



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”*

## INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 269

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL– IPES

Período Auditado 2012 - 2015

DIRECCIÓN SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y  
TURISMO

Bogotá D.C., Octubre 2015

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL –IPES-

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralora Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Directora sectorial

Patricia Benítez Peñalosa

Asesor

Gabriel Hernán Méndez Camacho

Gerente

Gregorio Rodríguez Ordoñez

Equipo de Auditoría

Fabio Ayala Santamaría  
Hilda María Zamora Vivas  
Janeth Martínez Barrera  
Cristina Castro Arias  
Jaime Burgos Muñoz  
Jairo Ernesto Quiroga Forero – Apoyo Técnico



## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	10
3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal –Puntos comerciales 20 de julio.....	16
3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el Pasaje Comercial y Cultural CED Centenario, en cuantía de \$252.233.663.....	21
3.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria Punto comercial La 38....	23
3.4. Hallazgo administrativo.....	26
3.5. GESTIÓN CONTRACTUAL .....	27
3.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria -Contrato de prestación de servicios No. 527 de 2014 .....	27
3.5.2 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$69.900.000, frente a los Convenio de Asociación No. 536 del 16 de Diciembre de 2014 y el Convenio de Asociación No. 542 del 18 de diciembre de 2014, por el pago de cánones de arrendamiento, sin que los beneficiarios hicieran uso de ellos correspondiente.....	31
3.5.3 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal y disciplinaria de los Contratos de Arrendamiento No. 186 del 24 de enero de 2014 y No. 305 del 8 de septiembre de 2014, en cuantía de \$125.280.000.....	38
3.5.4 Observación administrativa con presunta incidencia fiscal y disciplinaria del Contrato de prestación de servicios No. 149 del 20 de marzo de 2013, en cuantía \$61.266.560. ....	40
3.5.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal al Contrato de Interventoría N° 550 de 2014, en cuantía de \$44.444.700.....	42
3.5.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el Contrato de Obra N° 544 de 2014, en cuantía de \$311.708.581.....	47
3.5.7. Hallazgo administrativo por el DPC-1250-14 .....	54



3.5.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la presunta falta de planeación y control frente al desarrollo de la fase precontractual del contrato No. 319 de 2015, por el DPC-1100-15.....	55
3.5.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de seguimiento frente a los contratos No. 1575/2010 y 573/2011 por el AZ-374-14.....	59
4. OTRAS ACTUACIONES.....	61
5. ANEXO.....	66
5.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE OBSERVACIONES.....	66

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctor  
**FREDY CAMILO GÓMEZ CASTRO**  
Director General  
Instituto Para la Economía Social -IPES-  
Carrera 10 N° 16 – 82 Piso 2°  
Código Postal 110321  
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Instituto para la Economía Social - IPES- vigencias 2012-2015, a través de la evaluación de los principios de eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de la gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoria adelantada conceptúa que la gestión en las políticas, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados presentan deficiencias que pueden afectar los principios de la gestión fiscal de eficiencia y eficacia.

De la contratación suscrita para las vigencias 2012-2015, por valor de \$1.575.3 millones, para puntos y/o centros comerciales, de los cuales se seleccionaron 8 contratos por un valor de \$1.221.4 millones, que representan el 77,53%.

Adicionalmente por la importancia de evaluar la Meta N° 2 “*Incubar, crear o fortalecer 4.000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia armada*”. Por lo anterior, se seleccionaron además los Contratos N° 527 por valor total de \$3.522.6 millones, para atender 190 unidades productivas y el Contrato N° 542 de 2014, por valor de \$975.0 millones, para atender 10 colectivos, 5 personas cada uno y 20 unidades productivas culturales individuales, para un total de \$4.497.6 millones, que representan el 32.78% de la contratación suscrita para la meta durante la vigencia 2014.

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoria de desempeño denominada “*Evaluación de la gestión frente a los módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales y la población víctima del conflicto*”, y la muestra de contratación seleccionada, contratos 514-2012, 2072-2013, 257-2014, 83, 220 y 102 de 2015, y luego de efectuada la valoración del proyecto 725, se encontró que éste presenta deficiencias en el proceso de su ejecución.

Desde el punto de vista de la gestión, la Entidad presenta deficiencias en los mecanismos de gestión de cobro para la recuperación de la cartera, como tampoco incentiva la cultura de pago que permita el cobro eficaz de los dineros adeudados por los beneficiarios de los puntos de venta.

Además, la falta de gestión, seguimiento y control, por parte de la administración provocan el abandono, subutilización y no uso de los puntos comerciales, situación que incide en que el vendedor informal no se está beneficiando de ese programa y por el contrario se continúe con la invasión del espacio público.

En visita realizada por la Contraloría a los puntos comerciales, se evidenció que los beneficiarios no cumplen estrictamente con el horario establecido para realizar sus actividades comerciales en el interior del Punto comerciales.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal -SIVICOF- dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



**PATRICIA BENÍTEZ PEÑALOSA**

Director Técnico Sector Desarrollo Económico Industria y Turismo

Revisó: Gerente  
Elaboró: Equipo Auditor

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La auditoría se orientó a la evaluación de la gestión adelantada por el IPES, especialmente frente a los puntos comerciales donde se ubican los vendedores registrados en la entidad, durante la ejecución del presente plan de desarrollo 2012-2015.

Para efectos de la auditoría, se seleccionó el Proyecto 725 “*Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular*”. En desarrollo del Proyecto el IPES suscribió contratos por valor de \$1.575.3 millones, para puntos y/o centros comerciales, de los cuales se seleccionaron 8 contratos por un valor de \$1.221.4 millones, que representan el 77,53%.

Adicionalmente por la importancia de evaluar la Meta N° 2 “*Incubar, crear o fortalecer 4.000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia armada*”. Por lo anterior, se seleccionaron además los Contratos N° 527 por valor total de \$3.522.6 millones, para atender 190 unidades productivas y el Contrato N° 542 de 2014, por valor de \$975.0 millones, para atender 10 colectivos, 5 personas cada uno y 20 unidades productivas culturales individuales, para un total de \$4.497.6 millones, que representan el 32.78% de la contratación suscrita para la meta durante la vigencia 2014.

Los contratos seleccionados se describen en el cuadro 1:

CUADRO 1  
MUESTRA CONTRATOS EVALUADOS

			Valor en millones
CONVENIO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR
121	JOSÉ NAUN SILVA HERNÁNDEZ	<i>Prestación de servicios profesionales a la subdirección de gestión redes sociales e informalidad para realizar actividades que promuevan el emprendimiento en las alternativas comerciales y que permitan incrementar la productividad en los diferentes puntos administrados por el IPES.</i>	30
100	EDGAR HUMBERTO RONCANCIO SÁNCHEZ	<i>Prestación de servicios profesionales a la subdirección de gestión redes sociales e informalidad para realizar actividades que promuevan el emprendimiento en las alternativas comerciales y que permitan incrementar la productividad en los diferentes puntos administrados por el IPES.</i>	30
305	CARLOS ALBERTO CARVAJAL SALAZAR	<i>Arrendamiento de los inmuebles ubicados en la calle 13 no. 19-81 y en la calle 13 no. 19-85 de la Localidad de Los Mártires, con matrícula inmobiliaria no. 50c-338083 y 50c-00536955, inmuebles que serán utilizados por el Instituto para la Economía Social para dar continuidad a la reubicación comercial temporal de los vendedores informales de la Localidad de Los Mártires.</i>	62,64
527	ASOCIACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL ANDES	<i>Impulsar iniciativas de economía popular mediante la promoción, constitución y seguimiento de unidades productivas conformadas por personas con discapacidad y adulto mayor de la población en condición de víctima del conflicto armado.</i>	3.037,63



CONVENIO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR
536	ASOCIACIÓN ALQUIS AL-QS	<i>Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con entidad sin ánimo de lucro con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público a través de la conformación, acompañamiento y seguimiento de veintitrés (23) unidades productivas integradas por personas adulto mayor de la ciudad de Bogotá.</i>	497,87
542	ASOCIACIÓN ALQUIS AL-QS	<i>Aunar esfuerzo entre el Instituto para la Economía Social-IPES con entidad sin ánimo de lucro con el propósito de realizar las acciones tendientes a asegurar el fortalecimiento de veinte (20) unidades productivas culturales y diez (10) colectivos, con personas que ostenten la calidad de víctimas del conflicto armado residentes de la ciudad de Bogotá D. C. ; con la finalidad de promover su inserción como actores económicos competitivos dentro de los circuitos de la economía popular del distrito capital.</i>	975
186	CARLOS ALBERTO CARVAJAL SALAZAR	<i>Arrendamiento de los inmuebles ubicados en la calle 13 no. 19-81 y en la calle 13 no. 19-85 de la Localidad de Los Mártires, con matrícula inmobiliaria no. 50c-338083 y 50c-00536955, inmuebles que serán utilizados por el Instituto para la Economía Social para dar continuidad a la reubicación comercial temporal de los vendedores informales de la Localidad de Los Mártires.</i>	62,64
550	CONSTRUCCIONES, SERVICIOS E INGENIERÍA C.S.I.	<i>Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, legal, social y ambiental al contrato que resulte de la licitación pública no 004 / 2014 que tiene por objeto: fabricación, suministro e instalación de 23 módulos de ventas de flores, 2 cafeterías, 1 módulo de baños, 1 módulo de reciclaje y las obras civiles complementarias que permitan el funcionamiento del punto comercial flores de la calle 26, administrado por el instituto para la economía social- IPES.</i>	49,38
538	R & R INVESTIGACIÓN Y CONSULTORÍA EN INGENIERÍA LTDA.	<i>Desarrollar actividades de sensibilización ambiental en temas relacionados con el uso eficiente del agua, uso eficiente de la energía y gestión integral de residuos sólidos, en las sedes administrativas, plazas mercado distritales y puntos comerciales a cargo del Instituto para la Economía Social - IPES.</i>	38,14
544	UNIÓN TEMPORAL LAS FLORES	<i>Fabricación, suministro e instalación de 23 módulos de ventas de flores, 2 cafeterías, 1 módulo de baños, 1 módulo de reciclaje y las obras civiles complementarias que permitan el funcionamiento del punto comercial flores de la calle 26, administrado por el instituto para la economía social –IPES.</i>	897,57
<b>TOTAL</b>			<b>5.680,89</b>

Fuente: relación de contratación por metas suministrada por el IPES vigencia 2012-2015. Con corte a 31 de diciembre de 2014

Se adelantaron operativos durante los días 13-14-18-19 y 20 de agosto de 2015, se visitaron 19 de los 32 puntos comerciales y se aplicaron 1502 encuestas, con el objeto de verificar el estado de ocupación y mantenimiento de los ubicados en las localidades de Kennedy, Bosa, Candelaria, Antonio Nariño, Santafé, Mártires, San Cristóbal, Chapinero y Tunjuelito.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El proyecto 725 “Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular”, dentro del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, para su ejecución se implementaron 3 metas, así: 1: “Incubar, crear o fortalecer 6.000 unidades productivas incubadas, creadas o fortalecidas de la economía popular”; 2: “Incubar, crear o fortalecer 4.000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia armada”; 3: “Vincular 22.680 vendedores informales a procesos productivos de la economía popular”.

Los recursos del proyecto 725 utilizados para el cumplimiento de las 3 metas programadas dentro del Plan de Acción del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*, contó con el presupuesto señalado en el cuadro 2:

Cuadro 2  
Presupuesto asignado proyecto 725

Vigencias	Total Presupuesto asignado	Total presupuesto comprometido	Porcentaje de ejecución (%)
2012	9.230.7	8.461.7	91.66
2013	24.860.7	22.138.2	89.04
2014	28.315.6	27.001.8	95.36
2015	25.453.9	(junio) 11.213.4	44.05
<b>TOTAL</b>	<b>87.860.9</b>	<b>68.815.1</b>	<b>78.32</b>

Fuente: Ejecuciones presupuestales de las vigencias 2012 a 30 de junio 2015 - IPES

Como se evidencia en el cuadro 2, durante la ejecución del proyecto, esto es del 2012 a junio 30 de 2015, se asignó un presupuesto total por valor de \$87.860.9 millones, de los cuales, se han ejecutado \$68.815.1 millones, que corresponden al 78.32%.

La auditoría se centró en la evaluación de la meta 3 “vincular 22.680 vendedores informales a procesos productivos de la economía popular”, orientando la auditoría a los puntos comerciales adjudicados a los vendedores informales como se describe en el Plan de Acción 2012-2016, en el cuadro 3:

Cuadro 3  
Análisis Meta No. 2 a 31 de marzo de 2015- Proyecto 725 vigencias 2012-2015

	2012			2013			2014			2015			2012-2015		
	Prog	Ejec	%	Prog	Ejec	%	Prog	Ejec	%	Prog	Ejec	%	Total progr	Total ejec	Total porcentaje
<b>Magnitud</b>	575	247	42.96	866	630	72.75	949	967	101.90	950	0	0	4.000	1.844	46.10
<b>Recursos</b>	2.270	2.065	90.95	2.500	2.057	82.29	12.808	12.731	99.40	6.401	1.879	29.38	31.902	18.732	58.72

Fuente: Plan de Acción 2012-2016 con corte 31 marzo 2015 suministrado por el IPES

La meta física 2, se encuentra cumplida en un 46.10%, lo que corresponde al cumplimiento de las actividades programadas desde la vigencia 2012, hasta la vigencia 2014. Al evaluar esta última vigencia, para la meta 2, se seleccionaron los Contratos N° 527 por valor de \$3.037.6 millones, adicionado en \$484.9 millones, para un total de \$3.522.6 millones, para atender 190 unidades productivas y el Contrato N° 542 de 2014 por valor de \$975.0 millones para atender 10 colectivos, 5 personas cada uno y 20 unidades productivas culturales individuales.

La ejecución financiera alcanza el 58.72%, es de anotar, que para la vigencia 2014 se tenían programados ejecutar \$5.000.0 millones, para atención a víctimas, cifra que fue ajustada a \$12.000.0 millones, por redistribución de los recursos del Proyecto 725, generando demoras para definir en qué y cómo se iban a ejecutar esos recursos.

Cuadro 4  
Análisis Meta No. 3 a 31 de marzo de 2015- Proyecto 725 vigencias 2012-2015

Valor en millones

	2012			2013			2014			2015			2012-2015		
	Prog	Ejec.	%	Prog	Ejec.	%	Prog	Ejec.	%	Prog	Ejec.	%	Prog	Ejec.	%
Magnitud	4.159	4.159	100	6.255	5.768	92.2	5.250	6.051	115.2	5.282	3.573	67.7	22.680	19.554	86.2
Recursos	6.531	6.053	92.7	12.361	10.119	81.8	12.501	11.610	92.8	13.801	1.715	12.4	81.351	29.497	36.2

Fuente: Plan de Acción 2012-2016 con corte 31 marzo 2015 suministrado por el IPES

La meta física N° 3, se encuentra cumplida en un 86.22%, en lo que corresponde a todas las actividades de esta meta sobre puntos comerciales.

## RESULTADO DE LAS VISITAS A LOS PUNTOS COMERCIALES

El IPES tiene a su cargo 32 Puntos Comerciales con 2372 puestos de venta, se tomó como muestra 19 Puntos Comerciales con 1502 puestos de venta, que equivale al 63% del total de puestos. El cuadro 5, describe el resultado consolidado de las encuestas realizadas por el equipo auditor.

Cuadro 5  
RESUMEN ENCUESTAS PUNTOS COMERCIALES

PUNTO COMERCIAL		MODULOS DEL PUNTO	OCUPADO	OCUPADOS EN PORCENTAJE	DESOCUPADO	DESOCUPADOS EN PORCENTAJE
1	Bulevar de la Caracas	80	35	43,8	45	56,3
2	Bosa	109	37	33,9	72	66,1
3	Caravana	13	0	0,0	13	100,0
4	Cachivaches	58	28	48,3	30	51,7
5	Calle 13	90	52	57,8	38	42,2
6	Calle 53	24	16	66,7	8	33,3
7	Centenario	159	55	34,6	104	65,4



PUNTO COMERCIAL		MODULOS DEL PUNTO	OCUPADO	OCUPADOS EN PORCENTAJE	DESOCUPADO	DESOCUPADOS EN PORCENTAJE
8	Cuatro Vientos	12	9	75,0	3	25,0
9	Flores de la 200	53	40	75,5	13	24,5
10	Flores de la 68	44	43	97,7	1	2,3
11	Galerías Plaza	29		0,0	29	100,0
12	Kennedy Central	72	38	52,8	34	47,2
13	Minicentro	27	2	7,4	25	92,6
14	Plaza España	362	267	73,8	95	35,6
15	Pto comercial la 38	249	78	31,3	171	68,7
16	Quirigua	49	21	42,9	28	57,1
17	Rotonda Chapinero	35	17	48,6	18	51,4
18	Santa Lucia	16	9	56,3	7	43,8
19	Siete de Agosto	21	7	33,3	14	66,7
<b>TOTAL CANTIDAD</b>		<b>1502</b>	<b>754</b>		<b>748</b>	
<b>TOTAL %</b>		<b>100%</b>	<b>51%</b>		<b>49%</b>	

Fuente: Equipo Auditor según la tabulación de las encuestas

Se aplicaron 754 encuestas que equivalen al 51% de los 1502, se determinó que 748 módulos que equivalen al 49%, están sin uso, se hallaron cerrados o se encuentran abandonados, no se encontró al usuario después de varias visitas, por información de los vecinos se conoció que se puede estar utilizando como bodega; todos estos módulos están sin prestar la utilidad para lo que se construyeron.

De otra parte, de los 754 encuestados 290, que equivale al 38%, acusan negligencia en el mantenimiento de los Puntos comerciales; así como 519, es decir, el 63%, no han recibido capacitación por parte del IPES, como se aprecia en el cuadro 6.

Cuadro 6  
RESUMEN APLICACIÓN DE LA ENCUESTA

ITEM	DETALLE	CANT	%
1	ENCUESTADO	754	51%
2	DESOCUPADOS	346	46%
3	ABANDONADOS	4	0,50%
4	CERRADO NO ESTA EL USUARIO O BODEGA	398	53%
5	PROMEDIO TIEMPO DE USO/ AÑOS	8,8	
6	PROMEDIO PAGO MENSUAL/Miles	\$21,30	
7	PAGA SERVICIOS PUBLICOS	269	36%
8	No PAGA SERVICIOS PUBLICOS	538	71%
9	EN ARRIENDO	206	27%
10	PROPIETARIO	364	48%
11	POSEEDOR	137	18%
12	TIENE DOCUMENTO	575	76%
13	NO TIENE DOCUMENTO	132	18%
14	DEUDA CON EL IPES	462	61%



ITEM	DETALLE	CANT	%
15	NO TIENE DEUDA CON EL IPES	229	30%
16	PAGA EN BANCO	17	2%
17	PAGA CAJA IPES	563	75%
18	PAGA A GESTOR U OTRO	41	5%
19	HACEN MANTENIMIENTO	366	59%
20	NO HAY MANTENIMIENTO	290	38%
21	RECIBIERON CAPACITACION	145	18%
22	NO RECIBIERON CAPACITACION	519	63%
23	PIDE APOYO ECONOMICO	53	7%
24	PIDE APOYO PUBLICITARIO	75	10%
25	PIDE PRESENCIA DEL IPES	147	19%

Fuente: Aplicación de las encuestas por el equipo auditor, realizadas el 14, 15 y 16 de agosto de 2015

En términos generales, se presenta bajo nivel de ocupación en los Puntos Comerciales, porque de un total de 1.502 puestos, sólo se encuentran ocupados 754, es decir, el 51%; los 748 restantes están desocupados y/o se encuentran en proceso de reasignación, cobro jurídico y algunos en estado de abandono.

Así mismo, se recibieron comentarios por parte de los vendedores, respecto al escaso o nulo apoyo por parte del IPES, en especial el acompañamiento de los **gestores y personal de territorios** contratados para tal fin, contratación suscrita con personas que cumplen funciones como gestores de los puntos comerciales y que a la postre no han servido para beneficiar la población de vendedores informales; no obstante, el Instituto mediante contratos de prestación de servicios, asigna dichos gestores a los puntos comerciales para hacer seguimiento, control, acompañamiento y estar pendiente de aspectos administrativos, legales y velar por el cumplimiento no sólo del reglamento sino también de los contratos y demás necesidades de cada punto comercial.

En la vista realizada, efectivamente no se evidencia la gestión del IPES a través de los gestores y personal de territorios, quienes son los representantes del Instituto ante los beneficiarios.

Como resultado de las visitas efectuadas, este Ente de Control, considera que se encuentran en estado crítico 7 puntos comerciales así: 20 de julio, 7 de agosto, Minicentro, Galerías Plaza, Bulevar Caracas, Calle 13 y Punto comercial la 38, en razón a su mínimo o nulo porcentaje de ocupación; no obstante, el IPES debe asumir costos tales como vigilancia, mantenimiento, servicios públicos, entre otros.

De otra parte se presentó obstrucción al ejercicio del control fiscal toda vez que la información frente a los puntos comerciales solicita mediante acta de visita administrativa levantada el 21 de septiembre de 2015 frente al tiempo de ocupación de los puestos ubicados en los puntos comerciales que fueron objeto de análisis, no

fue oportuna para evaluar los puntos comerciales, que fueron determinados como críticos en el desarrollo de la auditoría

En las visitas efectuadas a los de estado crítico, se encontraron las siguientes situaciones:

- **Punto comercial Caravana**

Está conformado por 340 módulos, pero solo 13 pertenecen al IPES, los cuales e están desocupados.

- **El punto comercial Centenario**

Tiene 159 módulos de los cuales el 65.4% está desocupado, es decir, 104 módulos.

- **Punto Comercial La 38**

Predio de propiedad del IPES, ubicado en la Carrera 38 N° 10A – 21, Localidad de Puente Aranda. Este punto comercial presenta un índice de desocupación del 68.7%, toda vez que se realizaron 78 encuestas encontrando 171 puestos desocupados de un total de 249.

- **Punto Comercial Bulevar de la Caracas**

Predio de propiedad del IDU, ubicado en la Avenida Caracas con calle 13, Localidad de Santa Fe. Su índice de desocupación es del 56.3%, toda vez que se realizaron 35 encuestas en los puestos ocupados y se encontraron 45 puestos desocupados de un total de 80.

- **Punto Comercial Calle 13**

Predio de propiedad del IPES, ubicado en la Calle 13 N° 19A -09, Localidad de los Mártires. Este punto comercial presenta un índice de desocupación del 42.22%, toda vez que se realizaron 52 encuestas en los puestos ocupados y se encontraron 38 puestos desocupados de un total de 90.

- **Punto Comercial Galerías Plaza**

Predio en común y proindiviso con un 76.3% de propiedad del IPES, ubicado en Carrera 27 N° 52-41, Localidad de Teusaquillo. Este punto comercial presenta un índice de desocupación del 100.0%, toda vez que el punto comercial se

encuentra cerrado totalmente y por lo tanto no está funcionando ningún puesto o módulo. Este punto comercial lo compone 29 puestos.

- **Punto Comercial Minicentro**

Predio de propiedad del IPES, ubicado en la Carrera 13A N° 60-29, Localidad de Chapinero. Este punto comercial presenta un índice de desocupación del 92.59%, toda vez que se realizaron 2 encuestas en los puestos ocupados y se encontraron 25 puestos desocupados de un total de 27.

- **Punto Comercial 7 de agosto**

Predio del Fondo de Desarrollo Local Ubicado en Carrera 25 N° 66-65, Localidad de Barrios Unidos. Este punto comercial presenta un índice de desocupación del 66.67%, toda vez que se realizaron 7 encuestas en los puestos ocupados y se encontraron 14 puestos desocupados de un total de 21.

El creciente uso indebido del espacio público por parte de los vendedores informales en la ciudad, obligó a la administración, a través del Grupo de Espacio Público de la Policía Metropolitana de Bogotá, a realizar operativos para despejar las vías peatonales, generando una Acción de Tutela por parte del señor Félix Arturo Palacios Arenas, por el derecho al trabajo como vendedor ambulante. Es así, que mediante Sentencia T-772 de septiembre de 2003, de la Corte Constitucional, obliga a la administración distrital a la recuperación del espacio público y ofrecer soluciones económicas a los vendedores ambulantes para garantizar su sustento.

En el Plan de Desarrollo *“Bogotá Positiva”*, da gran énfasis al cumplimiento de los mandatos de la Constitución Nacional, las leyes, la Corte Constitucional y demás normas, para la protección, aprovechamiento, uso y goce del espacio público y su mobiliario, según el Plan Maestro de Espacio Público. En este Plan se plasmó la propuesta de gobierno en el sentido que *“el espacio público es de todos, no se privatizará y será un espacio incluyente, activo y socialmente aprovechado. En este espacio público se propiciará la construcción de identidad de ciudad, teniendo presente los espacios simbólicos y su apropiación por todos los ciudadanos”*. También, en el programa *Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial* del Eje de reconciliación, pretendió la *“Formalización del trabajo de personas u organizaciones en condiciones de vulnerabilidad con énfasis en los vendedores ambulantes”*.

En el Plan de Desarrollo **2008 – 2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”**, se incluyó la propuesta de gobierno que consistía en: *“El espacio público pertenece al ciudadano y como tal, no puede ser privatizado. Las soluciones a la invasión*



*permanente de estas zonas serán integrales y con visión social, dando participación a los actores involucrados para que sean sostenibles”, plasmada en el objetivo Derecho a la Ciudad, mediante la estrategia de “Generar, recuperar, mantener y regular el espacio público para su uso y disfrute como escenario de encuentro, en el que las y los habitantes puedan desarrollar sus intereses culturales, económicos y sociales”, además de proponerse a recuperar 238.600 m<sup>2</sup> de espacio público y atender 21.000 personas con alternativas de aprovechamiento comercial, en el marco del Plan Maestro de Espacio Público.*

En Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, en el programa “Apoyo a la Economía Popular, emprendimiento y productividad”, se incluye el proyecto 725: “Desarrollo de Iniciativas Productivas para el Fortalecimiento de la Economía Popular”, que pretende prestar servicios para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables, como: víctimas del conflicto, vendedores informales en el espacio público y población en estado de pobreza. La meta es “Vincular 22680 Vendedores Informales A Procesos Productivos De La Economía Popular”.

Para dar solución a la problemática de la invasión del espacio público por parte de los vendedores informales en cercanías a la plaza del 20 de julio, la administración distrital ha desarrollado tres alternativas de solución para reubicar a los vendedores en los siguientes puntos comerciales:

*3.1. Hallazgo Administrativo con presuntas incidencia Disciplinaria y Fiscal –Puntos comerciales 20 de julio por que se realiza inversión de recursos públicos en bienes inmuebles y no se usan ni generan un beneficio a la población objeto*

## CASO 1

Lote los Sierra o Punto comercial, ubicado en la calle 22 N° 5-14, Localidad de San Cristóbal, terreno adquirido, adecuado y destinado para la comercialización de frutas y verduras. Con el acto administrativo N°02 de 2009, la Alcaldía Local, ordena la apertura de una actuación administrativa, para la restitución del espacio público.

El 9 de septiembre de 2009 se hizo la entrega formal de carpas y baños en el lote adquirido, con la participación del IPES, Secretaria de Gobierno, Departamento administrativo de Espacio Público-DADEP, Alcaldía local de San Cristóbal y los vendedores. En abril del 2014, se realiza el censo de 111 vendedores, que fueron reubicados pero que han sido renuentes a ocupar los puestos y prefieren seguir comercializando sus productos en el sector de la calle 27, invadiendo y haciendo uso ilegal el espacio público y además incrementando cada vez más la cantidad de vendedores.

El costo de adquisición del lote fue de \$240.000.000 y la adecuación, nivelación y construcción de dos baterías de baño se realizó mediante el contrato 3134/2008, cuyo objeto fue el mantenimiento global que genera la entidad de todos los bienes que administra.

El punto comercial desde su entrega inicial, en septiembre de 2009, es decir, transcurridos 6 años, no ha sido utilizado para la solución de la problemática de las ventas informales y por el contrario es usado como bodega para guardar productos y carretas. Además, de enero de 2011 a julio del 2015, se han generado gastos de funcionamiento a cargo del IPES, por valor de \$71.325.926, por concepto de servicios de acueducto y alcantarillado, energía y servicio de aseo, más gastos de vigilancia \$33.206.250, correspondiente de enero a julio del 2015, para un total de servicios públicos y celaduría de \$104.532.176, que sumado al costo del terreno de \$240.000.000, asciende a \$344.532.176. El valor que se constituye en detrimento al patrimonio del Distrito es por la compra de terreno.

## CASO 2

Plazoleta de comidas ubicado en CL 26S No. 6-27 de la Localidad de San Cristóbal, el 13 de mayo del 2008 fueron asignados 37 cocinetas a vendedores de comestibles ubicados en espacio público del sector, sólo con el propósito calentar alimentos, sin embargo, no contaba con una zona para actividades de preparación, procesamiento y elaboración. Por intervención de la Secretaria de Salud del Distrito, poco tiempo después fue cerrada la plazoleta debido a problemas de salubridad y convivencia, condicionando su reapertura a reducir de 37 a 10 cocinetas con la finalidad de convertirlas en cocinas con espacios que permitan desarrollar la producción de alimentos y que cumplan con los requisitos exigidos.

El costo de la adquisición del predio de la Plazoleta fue de \$456.967.327 y el costo de la construcción de los 37 módulos calentadores fue de \$343.332.678 mediante el contrato 172 del 11 de julio de 2006, suscrito entre el Fondo de Ventas Populares, hoy Instituto para la Economía Social- IPES y Construcciones de Colombia Cía. Ltda. –JGC.

La remodelación de la Plazoleta de Comidas, según la exigencia de la Secretaría de salud, para pasar a 10 cocinas, se adelantó mediante el contrato 2078 del 2013, por valor de \$1.419.626.000 de los cuales se invirtieron a \$209.582.503 en la reparación y adecuación de las cocinas.

En total se han invertido en la adquisición del predio, construcción y remodelación de la Plazoleta de Comidas \$1.009.882.506 y desde enero del 2012 a julio de 2015, ha generado gastos de funcionamiento \$11.886.007 por concepto del pago de servicios



de acueducto y alcantarillado, energía, gas natural y aseo por cuenta del IPES. La plazoleta de Comidas aún se encuentra cerrada por la Secretaria Distrital de Salud, desde enero del 2012 y ha generado de esa fecha a julio de 2015, gastos de funcionamiento a cargo del IPES por valor de \$11.886.007, por concepto del pago de servicios de acueducto y alcantarillado, energía, gas natural y aseo. Se constituye como detrimento al patrimonio del distrito, el valor del terreno, la construcción y la remodelación, por total de \$\$1.009.882.506.

### CASO 3

El Recinto Ferial del 20 de julio ubicado DG 30ª sur No. 6-95, se construyó en la esquina noroccidental del patio sur oriente, lote de tubos Moore con el contrato de obra 134 de 2007, suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU y la Constructora San Diego Milenio, Mediante acta N°2 del 20 de marzo de 2012 el Instituto de Desarrollo urbano –IDU, hace entrega material del edificio y la Plazoleta al IPES, conforme al Convenio interadministrativo 019 de 2008.

Según acta de visita realizada al Gestor Territorial de la Subdirección de Redes e Informalidad, manifiesta: *“En el Recinto Ferial se beneficiaron 1115 vendedores con los puestos de trabajo asignados mediante sorteo realizado en enero de 2013, con la previa aceptación de los vendedores y el cumplimiento de la Circular 82”*. La Circular 82 del 26 de septiembre de 2013 del IPES, se definen los criterios de priorización: víctimas del conflicto armado, población desplazada, pertenecer a alguna minoría étnica, pertenecer a la población LGBTI, persona con discapacidad, o tener personas con discapacidad a cargo, entre otros. Los 1115 puestos están conformados por módulos y sitios para ubicar carpas y de estos 393 beneficiarios fueron reubicados mediante acta, sin embargo, no hicieron uso de los mismos.

A pesar de ser asignados los módulos, desde el año 2012 se encuentran desocupados y los vendedores continúan comercializando sus productos fuera del punto comercial, por cuanto prefieren seguir vendiendo, en el espacio público, invadiendo y haciendo uso ilegal del mismo y además incrementando cada vez más la cantidad de vendedores, tras la afirmación que en dichos módulos no venden por que no pasan compradores. El Recinto Ferial se encuentra actualmente en un nuevo proceso de adjudicación.

Entre enero del 2012 a julio de 2015, el punto comercial ha generado gastos de funcionamiento por \$131.222.633 por concepto de pago de servicios de acueducto y alcantarillado, energía, gas natural y aseo, más \$47.464.895 por vigilancia, para un total de \$178.687.528. Los gastos en servicios públicos, celaduría y costo del terreno y la construcción, que fue de \$6.862.537.801; por el convenio interadministrativo 019 de 2008, entre IPES, FDL e IDU por valor de \$4.862.537.801 y por el convenio de



asociación 041 de 2006, entre el Fondo de Ventas Populares, hoy IPES y el IDU por \$2.000.000.000, generan un detrimento al patrimonio del distrito en cuantía total de \$6.688.396.903, por el costo de adquisición del terreno y las obras de construcción y adecuación.

Lo anterior presuntamente incumple lo normado en el artículo 25, 82 y 209 de la Constitución Política, en el literal “c” del artículo 17 del Decreto 1504 de 1998 *“Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”*, en los numerales 4 y 6 del artículo 13 del Decreto 190 de 2004 referente al plan de ordenamiento territorial de Bogotá, D.C., el numeral 16 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”*, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, los literales b, c y d de la Ley 87 de 1993.

La no utilización de los módulos o puestos destinados a los vendedores informales en el Lote de los sierra, Plazoleta de comidas y el Recinto Ferial del 20 de julio, a pesar de haberse dado soluciones por parte del distrito para la reubicación y recuperación del espacio público, los beneficiados no hacen uso de los mismos, bajo el argumento que no venden o las ventas se disminuyen y por lo tanto bajan sus ingresos y prefieren las aceras y andenes, por donde circulan los peatones. Por otra parte, a pesar que el IPES, cumple con los mandatos de las sentencias judiciales, la gestión ha sido antieconómica, por cuanto la solución no ha cumplido los objetivos principales, como son: la recuperación del espacio público y la reubicación de los vendedores informales, así como incumplimiento del Plan de Desarrollo. Además esta situación es permitida por las autoridades distritales en especial la Alcaldía Local, por la falta de control del espacio público y el cumplimiento de los compromisos pactados con los mismos vendedores.

También ocasiona que se continúe la utilización y la explotación de manera ilegal del espacio, generando problemas de salubridad, contaminación ambiental, daño en bien ajeno inseguridad e incremento del número de vendedores en el sector cada vez que se realiza un nuevo censo, sin que el IPES, las Alcaldías Locales, la Policía Metropolitana y la Defensoría del Espacio Público, de manera conjunta implementen los controles necesarios y permanentes para garantizar la efectiva reubicación de los vendedores.

Producto de la gestión antieconómica e ineficaz del IPES, por cuanto a pesar de la construcción de los puntos comerciales: Lote de los Sierra, Plazoleta de Comidas y el Recinto Ferial del 20 de julio, estos se encuentran desocupados o baja ocupación, por no haber sido adjudicados o simplemente los adjudicatarios no los han usado, ha generado al distrito detrimento al patrimonio en cuantía de \$8.407.526.020, por la

inversión de recursos en la adquisición de los predios, construcción y remodelación, pago de servicio de públicos y vigilancia tal como se detalla en el cuadro siguiente.

Cuadro 6  
SITUACION FINANCIERA PUNTOS 20 DE JULIO

Valor en pesos

PUNTO	VR LOTE	VR CONSTRUCC	TOTAL
Lote de los Sierra	240.000.000	NA	240.000.000
Plazoleta de Comidas	456.967.327	552.915.179	1.021.768.513
Recinto Ferial	6.688.396.903	NA	6.688.396.903
<b>TOTAL</b>	<b>7.385.364.230</b>	<b>552.915.181</b>	<b>7.938.279.409</b>

Fuente: Información suministrada por el IPES: Acta de Visita auditor, realizada el 28 de julio de 2015 y Acta de visita Personería de Bogotá, realizada el 18 de septiembre de 2015, además información del Gestor durante la auditoría

**Análisis de la respuesta:** Una vez evaluada la respuesta emitida por el sujeto de control a los tres casos, se observa que los argumentos presentados por la entidad auditada no desvirtúan las presuntas irregularidades evidenciadas por este Órgano de Control, por las siguientes razones:

Los puntos comerciales ubicados en el Lote los Sierra, Recinto Ferial y la Plazoleta de comidas, inmuebles que además fueron construidos y adecuados, en la actualidad no están siendo utilizados y en consecuencia se encuentran desocupados, abandonados y sin cumplir la finalidad estatal específica y esencial para la cual se destinaron; siendo el objetivo la reubicación y alternativa sostenible económica, real, efectiva y sostenible en el tiempo de las diversas actividades comerciales que venían desarrollando los vendedores informales. Como se evidencia en la visita realizada, y como la misma entidad objeto de vigilancia y control fiscal lo está reconociendo en la respuesta, “*los puntos comerciales se encuentran ubicados en sitios escondidos y en consecuencia no hay compradores que acudan a dichos módulos a comprar los productos ofrecidos por estos vendedores*”, lo cual precisamente conlleva a que los actores del comercio reubicados en los mismos, no tengan interés en ocupar y darle uso y utilización a tales puntos provocando que la inversión realizada se pierda.

Así las cosas, del hecho manifestado anteriormente tanto por los vendedores reubicados como por la misma entidad auditada, en el sentido de que los puntos comerciales se encuentran localizados en sitios de baja o nula demanda comercial de los productos ofrecidos en cada uno de estos módulos, es que para este Ente de Control, no es suficiente que el sujeto de control hubiese indicado en la respuesta, que con la ubicación de los vendedores ambulantes que inicialmente se instalaron en los predios mencionados, se diera solución a la problemática y cumplimiento a los

fallos de la Corte Constitucional, ya que la problemática no fue solucionada en forma definitiva, y trajo como consecuencia que los beneficiarios puntos no tuviesen el interés de ocupar y darle uso y utilización a dichos puntos.

Por otro lado, se pone en evidencia una contundente falta de planeación en los convenios y/o contratos celebrados para la ubicación de los puntos comerciales, pues desde que se efectuaron los estudios previos y diseños técnicos para la adquisición, adecuación, construcción y montaje debió haberse previsto que los mismos tenían que ser ubicados en sitios en donde los vendedores pudiesen ejercer la actividad a satisfacción y por ende cumplir los mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales, referentes al uso del espacio público, y a dar efectivas alternativas de trabajo sostenible y garantizar el mínimo vital y la generación de ingresos a esta población.

Llama la atención que la entidad sostenga que realiza controles y seguimientos, debido a que de una parte no existe evidencia de los mismos y de otra, ¿cuáles controles se le puede realizar a unos módulos que se encuentra desocupados? o que gestiones se han realizado de manera efectiva para lograr un beneficio efectivo, situación que además demuestra desarticulación institucional.

El IPES como administrador tiene la responsabilidad constitucional y legal de preservar, proteger y mantener los bienes públicos, por lo tanto se excluyen de la cuantía del hallazgo los conceptos de servicios públicos y celaduría. En virtud de lo anterior y de acuerdo a la información que aparece en el Acta de Visita Administrativa del 18 de septiembre de 2015, se cuantifica el daño, así:

**El lote los Sierra:** \$240.000.000, valor de adquisición; más el costo de adecuación en cuantía de \$5.000.000; para un total de **\$245.000.000**

**Plazoleta de comidas:** \$456.967.327 costo de adquisición, más el valor de las construcciones y adecuaciones por \$552.915.179, para un total de **\$1.009.882.506**

El **Recinto Ferial \$6.688.396.903** por adquisición y construcción.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal, en cuantía total de **\$7.943.279.409**, el cual será traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

- 3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el Pasaje Comercial y Cultural CED Centenario, en cuantía de \$252.233.663 por la inversión realizada sin iniciar obras civiles y por tanto no benefician a la población objeto



Se reubicaron a 159 vendedores desde hace diez (10) años, en una plazoleta con la promesa que el IPES, les construiría en ese mismo sitio, el *Centro Comercial y Pasaje Cultural, CED Centenario*, obra que a la fecha no existe. Al evaluar el tema de la construcción, se estableció que el IPES, suscribió el Convenio de cofinanciación No. 2242 /2009 con el Fondo de desarrollo Local Antonio Nariño, con el objeto de: *“Aunar esfuerzos y recursos físicos, técnicos, administrativos y financieros, entre el Fondo de desarrollo Local Antonio Nariño y el Instituto para la Economía Social-IPES para realizar estudios técnicos y diseños, así como el mantenimiento preventivo del Inmueble, para el desarrollo de una alternativa comercial el inmueble ubicado en la Diagonal 19 Sur No 20-66 del barrio Restrepo, con el fin de obtener condiciones laborales, económicas y comerciales a los beneficiarios que tomaron como alternativa la reubicación en el Proyecto Pasaje Cultural y Comercial Centenario”*, el convenio fue suscrito el 11 de septiembre de 2009, con plazo inicial de 12 meses, acta de iniciación del 30 de septiembre de 2009, por valor total de \$798.7 millones. A la fecha, el convenio ha originado por el IPES 3 desembolsos, así: contrato de consultoría 2590 de 2009, por valor de \$171.987.400, contrato de interventoría a la consultoría 1893 de 2010, valor \$34,870.744 y pago de expensas a la Curaduría Urbana 5 por la Licencia de Construcción por \$45.375.519, para un total de \$252.233.663. A la fecha no se ha iniciado la obra y los vendedores siguen haciendo uso de manera ilegal del espacio público.

Lo anterior presuntamente incumple lo normado en el artículo 25, 82 y 209 de la Constitución Política, en el literal “c” del artículo 17 del Decreto 1504 de 1998 *“Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”*, en los numerales 4 y 6 del artículo 13 del Decreto 190 de 2004 referente al plan de ordenamiento territorial de Bogotá, D.C., el numeral 16 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”*, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, los literales b, c y d de la Ley 87 de 1993, así como tampoco el IPES cumple la misión que le fue encomendada mediante el Acuerdo 257 de 2006.

La situación demuestra falta de gestión tanto del IPES como del Fondo de desarrollo Local, en tanto el convenio ha suscrito 5 prórrogas por 32 meses y 7 suspensiones por meses 29 meses; no obstante, se efectuaron gastos de personal en gestores y personal de territorios, quienes deben armonizar el trabajo con la localidades y los resultados no se evidencian como es el caso de la deficiente gestión adelantada en el CED Centenario, situación que evidencia la falta de planeación que ha influido que la obra aún no se haya iniciado, pasados 6 años de iniciado el convenio.

La deficiencia evidenciada por este Ente de Control, muestra para este caso, que deficiente gestión del IPES, no resuelve la problemática de los vendedores

informales ubicados en el sector CED Centenario, que a pesar de haber invertido los recursos ya mencionados, pasados 6 años, aún el compromiso de construir el Centro Comercial, no existe, generando que los vendedores beneficiarios del proyecto, se encuentren invadiendo el espacio público en condiciones deplorables de higiene, salubridad y manejo inadecuado de mercancías. Por lo anterior, esta situación se considera como una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por detrimento del patrimonio público del distrito en cuantía de **\$252.233.663**.

**Análisis de la respuesta:** La respuesta dada por la administración, no se refiere a lo observado, ya que hace alusión a un punto comercial de 159 módulos de los cuales han recuperado 11, pero no dice nada respecto de la construcción del *Centro Comercial y Pasaje Cultural, CED Centenario*, obra que a la fecha no existe, por ende, no desvirtúa ni aporta nuevos documentos, respecto a que no se han iniciado obras civiles pero si se han desembolsado recursos por valor de \$252.233.663, por parte del IPES, lo que no ha permitido resolver la problemática de los vendedores, ni se ha beneficiado la población objeto.

Por lo anterior, se configura un Hallazgo Administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$252.233.663**; el cual debe ser trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia y ser incluido en el plan de mejoramiento.

*3.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria Punto comercial La 38 por la falta de control a fin de lograr el uso de la totalidad de los puntos comerciales*

El origen de este Centro Comercial, obedeció a la reubicación de los vendedores ambulantes y estacionarios del sector de San Victorino, en cumplimiento de la sentencias No. SU 360 y T-772 de 2003, proferidas por la Corte Constitucional. El IPES, es el propietario de los terrenos donde está ubicado este centro comercial, existe la construcción y funciona un total de 253 módulos, de los cuales actualmente 124 están ocupados y 129 módulos inactivos o desocupados. En cuanto a los 124 módulos en uso, algunos de ellos no los abren a diario, al parecer quienes los ocupan esperan las épocas de temporada, mientras otros módulos a pesar de estar aparentemente ocupados están cerrados, es decir, abandonados por sus beneficiarios, ejemplo de ello son los módulos 4,15 y 18. Mientras que los 129 módulos desocupados, representa el 51% del total, es decir, más de la mitad se encuentran abandonados o improductivos. Dentro de los módulos ocupados, están las cocinas No. 1, 3, 14 y 17 y los módulos 19, 20, 21 y 22, que a la fecha están cerrados por orden de la Secretaria de Salud, por motivos de salubridad: falta de servicios públicos y de higiene en sus instalaciones.

En cuanto a los pagos de arrendamientos mensuales de estos módulos, la mayoría de beneficiarios está en mora con el IPES, algunos de ellos sobrepasando sumas de \$7.0 a \$ 10.0 millones, por este concepto.

Mientras tanto, El IPES, paga los servicios públicos de Acueducto, Aseo, Gas Natural y Energía Eléctrica, cuyos valores promedio, teniendo en cuenta el presente mes de septiembre, son los siguientes: Gas natural: \$4.695.790, acueducto \$16.211.992, Energía eléctrica \$77.310.400, para un total promedio mensual de \$98.218.182. Además de lo anterior, El IPES, debe pagar por el servicio de vigilancia las 24 horas, aproximadamente \$12.348.104 mensuales.

El artículo 209 de la Constitución política, en lo relacionado con los principios de administración y de inmediatez que establece: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, de legalidad y de planeación”*, de igual manera, se vulneran los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales, consagrados en los artículos 23 y 24 del Estatuto de Contratación Pública, estando entre ellos los principios de responsabilidad, economía y planeación.

En referencia al principio de Planeación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en su sentencia con radicado No. 73001-23-31-000-1999-00539-01, manifestó: *“El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (...)*

*Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de*

*los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor0 de los intereses comunales”.*

*“La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato. Es aquí, en este período, donde el principio de legalidad se manifiesta de manera más intensa por actuar en forma de vinculación positiva a la ley, es decir, porque las exigencias del legislador son especialmente expresas y claras para el operador”. Igualmente, se vulneran presuntamente los literales b, c y d, del artículo 2, de la Ley de Control Interno No. 87 de 1993: “Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales: b- Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional”.*

Igualmente el IPES, no está cumpliendo con la MISION: *“Crear, promover y ejecutar estrategias de apoyo a la economía popular y fortalecimiento económico de las personas, unidades domésticas y productivas, y grupos poblacionales que la integran, para contribuir a transformar el modelo de la ciudad vigente, superar las diferentes formas vigentes de segregación urbana, adaptar la ciudad al cambio climático, mejorar la calidad de vida de la población y construir la paz”.*

La situación detectada obedece a la falta de planeación, control, seguimiento, gestión, asesoría y aplicabilidad de los principios ya enunciados para los beneficiarios de los módulos de este centro comercial.

**Análisis de la respuesta:** La entidad en la respuesta acepta lo observado, toda vez que la misión del Instituto Para la Economía Social es: *“Crear, promover y ejecutar estrategias de apoyo a la economía popular y de fortalecimiento económico de las personas, unidades domésticas y productivas, y grupos poblacionales que la integran, para contribuir a transformar el modelo de ciudad vigente, superar las diferentes formas vigentes de segregación urbana, adaptar la ciudad al cambio climático, mejorar la calidad de vida de la población y construir la paz”.* Concordante con las últimas sentencias de la corte constitucional en relación con la reubicación de los vendedores informales.

Por lo tanto se configura Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el plan de mejoramiento.

### *3.4. Hallazgo administrativo por inconsistencias en la información reportada en cartera de los puntos comerciales*

Comparando los informes de cartera de puntos comerciales, movimiento y saldo versión cobro, se observa que a 30 de septiembre de 2014, el valor total de la cartera por puntos comerciales ascendía a \$1.572.1 millones, clasificadas en cuentas de orden por valor de \$1.301.5 millones y cuentas por cobrar por valor de \$270.6 millones. A 30 de julio de 2015, el total de cartera por puntos comerciales presenta un saldo de \$1.691.6 millones de los cuales se registran en cuentas de orden por valor de \$1.407.5 millones, que equivalen al 83.6% y en cuentas por cobrar por valor de \$284.1 millones, es decir, el 16.4% que corresponde al valor legalizado y que realmente el IPES, puede cobrar. Lo anterior, demuestra que el valor registrado en cuentas de orden por \$1.407.5 millones, es la cifra a la cual la entidad no le ha adelantado una gestión eficaz y oportuna, generando el riesgo de pérdida de estos recursos.

De otra parte, el comité de cartera presenta una relación de 76 procesos en depuración, de los cuales a 37 les falta el último informe de supervisión, 18 están pendientes de enviar para concepto jurídico, 11 están pendientes de concepto jurídico y 5 presuntamente son fallecidos y tienen pendiente expediente de gestión.

Esta situación origina que se incumpla con la misión establecida al IPES, mediante el acuerdo 257 del 2006 y los procedimientos establecidos al interior de la entidad como la resolución 291 de 2014, especialmente con los principios constitucionales que regulan la administración pública consagrados en el art. 209 de la Constitución Política y que son: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, así como la realización de las funciones del servidor público que tenga a su recaudo de obligaciones a favor del tesoro público, deberá realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, en concordancia con la sentencia C-895 de 2009- art. que otorga facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y para estos efectos deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario, incisos 1 y 2 del Art. 820 del mismo estatuto. Además se incumple el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, los literales b, c y d de la Ley 87 de 1993.

La situación evidenciada, es producto a que el proceso de depuración no ha sido efectivo, por cuanto apenas se están iniciando las gestiones de depuración por parte de las áreas responsables: Subdirección Administrativa y Financiera-Comité de Cartera - Comité de Sostenibilidad Contable, Subdirección Jurídica, Subdirección de Gestión de Redes Sociales e informalidad, razón por la cual, la

cartera de puntos comerciales se incrementa en cada vigencia fiscal, tampoco se muestra voluntad de la administración del IPES para adelantar una gestión efectiva, tanto para la legalización de los vendedores, como para el recaudo de la cartera.

Por lo anterior se configura una observación administrativa con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$1.407.5 millones, correspondiente al valor registrado en cuentas de orden.

**Análisis de la respuesta:** Valorada la respuesta de la administración, se evidencia que el proceso de depuración se inicia con ocasión de la auditoría de Desempeño, razón por la cual, las acciones del IPES se limitan al cobro persuasivo y el mayor recaudo se presenta para los meses junio, julio y agosto de 2015. Igualmente, la información de cartera presenta inconsistencias debido a que no se cuenta con soportes suficientes, ni cuenta con una base de datos donde se pueda verificar uno a uno los beneficiarios que se encuentran en mora por más de 5 años o que constituyen cartera incobrable.

En virtud de lo expuesto, teniendo en cuenta que la administración ha iniciado actuaciones de depuración de la información de cartera para gestionar acciones de cobro. Se configura el hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento.

### 3.5. GESTIÓN CONTRACTUAL

En desarrollo del Proyecto 725 de 2012 y específicamente la meta dos (2) cuyo objeto es: “*Incubar, crear, fortalecer a 4000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia*”, se evaluaron 2 contratos; uno de prestación de servicios 527 de 2014 y el convenio de asociación No. 542 de 2014.

3.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria -Contrato de prestación de servicios No. 527 de 2014 por realizar una adición sin justificación

Se celebró el contrato de prestación de servicios No. 527 de 2014 entre el IPES y la Asociación Nacional para el Desarrollo Social (ANDES), con el objeto de “*Impulsar iniciativas de Economía Popular mediante la promoción, constitución y seguimiento de unidades productivas conformadas por personas con discapacidad y adulto mayor de la población en condición de víctimas del conflicto armado*”.

Evaluado el contrato se observaron los siguientes componentes:

Cuadro 7  
INFORMACION DEL CONTRATO

No de contrato	0527 de 2014
<b>Objeto:</b>	Impulsar iniciativas de economía popular mediante la promoción, constitución y seguimiento de unidades productivas conformadas por personas con discapacidad y adulto mayor de la población en condición de víctima del conflicto armado.
<b>Fecha del inicio</b>	Diciembre de 2014
<b>Valor inicial</b>	.037.633.680
<b>Plazo inicial</b>	SETE (7) MESES
<b>Prórroga No. 1</b>	SIS (6) MESES MÁS
<b>Adición No 1</b>	34.943.821
<b>Supervisor</b>	Carlos Augusto Torres Mejía
<b>Interventor</b>	
<b>Población Atendida</b>	10 unidades productivas

Fuente: Información tomada de la minuta del Contrato de Prestación de Servicios No. 0527 de 2014.

Analizados los soportes entregados por la administración del Instituto Para la Economía Social, relacionados con el contrato de prestación de servicios N° 527, se observa el siguiente resultado:

CUADRO 8  
SUMATORIA DE LA ENTREGA DE ELEMENTOS A LOS BENEFICIARIOS

CONTRATO	BENEFICIARIOS	COSTO DE LOS SUMINISTROS	ESPECIFICADOS EN LAS ACTAS
527	63	\$ 281.055.162	\$ 579.503.742

Fuente: Documentos soportes entregados por la Administración

Los factores que se tienen en cuenta para asignar el auxilio, luego de ser reconocidos como víctimas del conflicto armado, según ley 1448 de 2011, por Acción Social de la Secretaría de la Presidencia de la República, la Alta Consejería; para ser beneficiario del auxilio para unidades productivas son:

Caracterización y autodiagnóstico:

- ✓ *Formación y capacitación a la medida de las necesidades de la población.*
- ✓ *Acompañamiento psicosocial de manera transversal e individual si lo amerita.*
- ✓ *Asesoría y acompañamiento empresarial.*
- ✓ *Desarrollo de estudios de mercado.*
- ✓ *Elaboración de planes de negocio y sustentación de los mismos y aprobación mediante comité técnico.*
- ✓ *Elaboración de planes de compras y compras de los insumos para cada una de las unidades productivas.*
- ✓ *Acompañamiento y seguimiento a cada unidad productiva.*

En cada proceso de intervención se tiene contemplado dar apoyo mediante insumos, arriendos, muebles y enseres, maquinaria y equipo, hasta \$10.0 millones. Se

cuentan con unidades productivas de gastronomía, comercialización, oferta de servicios, artistas, confección y artesanías entre otras.

En virtud de lo anterior, el IPES, no suministró la información, de manera clara y oportuna impidiendo el adecuado ejercicio del control a la gestión fiscal, que realiza este Ente de Control, como es el caso de la solicitada mediante oficio 190-031-03 del 21 de agosto de 2015, para lo cual se le concedieron 2 días para el suministro de la misma y que iba encaminada a obtener la documentación respecto al contrato de prestación de servicios No. 527 de 2014, relacionada con la adquisición de los muebles y enseres, maquinaria y equipo, insumos y contratos de arrendamiento, que son el objeto del apoyo a los beneficiarios, porque no cuenta con los soportes de la ejecución completa; respuesta que remitieron a los tres (3) días pero los documentos suministrados por el IPES, en medio magnético, no cumplen los requisitos básicos determinados en la solicitud de la información, las actas de entrega a los beneficiarios carecen de su correcto diligenciamiento y de firmas y valores de los bienes entregados para soporte de las unidades productivas de los beneficiarios. Es de anotar, que el contrato fue adicionado en \$484.millones, con el fin de hacer seguimiento a las 190 unidades productivas.

El Instituto, para dar cumplimiento a las metas de los proyectos, y objeto social, realiza contratación con terceros erogando gastos adicionales que se ven reflejados en contratos de prestación de servicios, teniendo una nómina para el manejo de cada proyecto; gastos que nos están acordes con el contrato.

La adición no se justifica, porque en los estudios previos, el objeto contractual y obligaciones estipuladas en el contrato ya se había contemplado el seguimiento a las unidades productivas; no es una actividad nueva, ni se requieren mayores recursos como se observa en los estudios previos; además evaluado y realizado el seguimiento con corte a 30 de julio de 2015, las actas que se suscriben, como documento soporte de la entrega de recursos a **63** beneficiarios, se refleja que se ha entregado tan solo **\$484.9** millones, que corresponden al **19%** de ejecución, es decir, aún falta por entregar **\$ 2.458** millones, que equivale al **80.1%**, para 127 beneficiarios por atender, lo que significa que aún se tienen recursos disponibles sin ejecutar, no obstante, la entidad solicitó adicionar el contrato.

Se vulneran los principios de planeación y economía en la contratación estatal previstos en los artículos 209 de la Constitución Política de Colombia, 25 de la Ley 80 de 1993, el literal k) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, los artículos 2º y 3º de la Ley 87 de 1993, el Literal b. del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 y el Numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior, evidencia falencias en la planeación de esta contratación pública, pues desde el contrato de prestación de servicios que inicialmente se celebró, debía brindarse la orientación, capacitación y asesoramiento tendiente a que las 190 unidades productivas creadas y conformadas por personas con discapacidad y adulto mayor de la población en condición de víctima del conflicto armado, quedaran lo suficientemente fortalecidas para propender por sí mismas por una perdurable sostenibilidad en el tiempo de cada una de las unidades de negocio y/o iniciativas productivas que se crearon por medio del presente proyecto.

La situación presentada, ocasiona posibles riesgos de los recursos públicos, por cuanto no soluciona la problemática de la población objeto del contrato, como tampoco se cumplen las metas del Plan de Desarrollo y por lo tanto se determina una observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria.

**Análisis de la respuesta:** Los argumentos de la respuesta no desvirtúan los hechos frente al presunto incumplimiento por parte del contratista en la obligación No. 20 del contrato “*entregar sistematizada, saneada toda la información del contrato (soportes, base de datos de atención, expedientes, documentos financieros entre otros.)*”, ocasionando una afectación en el seguimiento que debe ejercer el supervisor, ya que es responsabilidad de éste contar con los informes y soportes del avance del contrato, previos al pago, para que este se realice de conformidad con los avances realizados.

Así mismo, mediante Acta del 25 de septiembre del presente año suscrita con la administración, esta reconoce y aduce que la información, se encuentra en las instalaciones del contratista; y que por falta de coordinación y comunicación entre las dependencias no se entregó oportunamente, debiendo estar en poder del sujeto de control.

De otra parte, conforme a lo establecido en la Constitución Política el ejercicio de control fiscal frente a la Contratación Estatal se ejerce de manera posterior y selectiva, es decir, la evaluación puede efectuarse una vez se han agotado los tramites de legalización y perfeccionamiento de los respectivos contratos, o una vez realizadas erogaciones por avance de los mismos.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria; el cual se trasladará a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia y deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

3.5.2 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$69.900.000, frente a los Convenio de Asociación No. 536 del 16 de Diciembre de 2014 y el Convenio de Asociación No. 542 del 18 de diciembre de 2014, por el pago de cánones de arrendamiento sin que los beneficiarios hicieran uso de ellos.

#### **Convenio de Asociación No. 536 del 16 de diciembre de 2014**

El IPES y la Asociación Alquis Al-Qs, suscribió el Convenio de Asociación No. 536 de 2014, cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con entidad sin ánimo de lucro con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público a través de la conformación, acompañamiento y seguimiento de veintitrés (23) unidades productivas integradas por personas adulto mayor de la ciudad de Bogotá.”*

El valor inicial fue de \$557.6 millones, de los cuales; el IPES, aportó en dinero \$497.9 millones y por parte la Asociación Alquis, aportó en dinero de \$59.7 millones, con un plazo de ejecución de seis (6) meses y fecha de inicio del 18 de diciembre de 2014.

Mediante Otrosí N° 1, del 30 de diciembre de 2014, se modificó el primer desembolso al 40% del valor de los aportes del IPES, luego de ejecutado el 15% de las actividades del convenio y un segundo desembolso correspondiente al 40% del valor de los aportes, cuando se hubiera ejecutado el 50% de las actividades del mismo.

De otra parte, mediante el Otro si No. 2 y prórroga No. 1, del 17 de junio de 2015, se modifica nuevamente el valor del segundo desembolso correspondiente al 40% del valor de los aportes, una vez ejecutado el 55% de las actividades del mismo; un tercer desembolso correspondiente al 15% del valor total de los aportes, una vez ejecutado el 80% y cuarto y último desembolso correspondiente al 5% del valor de los aportes del IPES, ejecutado el 100%, el cual se prórroga por el término de dos (2) meses; y el 17 de agosto de 2015, presenta una segunda prórroga por el término de un (1) mes.

Conforme a lo anterior, el pago por ejecución del convenio se soporta en las copias de las órdenes de pago con sus respectivos comprobantes de egreso:



CUADRO 9  
CONVENIO DE ASOCIACIÓN NO. 536 DE 2014

Valor en millones de pesos

ORDEN DE PAGO	FECHA	VALOR	Comprobante de egreso No.	FECHA	VALOR
256	09-febr-15	\$199.2	503	10-febr-15	\$199.2
1315	10-jun-15	\$199.2	2309	16-jun-15	\$199.2
2296	8-sept-15	\$74.7	3726	10-sept-15	\$74.7
<b>TOTAL</b>		<b>\$473.1</b>	<b>TOTAL</b>		<b>\$473.1</b>

Fuente: Tesorería del IDT

Tal como se observa en el cuadro 9, los pagos realizados de acuerdo a la forma de desembolso, con un porcentaje de ejecución del 84%, y conforme al informe financiero del 26 de agosto de 2015, folio 3987, el total aportado por el IPES a la fecha señalada asciende a la suma de \$473.1.

Caracterizadas las 23 unidades productivas que se conformaron, se observa lo siguiente:

CUADRO 10  
CONVENIO DE ASOCIACIÓN NO. 536 DE 2014

Valor en millones de pesos

No.	BENEFICIARIO	TOTAL COMPRADO	PENDIENTE COMPRAR ENTREGAR	POR Y/O	TOTAL A ENTREGAR POR BENEFICIARIO
1	Javier Sánchez	10.5	3.5		14.
2	Blanca León Tovar	13.7	0.3		14.
3	José Edilberto Camacho	11	3.		14.
4	Marco Alfredo Firacative	11.5	2.5		14.
5	Félix María Perdomo	12	2.		14.
6	Reinaldo Ivito	14.	0		14.
7	Ana Julia Mayorga	8.9	5.1		14.
8	Isabel Díaz	13	1.		14.
9	Rosa Elena Díaz	13	1.		14.
10	Leonor Suarez Vargas	9.4	4.6		14.
11	María Belén Calderón	11.3	2.7		14.
12	Daniel Guzmán	14	0		14.
13	Luis Amador León	11.6	2.4		14.
14	Ligia Imelda Barbosa	6.5	7.5		14.
15	Carlos Arturo Raigoso	14	0		14.
16	Gilberto Céspedes Sabogal	12.6	1.4		14.
17	Juan Bautista Rincón	10.4	3.6		14.
18	Magaly Esther Meza	13.8	0.2		14.
19	Gustavo Calderón Bolívar	1.4	12.6		14.



No.	BENEFICIARIO	TOTAL COMPRADO	PENDIENTE COMPRAR ENTREGAR	POR Y/O	TOTAL A ENTREGAR POR BENEFICIARIO
20	Daveiva Franco	14.	0		14.
21	Luz Miriam Tique	13.5	0.5		14.
22	Jorge Eliecer Vargas	4.1	9.9		14.
23	Gloria Mantilla Sarmiento	12.6	1.4		14.
TOTAL		<b>256.7</b>	<b>64.6</b>		<b>321.4</b>

Fuente: Balance General por beneficiario del 27 de agosto de 2015 (folio 4148)

Conforme a lo anterior, se puede determinar que si bien se le entregan los auxilios por el mismo valor a todos los beneficiarios, también es evidente que no todos reciben a tiempo el apoyo, teniendo en cuenta que existen algunos en donde se les entregó de manera inmediata pero a los demás solo paulatinamente, generando incumplimientos conforme al objeto del convenio, así como las obligaciones comunes a las partes, y particulares para cada uno de ellos.

En consecuencia, no se ejerció un adecuado seguimiento y control a este Programa, toda vez que desde el inicio del mismo, no se contó con una planeación adecuada, debido a una ausencia de controles que le permitiera aplicar los correctivos para cumplir cabalmente con el objeto del contrato.

Cuando se llevó a cabo la revisión del cronograma general del convenio de asociación, se evidenciaron una serie de actuaciones dentro de las cuales se contemplan la realización e impulso de programas y actividades de interés público a través de la conformación, acompañamiento y seguimiento a la población beneficiaria como parte del desarrollo del convenio, evidenciando que las fechas en que se suscribieron los contratos de arriendo presentan diferencia de mes a mes y medio, entre la suscripción y la entrega material, generando pagos de cánones sin que los beneficiarios hicieran uso de ellos, aunque ya habían sido entregados los auxilios, igualmente, no se encontró documentación soporte que sustente la entrega de los mismos, generando un presunto detrimento por valor de **\$46.1 millones**, tal como se presenta en el cuadro 11:

CUADRO 11  
CONVENIO DE ASOCIACIÓN NO. 536 DE 2014

Valor en millones de pesos

No.	BENEFICIARIO	FECHA ACTA DE ENTREGA DE AUXILIOS	FECHA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	VALOR DE ARRENDAMIENTO GLOBAL	VALOR DE ARRENDAMIENTO POR MES
1	er Sánchez	Sin soporte	Sin soporte	2	Sin especificar
2	nca León Tovar	Sin soporte	24-06-15	3.7	Sin especificar
3	é Edilberto macho	Sin soporte	Sin soporte	Sin soporte	Sin especificar
4	co Alfredo cative	8-08-15	24-06-15	1.2	600.000



No.	BENEFICIARIO	FECHA ACTA DE ENTREGA AUXILIOS	FECHA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	VALOR DE ARRENDAMIENTO GLOBAL	VALOR DE ARRENDAMIENTO POR MES
5	María Perdomo	8-08-15	24-06-15	1.2	600.000
6	Saldo Ivito	28-07-15	25-07-15	1	500.000
7	Julia Mayorga	Sin soporte	Sin soporte	2.4	600.000
8	Del Díaz	6-08-15	Sin fecha (4250)	1.8	600.000
9	La Elena Díaz	11-08-15	30-06-15	1.8	600.000
10	Don Suarez Vargas	Sin soporte	Sin soporte	1.8	600.000
11	La Belén Calderón	Sin soporte	Sin soporte	2.1	Sin especificar
12	Del Guzmán	30-07-15	Sin soporte	0	Sin especificar
13	Amador León	Sin soporte	Sin soporte	2.1	Sin especificar
14	La Imelda Barbosa	Sin soporte	Sin soporte	2.7	Sin especificar
15	Los Arturo Raigoso	1-08-15	1-07-15	3.3	660.000
16	Del Céspedes Logal	13-08-15	23-06-15	2.8	Sin especificar
17	Don Bautista Rincón	Sin soporte	Sin soporte	3.3	Sin especificar
18	Del Esther Meza	12-08-15	Sin soporte	0	Sin especificar
19	Del Calderón Var	Sin soporte	Sin soporte	0	Sin especificar
20	Del Eiva Franco	11-08-15	22-06-15	3.5	700.000
21	Miriam Tique	8-08-15	25-06-15	2.7	450.000
22	Del Eliecer Vargas	Sin soporte	Sin soporte	3.4	Sin especificar
23	Del Mantilla miento	31-07-15	9-07-15	2.4	800.000
<b>TOTAL</b>				<b>46.1</b>	

Fuente: Entrega de documentos soportes del 27 de agosto de 2015 de la asociación Alquis Al - Qs (folio. 3977)

### **Convenio de Asociación No. 542 del 18 de diciembre de 2014**

El IPES y la Asociación Alquis Al-Qs, suscribieron el Convenio de Asociación No. 542, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzo entre el instituto para la economía social IPES con entidad sin ánimo de lucro con el propósito de realizar las acciones tendientes a asegurar el fortalecimiento de veinte (20) unidades productivas culturales y diez (10) colectivos con personas que ostenten la calidad de víctimas del conflicto armado residentes de la ciudad de Bogotá D.C.; con la finalidad de promover su inserción como actores económicos competitivos dentro de los circuitos de la economía popular del distrito capital.”*

El valor del convenio fue de \$1.072 millones, de los cuales; el IPES aportó \$975 millones, amparados con el CDP No. 2778 del 4 de diciembre 2014 y la Asociación Alquis aportó \$97.5 millones, y tenía un plazo de ejecución de seis (6) meses con fecha de inicio del 18 de diciembre de 2014.



Los pagos por ejecución del convenio se soportan en las copias de las órdenes con sus respectivos comprobantes de egresos, estos se realizaron teniendo en cuenta la forma de desembolso pactada en el acápite de forma de pago, lo que se muestra a continuación:

CUADRO 12  
CONVENIO DE ASOCIACIÓN NO. 542 DE 2014

Valor en millones de pesos

ORDEN DE PAGO	FECHA	VALOR	Comprobante de egreso No.	FECHA	VALOR
258	9-febr-15	390	504	10 de febrero de 2015	390
ORDEN DE PAGO	FECHA	VALOR	Comprobante de egreso No.	FECHA	VALOR
1314	10-jun-15	390	2358	18 de junio de 2015	390
2295	8-sept-15	146.3	3725	10-sept-15	146.3
<b>TOTAL</b>		926.3	<b>TOTAL</b>		926.3

Fuente: Tesorería del IPES

Para éste caso, al caracterizar las 20 unidades productivas y las 10 colectivas, se observó lo siguiente:

CUADRO 13  
CONVENIO DE ASOCIACIÓN NO. 542 DE 2014  
UNIDADES PRODCUTIVAS

Valor en millones de pesos

No.	BENEFICIARIO	TOTAL COMPRADO	PENDIENTE COMPRAR ENTREGAR	POR Y/O	TOTAL A ENTREGAR POR BENEFICIARIO
1	Aida Esther Mosquera	12.3	\$4.5		\$16.9
2	Antonio José Arango	15.4	1.4		16.9
3	Bernardo Triana	16.9	0		16.9
4	Concepción Jansasoy	16.2	24		16.9
5	José Aladino Balaguera	13.7	3.1		16.9
6	Luisa Isabel Socarraz	12.8	4.0		16.9
7	María Lourdes Rodríguez	13.6	3.3		16.9
8	Gabriel Alape	14.0	2.9		16.9
9	Ángel Custodio Hermosilla	6.5	10.3		16.9
10	Dioselina moreno	13.8	3.0		16.9
11	Gustavo Adolfo escamilla	5.7	11.1		16.9
12	Dianis Elena gamarra	13.6	3.2		16.9
13	Luz Mila Jiménez	10.7	6.1		16.9
14	Luz Enith vaca	16.9	0		16.9



No.	BENEFICIARIO	TOTAL COMPRADO	PENDIENTE COMPRAR ENTREGAR	POR Y/O	TOTAL ENTREGAR POR BENEFICIARIO
15	Franklin muños	16.9	0		16.9
16	Rosa natividad Ariza	16.9	0		16.9
17	Luis Rubiel García	3.1	13.7		16.9
18	Nolmi Ruth popo	12.9	3.9		16.9
19	Yinci Amalia Londoño	12.2	4.6		16.9
20	Flor Amanda Ecue	16.9	0		16.9
<b>TOTAL</b>		<b>261.5</b>	<b>76.5</b>		<b>338</b>

Fuente: Balance General por beneficiario (fl. 5039)

De otra parte, se entregan auxilios sin tener una planeación adecuada, toda vez que a algunos beneficiarios se les entregan en su totalidad y a otros se les efectúan entregas parciales, tal como se muestra en el cuadro 14

CUADRO 14  
CONVENIO DE ASOCIACIÓN NO. 542 DE 2014 UNIDADES PRODUCTIVAS

Valor en millones de pesos

No.	BENEFICIARIO	FECHA ACTA DE ENTREGA DE AUXILIOS	FECHA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	VALOR ARRENDAMIENTO DE global	VALOR ARRENDAMIENTO O POR MES
1	Aida Esther Mosquera	Sin soporte	22-jun-15	3	1.
2	Antonio José Arango	22-agos-15	25-jun-15	3.2	800.000
3	Bernardo Triana	Sin fecha (fl.5101)	23-jun-15	1.	350.000
4	Concepción Jansasoy	1-agos-15	Sin registro	0	0
5	José Aladino Balaguera	8-agos-15	19-jun-15	2.1	700.000
6	Luisa Isabel Socarraz	Sin fecha (fl.5151)	20-jul-15	1.3	450.000
7	María Lourdes Rodríguez	Sin soporte	8-jun-15	3	1
8	Gabriel Alape	Sin soporte	Sin soporte	0	0
9	Ángel Custodio Hermosilla	Sin soporte	Sin soporte	0	0
10	Dioselina moreno	13-agos-15	15-jul-15	1.8	600.000
11	Gustavo Adolfo escamilla	Sin soporte	Sin soporte	0	0
12	Dianis Elena gamarra	Sin soporte	Sin soporte	0	0
13	María Luz Mila Jiménez	Sin soporte	Sin soporte	2.9	2.9
14	Luz Enith vaca	Sin fecha (fl.5249)	Sin soporte	0	0
15	Franklin muños	23-jul-15	23-jun-15	1.6	8
16	Rosa natividad Ariza	Sin fecha (fl.5281)	Sin soporte	0	0
17	Luis Rubiel García	Sin soporte	Sin soporte	0	0
18	Nolmi Ruth popo	20-agos-15	17-jun-15	750.000	250.000
19	Yincy Amalia Londoño	11-agos-15	16-jun-15	1.3	450.000



No.	BENEFICIARIO	FECHA ACTA DE ENTREGA DE AUXILIOS	FECHA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	VALOR DE ARRENDAMIENTO global	VALOR DE ARRENDAMIENTO POR MES
20	Flor Amanda Ecue	Sin soporte	22-jun-15	1.6	550.000
<b>TOTAL</b>				<b>23,8</b>	<b>9,8</b>

Fuente: Informe de la Asociación Alquis del 2 de septiembre de 2015. (Folio 4675)

En consecuencia, según lo observado, se presentan diferencias entre la suscripción de los contratos de arriendo y la fecha de las actas de entrega, así como otros en los que no se les han cancelado ningún mes y sin soportes que acrediten la entrega de los auxilios, generando un presunto detrimento por valor de **\$23,8 millones**.

Se observa que no se cumple con el fin esencial del Estado de promover la inserción de los Beneficiarios relacionado en el cuadro 14, como actores económicos competitivos; toda vez que realizada la evaluación a los convenios mencionados, se evidenció presuntamente el incumplimiento por parte del supervisor asignado por la entidad contratante frente a la labor de seguimiento mes a mes conforme lo establecido y estipulado en la normatividad vigente.

De otra parte, se observó que la Asociación Alquis solicitó adiciones que a la fecha de este informe no se han concretado, sin embargo, de presentarse este hecho se estaría frente a un riesgo toda vez que no se ha cumplido con lo establecido en los cronogramas.

En consecuencia, se incumple lo estipulado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el Artículo 6ª de la Ley 610 de 2000, el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 3ª literal a), c) y d) de la Ley 87 de 1993, artículo 24 literal c), artículo 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993.

Se observó ausencia de mecanismos de control y seguimiento durante el desarrollo de las tareas derivadas de la función de supervisión, lo que genera un posible riesgo de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los contratistas, estipulados en cada minuta.

En virtud de lo expuesto, se origina para el supervisor la obligación no sólo de rendir certificaciones de cumplimiento de las obligaciones contractuales, sino también el de entregar informes pormenorizados que den cuenta de la idoneidad de las obligaciones contraídas en los Convenios de Asociación descritos, configurando una observación administrativa con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por valor de **\$69.900.000**, suma de los pagos realizados por concepto de los arriendos.

**Análisis de la respuesta:** Valorada la respuesta de la administración, ésta no desvirtúa ni aporta nuevos argumentos, ni documentos; por lo tanto, se confirma que se entregan materiales e insumos a los beneficiarios sin tener una planeación adecuada, toda vez que se hacen entregas parciales, y se suscriben los contratos de arriendo con anterioridad de mes a mes y medio sin que los beneficiarios hagan uso del inmueble y generando pagos de cánones sin poder utilizar el inmueble o poner a funcionar la unidad productiva.

Así mismo, ante la afirmación de la entidad: “(...) es importante señalar que el convenio se encuentra en ejecución y no ha sido liquidado, por lo tanto a esta altura del proceso de contratación no se puede establecer un detrimento patrimonial (...)”, este Ente de Control, en ejercicio de la función fiscalizadora, como lo ordena la Constitución y la Ley, realiza la actuación de manera posterior y selectiva conforme al artículo 267, inciso segundo, de la Constitución Política de Colombia.

Con base en lo descrito anteriormente, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$69.900.000**; el cual debe ser trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia y ser incluido en el plan de mejoramiento.

3.5.3 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal y disciplinaria de los Contratos de Arrendamiento No. 186 del 24 de enero de 2014 y No. 305 del 8 de septiembre de 2014, en cuantía de \$125.280.000. Por suscribir contratos de arrendamiento para reubicación de vendedores informales cuando los puntos comerciales que administra la entidad se encuentran en un porcentaje significativo desocupados

El IPES y Carlos Alberto Carvajal Salazar y Gloria Inés Castaño Botero, suscribieron los **Contratos de Arrendamiento No. 186 del 24 de enero de 2014 y No. 305 del 8 de septiembre de 2014**, cuyo objeto es “*Arrendamiento de los inmuebles ubicados en la calle 13 no. 19 - 81 y en la calle 13 no. 19 - 85 de la localidad de los Mártires, con matrícula inmobiliaria No. 50c- 338083 y 50c- 536955, inmuebles que serán utilizados por el instituto para la economía social IPES para dar continuidad a la reubicación comercial temporal de los vendedores informales de la localidad de los Mártires.*”

De los cuales, el valor inicial de los contratos fue de \$62.6 millones, de los cuales el IPES, aportó mensualmente de forma anticipada, dentro de los primeros 10 días hábiles de cada mes el valor de \$10.4 millones, previa certificación expedida por el



supervisor del contrato, con un plazo de ejecución de 6 meses y fecha de inicio del 11 de febrero de 2014 y 24 de septiembre de 2014.

Conforme a la evaluación realizada a los contratos mencionados; se evidenció el incumplimiento por parte del supervisor asignado teniendo en cuenta la labor de seguimiento que conforme a lo establecido en cada contrato y estipulado en la normatividad vigente debía ser efectuado, toda vez que las actividades relacionadas con la supervisión de los contratos, no cuentan con las herramientas e instrumentos necesarios que garanticen la efectividad de la gestión, conllevando a que las tareas de supervisión para los contratos se restrinjan a diligenciar un documento denominado *“formato informe de ejecución de contratos y/o convenios”*; situación que no permite reflejar la actividad de los supervisores frente al seguimiento que se debe realizar en la ejecución de los mismos, es decir, simplemente se limitan a la expedición de un certificado, sin ningún soporte, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

En la justificación no es clara cuando el IPES indica que *“(...) para la ubicación de los beneficiarios del punto comercial GRAN PLAZA COMERCIAL CALLE 13 y una vez hecho un estudio de mercado minucioso donde se consultó el precio del canon de arrendamiento de otros predios aledaños, no fue posible obtener un lugar bajo las mismas características y con los mismos precios ofrecidos”*, se evidencia que no se encuentra documentación que sustente la presentación de otras ofertas en donde se pueda justificar que ésta era la propuesta más favorable; así mismo, no refleja ni el número de beneficiarios ni el número de puntos comerciales que serían utilizados.

De otra parte, pese a que el IPES, cuenta con una estrategia para generar ingresos a los vendedores informales, se evidencia que se tienen puntos comerciales desocupados, por lo que no es coherente que se arrienden estos inmuebles, debido a que la desocupación es significativa y se tiene un efecto e impacto frente a la política de restitución del espacio público con cuatro predios: Plaza España, Caseta Feria Popular Cachivaches, Supermercado la Esperanza y Gran Centro Comercial Calle 13, donde en visitas realizadas por este Ente de Control, se denota que existen puntos comerciales que se encuentran desocupados o abandonados.

Por lo anterior, se transgrede lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 3ª literal a), c) y d) de la Ley 87 de 1993, artículo 24 literal c), artículo 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993.

La situación evidenciada se origina por la falta de control y seguimiento a los recursos erogados frente al canon de arrendamiento de los contratos suscritos con Carlos Alberto Carvajal Salazar y Gloria Inés Castaño Botero.



Estos contratos de arrendamiento, por lo descrito anteriormente no se debieron celebrar, teniendo en cuenta que hay oferta de puntos comerciales desocupados o sin uso que pudieron ser reutilizados por los Beneficiarios de estos contratos, generando una observación administrativa con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por valor de \$125.280.000.

**Análisis de la respuesta:** Los argumentos citados en la respuesta de la entidad, no desvirtúan los aspectos comunicados en el informe preliminar por este Ente de Control, por cuanto existen puntos comerciales desocupados desde hace tiempo, sin que sean asignados para la reubicación de los 90 vendedores y contrario, se suscriben contratos de arrendamiento que generan mayores costos.

Adicionalmente, no allegan los soportes pertinentes que desvirtúen el incumplimiento por parte del supervisor asignado teniendo en cuenta la labor de seguimiento, y los informes se limitan a diligenciar un documento denominado *“formato informe de ejecución de contratos y/o convenios”*.

Con base en lo descrito anteriormente, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía **\$125.280.000.**, el cual debe ser trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia y ser incluido en el plan de mejoramiento.

*3.5.4 Observación administrativa con presunta incidencia fiscal y disciplinaria del Contrato de prestación de servicios No. 149 del 20 de marzo de 2013, en cuantía \$61.266.560. Se acepta la respuesta*

El Instituto Para la Economía Social y la Fundación Social Vive Colombia, suscribió el **Contrato de prestación de servicios No. 149 del 20 de marzo de 2013**, cuyo objeto es: *“Prestación de servicios de apoyo logístico para la realización del seminario denominado tercer encuentro distrital de vendedores informales, organizacionales y líderes”*

El valor del convenio fue de \$134.1 millones, de los cuales el IPES aportó el 100%, *que cancelará de acuerdo a las cantidades y servicios requeridos por el supervisor.*

Lo anterior, conforme a los estudios previos, solicitud de disponibilidad presupuestal No. 615 del 19 de marzo de 2013 y certificado de registro presupuestal No. 560 de 2013, con plazo de ejecución de 5 días y acta de inicio del 21 de marzo de 2013.

En el Informe de supervisión del contrato, el supervisor manifestó que *“el contratista en cumplimiento del objeto contractual y de acuerdo a las necesidades de la Entidad cumplió a cabalidad con la logística requerida para la legalización del Tercer encuentro Distrital de vendedores informales, organizaciones y líderes, prestando un servicio que cumplió a cabalidad con las*



*expectativas del IPES*”. Este ente de Control luego de revisado el documento denominado “*informe de ejecución de contratos y/o convenios*”, periodo de ejecución del 21 de marzo de 2013 al 25 de marzo de 2013, evidencia que se presenta incumplimiento de las funciones del supervisor, toda vez que no presentó informe detallado del cumplimiento de cada una de las obligaciones o actividades contractuales pactadas.

Conforme a lo anterior, se debe tener en cuenta, que de acuerdo a las obligaciones específicas en los numerales 3, 6, 7 al 12, indican que los elementos requeridos para el desarrollo del objeto del contrato se solicitan solo por el término de 2 días y así mismo; en la factura presentada por Vive Colombia indica ese mismo tiempo para la utilización de los mismos elementos, teniendo en cuenta que se requería para 5 días, tiempo en que se realizaría la actividad.

Teniendo en cuenta que el valor total del contrato era de \$134.1 millones, dividido en 5 días resulta un valor por día de \$26.8 millones, lo que indica que los 2 días en que se realizó la actividad debió costar \$53.6 millones, valor superior al que se desembolsó \$114.9 millones, situación que genera una diferencia por \$61.3 millones.

Por lo anterior, se estaría ante una presunta transgresión de lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 3ª literal a), c) y d) de la ley 87 de 1993, artículo 24 literal c), artículo 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993.

De conformidad con lo expuesto, se evidencia falta de planeación frente al convenio, eludiendo presuntamente las normativas vigentes y directrices establecidas por no proveer todas las condiciones o requerimientos necesarios para la debida y oportuna ejecución del mismo.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta que el contrato se canceló según lo convenido y que su ejecución no se dio por el término previsto, se constituye una observación administrativa con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por valor de \$61.266.560.

**Análisis de la respuesta:** Valorada la respuesta de la entidad, es primordial en primer lugar aclarar que con ocasión al DPC No. 1001 de 2015 y a fin de dar respuesta se realiza seguimiento al Contrato No. 149 del 20 de marzo de 2013, además que hace parte del plan de mejoramiento debido en que en la primera revisión se tuvo como resultado hallazgo fiscal No. 3.1.1.5 presentado en el Informe de Regular Período Auditado 2013 PAD 2014 de mayo de 2014, indica que se “*selecciono la propuesta más costosa y menos favorable al IPES generando un presunto detrimento*”

*patrimonial en cuantía de diez y ocho millones novecientos doce mil cuatrocientos pesos (\$18.912.400) M/cte.”.*

Seguimiento que permitió a este ente de control verificar que en el acta de liquidación del 12 de abril de 2013, existe un saldo a favor del IPES por valor de \$19.163.200, situación que se constituye en beneficio de control fiscal.

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación, porque revisadas las obligaciones del convenio se verificó que la duración del evento sería de dos días, lo cual no está ligado al plazo de ejecución pactado.

*3.5.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal al Contrato de Interventoría N° 550 de 2014, en cuantía de \$44.444.700, por cancelar los recursos sin presentar avance de obras civiles en las mismas proporciones e incumplir las labores de interventoría*

El IPES a través del Concurso de Méritos por sistema abierto IPES N° 04-2014, inicia el proceso de contratación de la *“interventoría técnica, administrativa, financiera, legal, social y ambiental”*, al contrato que resulte de la Licitación Pública N° 04 de 2014, contando con un presupuesto oficial de \$49.383.700, sustentado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 2485 del 21 de octubre de 2014 y luego del respectivo proceso, celebra el Contrato de Interventoría N° 550 de 2014, con la firma C.S.I. Construcciones, Servicios e Ingeniería E. U., cuyo objeto es: *“Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, legal, social y ambiental al contrato que resulte de la Licitación Pública N° 04 de 2014”*, por un valor inicial de \$49.383.001 y un plazo de ejecución inicial de seis (6) meses, el cual fue adicionado el 23 de julio de 2015, en \$16.461.200 y prorrogado en dos (2) meses, para un total de \$65.844.201 y un plazo de ocho (8) meses.

Luego de publicarse el proyecto de pliego de condiciones el 10 de noviembre de 2014 y el nuevo pliego de condiciones definitivo el 16 de diciembre de 2014, se presentan el 19 de diciembre de 2014, como oferentes 3 proponentes así: 1) C.S.I. Construcciones, Servicios e Ingeniería E. U., 2) Carlos A. Candanoza y 3) Unión Temporal Rozo Contreras.

Luego de la verificación jurídica y de las evaluaciones financiera y técnica respectivas por parte del Comité evaluador del IPES, se adjudica el Concurso de Méritos por sistema abierto IPES N° 04-2014, a la firma proponente C.S.I. Construcciones, Servicios e Ingeniería E. U., con quien celebra el Contrato de Interventoría N° 550 de 2014, suscrito el 30 de diciembre de 2014.



La forma de pago: 90% del valor del contrato se cancelará mediante pagos mensuales de acuerdo con los servicios prestados, acordes con el plazo de ejecución. 10% restante se pagará previo cumplimiento de las siguientes actividades: recibo por parte del supervisor (a) IPES mediante lista de chequeo y sus respectivos documentos que los respaldan, de los productos objeto del contrato, informe final aprobado por el IPES y suscripción y legalización del acta de liquidación del contrato. Los compromisos se soportaron con CDP 2485 del 21 de octubre de 2014 y CRP: 3016 del 30 de diciembre de 2014. El acta de inicio se suscribió el 27 de enero de 2015.

Con base en la evaluación de la ejecución del Contrato de Interventoría y de la revisión de los 7 Informes Mensuales, correspondientes al periodo de ejecución del contrato de Obra del 27 de enero al 26 de agosto de 2015, se estableció:

Tales informes con sus respectivos soportes fotográficos del avance de obra no sustentan los pagos aprobados al Contratista de Obra Unión Temporal Las Flores, toda vez que según la “forma de pago” establecida en el Contrato de Obra N° 544 de 2014: “Treinta por ciento (30%) del valor del contrato pasado el primer mes de ejecución del contrato posterior a la firma de Acta de Inicio y pagos mensuales proporcionales de acuerdo al porcentaje de ejecución hasta completar el 90% del valor del contrato y un último pago correspondiente al diez por ciento (10%) del valor del contrato a la liquidación”, luego del primer pago del 30% la firma Interventora aprueba 5 pagos parciales mensuales iguales de \$107.708.898 que corresponden cada uno al 12% del valor del contrato sin verificar ni reportar en sus informes el porcentaje real de ejecución de obra, condición necesaria para el pago respectivo. Como se evidencia en el cuadro 15.

CUADRO 15  
COMPARATIVOS PAGOS VS AVANCE DE OBRA CONTRATO No.544/14

Cifras en millones

PERIODOS AVANCE DE OBRA 2015	AVANCE REAL	VR EJECUCION REAL	AVANCE SEGUN INTERVENTORIA	DESEMBOLSOS PARCIALES
Enero 27 a febrero 26	1%	0	30%	269.3
Febrero 27 a marzo 26	2%	0	42%	107.7
27 de marzo a 26 de abril	4%	0	54%	107.7
27 de abril a 26 de mayo	5%	0	66%	107.7
27 de mayo a 26 de junio	20%	0	78%	107.7
27 de junio a 26 de julio	35%	314.1	90%	107.7
TOTAL				807.8

Fuente: Informes de Interventoría y ejecución del contrato.

Como se evidencia en el cuadro 15, a corte del 26 de mayo de 2015, una vez transcurridos 4 meses del inicio de obras, con base en los registros fotográficos, en las actas de comité de obra y en la bitácora de obra que figuran en el Informe Mensual de Interventoría N° 4, el Interventor reporta un avance del 66% pero las evidencias descritas permiten determinar que tan solo se han ejecutado actividades



preliminares en el predio tales como: excavaciones para redes, retiro de tabletas y adoquines, instalación de tuberías, rellenos en material granular y construcción de cajas de inspección por un valor de \$23.200.000 y la elaboración de un Módulo de Flores por un valor contractual de \$21.731.974, ítems que suman \$44.931.974 y equivalen a un 5% del valor del contrato y en consecuencia se establece que los pagos de los meses 2, 3 y 4 aprobados por la interventoría por valor de \$107.708.898 cada uno, no se ajustan a lo estipulado en la *“forma de pago: ... pagos mensuales proporcionales de acuerdo al porcentaje de ejecución”* establecida en el Contrato de Obra N° 544 de 2014, objeto de la presente Interventoría.

Adicionalmente y no obstante, el escaso avance real de obra al 26 de mayo de 2015, para el 3 de junio de 2015, la Interventoría remite un oficio al IPES, avalando y aprobando una solicitud de adición del contrato de obra en valor inicial de \$438.991.829, que posteriormente se modifica a \$419.130.834 y una prórroga de 2 meses, argumentando que han surgido obras no presupuestadas, lo cual se constituye en un sobrecosto del contrato por *“ítems adicionales y obras complementarias”* no aprobados por el Comité de Contratación del IPES, según lo establece el numeral 14 del Anexo 2 de los Estudios Previos de la Licitación Pública N° 04 de 2014.

En Informe Mensual de Interventoría N° 7, que contempla el periodo del 27 de julio al 26 de agosto de 2015, el Interventor reporta que se han realizado 6 pagos del contrato de obra por valor total de \$807.792.428 que representan el 90% del valor del contrato inicial y 6 pagos del contrato de interventoría por valor total de \$44.444.700 que representan el 90% del valor del contrato inicial pero no obstante el 24 de agosto de 2015, le solicita al contratista de obra que presente un plan de contingencia porque *“observa con preocupación el avance de las obras” ... “recordando que hay un atraso considerable”* el cual se estima en un 45%, sin embargo, el 26 de agosto de 2015, solicita al IPES, que programe el pago N° 7 por valor de \$377.242.054, que corresponde al 90% del valor del contrato adicional.

Se vulneran los principios de economía, principio de planeación y de responsabilidad consagrados en los Artículos 25 y 26 y 53 y 54 de la Ley 80 de 1993 el cual se rige por las normas de contratación estatal, Artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013, así como el Artículo 3 de la misma norma, literal b) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993, Artículos 3° y 6° de la Ley 610 de 2000, numerales 1 y 3, del Artículo 34 del Capítulo II y numeral 31 del Artículo 48 del Capítulo I de la Ley 734 de 2002 y Artículos 82, 83 y 84, Artículo 11 del Decreto 777 de 1992.

Lo anterior demuestra el incumplimiento de las obligaciones del Interventor y de los supervisores y se contraviene lo estipulado en los artículos 83: SUPERVISION E INTERVENTORIA CONTRACTUAL. *“Con el fin de proteger la moralidad*



administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos” Artículo 84. “FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e Interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente, y el PARAGRAFO 3 “El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor” de la Ley 1474 de 2011 y los artículos 274 y 94 los cuales señalan la escogencia del contratista; el Decreto 1082 de 2015 y se ven vulnerados los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Por lo expuesto anteriormente, se han vulnerado los fines esenciales del Estado debido a que transcurridos 7 meses de los 8 de plazo del contrato, el avance de la obra es del 55%, pero se han girado recursos por el 90%, tanto del contrato de obra como del contrato de interventoría en cuantía de **\$44.444.700**. Además, se ha incumplido con las obligaciones generales y específicas estipuladas en el contrato de interventoría, por un deficiente control y seguimiento técnico, administrativo y financiero a las obras, lo cual denota negligencia en la verificación de las actividades de obra, de responsabilidad del interventor; situación que se ve agravada si se tiene en cuenta que el contrato de interventoría cuenta con supervisión por parte del IPES.

Lo anterior genera un presunto daño patrimonial por valor total de **\$44.444.700**, cifra que se le pagó al contratista, no obstante el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato, como se describió anteriormente.

**Análisis de la respuesta:** Valorada la respuesta de la entidad, con relación a la solicitud de pago N° 7 por valor de \$377.242.054, la interventoría al momento de solicitarle al IPES que programe dicho pago, monto adicional a los \$807.816.734 ya girados al contratista, desconoce el mismo requerimiento dirigido al contratista de



obra y fechado el 24 de agosto de 2015 en el cual le informa que *“observa con preocupación el avance de las obras”... “recordando que hay un atraso considerable”*. Esta auditoría determinó que para el 26 de agosto de 2015 la obra presentaba un avance del 55% y no obstante se le habían girado \$807.816.734 correspondientes al 90% del valor del contrato inicial de \$897.574.146 y por lo tanto tampoco era viable autorizar un pago adicional por \$251.478.500, que equivale al 60% del contrato adicional de \$419.130.834 para un total girado de \$1.059.295.234. Es decir, no obstante, se advierte el atraso no solo se ha girado el 90% sino que se adiciona el contrato.

En cuanto a que *“la interventoría de obra generó la autorización de pagos... por concepto de avance de obra... dicho avance no solamente está representado en obra civil... sino también en el proceso de fabricación de los módulos de ventas a instalarse allí”*, esta auditoría confirma que una vez analizados los 7 informes del interventor, las actas de comité de obra y la bitácora de obra se estableció que al corte del 26 de mayo de 2015, sólo se había llevado un módulo de flores al punto de instalación y no hay evidencia alguna de la fabricación simultánea de los demás 22 módulos de venta de flores ni de las 2 cafeterías, ni el módulo de baños y de reciclaje y mucho menos de su instalación en el predio de la calle 26 con avenida caracas. No obstante, tal situación, la interventoría presenta 5 cortes de obra con los cuales se autorizan pagos iguales de \$107.708.898 por concepto de supuestos avances parciales en los módulos descritos anteriormente, respecto de los cuales no hay constancia de la fabricación en la planta de producción fuera de Bogotá y por lo tanto no habían sido suministrados en la obra para la instalación definitiva.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por autorización de pagos por concepto de actividades no ejecutadas y por autorización de obras y de precios adicionales sin aprobación del comité de contratación del IPES en un monto de **\$44.444.700**. Se trasladará a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe formar parte del plan de mejoramiento.



3.5.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el Contrato de Obra N° 544 de 2014, en cuantía de \$311.708.581 por la falta de programación de obra, la demora en la construcción del prototipo de módulo de flores, la falta del personal profesional propuesto para dirección y residencia de obra, el deficiente seguimiento y control de la Interventoría por pago de obras no ejecutadas o por ejecución de obras adicionales no aprobadas por el Comité de Contratación del IPES, provocaron como consecuencia incumplimiento en el plazo contractual y por ende prórroga del contrato, sobrecostos en el valor global del mismo, deficiencia en la calidad de las obras y afectación a los beneficiarios de los módulos por la demora en la entrega.

El IPES inicia en octubre de 2014 el proceso de Licitación Pública N° 04 de 2014, con un presupuesto oficial de \$900.616.300, sustentado en el CDP N° 2486 del 21 de octubre de 2014 y luego del respectivo proceso celebra el Contrato de Obra N° 544 de 2014 con la firma Unión Temporal Las Flores, cuyo objeto es: *“Fabricación, suministro e instalación de 23 módulos de venta de flores, 2 cafeterías, 1 módulo de baños, 1 módulo de reciclaje y las obras civiles complementarias que permitan el funcionamiento del Punto comercial Flores de la Calle 26, administrado por el Instituto para la Economía Social – IPES”*, por valor inicial de \$897.574.146 y plazo de ejecución inicial de 6 meses, el cual fue adicionado el 22 de julio de 2015, en \$419.130.834 y prorrogado en 2 meses, para un valor total de \$1.316.704.980 y un plazo total de 8 meses.

Una vez revisados los Estudios Previos y Anexos Técnicos, se estableció que el proyecto Flores de la Calle 26, se estructuró con base en los diseños arquitectónicos, especificaciones técnicas y presupuesto general y detallado proporcionado por el IPES y producto del Contrato de Consultoría N° 300 de 2013, realizado por la firma OBRAESTUDIO S.A.S.

En el numeral 5.2. de los Estudios y Documentos Previos, el IPES, definió un presupuesto oficial de \$900.616.300, *“el cual incluye costos directos, indirectos, impuestos nacionales y distritales y demás gastos en los que deba incurrir el contratista en la ejecución del objeto contractual”*, discriminando los valores por módulos o ítems de manera general según el cuadro 16.

CUADRO 16  
PRESUPUESTO FLORES 26

En pesos

ITEM	VALOR UNITARIO	CANTIDAD	VALOR TOTAL
Basuras	16.915.000	1	16.915.000
Café	24.310.000	2	48.620.000
Flores	21.885.000	23	503.355.000



Wc	82.883.000	1	82.883.000
Proy. Electrico	63.425.583	1	63.425.583
Proy. Hidráulico	35.315.000	1	35.315.000
Subtotal			750.513.583
A.I.U. (20%)			150.102.717
<b>Total Construcción</b>			<b>900.616.300</b>

Fuente: Revisión Presupuesto Flores 26, IPES, Mayo 27 de 2014.

Es importante precisar que este presupuesto presenta inconsistencias en las cifras ya que no incluye el monto del IVA / utilidad, el cual si figura en el Anexo 6 o formato de Propuesta Económica, hecho que refleja una deficiente planeación.

Adicionalmente, en el Anexo 3 el IPES, proporciona un presupuesto detallado de los ítems que componen el Módulos de basuras, de Café, de Flores y de Baños con presupuesto eléctrico e hidráulico, documento que no es presentado por el proponente y por lo tanto, no permite conocer los valores de cada uno de los ítems a desarrollar, generando inconsistencias en los precios unitarios que sirven de base para la ejecución presupuestal de la obra.

Dentro de los criterios para seleccionar la oferta más favorable señalados en el numeral 6, la entidad exige como personal para dirección y ejecución de la obra el siguiente: *Un (1) director de obra, con experiencia profesional mayor o igual a siete (7) años y experiencia específica mayor a igual a cinco (5) años... y un Residente de obra, con experiencia profesional mayor o igual a cinco (5) años y experiencia específica mayor a igual a tres (3) años...* además de la Experiencia general del proponente en obra soportada en contratos de construcción y/o adecuación de edificaciones dotacionales, comerciales, institucionales y espacios urbanos de uso público. La UNION TEMPORAL LAS FLORES, presenta en el formato N° 5 como recurso humano profesional un ingeniero civil para el cargo de Director de Obra, quien a su vez forma parte de la Unión Temporal y un Ingeniero Civil para el cargo de Residente de Obra.

Luego de publicarse el Proyecto de Pliego de Condiciones el 4 de noviembre de 2014 y el Pliego de Condiciones Definitivo el 24 de noviembre de 2014, se presenta el 4 de diciembre de 2014 como único oferente la UNION TEMPORAL LAS FLORES, compuesta por la firma SOLINE S.A.S. y un Ingeniero Civil, con porcentajes de participación del 90 y 10 % respectivamente, siendo el Ingeniero Civil quien aporta la totalidad de la Experiencia General en Obra requerida en la Licitación.

Así mismo, en el Anexo 6 la UNION TEMPORAL LAS FLORES, presenta su Propuesta Económica por valor de \$897.574.145,64, pero no discrimina los valores específicos por ítem según el Anexo 3 definido por la entidad contratante.



Luego de la verificación jurídica y de las evaluaciones financiera y técnica respectivas por parte del Comité evaluador del IPES, mediante Resolución N° 538 de 2014 la entidad contratante adjudica la Licitación Pública N° 04 de 2014, al proponente UNION TEMPORAL LAS FLORES, con quien celebra el contrato de obra N° 544 de 2014, suscrito el 23 de diciembre de 2014.

Forma de pago: 30% del valor del contrato pasado el primer mes de ejecución posterior a la firma de Acta de Inicio, 60% en pagos mensuales proporcionales de acuerdo al porcentaje de ejecución hasta completar el 90% del valor del contrato y 10% del valor del contrato a la liquidación.

Los compromisos se soportaron con CDP 2486 del 21 de octubre de 2014 y CRP: 2751 del 23 de diciembre de 2014. El acta de inicio se suscribió el 27 de enero de 2015.

Con base en el análisis de los Estudios previos, los anexos técnicos, el proyecto de pliego de condiciones y los pliegos definitivos, así como los informes de ejecución del contrato, los planos arquitectónicos del proyecto y los informes mensuales de interventoría de la firma Construcciones, Servicios e Ingeniería E.U. de enero 27 a agosto 26 de 2015, se estableció que:

Dado que el proyecto contempla principalmente la fabricación, suministro e instalación de 23 módulos de flores similares con base en los diseños arquitectónicos, especificaciones técnicas y presupuesto general y detallado proporcionado por el IPES, en los Estudios y Documentos previos se definió adelantar los siguientes pasos: *1. Suministrar la programación de obra y 2. Fabricar un modelo previamente a la elaboración en serie de los demás módulos.* Para ello se contaba con una etapa inicial de 5 días para estudiar los planos y detalles y durante la elaboración del modelo, determinar los eventuales problemas constructivos. Adicionalmente, en el Anexo 3, el IPES proporciona un presupuesto detallado de los Módulos de basuras, de Café, de Flores y de Baños con presupuesto eléctrico e hidráulico y un cronograma de ejecución de las obras dividido en 7 fases.

Según lo establecido en el Pliego de Condiciones, *“el contratista deberá ejecutar el contrato de obra con el recurso humano presentado en la propuesta”*, lo cual aplica para todo el desarrollo de las obras civiles y de la instalación de los módulos en obra. Al respecto y con base en las Actas de Comité de obra y en los informes de interventoría, se constató que los ingenieros civiles propuestos como director de obra y como residente de obra, nunca estuvieron en la Dirección y ejecución de la obra ni fueron remplazados por otros de iguales o mayores calidades, ocasionando con ello problemas de calidad e incumplimiento en el desarrollo de las obras. No obstante, la interventoría en sus comunicados dirigidos al contratista si hace alusión al



incumplimiento de los requisitos del personal contratado para la obra, pero sin embargo, no se tomaron medidas que subsanaran esta situación y en cambio se firman las certificaciones de cumplimiento para el pago, lo cual se constituye en incumplimiento.

Transcurridos 4 meses del inicio de obras, el Interventor en el informe mensual N° 4 reporta un avance de obra del 66% que no corresponde con las escasas actividades preliminares realizadas en el predio tales como: excavaciones para redes, retiro de tabletas y adoquines, instalación de tuberías, rellenos en material granular y construcción de cajas de inspección por un valor de \$23.200.000 y la elaboración de un Módulo de Flores por un valor contractual de \$21.731.974, ítems que suman \$44.931.974 y equivalen a un 5% del valor del contrato, situación que no se ajusta a lo estipulado en la *“forma de pago: ... pagos mensuales proporcionales de acuerdo al porcentaje de ejecución”* establecida en el Contrato de Obra N° 544 de 2014.

No obstante lo anterior, la Interventoría decide aprobar una adición del contrato en valor de \$419.130.834 y una prórroga de 2 meses lo cual se constituye en un sobrecosto del contrato por obras adicionales avaladas por la Interventoría pero no aprobadas por el Comité de Contratación del IPES, según lo establecido en el numeral 14 del Anexo 2 de los Estudios Previos de la Licitación Pública N° 04 de 2014.

El presupuesto detallado del Anexo 3, no fue exigido por la entidad a los eventuales proponentes a tal punto que la única oferta presentada no discrimina los costos unitarios de cada ítem y por lo tanto durante el desarrollo de la obra no se cuenta con estos precios para determinar el avance presupuestal en las obras realmente ejecutadas, hecho aún más grave por la nula presencia en obra de los profesionales propuestos por la Unión Temporal.

Una vez revisados los diseños arquitectónicos y confrontados con las especificaciones técnicas, el presupuesto general y el detallado, de los 23 módulos de flores proporcionados por el IPES y producto del Contrato de Consultoría N° 300 de 2013, se estableció que algunos ítems tales como: el cerramiento tipo metecno disminuye su cantidad de 35.60 m<sup>2</sup> a 26.90 m<sup>2</sup>, es decir 8.70 m<sup>2</sup> a \$132.250 por módulo, para un menor valor por módulo de \$1.150.575 y por los 23 módulos de \$26.463.225, el cielo raso en listones a razón de \$720.000 por módulo no se ejecuta y arroja un menor valor por los 23 módulos de \$16.560.000 y el soporte medidor a razón de \$138.000 por módulo no se ejecuta y arroja un menor valor de \$3.174.000, de tal manera que el valor inicial por módulo de \$21.731.974 se reduce a \$19.723.399, pero la entidad no hace un estudio juicioso de las cantidades reales del módulo prototipo y al contrario aprueba una adición de \$9.713.902 por módulo, para

un total adicional por los 23 módulos de \$223.419.766, que corresponden a un incremento injustificado del 44,7%, afectando la calidad de los productos ofrecidos.

Se observó además que la entidad no realizó un exhaustivo estudio de las obras contratadas y de la pertinencia de las obras adicionales reportadas por el contratista y el interventor, que afectaron el valor inicial del contrato y exigieron una adición que no está debidamente justificada.

Así mismo, se aprobaron algunas obras adicionales no previstas tales como: demolición de loseta en concreto y adoquín de la plazoleta por un valor global de \$10.432.153 cuando en realidad se trató del retiro de las piezas existentes, el suministro e instalación de loseta en concreto, adoquín y sardinel por un valor global de \$55.356.556 cuando en realidad se instalaron varias de las piezas preexistentes en la plazoleta y en menor cantidad algunas piezas nuevas, el ítem de aseo y limpieza de la plazoleta por \$9.900.106, actividad que debe ser asumida por el contratista porque es quien ha utilizado la plazoleta para sus labores y el ítem de trámites ante la E.A.A.B. por valor de \$12.600.000, actividad que ya había sido pactada contractualmente por un valor de \$2.850.000. Las anteriores actividades no previstas fueron aprobadas por el Supervisor del IPES y suman un valor de \$88.288.815, pero no fueron aprobadas por el Comité de Contratación del IPES, según lo establecido en el numeral 14 del Anexo 2 de los Estudios Previos de la Licitación Pública N° 04 de 2014 y por lo tanto le generan sobrecostos a la entidad.

Cabe agregar que según acta de visita realizada por el equipo auditor a la obra el 25 de septiembre de 2015, un día antes de la terminación del plazo contractual; todos los 23 módulos están inconclusos, los módulos de baño y reciclaje están en ejecución, los 2 módulos de cafetería no se han terminado ni instalado y las obras civiles están inconclusas.

Las deficiencias detectadas por este Ente de Control, incumplen los fines esenciales del Estado consagrados en los principios de economía, planeación y responsabilidad que desarrollan los artículos 25 y 26 y 53 y 54 de la Ley 80 de 1993, así como el artículo 3 de la misma norma, literal b) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, artículos 3° y 6° de la Ley 610 de 2000, numerales 1 y 3, del artículo 34 del Capítulo II y numeral 31 del artículo 48 del Capítulo I de la Ley 734 de 2002 y artículos 82, 83 y 84, artículo 11 del Decreto 777 de 1992. Así mismo, se vulnera en primer lugar lo pactado en los términos contractuales y no se hace uso de las medidas necesarias para exigir el cumplimiento oportuno del contrato.

Los pasos definidos, no se cumplieron toda vez que el contratista no presentó una programación de obra oportuna y el prototipo de Módulo de flores tan solo se entregó en la obra 4 meses después de iniciado el contrato, hechos que afectaron la



ejecución del proyecto y generaron la prórroga de 2 meses. Este retraso a su vez generó mayores costos de obra como en efecto sucedió porque tuvieron que adicionar y prorrogar el contrato.

Debido a lo expuesto, se puso en riesgo el alcance del objeto contractual, en el tiempo previsto y los costos estimados, perjudicando a los ciudadanos y a los beneficiarios del proyecto. La falta de programación de obra, la demora en la construcción del prototipo de módulo de flores, la falta del personal profesional propuesto para dirección y residencia de obra, el deficiente seguimiento y control de la Interventoría por pago de obras no ejecutadas o por ejecución de obras adicionales no aprobadas por el Comité de Contratación del IPES, provocaron como consecuencia incumplimiento en el plazo contractual y por ende prórroga del contrato, sobrecostos en el valor global del mismo, deficiencia en la calidad de las obras y afectación a los beneficiarios de los módulos por la demora en la entrega, irregularidades que conducen a determinar un presunto daño patrimonial estimado en \$223.419.766 por sobrecostos en los 23 módulos y de \$88.288.815, por precios no aprobados debidamente.

#### Evaluación a la contratación producto de insumos de auditoría por AZ y DPC

El equipo auditor procedió a solicitar los avances realizados por la entidad con relación a los temas que son motivo de la auditoría de desempeño respecto a las quejas, peticiones y reclamos interpuestos ante el Instituto para la Economía Social para lo cual mediante oficio con radicado de la Contraloría No. 90000-08 del 15 de septiembre de 2015, se solicitó a la administración del IPES, informara las respuestas entregadas a los quejosos, los avances que se hubieran surtido a la fecha en cada una de las actuaciones y las que como consecuencia del estudio realizado para proyectar la respuesta, surgieran en procura de la defensa de los derechos de quienes se sintieran vulnerados por la falta de gestión o que con ocasión de ésta así lo consideraran.

**Análisis de la respuesta:** Analizada la respuesta de la entidad y teniendo en cuenta que el Contrato de Obra N° 544 de 2014 se fundamenta en los valores señalados en el Anexo 6 Propuesta Económica presentada por el contratista, la cual incluye un rubro del 7% de imprevistos sobre el costo directo de obra, esta auditoría considera que este componente del presupuesto ampara eventualidades que puedan surgir por cambio de precios o de condiciones de ejecución de la obra y el argumento del incremento del dólar no es válido para sustentar la adición del contrato en mención, toda vez que se entiende que el contrato se suscribe el 23 de diciembre de 2014 y la ejecución se adelanta durante el año 2015 bajo los precios contractuales pactados.



Por otra parte, se confirma la situación encontrada por este ente de control, respecto de los sobrecostos que originaron la adición del contrato inicial cuando la entidad cita que *“las entidades pueden adoptar sus mecanismos de control en pagos futuros, ... frente a lo cual la entidad ya impartido recomendaciones frente a las posibles actividades negativas, de tal manera que se ajuste y se guarde armonía entre el valor de las obras a un valor real ejecutado”*, debido a que de ninguna manera se puede justificar un mayor valor para obras cuando para esta época el avance lo constituían tan solo obras preliminares.

Respecto de la presencia del personal exigido en los pliegos de condiciones, para efectuar las funciones de dirección y residencia de obra, la entidad cita presuntas actas de comité de obra realizadas en Villavicencio y en Bogotá, de las cuales no hay evidencia que fueron suscritas por los profesionales propuestos por el contratista y avalados por la interventoría, ni reposan en los informes de interventoría, ni reportan en la bitácora de obra la situación de atraso que presentaba el contrato. La entidad agrega que *“no obstante se cree que los oficios o documentos enviados por el interventor no fueron contestados por el contratista”*, situación que confirma la falta de control y seguimiento por parte del interventor y del supervisor y por consiguiente no hay evidencias que soporten el cumplimiento de esta obligación contractual; máxime cuando es responsabilidad del sujeto de control poner a disposición del equipo auditor la información completa que soporta la contratación.

En cuanto a los menores costos de algunas actividades reportadas por esta auditoría en relación con las condiciones pactadas contractualmente, la entidad responde: *“la diferencia de costo también se está actualmente evaluando a favor de la entidad”*, confirmando con ello la falta de control y seguimiento por parte del interventor y del supervisor.

Se precisa por este ente de control que la auditoría se adelantó con base en la evaluación de la documentación presentada por el IPES, quien es el responsable de la misma y la justificación de la adición por parte de la entidad no cuenta con la debida aprobación por parte del comité de contratación, no obstante que la entidad argumenta que *“realizado en el mes de julio, como constata el acta de comité del cual se allegará copia respectiva que reposa en la Subdirección Jurídica y de Contratación”*, confirmando con ello que la entidad no cuenta con la información completa que soporta la ejecución y avance del contrato y no la pone a disposición de la Contraloría de Bogotá de manera oportuna.

Finalmente la entidad responde: *“hemos dado traslado de las inquietudes, observaciones y demás aspectos planteados por el órgano de control... a fin de que las mismas sean verificadas y revisadas y poder liquidar satisfactoriamente y sin detrimento o perjuicio para la entidad”*. Lo que permite comprobar lo observado y se presenta como compromiso de la entidad para salvaguardar el patrimonio público.



Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por sobrecostos en el valor de actividades contractuales y por obras adicionales no aprobadas debidamente en un monto global de **\$311.708.581** y se dará traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

*3.5.7. Hallazgo administrativo por el DPC-1250-14 por carencia de acciones tendientes a que se diera estricto cumplimiento a la normatividad interna*

Con ocasión de la petición radicada en este Ente de Control con el DPC número 1250 de 2014, se indicó “persecución por parte de un ciudadano y su familia, solicita que no se le quite la caseta que tiene en La Plaza España, el IPES mediante oficio 110107 del 09 de diciembre de 2014, respondió que se revisaría si la familia del señor en mención cumple a la luz de la Circular 182 de 2013 para que tengan los cuatro módulos que en ese momento ostentaban”. De otra parte el IPES señaló violación por parte de la quejosa respecto a la construcción no aprobada en el nivel superior del módulo asignado (232) de acuerdo al reglamento GD 180-07.

Por lo anterior se observa presuntas situaciones irregulares presentadas en el uso y aprovechamiento

Respecto a lo anterior, en desarrollo de la auditoría, se solicitó al IPES, se informará si finalmente dicha familia cumple con los requisitos a la luz del reglamento vigente, en caso contrario que acciones se adelantaron. Y si de la misma forma la peticionaria cumplió o realizó alguna acción que le permitiera continuar con su módulo. En caso contrario se le solicitó informar las acciones realizadas al respecto; ante lo cual en la respuesta dada al Equipo Auditor, el IPES no indicó ningún tipo de acción realizada frente a la situación enunciada tanto por la peticionaria como a las afirmaciones efectuadas por la Entidad.

Se observa falta de seguimiento por parte del IPES, en cuanto al cumplimiento de la normatividad interna, por parte de los usuarios de la Plaza España, conllevando a que los usuarios de los beneficios que ofrece el IPES, puedan verse afectados en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus derechos.

Razones por las cuales, presuntamente se contravienen los literales b, c, d y g de la Ley 87 de 1993.

**Análisis de la respuesta:** La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación, toda vez que frente a lo señalado por el IPES en relación a la violación por parte de la quejosa respecto a la construcción no aprobada en el nivel superior del módulo asignado 232 al reglamento GD 180-07, solo indica que requirió a la beneficiaria para



detener la construcción, sin que se aporte documento alguno que demuestre acciones tendientes a que se diera estricto cumplimiento a la normatividad interna.

Por lo tanto se configura el hallazgo administrativo y se debe incluir en el Plan de Mejoramiento de la Entidad.

*3.5.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de planeación y control frente al desarrollo de la fase precontractual del contrato No. 319 de 2015, por el DPC-1100-15.*

Con ocasión del derecho de petición No.1100-15 radicado en este Ente de Control y alcance mediante radicado 1-2015-19559 del 23 de septiembre de 2015, se enunciaron presuntas irregularidades en el proceso de selección abreviada literal H No. 2 de 2015 realizada por el IPES, cuyo objeto fue: *“PROMOVER LA CREACIÓN Y/O FORTALECIMIENTO DE 120 UNIDADES PRODUCTIVAS PARA MUJERES EN ALTO GRADO DE VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN A TRAVÉS DE LA PUESTA EN MARCHA DE ACCIONES DE ASESORÍA Y ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO, QUE CONTRIBUYAN AL EMPODERAMIENTO PRODUCTIVO Y A LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA POPULAR”*, de lo cual se observó que producto de dicho proceso, fue adjudicado el contrato de Prestación de Servicios No. 319 de 2015, el cual fue suscrito entre el IPES y la Fundación Mujer Nuevo Milenio – (FUNDAMIL) el día 23 de julio de 2015. El término del contrato es de 8 meses, el valor es de \$1.853 millones, el acta de inicio se realizó el día 4 de agosto de 2015; el valor girado a la fecha de esta auditoría es la suma \$353 millones que corresponde al primer desembolso pactado en el contrato.

En virtud de lo anterior, y una vez revisada la carpeta donde reposa la documentación de la etapa precontractual del referido contrato, se evidenció que el Asesor de Control Interno del IPES, mediante memorando 00110-817- 003867 de 10 de septiembre de 2015, dirigido al Director del IPES, informa los resultados de la verificación documental del proceso de selección abreviada literal H No. 02 de 2015, indicando presuntas irregularidades en el proceso precontractual que se refieren a lo siguiente:

- (...) *“Se evidencia “debilidad en el proceso de análisis y construcción de estudio económico para conocer el sector relativo al objeto, lo cual constituye una buena en materia de la promoción de la competencia en la contratación pública (...)*
- *No se tiene claridad frente a cuál es la población a cubrir con el referido contrato, dado que es el objeto del mismo con relación a los estudios previos se observa diferencias sustanciales.*
- *Lo documentos que la etapa, no evidencia los resultados a obtener una vez intervenido la población objeto de la contratación.*



- *Debilidades en la verificación de las propuestas económicas, dado que la Entidad solo se cuenta con un profesional que tiene la experticia para realizar dicha labor, situación puede llevar a una posible sobrecarga laboral y a la exposición de riesgos (...)*
- *Carencia de la firma del profesional, que elabora el documento “módulo de identificación del problema o necesidad”*
- *Considerando que el valor que se fijó como presupuesto es por \$1.887.188.003, se pudo evidenciar la carencia de un estudio de mercado que respalde dicho valor.*
- *No se observaron cotizaciones para fijar presupuesto, y se Han adquirido servicios similares antes por el IPES.*
- *Se observa documento denominado “análisis económico del sector” pero dicho documento no tiene firma ni del funcionario que lo elaboró, ni del Subdirector de Emprendimiento (...)*

En cuanto a las observaciones de la Etapa Precontractual y/o proceso precontractual igualmente se detecta Control Interno:

- *Se observa debilidad en el proceso de estructuración técnica y formulación del objeto contractual, teniendo en cuenta que no es claro cuáles son La mujeres alto grado de vulnerabilidad y exclusión que define el objeto contractual esto que en relación a que los estudios apuntan como foco de contrato las mujeres en ejercicio de prostitución o en peligro de ejercerla, sin embargo no es claro tomar las dos opciones como si fuera la misma población, teniendo en cuenta que no todas las mujeres en vulnerabilidad y/o exclusión ejercen La prostitución.*
- *Al revisar los estudios previos no se observa con claridad cuál es el proceso de fortalecimiento que se va a realizar con la población objeto del contrato es decir, cual es el criterio para definir que una unidad productiva esta fortalecida para entregar capital.*
- *Así mismo se observa que no se cumple con lo consagrado en 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 respecto de la publicación en el SECOP dentro de los tres días siguientes por cuanto la audiencia de adjudicación se llevó a cabo el 16 de julio de 2015, y la publicación se realizó el 29 de julio, pasándose de los (3) tres días que la ley concede.*

*Igualmente mediante radicado IPES No. 00110-816-00641 de la Subdirección Jurídica da respuesta a tal requerimiento manifestando entre otras cosas (...) se evidencio que La sumatoria delos ítems era incorrecta, por lo que se procedió a corregir los errores aritméticos en La propuesta económica con base en los precios unitarios presentados por el proponente (...)*

*Es de resaltar que archivo digital que aporto FUNDAMIL no contiene archivo o se encuentra en blanco, y que revisadas las propuestas se observa”*

Además producto de la revisión de los estudios previos del contrato en mención, se evidenció lo siguiente:

- En la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación, enmarca una población objetivo como son las mujeres en ejercicio de prostitución, sin embargo específicamente en el objeto de contrato se establece de forma general la población objetivo 120 unidades productivas para mujeres en alto grado de vulnerabilidad y exclusión.
- De otra parte, la denominación del contrato como prestación de servicios no guarda relación con el objeto contractual, ya que conforme lo dispuesto por la Ley 80 de 1993, en su artículo 32 numeral 3 los contratos de prestación de servicios son para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.

- Dentro de las obligaciones establecidas en el contrato No. 319 de 2015, a cargo del contratista se encuentra la siguiente: *“efectuar la caracterización, diagnóstico y perfilación referida a 120 mujeres en ejercicio de prostitución o riesgo de estarlo aplicando pruebas de identificación de capacidades y habilidades para el trabajo y/o emprendimientos”*. Y teniendo presente lo establecido en los estudios previos se observa que la Secretaría Distrital de la Mujer, haría entrega al IPES de: *“...la lista de mujeres identificadas y seleccionadas para hacer parte del presente contrato, con información general de datos de la población focalizada de acuerdo a su perfil emprendedor o de formación, el IPES verificará los criterios de ingreso y la remitirá al contratista quién deberá confirmar la participación de cada una de las mujeres focalizadas y posteriormente convocar a la presentación pública del proyecto a las inscritas finales y determinar los horarios adecuados para las capacitaciones de acuerdo a lo manifestado por las participantes en el abordaje inicial de la población”*. Lo cual evidencia que tanto la Secretaría de la Mujer, como el contratista tenían a su cargo la identificación de la población que iba a ser objeto de beneficio a través del contrato indicado.

Por lo antes mencionado, se observa una falta de planeación y control frente al desarrollo de la fase precontractual del contrato No. 319 de 2015, que afectan presuntamente los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva consagrados los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993; así mismo se evidencia la presunta vulneración de los literales b y e del artículo 2 de

la Ley 87 de 1993 y el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; conllevando a que la gestión del IPES llegue a afectar a la población a beneficiar.

**Análisis de la respuesta:** La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación, en razón a que frente a la población a cubrir con el contrato 319 de 2015, se limita a mencionar lo siguiente: “... el objeto contractual establecido en los estudios previos, en los pliegos definitivos, y en el contrato 319 de 2015 no puede ser el mismo objeto del convenio marco” y lo enunciado en la observación no tiene que ver con lo establecido en el convenio marco, ya que lo que se observa es que la necesidad enmarca una población objetivo como lo son las mujeres en ejercicio de prostitución y en el objeto contractual se establece de forma general una población de 120 unidades productivas para mujeres en alto grado de vulnerabilidad y exclusión.

De otra forma, frente a lo evidenciado con la denominación del contrato como prestación de servicios y la relación con el objeto contractual, el sujeto de control menciona: *“La denominación del contrato como “prestación de servicios” si guarda relación con el objeto contractual por cuanto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha sostenido en diversas sentencias que la finalidad de este tipo de contrato no es el cumplimiento propiamente dicho de las funciones administrativas o públicas a cargo de la Entidad contratante, sino valerse de un apoyo o colaboración en su cumplimiento...”*(Subrayado fuera de texto) tal como lo indica la entidad el contrato de prestación de servicios es un apoyo o colaboración, y analizado el objeto del contrato evaluado no se especifica el desarrollo de ningún tipo de actividades de apoyo, es decir, se reafirma una vez más lo observado, en cuanto a que la denominación del contrato no guarda relación con el objeto.

Respecto a lo evidenciado en las obligaciones del contrato 319 de 2015, en cuanto a que tanto la Secretaría de la Mujer como el contratista tenían a su cargo la identificación de la población que iba a ser objeto de beneficio, la entidad menciona:

*“Es claro en la obligación que el contratista debe:*

*“Efectuar la caracterización, diagnóstico y perfilación referida de 120 mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo aplicando pruebas de identificación de capacidades y habilidades para el trabajo y/o emprendimientos”.*

*Se resalta al respecto que la obligación enunciada indica cómo se realizará dicha caracterización, diagnóstico y perfilación para el trabajo y/o emprendimiento... En tanto que la Secretaría Distrital de la Mujer, hará entrega al IPES de la lista de mujeres seleccionadas para hacer parte del presente contrato, con información general de datos de la población focalizada de acuerdo a su perfil emprendedor o de formación, lo cual indica que se tomará una línea base aportada por la Secretaría de la Mujer con datos generales, pero no se refiere en ningún caso la aplicación de pruebas, obligación que si le atañe al contratista”.*



Frente a lo anterior, tal como lo indica el objeto del contrato, el contratista debía efectuar la caracterización, diagnóstico y perfilación de 120 mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo y conforme lo señalado en los estudios previos la Secretaría de la Mujer debía entregar al IPES la lista de mujeres identificadas y seleccionadas para que hicieran parte del contrato; lo que no se cumplió.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento de la Entidad y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

### *3.5.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de seguimiento frente a los contratos No. 1575/2010 y 573/2011 por el AZ-374-14.*

Mediante derecho de petición dirigido ante el IPES, con copia ante este Órgano de Control, (radicado AZ-374 de 2014) se solicitó: “Tramitar ante la entidad correspondiente los respectivos registros presupuestales, para que me sean cancelados los saldos de los contratos 1575 del año 2010 (\$166.666) y 573 del año 2011 (\$213.332) que suman \$377.998” y “ Pagar a la suscrita a la mayor brevedad, los valores antes mencionados, por cuanto por negligencia del IPES, dejó vencer los términos para tramitar los saldos de los mencionados contratos, por no disponer en sus archivos con todos los documentos completos de cada contrato, responsabilidad que recae en la Oficina de Administración de Documentos del IPES (Archivo de la entidad)”.

Con Radicado 00110-816-014890 del 18 de diciembre de 2014, el IPES dio respuesta a la peticionaria, manifestando: “por incumplimiento de parte de la solicitante de las obligaciones contractuales descritas (...) se perdió la competencia para liquidar los contratos en mención”, refiriendo que no se presentó oportunamente para efectuar la liquidación de los contratos, el último informe, además de no presentar las constancias de pago de Seguridad Social, el informe consolidado de actividades de los contratos y no allegó los paz y salvos correspondientes.

En acta de visita administrativa, del 25 de septiembre de 2015, la supervisora del contrato No. 1575 de 2010, informó que éste terminaba su ejecución el día 6 de marzo de 2011 y el contrato No. 573 de 2011, terminaba el 11 de enero de 2012; de igual forma menciona frente a los documentos que faltaron para la realización de la liquidación; que una vez se verificó la falta de documentos “*Se procedió a notificar telefónicamente a la contratista en el tiempo establecido para la liquidación del contrato (4 meses), para que se acercara a presentar sus informes finales y las respectivas cuentas de cobro, situación que no fue posible por los quebrantos de salud que tenía la contratista. Transcurridos aproximadamente 2 años, se presentó con las cuentas de cobro, las cuales le fueron devueltas por falta de documentos. Aproximadamente 12 meses después se presentó*



*con las cuentas corregidas y los soportes requeridos (paz y salvo, informe final, y las correcciones de escritura a que hubo lugar). Procedimos a proyectar las actas de liquidación, y una vez se presentaron en la Subdirección Jurídica no nos fueron recibidas por haber perdido ya competencia para la liquidación. Los requerimientos se le hicieron telefónica y verbalmente, nada por escrito”.*

Así mismo se indagó sobre la razón por la cual presuntamente no se liquidaron los contratos conforme lo establece la ley, a lo cual señaló *“Porque en la Entidad, en el momento de presentar las actas de liquidación de la contratista en mención, no había estructurado un procedimiento claro para la liquidación unilateral”.*

Lo anterior evidencia una presunta falta de control y seguimiento por parte del supervisor frente a la ejecución de los contratos en mención, dado que conforme lo informado por la Entidad, la contratista presuntamente no cumplió oportunamente con todas y cada una de las obligaciones establecidas en los contratos; además se observó una presunta falta de control y debida diligencia por parte de la administración en lo referente a la liquidación de los contratos en el plazo legal establecido; afectándose de esta forma la fase contractual y post contractual de los contratos conforme lo establecido en los mismos y en la normatividad vigente.

Por lo expuesto, presuntamente se transgrede el manual de contratación de la entidad numeral 11.4; artículo 11 de la Ley 1150; literales a) y e) del artículo 2° y el artículo 6° de la Ley 87 de 1993; el artículo 209 de la Constitución Política; y numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

**Análisis de la respuesta:** Una vez revisada la respuesta, la misma no desvirtúa la observación, no presenta argumentos que permitan evidenciar el seguimiento por parte del supervisor frente a todas y cada una de las obligaciones a cargo de la contratista, y se evidencia la presunta falta de control frente a la liquidación del contrato, ya que se soporta en actuaciones que la contratista no realizó, reafirmando que no se ejercieron de forma unilateral las facultades que la normatividad vigente le otorga a las entidades del Estado frente a la ejecución y liquidación de los contratos.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento de la Entidad y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

#### 4. OTRAS ACTUACIONES

Se efectuó el seguimiento a los DPC y AZ, entregados como insumo de auditoría, con el fin de dar respuesta a los peticionarios, así:

DPC-737-14

Ante este Ente de Control fue presentada petición, que fue recibida como DPC No. 737 de 2014 radicado No. 1-2014-25512. En dicha petición los señores de la Junta Directiva de la Organización de la Sociedad de Limpiabotas de Bogotá, señalan que antes de la Administración del Alcalde Enrique Peñalosa tenían *“inmobiliario urbano para ejercer nuestra profesión...”* Así mismo, informan que el Concejo y el Gobierno distrital expedieron en diferentes fechas que datan desde 1938, acuerdos y decretos, en los cuales se les dio prioridad a este gremio y se les entregaban *“...los respectivos uniformes con cachucha y placa por la Secretaria de Tránsito y Transporte...”*. La denuncia radica que a partir de la administración del señor Peñalosa se les retiró el “inmobiliario”.

Posteriormente, señalan los quejosos que ante las administraciones siguientes han solicitado nuevamente se den tales equipos de trabajo, en donde siempre se ha presentado un presupuesto a la Secretaria de Hacienda, se ha realizado un censo por parte del IPES, pero no se les ha cumplido. Citan el fallo del 2 de febrero de 2011 donde, según éstos, se autoriza el disfrute y goce del espacio público y se ordenó al IPES, un censo de quienes se dedican a esta actividad en el espacio público. Censo que no se suministra, lo cual consideran un atropello, ni se cumple con el suministro de los 1000 overoles para el gremio organizado de lustrabotas (contrato de compraventa 545 de 2014). Citan incumplimiento del IPES, IDU y la Defensoría del Espacio Público DADEP. Informan y entregan copia del acta del 15 de mayo de 2015 con la *“nueva directora del programa de Embellecedores del calzado...”*.

Por las anteriores razones se solicitó informar si el IPES, cuenta con este censo y por qué no se les suministró, ¿cuál es su papel en el suministro de estas dotaciones y en general las que se les haya asignado al gremio de lustrabotas?. Si el contrato de compraventa en mención es de esta entidad, en caso afirmativo ¿cuál ha sido su ejecución y liquidación?

Señaló el IPES, que dentro de su objeto social no está la realización de censos. No obstante, lo suministró dentro de la respuesta enviada informando que dentro de las herramientas tecnológicas (HEMI) cuenta con un listado de dicha población y que asciende a 172 beneficiarios.



Así mismo, enuncian: *“Respecto a cuál es papel en el suministro de estas dotaciones y en general las que se hayan asignado al gremio de lustrabotas, me permito informar que en cumplimiento al Fallo 2589 de 2012 proferido por el Consejo de Estado en su numeral 12 “ORDÉNASE al IPES, que dentro de los cinco (5) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, y una vez haya identificado y registrado a las personas que se dedican a lustrar botas en el espacio público descrito en el numeral 1° a) AMPÁRASE el derecho colectivo al goce y disfrute del espacio público, afectado por las ventas informales de vendedores estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, ubicados en las calles y andenes de i) la Calle 19, entre Carreras 3ª y 15; ii) la Calle 14, entre Carreras 5ª y 10ª; iii) la Carrera 10ª, entre Calles 10ª y 20; iv) las Calles 15 y 17, entre Carreras 5ª y 10ª; v) la Carrera 7ª, entre Calles 7ª y 34; vi) la Carrera 51, entre las Diagonales 44 y 47; vii) la Calle 6 D Sur, entre la Carrera 71 D y la Av. Boyacá; viii) las Calles 7ª y 10ª, entre Carreras 19 y 24; ix) y la Calle 24, entre Carreras 6ª y 7ª; proceda a entregarles un carné para identificarlos plenamente y le sindique, posteriormente, los lugares en los que se les permitirá de manera organizada realizar su actividad”*; este Instituto procedió a identificar, registrar y entregar un carnet a las personas que ejercen la actividad como lustradores de calzado, listado que se adjuntó anteriormente.”

De otra parte, indica el IPES, que en mesa de trabajo del 12 de febrero de 2014 en la Casa de Redes Sociales, se informó que para el 2014, ya había presupuestado para la dotación y la carnetización mediante contrato de compraventa *“de uniformes de dotación No.545 de 2014 y el contrato de consultoría No. 300 del 2013”*.

A continuación se anexa fotografía del proceso de suministro de uniformes y carnetización realizado en la vigencia 2015 (segundo semestre), bajo la ejecución y cumplimiento de los contratos mencionados.



Foto tomada por el Equipo Auditor en septiembre de 2015

Conforme a lo señalado por el IPES y lo evidenciado en los documento analizados, a cada beneficiario se le han realizado las siguientes acciones: *“identificación, caracterización, ingreso a la herramienta misional –HEMI, entrega de uniformes y renovación de carné.”*

De igual forma, se observó que mediante actas de entrega se registraron 259 beneficiarios de uniformes y carnes y se indica su lugar de trabajo aunque cabe señalar lo indicado por el Instituto Para la Economía Social: *“El 71% de la población desarrollan su actividad económica en las localidades de Santa fe y Candelaria, concentrados en plazoletas y parques como la Plazoleta del Rosario, Parque Santander, Plazoleta la Mariposa y zonas específicas de los ejes viales de la carrera Séptima, Avenida Jiménez, calle 19, entre otros.*

*Por otra parte se ha logrado identificar que muchos embellecedores de calzado no tienen un punto determinado para desarrollar su actividad económica por lo cual son ambulantes.”.*

El IPES informa que atendió un 96% de hombres y el restante de embellecedoras de calzado del sexo femenino. De igual forma, que el 43% de los embellecedores de calzado son mayores de 50 años y el 30% ya se acerca a este grupo etario y que para el efecto desarrolló lo siguiente: *“El IPES realizó el diseño de un mobiliario para embellecedores de calzado el cual fue concertado con las asociaciones de*

*lustrabotas y con las entidades distritales, se obtuvo el concepto positivo del diseño por parte de la Secretaría de Planeación Distrital a través del taller de espacio público”.*

Así mismo el IPES informa, frente al contrato No. 545 de 2014, lo siguiente: *“Respecto a si el Contrato de Compraventa No.545 de 2014 es del IPES, y cuál ha sido su ejecución, me permito informar que se celebró el contrato de compraventa 545 del 2014 entre el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES Y DOTACIONES E INVERSIONES AM & CIA S EN C, para el suministro de 1.000 uniformes para la población de embellecedores de calzado, el mencionado contrato se suscribió el día 23 de diciembre del 2014 y el día 09 de Junio del presente año en las instalaciones de la plaza de mercado Samper Mendoza se recibe por parte del IPES la totalidad de los uniformes y como reposa en la ficha técnica, cabe mencionar que el contrato Compraventa No.545 de 2014 se encuentra en proceso de liquidación.”*

Por lo anterior se evidencia que a la fecha han sido entregados 259 uniformes a los beneficiarios ya citados.

AZ-440-14

En razón a la petición elevada ante el IPES por el Presidente de la Junta Administradora Local de Santa Fé, con copia a este Ente de Control radicada con el numero AZ- 440-14, donde solicitó se informara cuáles serían las acciones o planes de contingencia para la ocupación del espacio público por vendedores para la temporada decembrina 2014. De otra parte que personas y u organizaciones de vendedores ambulantes ocuparían sitios como San Victorino, carrera 7, carrera 10 y Parque Nacional, entre otros. Y por último se les informara ¿cuál es la política y directriz (ces) que tiene el IPES para abordar la ocupación del espacio Público por parte de los emprendedores populares?.

El equipo auditor solicitó la respuesta respectiva dada al peticionario; de lo cual se evidenció que esta se entregó en su oportunidad indicando lo siguiente:

*“...en el cual se le informa a la JAL que el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU sólo autorizó el uso del espacio de la Plazoleta de San Victorino, sin embargo y ante una nueva solicitud hecha por la JAL de fecha 11 de diciembre de 2014, en la cual solicita el plan de emergencia que se tenía preparado para la ocupación del espacio público por vendedores y transeúntes, la entidad mediante Radicado de salida No 00110-816-015097 de fecha 30 de diciembre de 2014 informa que el Instituto tiene como misionalidad la de “Crear, promover y ejecutar estrategias de apoyo a la economía popular y de fortalecimiento económico de las personas, unidades domésticas y productivas y grupos poblacionales que las integran, para contribuir a transformar el modelo de ciudad vigente, superar las diferentes formas de segregación urbana, adaptar la ciudad al cambio climático mejorar la calidad de vida y construir a paz” por lo cual la competencia para restitución del*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”*

*espacio público indebidamente ocupado por los vendedores informales es única y exclusivamente de la Alcaldía Local, de acuerdo al Decreto 1421 de 1993. Sin embargo la Secretaría Distrital de Gobierno con el acompañamiento de la Policía Metropolitana y el IPES tiene programados operativos específicos para la restitución del espacio público”.*

De lo anterior se observa, en términos de protocolo para la ocupación del espacio público, conforme lo señalado por la entidad, que no es la competente para tales lineamientos, encausando su competencia (restitución) a las Alcaldías Locales.



## 5. ANEXO

### 5.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	12		3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.5, 3.5.6, 3.5.7, 3.5.8, 3.5.9,
2. DISCIPLINARIOS	10		3.1, 3.2, 3.3, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.5, 3.5.6, 3.5.8, 3.5.9.
3. PENALES			
4. FISCALES	6	\$7.943.279.409 \$252.233.663 \$69.900.000 125.280.000 \$44.444.700 \$311.708.581	3.1. 3.2. 3.5.2. 3.5.3. 3.5.5. 3.5.6.
TOTALES	12	<b>\$8.746.846.353</b>	