

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO: 15

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES

Período Auditado 2012 a 30 septiembre de 2015

DIRECCIÓN SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO INDUSTRIA Y TURISMO

Bogotá, D.C., Diciembre de 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:

Milton David Becerra Ramírez

Equipo de Auditoria:

Fabio Ayala Santamaría
Pedro Ignacio Becerra Perea
Maireny Esmeralda Vargas Gómez
Ligia Helena Medina Pinzón
Janeth Martínez Barrera

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| 1. CARTA DE CONCLUSIONES | 5 |
| 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA..... | 7 |
| 3. RESULTADOS DE AUDITORÍA..... | 9 |
| 3.1 PLAN DE DESARROLLO..... | 9 |
| Resultado de lo analizado dentro del plan de acción, se tienen las siguientes observaciones:..... | 11 |
| 3.1.1. Hallazgo Administrativo por deficiencia en la formulación de las metas e incumplimiento del objetivo..... | 11 |
| 3.2. CONTRATACION | 12 |
| 3.2.1 Hallazgo Administrativo por deficiencia en la puesta en marcha de las maquinas compactadoras y de embalaje de residuos potenciales aprovechables y de residuos orgánicos. | 13 |
| 3.3. CONTROL INTERNO | 14 |
| 3.3.1 Hallazgo administrativo por inconsistencias y diferencias en la información suministrada por la entidad, y reportada en el SIVICOF. Así como deficiencias en el archivo documental: falta de foliación, no cumplimiento de normas archivísticas, y duplicidad de documentación en las carpetas de contratación. | 14 |
| CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 505 DE 2014..... | 15 |
| 3.3.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la Supervisión Contractual. | 18 |
| 3.3.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de supervisión en la ejecución del contrato. | 22 |
| 3.3.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal al Contrato de Interventoría N° 1712 de 2012, en cuantía de \$33.992.802..... | 25 |
| 4. OTROS RESULTADOS | 33 |
| 4.1 PLAN DE MEJORAMIENTO | 33 |

| | |
|--|----|
| 4.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. | 34 |
| 4.2. DPC 1378-2015 CONCERNIENTE AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO 032-2015 Y DPC-1283-2015 REFERENTE AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 505-2014. | 39 |
| 5 ANEXOS..... | 40 |
| 5.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS..... | 40 |

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C

Doctor

FREDY CAMILO GOMEZ CASTRO

Director General

INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL – IPES -

Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría de Desempeño denominada: *“Efectuar la revisión de los contratos y convenios suscritos en desarrollo de la Evaluación del proyecto 431 “Fortalecimiento al sistema Distrital de plazas de mercado” y efectuar el seguimiento a la cartera”* 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 visita fiscal o 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 ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la Auditoría de Desempeño denominada: *“Efectuar la revisión de los contratos y convenios suscritos en*

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26 A- 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

desarrollo de la Evaluación del proyecto 431 “Fortalecimiento al sistema Distrital de plazas de mercado” y efectuar el seguimiento a la cartera” en el plan de desarrollo “Bogotá Humana”, encontró que se presentan debilidades en razón a: (i) falta de seguimiento a la contratación suscrita, (ii) desconocimiento de los procesos y del correcto desarrollo, (iii) deficiencias en el manejo adecuado del archivo de la entidad y no se realiza seguimiento al plan de mejoramiento.

Una vez evaluados los principios de eficiencia y eficacia, la gestión de la entidad refleja debilidades, al no cumplir con los objetivos programados, debilidades en la contratación en particular, control y vigilancia en el cumplimiento de obligaciones contractuales en la prestación de servicios y no realizar seguimiento al plan de mejoramiento e incremento de la cartera de las plazas de mercado y déficit en el recaudo de la misma.

Ahora bien, de la auditoría adelantada, se presentaron los siguientes resultados: se evidenciaron siete hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) hallazgos presentan incidencia disciplinaria y un hallazgo con presunta incidencia fiscal, valorado en \$33.992.802.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el presente informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Atentamente,



PATRICIA BENITEZ PEÑALOSA

Directora Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La auditoría se orientó a la evaluación de la gestión del Proyecto 431 “Fortalecimiento al sistema Distrital de plazas de mercado” del plan de desarrollo “Bogotá Humana”, con fecha de corte a septiembre de 2015. El proyecto cuenta, con ocho (8) metas.

La contratación se efectuó conforme a los objetivos propuestos en el plan de desarrollo 2012-2016, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
CONTRATACIÓN VIGENCIAS 2012 A SEPTIEMBRE DE 2015
Valor en millones

| Vigencia | Valor Ejecutado |
|--------------|------------------|
| 2012 | 4.384,6 |
| 2013 | 7.709,1 |
| 2014 | 13.285,7 |
| 09-2015 | 8.845,5 |
| TOTAL | 39.273,97 |

Fuente: Ejecuciones presupuestales vigencias 2012 a 09-2015
Contratación Entidad 2012 a 09-2015.

De un total de 811 contratos y/o Convenios por \$39.273,97 millones, se tomó una muestra de 12 contratos y/o convenios por \$5.028,01 millones; teniendo en cuenta que el 98% del total de la contratación suscrita entre el 2012 y 2015.

Cuadro 2
MUESTRA CONTRATOS EVALUADOS

En millones

| No. Contrato | Nombre Contratista | Tipo de contrato | Objeto | Valor |
|--------------|-------------------------------|---------------------------|---|--------|
| 1708-2012 | Germán Humberto Sandoval Rico | Contrato de obra | Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado. | 571.99 |
| 1712-2012 | AMR Ingenieros Técnicos Ltda. | Contrato de interventoría | Realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato que resulte de la Licitación Pública que se realizará para la construcción a precios unitarios fijos y sin fórmula de reajuste, de las obras de tratamiento de aguas residuales, adecuación de tanques de agua y red para las plazas de mercado, y el reforzamiento estructural de tres columnas de la plaza de mercado del veinte de julio. | 91.88 |
| 345-2013 | Transportes Especiales FSG EU | Contrato otros servicios | Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado. Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular, Misión Bogotá Humana. | 198.00 |
| 261-2014 | Clean Depot S: A: | Contrato de aseo | La prestación del servicio de aseo y cafetería con suministro de personal, maquinaria e insumos en las sedes del Instituto Para la Economía Social IPES, los proyectos comerciales de reubicación, | 865.17 |

| No. Contrato | Nombre Contratista | Tipo de contrato | Objeto | Valor |
|--------------|---------------------------------|---------------------------------|--|--------|
| | | | las ferias temporales, plazas de mercado distritales, puntos de encuentro y los demás proyectos del IPES donde fuese necesario. | |
| 444-2014 | ETB | Contrato interadministrativo | Implementar una solución integral de telecomunicaciones que garantice el uso de las tecnologías de información y comunicación TIC's en el IPES, que permitan la continuidad y sostenibilidad de la red y la prestación del servicio de soporte de hardware, software y comunicaciones, para mejorar la gestión de los procesos misionales y administrativos a cargo de la entidad. | 306.91 |
| 554-2014 | Integral Training Solutions SAS | Suministro de bienes en general | Adquisición de elementos para fortalecer la gestión integral de residuos sólidos en las plazas de mercado distritales en el marco de la implementación de la meta 3 del proyecto 431. Implementar un plan de gestión integral de residuos en 19 plazas de mercado distritales y el programa distrital Basura Cero | 343.56 |
| 546-2014 | Integral Training Solutions SAS | Suministro de bienes en general | Compra e instalación de contenedores modulares ecológicos a precios unitarios fijos, para la reubicación temporal de la población sujeto de atención del instituto para la economía social - IPES | 314.03 |

Fuente: SIVICOF y relación de contratos suministrados por el IPES Análisis Equipo Auditor octubre 2015

3. RESULTADOS DE AUDITORÍA

3.1 PROYECTO 431 EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ HUMANA”,

Se evaluó del Plan de Desarrollo 2012-2016 “Bogotá Humana”, el proyecto 431 “Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado” que pertenece al EJE ESTRATEGICO 01 “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo” PROGRAMA: 09 “Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional”, para el cual se destinaron recursos por \$40.816,3 millones.

El proyecto 431 esta encadenado al Plan de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá positiva para vivir mejor” con el nombre de “Desarrollo de redes de abastecimiento y administración de plazas de mercado distritales”; el cual, para el presente Plan de Desarrollo, cambia el nombre y ajusta los objetivos e incluye nuevas metas para su cumplimiento de acuerdo a la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D, que al 23/02/15 va en la versión 133, así:

“Objetivo general: Consolidar el sistema distrital de plazas de mercado para mejorar su competitividad a fin de contribuir con la seguridad alimentaria, reducir las brechas económicas y disminuir los precios.

Objetivos específicos:

- 1 Articular las 19 plazas de mercado al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad.
4. Lograr que las plazas públicas de mercado cumplan con las normas de sismo resistencia
- 5 implementar un plan de manejo integral de los residuos para las 19 plazas públicas de mercado.
6. Rediseñar el modelo de gestión de las 19 plazas de mercado del Distrito.”

Para el cumplimiento de las metas y ejecución de las actividades, se contó con una asignación de recursos como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 3
ASIGNACION DE RECURSOS VIGENCIAS 30/06/12 A 30/10/15

Valor en millones

| Vigencias | Total Presupuesto asignado | Total presupuesto comprometido | Porcentaje de ejecución |
|-------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 30-07- 2012 | 4.468,8 | 4.384,6 | 98.11 |
| 2013 | 9.331 | 7.710 | 82.10 |
| 2014 | 14.107,3 | 13.285,7 | 94.18 |
| 30-09-2015 | 12.909,2 | 9.085,9 | 70.38 |
| TOTAL | 40.816,3 | 34.466,2 | 84.44 |

Fuente: Ejecuciones presupuestales de las vigencias 2012 a 30 de septiembre de 2015 – IPES. 14 de octubre 2015

Como se evidencia, del 30/07/12 a 30/09/15, de una asignación de recursos del proyecto por \$40.816, millones, se ejecutaron \$34.467 millones, que corresponden al 85.05%, de acuerdo a lo programado en el Plan de Acción 2012-2016, así:

Cuadro 4
PLAN DE DESARROLLO BOGOTA HUMANA
Plan de Acción 2012-2016
PROYECTO 431 “Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado”

En millones

| Meta | Concepto | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | TOTAL | | % |
|----------------|---|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-------|
| | | | Ejecutado | Ejecutado | Ejecutado | Ejecutado | Programado | Ejecutado | |
| 15 | Articular las 19 plazas de mercado al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad. Finalizada no continua | Magnitud | 19 | 0 | 0 | 0 | 19 | 19 | 100 |
| | | Recursos | 1.924 | 0 | 0 | 0 | 1.942 | 1.924 | 99.07 |
| 16 | Cumplir con el 31% el plan de mejoramiento de la infraestructura física de las plazas de mercado. Finalizada por cumplimiento | Magnitud | 8 | 23 | 0 | 0 | 31 | 31 | 100 |
| | | Recursos | 2.038 | 0 | 0 | 0 | 2.092 | 2.038 | 97.41 |
| 17 | Lograr que las 19 plazas de mercado tengan un plan de manejo integral de residuos sólidos. Finalizada no continua | Magnitud | 2 | 0 | 0 | 0 | 19 | 2 | 10.53 |
| | | Recursos | 59 | 0 | 0 | 0 | 60 | 59 | 97.58 |
| 18 | Rediseñar en un 31% el modelo de gestión de las 19 plazas de mercado. Finalizada por cumplimiento | Magnitud | 8 | 23 | 0 | 0 | 31 | 31 | 100 |
| | | Recursos | 364 | 0 | 0 | 0 | 375 | 364 | 97.16 |
| 19 | Implementar en las 19 plazas de mercado instrumentos de gestión administrativa y operativa. | Magnitud | 0 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 100 |
| | | Recursos | 0 | 4.950 | 9.748 | 7.350 | 35.142 | 22.049 | 62.74 |
| 20 | Formular para las 19 plazas de mercado planes de acción para el fortalecimiento económico. | Magnitud | 0 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 100 |
| | | Recursos | 0 | 1.444 | 491 | 372 | 3.576 | 2.308 | 64.53 |
| 21 | Ejecutar 10 planes de adecuación para el mismo número de plazas. | Magnitud | 0 | 3 | 1 | 0 | 10 | 4 | 40 |
| | | Recursos | 0 | 1.316 | 2.300 | 0 | 6.687 | 3.616 | 54.07 |
| 22 | Realizar en las 19 de plazas acciones de mantenimiento. | Magnitud | 0 | 0 | 19 | 5 | 19 | 5 | 26.32 |
| | | Recursos | 0 | 0 | 746 | 1.363 | 3.943 | 2.110 | 53.50 |
| TOTAL RECURSOS | | | 4.385 | 7.710 | 13.286 | 9.086 | 53.817 | 34.467 | |

Fuente: Plan de Acción suministrado por el IPES con corte a 30/09/2015

Para el cumplimiento del plan de acción, se ejecutaron 811 contratos por \$34.467 millones, 710 contratos son de prestación de servicios por \$6.077 millones que equivalen a un 18% del presupuesto.

Resultado de lo analizado dentro del plan de acción, se tienen las siguientes observaciones:

3.1.1. Hallazgo Administrativo por deficiencia en la formulación de las metas e incumplimiento del objetivo.

1. En cuanto al objetivo del proyecto, *“De lograr que las plazas públicas de mercado cumplan con las normas de sismo resistencia”*, no se formula actividad alguna para cumplir con este.
2. De acuerdo con el Plan de Acción, para las 8 metas formuladas, se presenta la siguiente situación: cuatro metas que continuaron y se debían cumplir durante la vigencia 2012, entre ellas la 15, 16, 17 y 18, se dieron por finalizadas, pero las metas 15 y 17 no se cumplieron.

En la vigencia 2013 a 2016 se programan cuatro (4) nuevas metas, las cuales presentan un avance físico que en promedio se establece en el 72%, con una ejecución presupuestal que equivale al 64.04%, es decir, que de los recursos asignados \$53.817 millones, se han ejecutado \$34.467 millones.

El análisis de las metas del proyecto, de manera pormenorizada se sintetiza así:

Meta 17: *“Lograr que las 19 plazas de mercado tengan un plan de manejo integral de residuos sólidos”*. Con un ejecución física de 10.53%, y presupuestal del 97.58%; en la vigencia 2012, se da por finalizada la meta, observando que se erogan los recursos asignados pero el avance no es significativo y por ende al ser escasamente un 10%, no se cumple lo pretendido.

Meta 21: *“Ejecutar 10 planes de adecuación para el mismo número de plazas”*, la meta presenta un retraso significativo ya que se ejecutaron tan solo 4 planes alcanzado un 40% de avance.

Meta 22: *“Realizar en las 19 de plazas acciones de mantenimiento”*, Durante la vigencia 2013 se programaron 5 plazas, no se ejecutó ninguna. En el 2015 se programaron 19 plazas y se han avanzado en 5 plazas, equivalente al 26% y una ejecución financiera del 92.95%, lo que muestra una inadecuada planeación, ya que se erogan los recursos pero el avance es mínimo.

Además, se observa que en la definición de las metas 19 *“Implementar en las 19 plazas de mercado instrumentos de gestión administrativa y operativa”* y 20 *“Formular para las 19 plazas de mercado planes de acción para el fortalecimiento económico”*, no se define con claridad a que instrumentos de gestión se refiere ni que planes de acción, lo que ocasiona que los recursos erogados incluyan adquisición, prestación de servicios, compra venta de elementos de residuos sólidos, entre otros.

Lo anterior, presuntamente transgrede lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política, literales j, k, i y m, del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana - Acuerdo 489 de 2012, literales b y c del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Esta situación se presenta por deficiencias en la planeación, una gestión ineficiente, dado que no se cumple con los objetivos y metas propuestas, denotando deficiencias técnicas en el proceso de formulación objetiva de las metas que permitan cumplir con los objetivos del proyecto.

El incumplimiento de lo previsto en cada una de las metas, hace que el deterioro de las plazas sea cada vez mayor, no hay mantenimiento preventivo, no se previenen los posibles riesgos, lo cual se refleja en la insatisfacción, tanto del beneficiario como del usuario e Incrementa la vulnerabilidad de los beneficiarios de las plazas y de la población en general de estas metas.

ANÁLISIS REPUESTA: Atendiendo la respuesta no se desvirtúa la observación en lo relacionado con el numeral 1, por cuanto la Entidad reconoce la falta de análisis y objetividad en la formulación de las metas y planeación en la asignación de recursos para lograr los objetivos planteados.

Para el numeral 2 en lo relacionado con las metas 17, 19 y 20, se aceptan los argumentos planteados y para las metas 21 y 22 la respuesta no desvirtúa lo evidenciado, debido a que no presentan avance físico, sin embargo, los recursos si fueron ejecutados.

En consecuencia, se configura el hallazgo administrativo y se deberá incluir en el plan de mejoramiento que presente la entidad.

3.2. CONTRATACION

Contrato de compra-venta N° 0554 de 2014 celebrado entre el Instituto para la Economía Social –IPES- e Integral Training Solutions S.A.S.

Objeto: *Adquisición de elementos para fortalecer la gestión integral de residuos sólidos en las plazas de mercado distritales en el marco de la implementación de la meta 3 del proyecto 431. Implementar un plan de gestión integral de residuos en 19 plazas de mercado distritales y el programa distrital Basura Cero. Valor del contrato: \$343.567.872. Plazo inicial: 90 días, prorrogables 45 días.*

Los elementos objeto del contrato de compra venta, a la fecha, cumple con la entrega de los productos a cada una de las plazas de mercado, así:

- Estructuras modulares de almacenamiento temporal de residuos, en cuatro plazas (San Benito, La Concordia, Santander, El Carmen).
- Basculas electrónicas para pesar los residuos generados en las plazas (18 unidades)
- Maquinas compactadoras y de embalaje de residuos potencialmente aprovechables (18 unidades)
- Maquinas compactadoras y de embalaje de residuos orgánicos (18) unidades.

3.2.1 Hallazgo Administrativo por deficiencia en la puesta en marcha de las máquinas compactadoras y de embalaje de residuos potenciales aprovechables y de residuos orgánicos.

Las máquinas compactadoras fueron entregadas de acuerdo a la ficha técnica y objeto del contrato de compraventa; ahora bien, dentro del plazo de ejecución se realizó una modificación, que consistió en agregar un sistema de operación electromecánico (motor) para cada una de estas máquinas (36 en total), el cual haría más eficiente y automatizada la compactación y embalaje de los residuos, sin embargo, se evidencio que desde la fecha de culminación del contrato la cual fue el 15/07/2015, a la fecha de elaboración de este informe (diciembre de 2015), han transcurrido 4 meses, y las maquinas compactadoras no han entrado en funcionamiento, sin embargo, es importante anotar que según el supervisor del contrato, se ha dado inicio a una fase de pruebas de las maquinas, en 4 diferentes plazas de mercado, tiempo que es más que suficiente para que la administración ponga en operación total la maquinaria adquirida, situación que si se obvia genera una posible pérdida de recursos.

Lo anterior, presuntamente trasgrede lo estipulado en los literales b y c del artículo 2 de la Ley 87.

La maquinas compactadoras, no han sido probadas en funcionamiento para lo cual fueron diseñadas, no se han entregado los manuales de funcionamiento y no se han asignado los responsables de su adecuado uso y disposición.

El atraso de los beneficios que traen el uso conveniente de las maquinas compactadoras, que permita una adecuada disposición de los residuos sólidos y orgánicos, impidiendo una mejora en las condiciones ambientales y de operación de las plazas de mercado.

ANÁLISIS REPUESTA: La respuesta no desvirtúa la observación por cuanto la adquisición de los bienes debe tener un objetivo claro, cuál es la utilización y funcionamiento o no tendría objeto realizar la inversión, es necesario que la Entidad ponga en funcionamiento los bienes adquiridos, de lo contrario, se generaría riesgo de pérdida de recursos. Por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo y se deberá incluir en el plan de mejoramiento que presente la entidad.

3.3. CONTROL INTERNO

3.3.1 Hallazgo administrativo por inconsistencias y diferencias en la información suministrada por la entidad, y reportada en el SIVICOF. Así como deficiencias en el archivo documental: falta de foliación, no cumplimiento de normas archivísticas, y duplicidad de documentación en las carpetas de contratación.

De acuerdo a la verificación de la relación de contratos suministrados por la entidad en el aplicativo SIVICOF, se encuentra diferencia entre lo reportado por la entidad en el aplicativo y la relación entregada por la Entidad al equipo auditor, al igual que lo ejecutado según la Información Presupuestal de la entidad. (Ver cuadro 5)

Cuadro 5
COMPARATIVO CONTRATACIÓN SIVICOF-ENTIDAD
2012 A JUNIO 2015

Valor en millones

| Vigencia | Ejecución presupuestal | Cantidad de contratos SIVICOF | Valor contratos SIVICOF | Cantidad de contratos Entidad | Valor contratos Entidad |
|----------|------------------------|-------------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| 2012 | 4.384,6 | 64 | 3.339,8 | 100 | 3.470,4 |
| 2013 | 7.710 | 166 | 9.788,6 | 291 | 5.581,6 |
| 2014 | 13.285,7 | 197 | 17.835,5 | 255 | 9.931,4 |
| 2015 | 7.884,1 | 123 | 10.375,9 | 69 | 1.226,5 |

Fuente: Ejecuciones presupuestales, SIVICOF, Relación suministrada IPES de junio 2012 a junio 2015. 14/10/2015

De igual modo, según lo observado y verificado en las carpetas entregadas que contienen la documentación de la contratación, se evidenció deficiencias en el archivo documental, dado que presentan falta de tabla de contenido, inexistencia de foliación, documentos en borrador, falta de secuencia de los documentos, ausencia de documentación, como el caso de informes de supervisión y/o informes finales.

Con lo anterior, presuntamente se contraviene lo normado en los literales d y e del artículo 2 de la ley 87 de 1993.

Se observa carencia de controles internos y depuración de las cifras de la entidad en las diferentes fuentes de información mencionadas, deficiencias evidentes en el autocontrol, sobre el contenido, forma, oportunidad y archivo de la información documental de la contratación.

No se puede tener confiabilidad en la información suministrada y reportada a la Contraloría de Bogotá, así mismo, la entidad incurre en desorden que no garantiza la memoria institucional y la preservación de los documentos que son la fuente primaria de la información y permitan efectuar seguimientos a los aspectos misionales de la entidad.

ANÁLISIS REPUESTA: La respuesta no desvirtúa la observación ya que la Entidad debe reportar información confiable y por lo tanto debe coincidir según las fechas de corte, tanto lo reportado en SIVICOF, como en las relaciones de contratación y el informe de ejecución presupuestal.

La Entidad es quien debe consolidar la información y presentar base de datos exactos lo que permite ver que no hay puntos de control en el reporte de la información.

La respuesta no desvirtúa la observación y se configura el hallazgo administrativo y debe ser incluida en el Plan de mejoramiento.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 505 DE 2014.

Es pertinente hacer un paralelo entre los tipos necesarios para la constitución de una relación de tipo contractual entre las entidades de orden distrital en este caso el IPES y los particulares, los cuales se encuentran amparados en la Ley vigente.

Según la Ley 80 de 1993 el contrato estatal se encuentra definido en el Art 32 que reza de la siguiente manera:

“Artículo 32. *De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación*
{...}

3o. Contrato de prestación de servicios

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

De otro lado, la ley 489 de 1998, en su artículo 96 define la necesidad de la creación de convenios entre entidades públicas de cualquier orden con la participación de particulares, el cual reza de la siguiente forma:

“Artículo 96º.- *Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.*

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que de origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

- a. Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;*
- b. Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;*
- c. La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;*
- d. La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;*
- e. La duración de la asociación y las causales de disolución.”*

Acorde con la norma trascrita, nos encontramos ante el evento que el IPES, suscribió el contrato de prestación de servicios No. 505 de 2014, con La Corporación para la Investigación el Desarrollo Sostenible y la Promoción Social CORPROGRESO, el cual tiene por objeto: *“Promover la Constitución y seguimiento de estrategias sostenibles para el emprendimiento mediante la formación e impulso a 170 unidades productivas de la población víctima del conflicto armado”*. El cual se encuentra contenido dentro del Proyecto de Inversión No. 725 de 2012; y específicamente la meta No. 2, donde se estableció lo siguiente *“Incubar crear o fortalecer 4000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia armada”*.

Teniendo en cuenta la normatividad trascrita y el plan estratégico 2012-2016 del IPES -, aunado al objeto del contrato 505 de 2014, no es entendible, la suscripción de un Contrato de Prestación de Servicios, y no un Convenio, cuando este último, puede generar mayor satisfacción a las necesidades a cubrir de los diferentes beneficiarios, más aun cuando estos son víctimas del conflicto armado, máximo cuando la norma establece que este tipo de contratación sirve para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la Ley.

Ahora bien, dentro de lo evaluado por el equipo auditor, se observa que en la etapa precontractual el contrato ha sido manejado de la siguiente manera:

Cuadro 6
Información del Contrato 505 de 2014

| | |
|-------------------------------|----------------------------------|
| SUSCRIPCION DEL CONTRATO | 21 DE SEPTIEMBRE DE 2014 |
| SOLICITUD DE CONTRATACION | 30 DE SEPTIEMBRE DE 2014 |
| CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD | 2301 DEL 2 DE OCTUBRE DE 2014 |
| REGISTRO PRESUPUESTAL | 2531 DEL 24 DE NOVIEMBRE DE 2014 |
| ACTA DE INICIO | 4737 DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2014 |
| VALOR DEL CONTRATO | \$2,528,540,720,00 |
| DURACION DEL CONTRATO | 7 MESES |
| 1 PRORROGA Y ADICION | 31 DE DICIEMBRE DE 2014 |
| CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD | 3271 DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 |
| REGISTRO PRESUPUESTAL | 3063 DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 |
| VALOR ADICION | \$398,741,184 |
| TIEMPO DE | 45 DIAS MAS |
| 2 PRORROGA Y ADICION | 28 DE AGOSTO DE 2015 |
| CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD | 1491 DEL 10 DE AGOSTO DE 2015 |
| REGISTRO PRESUPUESTAL | 1445 DEL 27 DE AGOSTO DE 2015 |

| | |
|-------------------|---------------|
| VALOR ADICION | \$546,031,130 |
| TIEMPO DE ADICION | 6 MESES MAS |

Fuente IPES 2015. 29 de octubre de 2015

La supervisión del contrato se encuentra a cargo del Subdirector de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización designado por la Dirección General del IPES y el Acta de Inicio No. 4737 fue firmada el 16 de Diciembre de 2014.

Dentro de la presente auditoria, se efectuó la inclusion del CPS No 505-2014, con ocasión de la petición radicada ante este Ente de Control con el DPC 1283-1 de 2014, la cual indicó *“Los sobre costos en la ejecucion y seguimiento de estrategias sostenibles para el emprendimiento mediante la formacion e impulso a 198 Unidades Productivas de la poblacion victimas del conflicto armado”*.

3.3.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la Supervisión Contractual.

El 21 de Noviembre de 2014, el IPES suscribe el Contrato de Prestación de Servicios No. 505 de 2014, con la Corporación para la Investigación el Desarrollo Sostenible y la Promoción Social CORPROGRESO, el cual tiene como objeto: *“Promover la Constitución y seguimiento de estrategias sostenibles para el emprendimiento mediante la formación e impulso a 170 unidades productivas de la población víctima del conflicto armado”*; firmando acta de inicio el 16 de diciembre de 2014.

El plazo de ejecución fue de 7 meses; el 31 de diciembre de 2014 se realiza una prórroga de 45 días y una adición de \$398,74 millones, el 28 de Agosto de 2015 se suscribe una segunda adición por \$546,03 Millones y prórroga por 6 meses más, es decir, termina prorrogado por el tiempo establecido como plazo del contrato, lo que pone en entredicho la planeación del mismo.

El proceso precontractual se definió mediante la figura de selección abreviada presentándose 4 proponentes: **(i)** Corporación futuro de Colombia- CORFUTURO, **(ii)** Promotora de Servicios para el Desarrollo PROSEDER, **(iii)** Corporación para la Investigación Sostenible y la Promoción Social CORPROGRESO. **(iv)** UT Corporación CEPA, y el día 11 de Noviembre de 2014 el comité de contratación del IPES se reúne y decide seleccionar la propuesta de la Corporación para la Investigación el Desarrollo Sostenible y la Promoción Social CORPROGRESO.

Por lo descrito, se evidencian deficiencias en la planeación, toda vez que 14 días después de suscrita el acta de inicio, se efectuó una adición y prórroga al contrato

con el fin de incrementar el número de beneficiarios, cuando el contratista estaba en la etapa preliminar de revisión de base de datos suministrada por la alta consejería, y aun no se habían erogado recursos dentro de la contratación efectuada.

Una vez, depurada la base de datos y según las obligaciones del contratista, dentro de la formulación del Plan de Negocios de Emprendimiento y/o Fortalecimiento que se generaría para cada participante, estos eran responsables de presentar al menos 2 cotizaciones de la maquinaria, insumos, equipos, entre otros, y la compra de los elementos necesarios para la Unidades Productivas, según se puede constatar, deben realizarse de acuerdo con los proveedores que el participante estime convenientes de acuerdo al tipo de negocio, cumpliendo los requisitos que la ley aplique para la actividad comercial, con la asesoría y acompañamiento del IPES no obstante la verificación realizada por este Ente de Control a una muestra de unidades productivas se determinaron las siguientes irregularidades en el procedimiento:

Cuadro 7
Base de Datos de los Beneficiarios del Contrato 505

| BENEFICIARIO | INQUIETUDES |
|-------------------------------|---|
| Blanca Isabel Taborda Sierra | Demora en la entrega de los insumos, precios muy costosos y fletes muy elevados |
| Argenis Paola Zapata Godoy | Manifiesta demora en la entrega de los insumos y que no respetaron las cotizaciones, se compraron productos a precios más caros y no alcanzaron los recursos para el objeto de la unidad productiva |
| Flor María López Marín | Demora en la entrega de los insumos, precios muy costosos y fletes muy elevados |
| Gladys Igua Palencia | Demora en la entrega de los insumos, precios muy costosos y fletes muy elevados. |
| María del Carmen Rueda | Se demoró la entrega de los insumos y en el momento de comenzar a utilizarlos mala calidad, carecen de facturas para aprovechar la garantía, no respetaron las cotizaciones |
| Nidia Trujillo | Demora en la entrega de los insumos |
| Luis Elías Acevedo Varela | Demora en la entrega de los insumos y fletes muy elevados |
| Ana Herlinda Páez González | Fletes muy elevados |
| Cesar Augusto Arango Arenas | Manifiesta demora en la entrega y que a la fecha no ha recibido todo el beneficio. |
| Jesús Aldoney Salazar Carmona | Muy caro el transporte de los elementos y no han realizado visitas |
| Osmar Julio Baldovino García | Demora en la entrega de los insumos y fletes muy elevados |
| Rubilma Urrego Neira | Demora en la entrega de los insumos y pérdida de recursos por pago de arriendo, fletes muy costosos y no fueron resueltas todas las inquietudes en las capacitaciones. |
| Lucelida Caballero Ramírez | Productos en mala calidad a precios muy costosos. |
| Francisco Javier Lozano Neira | No respetaron las cotizaciones. |

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| BENEFICIARIO | INQUIETUDES |
|----------------------------|--|
| Armando Suarez Oliveros | Fletes demasiado costosos |
| Hilda Mireya Mosquera Lima | No recibió a satisfacción los insumos por la demora en el proceso de entrega, mala calidad de los productos y fletes muy elevados. |
| Willer Cerquera Cabrera | Aunque un poco demorada la entrega de los insumos no tuvo inconvenientes. |

Fuente base de datos suministrada por el IPES. 15 de noviembre de 2015.

Como se Observa en el cuadro 7, contactadas vía telefónica y revisadas las carpetas de cada participante de las Unidades Productivas, se presentan inconformidades por parte de ellos, que manifiestan así: *“... que se presentaron demoras en las entregas de los insumos, hecho que afecta la puesta en marcha efectiva de la UP, pues genera sobre costos en arriendos y en espacios necesarios, que deben sufragar los mismos beneficiarios, para llevar a cabo sus actividades; no se tuvieron en cuenta las cotizaciones presentadas por los participantes para la compra de los respectivos insumos para la UP, situación que genero un desgaste de tipo tanto administrativo como de los mismos participantes; sobre costos en el cobro del transporte de los elementos o insumos a los sitios indicados por los participantes, cuando dichos cobros no les fueron anunciados por la administración que se descontarían del valor a capitalizar; Los productos recibidos son de mala calidad o no son los que realmente se requieren para la puesta en marcha de la UP; y por último que no se hace entrega de facturas a los participantes para el caso de hacer valer algún tipo de garantía sobre los elementos suministrados.”*

Lo anterior, se encuentra constatado, en la información suministrada por la Sra. Argenis Paola Zapata, la cual afirma *“que al no ser respetadas las cotizaciones presentadas por ella, los recursos para la compra de un insumo vital para el funcionamiento de su establecimiento siendo esta una fotocopiadora, no fueron suficientes, dejando su UP incompleta y sin posibilidad de ponerla en marcha”*.

Otro caso a resaltar, es el de la señora Lucelida Caballero, donde en la carpeta de la Unidad Productiva, se puede observar en el concepto psicológico, que esta participante no ha realizado trámites para vincularse a la RED UNIDOS, toda vez que según indica la participante, no ha visto la necesidad, pues al parecer no vive en condición de pobreza extrema, cuenta con apoyo económico, psicológico y familiar, a su vez están afiliados a salud a través de un régimen subsidiado, vive en unión libre y sus hijos estudian en colegio privado, hechos que denotan que la participante aparentemente ha superado los índices de vulnerabilidad, sin embargo la beneficiaria informa, vía telefónica, que tiene un *“negocio de comidas rápidas, y que dentro de los insumos suministrados, recibió una estufa en mal estado con escapes de gas, de la cual, no cuenta con factura para adelantar el respectivo reclamo de garantía.”*

Como un tercer caso tenemos el DPC, interpuesto por la señora Carmen Dimelsa Lara Valderrama quien manifiesta que la UP es un estudio fotográfico, razón por la

cual allegó 2 cotizaciones para la compra de una cámara fotográfica profesional con un lente especial, y CORPOGRESO le hizo entrega de un lente que no cumplía con requerimientos exigidos por la participante, e inmediatamente esta hace la reclamación y la respuesta de CORPOGRESO fue, “...que ese lente no se conseguía en el mercado, sin embargo, asevera la participante, que ella se comunicó al establecimiento donde había sido adquirido el lente entregado por CORPOGRESO y le indicaron que la referencia requerida la tenían en existencias, así mismo, manifiesta la participante, que los elementos entregados en especial una impresora, no corresponde a lo que le debían entregar, pues en la caja venían rotulada de una referencia distinta al elemento que se encontraba dentro y que le fue suministrado, indicando que este elemento es de segunda mano, lo cual no es acorde con lo prometido por el IPES y CORPOGRESO.”

Por otra parte, se incumple con obligaciones del contratista, plasmadas en el numeral 25 del CPS 505. Entregar sistematizada, escaneada toda la información del contrato (soportes, bases de datos de atención, expedientes, documentos financieros, entre otros). Al momento de solicitar la información no se tuvo acceso a ello por lo cual se procedió a solicitar fueran escaneadas una muestra para la respectiva revisión.

En la obligación No. 33, donde se estableció, realizar un registro fotográfico de todas las actividades ejecutadas e incluirlas dentro de los informes de avance, sin embargo esta no cumple de conformidad con los requisitos contractuales establecidos.

El IPES, para dar cumplimiento a las metas de los proyectos y objeto social, realiza contratación con terceros erogando gastos adicionales que se ven reflejado en contratos de prestación de servicios. Sin embargo en respuesta a la peticionaria del DPC mencionan textualmente así; *“Es conveniente señalar que el IPES cuenta con un grupo de profesionales completamente capacitado y empoderado del tema, por lo cual, somos garantes que el proceso con la Corporación CORPOGRESO se está llevando bajo condiciones normales de transparencia y legalidad.”*

Acorde a lo anterior, 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.

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

Las deficiencias de un efectivo proceso de planeación y claridad en los objetivos perseguidos con la suscripción de este tipo de contratos, así como el incumplimiento de las obligaciones de supervisión, falta de control y seguimiento de las áreas responsables y hasta en el manejo de los expedientes de los contratos, conllevan el no cumplimiento de los objetivos propuestos y que la inversión no retribuya en debida forma a los beneficiarios.

ANÁLISIS REPUESTA: Valorada la respuesta no se aportan argumentos, ni documentos nuevos que controviertan o desvirtúen, toda vez que queda corroborado, debido a que el contrato 505 de 2014, suscrito el 21 de Noviembre de 2014, con acta de inicio del 16 de diciembre de 2014; inicialmente beneficiaba a 170 Unidades productivas; y mediante adición No. 1 de Diciembre 31 de 2014 se dispuso ampliar la cobertura de beneficiarios en 28 unidades más. Lo que permite concluir que no se identifica con claridad la población objeto.

Así mismo se evidenció, la falta de planeación en la entrega de materiales e insumos a los beneficiarios para sus Unidades Productivas, se vio limitada a entregas parciales conllevando gastos de transporte elevados, aunado a la falta de supervisión en la entrega de los insumos, pues se denota en varias actas de recibo inscripciones a mano donde se indica el mal estado de los elementos, la no entrega de facturas impidiendo al beneficiario realizar reclamos por garantía.

Frente al presunto incumplimiento por parte del contratista en la obligación No. 25 y 33 del contrato, una vez valorada la respuesta de la entidad esta desvirtúa la observación efectuada sobre este asunto, toda vez que aún no ha sido liquidado.

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

CONTRATO No. 032 de 2015

3.3.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de supervisión en la ejecución del contrato.

En desarrollo de la auditoria se recibe mediante radicado 3-2015-23689 del 10 de noviembre de 2015 derecho de petición por parte un ciudadano, por lo cual es

incluido dentro de la muestra el contrato CPS- No. 032 de 2015, suscrito el 17 de febrero de 2015, entre el Instituto para la Economía Social y el profesional del Derecho como Abogado Externo cuyo objeto consiste en: *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES A LA SUBDIRECCIÓN JURÍDICA Y DE CONTRATACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DEL IPES, Y PARA LA DEFENSA EN LOS DIVERSOS PROCESOS E INVESTIGACIONES JUDICIALES DONDE EL IPES SEA PARTE.”* Con un plazo pactado inicialmente por nueve (9) meses por (\$43.200.000); *por lo cual se valoró la relación contractual en la ejecución de las actividades frente a las obligaciones durante el periodo reportado y laborado de cuatro (4) meses y nueve (9) días, observando que igualmente solicita terminación contractual radicada el 07 de julio de 2015 con No.00110-812-007934 la cual es aceptada por el Supervisor con radicado No. 00110816-007130 de 10 de julio de 2015.*

Así mismo, en virtud de lo anterior el IPES procede a terminar ANTICIPADAMENTE Y DE COMÚN ACUERDO EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS; igualmente, por medio del Supervisor del Contrato de Prestación de Servicios presenta Informe final para la Terminación Anticipada del proceso contractual y es avalado por el Supervisor Jurídico y de contratación – IPES así: *“(…) el SUPERVISOR manifiesta que el CONTRATISTA cumplió con el objeto del contrato hasta la fecha de terminación anticipada, esto es el diez (10) de julio de 2015, para lo cual certifica el recibido a satisfacción de la labor contratada según certificaciones o informes de cumplimiento que obra en el expediente contractual, razón por la cual es procedente dar por terminado anticipadamente el contrato de prestación de servicios número 032 de 2015.”*

Evaluada la documentación contractual se observa, que el contratista hizo entrega de todos los informes de gestión el día 03/09/2015, detallando en el documento titulado *“Informe de Gestión No. 6”* correspondiente a las actividades realizadas durante el periodo comprendido desde el 1 al 09 de julio de 2015, misma fecha en la que se suscribió del Acta de Terminación del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 32 de 2015 (...) como actividades realizadas que sólo hasta el final de la ejecución del este contrato : *“Se asistió el día 02 de julio de 2015, a una capacitación respecto del SIPROJ en las instalaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá” (ver cuadro 8)*

Lo anterior permite concluir, que dicha actividad no se cumplió en debida forma es decir, la obligación especial No 5b que indicaba *“Realizar el ingreso de la información relacionada con el estado actualizado de cada uno de los Procesos Judiciales que tenga a cargo o que sean asignados por el Supervisor del Contrato, al Sistema de Información “SIPROJ” de la Alcaldía Mayor de Bogotá”* y de igual modo se incumplió lo concerniente a las obligaciones generales en el numeral No.16: *“El contratista deberá cumplir estrictamente con lo establecido en el Sistema Integrado de Gestión adoptado por el IPES.”*

Es importante señalar que este Ente de Control evidenció un presunto incumplimiento contractual durante la ejecución del Contrato CPS - No. 032 de 2015, en los siguientes términos:

Cuadro 8
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 032 DE 2015

| OBLIGACIONES CONTRACTUALES | ACTIVIDADES REALIZADAS EJECUTADAS -Y PRODUCTOS DE ACUERDO CON EL INFORME DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO CPS- No. 032 -201, entre 17 de febrero y el 09 de Julio de 2015. | NO CUMPLIO |
|--|---|------------|
| 5.) Realizar el ingreso de la información relacionada con el estado actualizado de cada uno de los Procesos Judiciales que tenga a cargo o que se del Contrato, al Sistema de Información “SIPROJ” de la Alcaldía Mayor de Bogotá. | <p><i>Informe No 1 mes de 17/02/2015: se está a la espera de realizar capacitación para obtener la clave del usuario SIPROJ.</i></p> <p><i>Informe No 2 mes de 01/03/2015: se está a la espera de realizar capacitación para obtener la clave del usuario SIPROJ.</i></p> <p><i>Informe No 3 mes de 01/04/2015: se está a la espera de realizar capacitación para obtener la clave del usuario SIPROJ.</i></p> <p><i>Informe No 4 mes de 01/05/2015: se está a la espera de realizar capacitación para obtener la clave del usuario SIPROJ.</i></p> <p><i>Informe No 5 mes de 01/06/2015: se está a la espera de, capacitación para obtener la clave del usuario SIPROJ. (...)</i></p> <p><i>Informe No 6 mes de 01/07/2015: Se participó en una reunión de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. relacionada con los aspectos técnicos del SIPROJ. (...) Producto: Atendiendo a la Terminación Anticipada del Contrato de Prestación de Servicios, NO se pudo continuar con las capacitaciones relacionadas con el SIPROJ.</i></p> | X |

Presunta debilidad en la obligación contractual No. 5, que refleja el incumplimiento del contratista en los informes correspondientes al mes de febrero hasta el 9 de julio de 2015.

Lo anterior, redunda en el presunto incumplimiento de los postulados contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política y los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía celeridad imparcialidad y publicidad, lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, artículo 26 de la Ley 80 de 1993, y el *Manual de Supervisión IPES numeral 9.6.1.*, incurriendo en la conducta prevista en el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, y el incumplimiento de las obligaciones contractuales específicas pactadas en el CPS - 032 de 2015 No. 5 en atención al informe de ejecución de la obligaciones. Contrario a los dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Falta de seguimiento control y evaluación por parte del supervisor en cumplimiento de las funciones.

No se ejecutó efectivamente en dos de las obligaciones como es el ingreso de la información al sistema al SIPROJ de manera periódica de la información cierta en tiempo real, para evitar riesgos de tipo jurídico en los procesos judiciales en los que la entidad está vinculada como parte.

ANÁLISIS REPUESTA: Valorada la respuesta no se aportan argumentos, ni documentos nuevos que controvertan o desvirtúen teniendo en cuenta que la entidad acepta la falencia presentada en la observación, respecto a la obligación, así: “*que si bien es cierto no se ejecutó la obligación de ingreso de información al sistema SIPROJ (...) que es cierto que la sola asistencia del profesional a las capacitaciones del manejo del sistema no generan por si la validación de la clave de acceso para realizar la inclusión de la información al sistema (...)*”

Por lo anterior, la entidad debió gestionar lo propio para que se cumpliera con la actualización de la información en el aplicativo correspondiente y quien debía velar, no sólo de la asistencia del profesional a capacitación, sino de la materialización y cumplimiento de esta obligación es el supervisor.

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

CONTRATO DE INTERVENTORÍA N° 1712 DE 2012

3.3.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal al Contrato de Interventoría N° 1712 de 2012, en cuantía de \$33.992.802.

El IPES a través del Concurso de Méritos IPES N° 09-2012, inicia en septiembre de 2012 el proceso de contratación de la “Interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato que resulte de la Licitación Pública que se realizará para la construcción a precios unitarios fijos y sin fórmula de reajuste, de las obras de tratamiento de aguas residuales, adecuación de tanques de agua y red para las plazas de mercado, y el reforzamiento estructural de 3 columnas de la plaza de mercado del veinte de julio”, contando con un presupuesto oficial inicial de \$63.554.108, sustentado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 4549 del 10 de octubre de 2012.

Una vez revisados los Estudios y Documentos Previos que hacen parte del Concurso de Méritos IPES N° 09-2012, en el numeral “4. Análisis técnico y económico que soporta el valor estimado del contrato”, se establece un personal profesional conformado por un director de interventoría con dedicación del 50% y dos residentes de obra con dedicación del 100% cada uno, profesionales que harán parte de la interventoría durante los 4 meses de ejecución de las obras y luego de aplicarse un factor multiplicador de 1.78, arroja un valor total de la interventoría incluyendo el 16% de I.V.A. de \$63.554.108, según el siguiente cuadro:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO 9
PRESUPUESTO INICIAL DE INTERVENTORÍA

Cifras en pesos

| | | | | | | | | | |
|--|----------|------------|---------------|-------|-------|-------|-------|------------------|-------------|
| PRESUPUESTO TOTAL 2012 | | | 63.554.108 | | | | | | |
| DURACIÓN (MESES): 6 | | | | PLAZO | | | | | |
| PERSONAL PROFESIONAL | Cantidad | Categoría. | Valor Mensual | Mes 1 | Mes 2 | Mes 3 | Mes 4 | Dedicación Total | Costo Total |
| Director de obra | 1 | 5 | 4.156.000 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 2,00 | 8.312.000 |
| Residente de obra | 2 | 7 | 2.802.000 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 4,00 | 22.416.000 |
| Subtotal 1 | | | | | | | | | 30.728.000 |
| Subtotal 1 x Factor Multiplicador | | | 1.78 | | | | | | 54.788.024 |
| SUBTOTAL | | | | | | | | | 54.788.024 |
| I.V.A. (16%) | | | | | | | | | 8.766.084 |
| PRESUPUESTO TOTAL | | | | | | | | | 63.554.108 |
| Nota: Información tomada de la Resolución 747 del 9 de marzo de 1998, con sus correspondientes tarifas actualizadas y vigentes para el año 2012. Esta Resolución establece los topes máximos para sueldos y demás gastos que se puedan pagar en los contrato | | | | | | | | | 63.554.108 |

Fuente: Estudios y documentos previos. Concurso de Méritos N° 009 de 2012 1º de septiembre de 2012. 05/11/2015

Se estableció que el IPES, no continúo con el Concurso de Méritos IPES N° 09-2012 y en remplazo decidió incluir la contratación de esta interventoría en el Concurso de Méritos Abierto IPES N° 11-2012, proceso estructurado para contratar 4 interventorías así:

CUADRO 10
INTERVENTORÍAS CONCURSO DE MÉRITOS 11-2012

Cifras en pesos

| GRUPO | CDP | OBJETO | PROFESIONALES | VALOR | PLAZO (meses) |
|-------|------|---|---------------|------------|---------------|
| 1 | 4833 | Interventoría para la adecuación de cubiertas en la Plaza de Mercado Samper Mendoza | 2 | 33.144.642 | 4 |
| 2 | 4835 | Interventoría para la modernización del primer piso de la Plaza de Mercado Carlos E. Restrepo | 2 | 69.233.765 | 8 |
| 3 | 4834 | Interventoría para las obras de tratamiento de aguas residuales en diez plazas de mercado y reforzamiento estructural de tres columnas en la Plaza de Mercado Veinte de Julio | 3 | 94.063.306 | 4 |
| 4 | 4867 | Interventoría para la adecuación de módulos en el paso peatonal de la Calle 12 con carrera 10. | 2 | 29.807.453 | 2 |

Fuente: Estudios y documentos previos. Concurso de Méritos N° 009 de 2012 1º de septiembre de 2012. 10/11/2015

Dicha interventoría fue clasificada en el Grupo 3 y el IPES procede a anular el CDP 4549 por \$63.554.108 y lo reemplaza por el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 4834 del 9 de noviembre de 2012 por \$94.063.306.

Una vez revisados en el Portal SECOP los Estudios y documentos previos, el Anexo Técnico y los Pliegos de Condiciones definitivos del Concurso de Méritos Abierto IPES N° 11-2012, se establecieron las siguientes modificaciones e inconsistencias:

En el numeral 3.3. de los Pliegos de Condiciones definitivos reportados al portal SECOP el 30 de noviembre de 2012 se indica que el valor de la propuesta económica deberá presentarse en el Formato N° 2 “Propuesta Económica” y en el numeral 3.5., se establece que el recurso humano mínimo requerido es de un director de interventoría con dedicación del 25% y dos residentes de obra con dedicación del 100% cada uno, para un plazo de 4 meses, es decir hay una disminución del 25% en la dedicación mensual del profesional director de obra respecto de la estimación inicial y adicionalmente, se incrementa la tarifa de honorarios mensuales del director de interventoría que pasa de \$4.156.000 a \$4.781.000, y de los residentes de interventoría que pasan de \$2.802.000 a \$2.907.000.

Con base en los parámetros definidos por el IPES, la tabla de costo estimado de la interventoría se discriminaría de la siguiente manera:

CUADRO 11
COSTO DE INTERVENTORÍA SEGÚN CLASIFICACIÓN IPES

Cifras en pesos

| PRESUPUESTO TOTAL 2012 | | | 57.890.798 | | | | | | |
|-----------------------------------|----------|------------|---------------|-------|-------|-------|-------|------------------|-------------|
| DURACIÓN (MESES): 4 | | | | PLAZO | | | | | |
| PERSONAL PROFESIONAL | Cantidad | Categoría. | Valor Mensual | Mes 1 | Mes 2 | Mes 3 | Mes 4 | Dedicación Total | Costo Total |
| Director de obra | 1 | 5 | 4.781.000 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 1,00 | 4.781.000 |
| Residente de obra | 2 | 7 | 2.907.000 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 4,00 | 23.256.000 |
| Subtotal 1 | | | | | | | | | 28.037.000 |
| Subtotal 1 x Factor Multiplicador | | | 1.78 | | | | | | 49.905.860 |
| SUBTOTAL | | | | | | | | | 49.905.860 |
| I.V.A. (16%) | | | | | | | | | 7.984.938 |
| PRESUPUESTO TOTAL | | | | | | | | | 57.890.798 |
| | | | | | | | | | 57.890.798 |

Fuente: Análisis Equipo Auditor. 10/11/2015

Lo anterior, permite determinar que el tope máximo del costo real de la interventoría con base en los parámetros establecidos en los Estudios y documentos previos, el Anexo Técnico y los Pliegos de Condiciones definitivos del Concurso de Méritos Abierto IPES N° 11-2012 sería de \$57.890.798 y no de \$94.063.306 como lo calcula el IPES.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26 A- 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Así mismo, en el numeral “4.5.3. Análisis Económico” del Anexo Técnico, se observa un error en el cálculo aritmético del costo total en el proyecto para los dos residentes de obra, incrementando en casi el doble ese valor y al parecer ajustándolo al monto de la Disponibilidad Presupuestal por \$94.063.306, toda vez que el costo de 2 residentes de obra por 4 meses a razón de \$2.907.000 mensual resultan en \$23.256.000 y no \$40.698.000. Luego de sumar los costos de un director y dos residentes de interventoría, el IPES establece un monto de \$45.479.000, pero al aplicarle el factor multiplicador de 1.78 se presenta un nuevo error, toda vez que resulta un valor de \$80.952.620 y no \$81.089.057 como lo determina el IPES y se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 12
PRESUPUESTO DE INTERVENTORÍA DEL IPES

Valor en pesos

| PRESUPUESTO TOTAL 2012 | | | 94.063.306 | | | | | | |
|---|-------|--------|---------------|-------|-------|-------|-------|--------------|-------------|
| DURACIÓN (MESES): 6 | | | | PLAZO | | | | | |
| PERSONAL PROFESIONAL | Cant. | Categ. | Valor Mensual | Mes 1 | Mes 2 | Mes 3 | Mes 4 | Dedic. Total | Costo Total |
| Director de obra | 1 | 5 | 4.781.000 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 1,00 | 4.781.000 |
| Residente de obra | 2 | 7 | 2.907.000 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 1,00 | 7,00 | 40.698.000 |
| Subtotal 1 | | | | | | | | | 45.479.000 |
| Subtotal 1 x Factor Multiplicador | | | 1.78 | | | | | | 81.089.057 |
| SUBTOTAL | | | | | | | | | 81.089.057 |
| I.V.A. (16%) | | | | | | | | | 12.974.249 |
| PRESUPUESTO TOTAL | | | | | | | | | 94.063.306 |
| Nota: Información tomada de la Resolución 747 del 9 de marzo de 1998, con sus correspondientes tarifas actualizadas y vigentes para el año 2012. Esta Resolución establece los topes máximos para sueldos y demás gastos que se puedan pagar en los contratos | | | | | | | | | 94.063.306 |

Fuente: Anexo técnico. Concurso de Méritos N° 11 de 2012 Noviembre de 2012. 12/11/2015

Adicionalmente, según se observa en el Cuadro 10, se estableció que no es consecuente ni proporcional el valor destinado por el IPES para la interventoría del Grupo 3 por \$94.063.306 para un plazo de 4 meses y dedicación de 3 profesionales al compararla con la del Grupo 1 para un plazo similar de 4 meses y dedicación de 2 profesionales (1 profesional menos) por \$33.144.642. Igualmente al compararla con la del Grupo 2 para un plazo de 8 meses y dedicación de 2 profesionales (1 profesional menos) por \$69.233.765.

Los pliegos de condiciones definitivos se publican el 30 de noviembre de 2012, sin advertir las inconsistencias ni corregir los errores aritméticos que permiten establecer el valor real de la interventoría y el 7 de diciembre de 2012, se presenta como único oferente para la interventoría del Grupo 3 la firma AMR Ingenieros Técnicos Limitada.

Una vez realizada la verificación jurídica y las evaluaciones financiera y técnica respectivas por parte del Comité evaluador del IPES, se adjudica el Concurso de Méritos por sistema abierto IPES N° 11-2012, a la firma proponente AMR Ingenieros Técnicos Limitada con quien se celebra el Contrato de Interventoría N° 1712 de 2012, cuyo objeto es: *“Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, al contrato que resulte de la Licitación Pública que se realizará para la construcción a precios unitarios fijos y sin fórmula de reajuste, de las obras de tratamiento de aguas residuales, adecuación de tanques de agua y red para las plazas de mercado, y el reforzamiento estructural de 3 columnas de la plaza de mercado veinte de julio”,* por \$91.883.600 y un plazo de ejecución inicial de cuatro (4) meses, el cual fue suspendido en tres ocasiones por 15 días, 1 mes y 15 días, para un total de 2 meses de suspensión y un plazo final de seis (6) meses.

Finalmente, se determinó que el presupuesto real de interventoría ajustado a las condiciones de calidad, cantidad y dedicación de los profesionales que se requerían para realizar dicha labor es de \$57.890.798, pero al suscribir el Contrato de Interventoría N° 1712 de 2012 por \$91.883.600, sin que se aumente el plazo ni la calidad y cantidad de los profesionales, se considera que existe sobrecosto en la estimación y cuantificación del valor de la interventoría en \$33.992.802.

Con base en la evaluación de la ejecución del Contrato de Interventoría cuya Acta de inicio se suscribe el 7 de marzo de 2013 y de la revisión de los 4 Informes Mensuales, correspondientes al periodo de ejecución del contrato de Obra del 7 de marzo al 30 de septiembre de 2013, se estableció que:

Existe soporte documental que incluye actas de comité de obra, actas de reunión, registros fotográficos, planos técnicos, memorias de cantidades y bitácora de obra, que permite determinar que se realizó el seguimiento a las obras realizadas en las 10 plazas de mercado de Quirigua, Fontibón, Restrepo, Veinte de Julio, Samper Mendoza, Perseverancia, La Concordia, Siete de Agosto, Kennedy y Trinidad Galán, así como a las obras de reforzamiento estructural de 3 columnas en la plaza de mercado del 20 de Julio.

Los pagos realizados fueron revisados y se encuentran conformes a los avances de obra y de interventoría efectuados

No obstante las 3 suspensiones por un total de 2 meses que tuvieron los contratos de obra y de interventoría, la ejecución de los mismos se llevó a término y las obras ejecutadas fueron recibidas por la interventoría mediante Acta de recibo con pendientes el 6 de septiembre de 2013 y luego mediante Acta de Entrega y Recibo

Final del Contrato 1708 de 2012, suscrita por el contratista de obra, el contratista de interventoría y el supervisor del IPES el 30 de septiembre de 2013.

Es preciso agregar que una vez revisada la propuesta que la firma AMR Ingenieros Técnicos Limitada presenta con ocasión del Concurso de Méritos IPES N° 11-2012, no hay evidencia de la presentación del *“Formato N° 2 Propuesta Económica”* establecido como requisito en el Anexo Técnico y el cual permite discriminar los costos de los profesionales que intervienen en la interventoría. Sin embargo en la descripción del recurso humano mínimo requerido que figura en la propuesta, son aportadas las hojas de vida de un ingeniero civil para el cargo de Director de Obra y dos ingenieros civiles para los cargos de Residentes de Obra. Ya en la ejecución de la interventoría se advierte de la escasa presencia de tales profesionales toda vez que en reiteradas ocasiones el supervisor del IPES le solicita al representante legal de la firma de interventoría que cumpla con los profesionales presentados en su propuesta y específicamente en cuanto al director de obra y al residente de obra 2. Por lo tanto se pudo establecer que durante el desarrollo de las obras objeto de interventoría, no se cumplió a cabalidad con el recurso humano mínimo exigido por el IPES e incluido por el contratista en su propuesta.

Lo anterior, presuntamente constituyen un incumplimiento de las obligaciones generales N° 5 y 9 además de las obligaciones específicas N° 7 y 8 estipuladas en el contrato de interventoría, hecho que incidió en el efectivo y adecuado seguimiento y control técnico, administrativo y financiero de las obras, objeto del contrato en cuestión.

Se observa que luego de terminadas y recibidas las obras mediante Acta del 30 de septiembre de 2013, se suscribe al Acta de Liquidación del Contrato de Interventoría N° 1712 de 2012 sin fecha de perfeccionamiento y dejando constancia de un saldo a favor del contratista por \$29.862.170, saldo que es girado según Comprobante de Egreso N° 3364 del 24 de agosto de 2015; es decir, casi dos años después de terminada la interventoría, sin manifestación por parte del IPES de alguna causal de dicha situación.

Por lo anterior, se vulneran presuntamente los principios de economía, de planeación y de responsabilidad consagrados en los artículos 25, 26, 53 y 54 de la Ley 80 de 1993, el 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 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y Artículos 82, 83 y 84, artículo 11 del Decreto 777 de 1992. Así mismo, se ha incumplido con lo establecido en el Manual de Contratación del IPES adoptado mediante Resolución IPES 334 del 4 de octubre

de 2011 y el presunto incumplimiento de las obligaciones del interventor y de los supervisores contraviene lo estipulado en los artículos 83 y parágrafo 3 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Por lo expuesto anteriormente, presuntamente se han vulnerado los fines esenciales del Estado por falta de planeación y de coordinación además de una gestión ineficaz en la etapa precontractual.

Lo anterior, generó un presunto daño patrimonial por \$33.992.802, cifra que se le pagó al contratista, no obstante el sobrecosto en la estimación del valor de la interventoría sumado al incumplimiento parcial de las obligaciones establecidas en el contrato, como se describió anteriormente.

ANÁLISIS REPUESTA: Valorada la respuesta de la entidad, se estableció que el IPES, no se pronuncia respecto del incremento injustificado del presupuesto inicial para la contratación de la interventoría estimado en \$63.554.108 con relación a los \$94.063.306 estimados en el Concurso de Méritos IPES N° 11-2012, sin modificar o incrementar la calidad, cantidad y dedicación de los profesionales requeridos y establecidos por el IPES para realizar dicha interventoría, por lo cual se considera que existe sobrecosto en la estimación y cuantificación del valor de la interventoría.

La entidad responde adjuntando el cuadro del “valor proyectado por el IPES para la ejecución de dicho contrato” por valor global de \$94.063.306, documento que fue revisado minuciosamente por esta auditoría y del cual se obtienen precisamente los errores aritméticos y de cálculo en que incurrió la entidad contratante sin realizar los ajustes del caso previo a la publicación en el SECOP de los Pliegos de condiciones definitivos y que con base en los parámetros fijados por la entidad esta auditoría estableció en un monto de \$57.890.798, cifra inferior a la del contrato suscrito por \$91.883.600. Por lo tanto, se considera que existe sobrecosto en \$33.992.802.

La entidad manifiesta que suscribió el Contrato de Interventoría N° 1712 de 2012 por \$91.883.600 con base en la “propuesta económica presentada por el oferente”, pero en los documentos que hacen parte del contrato en cuestión y específicamente en la propuesta de la firma AMR Ingenieros Técnicos Limitada no se incluyó el “Formato N° 2 Propuesta Económica” establecido como requisito en el Anexo Técnico y por lo tanto no hay documento que sustente el valor con el cual el IPES contrató al proponente en mención. Adicionalmente se estableció que no fueron atendidos los múltiples requerimientos de la supervisión en cuanto a la presencia en obra de los profesionales presentados en la propuesta tales como el director de interventoría y el residente de interventoría 2. En consecuencia se reafirma el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

incumplimiento de las obligaciones generales N° 5 y 9 por no “atender los requerimientos” y por no existir “propuesta presentada por el CONTRATISTA”.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por sobrecosto en la estimación del valor de la interventoría sumado al incumplimiento parcial de las obligaciones establecidas en el contrato, como se describió anteriormente. Se trasladará a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de esta Contraloría de Bogotá, para lo de su competencia y deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

4. OTROS RESULTADOS

4.1 PLAN DE MEJORAMIENTO

CONVENIO 1137 DE 2013:

El plan de mejoramiento presentado y aprobado en lo pertinente al HALLAZGO en comento, quedó así:

"2.1.1.3. Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria : Del Convenio No.012-2013 se desprende el Convenio de Asociación 1137 de 2013, así: El 25 de febrero de 2013 el IPES suscribe con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico el Convenio interadministrativo No. 012-2013, el cual tiene como objeto "Aunar esfuerzos entre las partes para brindar líneas y productos de financiamiento a los miembros de la economía informal de la ciudad de Bogotá, cuyos negocios y actividades correspondan a los sectores de la economía popular del Distrito Capital". El plazo de ejecución es de 24 meses, contados a partir de la fecha de la suscripción del Acta de Inicio, la cual es febrero 25 de 2013, no obstante, teniendo en cuenta que el IPES no cuenta con la infraestructura técnica y humana necesaria para la implementación del microcrédito, se hace necesario buscar un aliado que realice la caracterización, el otorgamiento, la administración de los recursos y el acompañamiento post-crédito, razón por la cual da origen al convenio 1137 de 2013. "Por un control fiscal, efectivo y transparente" .En el Acta No.1 del Comité Técnico del 30 de abril de 2013, del Convenio 012, en el punto 5 Varios, se ve la preocupación de ampliar el plazo de este por un año, debido a las futuras alianzas que se desprendan y que no deben superar el tiempo del convenio marco. En el Acta No. 05 del Comité técnico de octubre 10 de 2013, entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social-IPES, nuevamente se presenta la necesidad de ampliar el plazo del convenio a 5 años, teniendo en cuenta que el plazo del Convenio IPES –Corporación Minuto de Dios, tiene una duración de 5 años. Lo cual es aprobado por los representantes de la Secretaría Distrital de desarrollo en el comité y solicitan se envíe el modelo de otrosí para la aprobación. Por tal motivo se evidencia claramente que el plazo del Convenio 1137 de 2013 es superior a la duración del convenio interadministrativo No. 012-2013, como consecuencia no se podrá cumplir con las obligaciones que debe realizar el Comité Técnico ni el seguimiento a las actividades, ni la evaluación al desarrollo y ejecución de este, que está estipulado en el punto 9 del Convenio 012 de 2013, mediante Comités para la ejecución. Situación que refleja el incumplimiento del acuerdo marco." (SIC)

En la casilla de Acción Correctiva:

Adelantar las gestiones necesarias, en coordinación con la Subdirección Jurídica, con el fin de tramitar la suscripción de un otro si modificatorio al plazo pactado al convenio No.012 de 2013 a 5 años, para que se puedan cumplir las obligaciones que debe realizar el Comité Técnico y que se encuentran estipuladas en el punto 9 del Convenio 012 de 2013.

Mediante oficio radicado IPES 00110-816-013944 del 29/10/15, la entidad responde que “El 23 de febrero de 2015, se suscribió otro si modificatorio al convenio marco 012-2013 entre el IPES y la SDDE, por un plazo de (24) meses, es decir que el convenio terminará a los (48), meses a partir de la suscripción del acta de Inicio cuya fecha es 25 de febrero de 2013. (Se anexa otro si Modificatorio).” Dicho anexo Modificatorio No. 01 (del 23 de febrero de 2015), al convenio interadministrativo No. 012 de 2013, establece en la cláusula primera, modificar la estipulación contractual No. 5 plazo de ejecución del convenio interadministrativo 012-2013, en el sentido de prorrogar el plazo de ejecución en 24 meses. El plazo de ejecución del convenio será de 48 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio (25 de febrero de 2013). Quedan vigentes todas las cláusulas del convenio interadministrativo 012-2013.

4.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Realizado el seguimiento al plan de mejoramiento, en particular la acción correctiva para el hallazgo producto de la auditoría especial de desempeño relacionada con la evaluación del convenio 1137 de 2013, suscritos con cargo al proyecto de inversión 725 de 2012 “Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular” PAD 2014”, se encontró que la fecha de cumplimiento era el 10 de diciembre de 2015 y que no se suscribieron acciones correctivas para la totalidad de las irregularidades comunicadas en este hallazgo. Es decir, a tan solo 9 días para terminar la fecha de cumplimiento, se observa que se incumple y que no se establecieron acciones efectivas que subsanaran lo observado en su totalidad. En este orden de ideas, no se ha realizado gestión para recuperar la cartera, no se tomaron correctivos frente a los costos que resultan onerosos en el convenio y demás irregularidades que se describieron en el informe correspondiente.

Por lo cual se puede concluir que no se cumplió el artículo 5 de la resolución reglamentaria 003 de 2014, que a la letra señala: “Artículo 5°. *Elaboración. El jefe o el representante legal de la entidad u organismo público, o quien haga sus veces, el curador urbano, el alcalde local y el particular y/o entidad de carácter privado, sujeto de vigilancia y control fiscal de la Contraloría de Bogotá, D.C., elabora el plan de mejoramiento con el propósito de subsanar o corregir situaciones que afectan su desempeño y su cometido institucional, las cuales hayan sido evidenciadas en los informes de las actuaciones de control fiscal y en los estudios de economía y política pública de la Contraloría de Bogotá, D.C., producto del ejercicio de la vigilancia y control de la gestión fiscal. Su elaboración requiere del compromiso del representante legal, la participación del nivel directivo, de los responsables de adelantar las acciones propuestas, de los funcionarios que conocen los procesos y de las oficinas de planeación o quien haga sus veces; así como de un adecuado análisis de los factores y causas que originan las situaciones detectadas, de tal forma que se logre asegurar que las acciones a incluir en el plan de mejoramiento eliminen la causa generadora de las desviaciones encontradas y una adecuada gestión de los recursos*

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26 A- 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

públicos. La fecha límite para la implementación de las acciones que se formulen no podrá superar los doce (12) meses contados a partir de la fecha de comunicación”

Así mismo, se incumple el artículo 12, parágrafo, “PARÁGRAFO 1°. la oficina de control interno o quien haga sus veces asesorará en el seguimiento del plan de mejoramiento, no obstante, la responsabilidad está a cargo del representante legal o quien haga sus veces.”

Con lo anterior, presuntamente se está vulnerando lo establecido en los literales d, e, f y g del artículo 2 de la ley 87 de 1993, anexo 1 de la resolución reglamentaria de la Contraloría de Bogotá 003 de 2014 y lo establecido en el numerales 1 y 21 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Se evidencia una falta de supervisión y seguimiento institucional al plan de mejoramiento que permita contener la integralidad y veracidad de la información incluida en esta herramienta de control interno que permite a la entidad llevar a cabo acciones frente a los riesgos interno y externos, de tal manera que se puedan mitigar, corregir o eliminar, mejorando las gestiones administrativas y sus resultados.

No se logra una mejora en la gestión y resultados a alcanzar mediante la suscripción de este tipo de convenios cuales eran beneficiar a una población que por las condiciones económicas no obtendrían créditos para invertir en las unidades productivas.

ANÁLISIS REPUESTA: La entidad auditada solicita separar el hallazgo 4.1.1., por cuanto, a pesar de ser temas relacionados con el incumplimiento al Plan de Mejoramiento Institucional, hace referencia a dos temas diferentes, así: 1) el hallazgo 2.1.1.3., del convenio 1137 de 2013 y 2) la cartera de las plazas de mercado. Es de advertir, que el plan de mejoramiento es elaborado por la entidad y que es responsabilidad del gestor y de la oficina de control interno la revisión y seguimiento del mismo, buscando cumplirlo en las fechas establecidas y sobre todo plantear acciones correctivas que permitan subsanar la totalidad de irregularidades y/o observaciones que se presentan en el informe de auditoría.

En conclusión, la respuesta no desvirtúa la observación, se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

CARTERA DE LOS BENEFICIARIOS DE LAS 19 PLAZAS DE MERCADO:

El Hallazgo 1.5.1. (PAD 2012): Presentó en el formato CB402 como acción correctiva, lo siguiente:

"1) Aplicar la Resolución 375 del 27 de octubre de 2011 (Manual de recaudo, recuperación de cartera y cobro coactivo)

2) *Elaboración del nuevo manual de recaudo de cartera, implementando entre otras las siguientes acciones: calificación, clasificación y depuración de cartera, cobro coactivo y cobro persuasivo.*

3) *Inicio de las querellas ante las respectivas alcaldías locales donde se encuentran ubicadas las diferentes plazas de mercado, en un número aproximado de 40 acciones administrativas.*

4) *Constitución de comités de desarrollo en cada Plaza de Mercado, para activar controles sociales respecto de las situaciones que presentan al interior de cada una de ellas y que desmotivan el cumplimiento de obligaciones adquiridas.*

5) *Desarrollo e implementación de la política de apoyo a la economía popular en cada plaza, que incluye apertura del programa de acceso al microcrédito para mitigar el ahogo económico, que manifiestan los deudores.*

6) *Presencia activa del IPES en cada una de las Plazas de Mercado a fin de recuperar confianza y ganar legitimidad por parte de la administración.”*

El Hallazgo 3.4.1.4. (PAD 2012 ciclo III) Presentó en el formato CB402 como acción correctiva, lo siguiente:

“implementación de la cartera en un sistema financiero integrado.”

El Hallazgo 2.4.2. (PAD 2013) Presentó en el formato CB402 como acción correctiva, lo siguiente:

“1. El Área Jurídica allegará los documentos que actúan como pruebas dentro de la parte procesal y que hará parte del expediente del siniestro, como soporte necesario para la depuración de cartera.

2. El Área de Cartera realizará la depuración de la misma de conformidad con los soportes aportados en el informe de auditoría de Control Interno individualizando los valores por cada comerciante

3. El Área de Contabilidad una vez depurada la Cartera, procederá al respectivo registro contable.

4. Aplicar el procedimiento de ingresos de tesorería (PR-019), con el fin de recibir y salvaguardar los dineros recaudados por los diferentes conceptos.

5. Incluir los riesgos a que hace referencia la Contraloría, en el mapa de riesgos del proceso de recursos financieros con sus respectivos controles.”

El Hallazgo 2.3.1.7. (PAD 2014) Presentó en el formato CB402 como acción correctiva, lo siguiente:

“Realización de jornadas de cobro de cartera en las plaza.”

El Hallazgo 2.3.1.11. (PAD 2014) Presentó en el formato CB402 como acción correctiva, lo siguiente:

“Implementación de la funcionalidad de Cartera en el sistema de Información SIAFI.”

Los Hallazgos 2.2.1., de las vigencias 2012, 2013 y mayo de 2014 Presentó en el formato CB402 como acción correctiva, lo siguiente:

“1. Elaboración del censo de cada una de las plazas de mercado para determinar el índice de ocupación y relación de contratos legalizados 2. Aplicación artículo 17 Res. 290 de 2014 - a. Invitación a suscripción contrato de uso administrativo y aprovechamiento económico regulado b. Requerimiento Restitución espacio c. Presentación de querellas ente las alcaldías locales.”

Los Hallazgos 2.3.1., de las vigencias 2012, 2013 y mayo de 2014, Presentó en el formato CB402 como acción correctiva, lo siguiente:

“Establecer mecanismos conducentes para la recuperación de la cartera como son:

- 1. Adoptar, socializar e implementar el Manual de cartera.*
- 2. Conformación del Grupo de Cobro Coactivo.*
- 3. Aplicación al plan establecido dentro del Proyecto 704 a. Depurar la base de datos (Comparar la base de datos de cartera contra los usuarios que ocupan el espacio) b. Clasificar y Calificar la Cartera c. inicio, trámite y ejecución del cobro coactivo*
- 4. Aplicación de las sanciones establecidas en la Res. 290 de 2014 (sellamientos por incumplimiento del contrato por no pago y mora)*
- 5. Implementar el módulo de cartera en el aplicativo SIAFI 4. ”*

Los Hallazgos 2.4.1., de las vigencias 2012, 2013 y mayo de 2014 Presentó en el formato CB402 como acción correctiva, lo siguiente:

“se ejecutaran las siguientes acciones como son:

- 1. Gestión de cobro y seguimiento por parte del Coordinador de Plazas de Mercado a las cuentas de cobro*
- 2. Remisión Circularización a todos los comerciantes morosos,*
- 3. Sellamiento por falta grave (incumplimiento al pago).*
- 4. Estudio Costo beneficio para el cumplimiento del proceso administrativo de la jurisdicción coactiva.”*

El Hallazgo 3.1.1. (PAD 2014) Presentó en el formato CB402 como acción correctiva, lo siguiente:

“Envío mensual del estado por contrato, jornadas de recaudo en plazas de mercado, puntos comerciales y kioscos, circularización de deudores morosos, saneamiento del título en plazas de mercado, puntos comerciales y kioscos, sellamientos de plazas de mercado, fortalecimiento de la gestión y depuración de cartera distrital, presentación de querellas, alistamiento de cartera, gestión de cobro, depuración cartera y acuerdos de pago.”

De acuerdo a la respuesta presentada por IPES (Oficio IPES recibido el 13/11/2015), a la solicitud de información del equipo auditor (Oficio radicado IPES 00110-812-013784 del 11/11/15), sobre el estado actual de la cartera de los beneficiarios de las 19 plazas de mercado, se obtuvo la siguiente información:

Frente a la cartera durante el 2015, tuvo la siguiente dinámica:

Cuadro 14

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26 A- 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CARTERA RECAUDADA EN LA VIGENCIA 2015

Valores en pesos

| MES | RECAUDO VIGENCIA 2015 | RECUPERADO VIGENCIAS ANTERIORES | CARTERA GENERADA VIGENCIA 2015 |
|------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Enero | 172.524.210 | 181.281.310 | 289.727.676 |
| Febrero | 158.175.507 | 159.167.500 | 295.140.881 |
| Marzo | 178.617.333 | 181.708.069 | 282.058.253 |
| Abril | 162.862.400 | 157.611.300 | 294.529.929 |
| Mayo | 160.547.978 | 170.982.907 | 308.312.102 |
| Junio | 144.930.257 | 197.214.143 | 312.175.009 |
| Julio | 171.178.464 | 270.045.387 | 291.283.854 |
| Agosto | 154.561.545 | 187.988.192 | 305.542.646 |
| Septiembre | 141.653.854 | 240.570.412 | 321.320.306 |
| Octubre | 55.969.393 | 295.597.671 | 378.892.351 |
| TOTAL | 1.501.020.941 | 2.042.166.891 | 3.078.983.007 |

Fuente: IPES. 13/11/2015

Frente a la cartera por edades, se clasificó así:

CUADRO 15
SISTEMA DISTRITAL DE PLAZAS – EDADES A SEPTIEMBRE 2015

Valores en pesos

| CARTERA POR EDADES (Días) | TOTAL POR EDADES CXC | TOTAL POR EDADES CUENTAS DE ORDEN | TOTAL GENERAL | PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN |
|---------------------------|----------------------|-----------------------------------|---------------|-----------------------------|
| 0 - 30 | 1.456.478.626 | 711.897.511 | 2.168.376.137 | 21.79 |
| 31 - 60 | 293.162.353 | 559.409.381 | 852.571.734 | 8.57 |
| 61 - 90 | 255.266.312 | 59.270.535 | 314.536.847 | 3.16 |
| 91 - 180 | 283.293.831 | 152.872.072 | 436.165.903 | 4.38 |
| 181 - 360 | 721.549.878 | 529.326.491 | 1.250.876.369 | 12.57 |
| > 360 | 3.030.391.740 | 1.896.918.697 | 4.927.310.437 | 49.52 |
| TOTAL | 6.040.142.740 | 3.909.694.687 | 9.949.837.427 | 100.00 |

Fuente: IPES 2015. 13/11/2015

En el informe de CUENTAS POR COBRAR del IPES a 31/10/2015, se registraron los siguientes datos que permitieron visualizar la dinámica de la cuenta de manera globalizada:

Cuadro 16
CUENTAS POR COBRAR A 31/10/2015

Valores en pesos

| | | |
|---|---------------------------|----------------|
| | Saldo a diciembre de 2014 | 8.766.929.839 |
| + | Total cobrado en 2015 | 4.866.839.302 |
| - | Total recaudado en 2015 | 3.543.205.408 |
| = | Total cuentas por cobrar | 10.090.563.733 |

Fuente: IPES 2015. 13/11/2015

Estas cifras de las cuentas por cobrar de 2014, comparadas con las de 2015, registraron un incremento de \$1.323.633.894 (Equivale al 15.09%), que evidencia un incumplimiento de la gestión administrativa de la entidad frente al tema de la cartera de las plazas de mercado. También se puede inferir que las acciones correctivas planteadas en los anteriores planes de mejoramiento suscritos con este

ente de control, no apuntan a corregir, mitigar o eliminar el riesgo de la cartera que es inherente a cada hallazgo, y como resultado de ello, tenemos las anteriores cifras.

En el plan de mejoramiento institucional, se encuentra el Hallazgo 3.1.1., del informe de la Auditoria de Regularidad PAD 2015, vigencia auditada 2014, que se comunicó a la entidad en marzo de 2015 y cuenta con fecha de inicio de la acción correctiva el 01/04/2015 y fecha de terminación 31/03/2016. Es de anotar, que aún se encuentra dentro del plazo establecido para cumplir con las acciones correctivas, sin embargo, realizado el seguimiento al avance las cifras de cartera presentan un incremento de la misma, por lo tanto es dable concluir que no se ha avanzado en el cumplimiento, a la fecha de esta auditoria (Diciembre de 2015).

4.2. DPC 1378-2015 CONCERNIENTE AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO 032-2015 Y DPC-1283-2015 REFERENTE AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 505-2014.

Estos derechos de petición allegados en el transcurso de la auditoria de desempeño, y asignados al equipo auditor, se encuentran desglosados en los numerales 3.3.3 y 3.3.4, de los resultados de la Auditoria con las respectivas observaciones.

5 ANEXOS

5.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.

| TIPO DE HALLAZGO | CANTIDAD | VALOR (En pesos) | REFERENCIACIÓN |
|--------------------|----------|---------------------|---|
| 1. ADMINISTRATIVOS | 7 | N.A. | 3.1.1., 3.2.1., 3.3.1., 3.3.3., 3.3.4., 3.3.5., 4.1.1. |
| 2. DISCIPLINARIOS | 4 | N.A. | 3.3.3., 3.3.4., 3.3.5., 4.1.1. |
| 3. PENALES | 0 | N.A. | |
| 4. FISCALES | 1 | 33.992.802 | 3.3.5. |
| TOTALES | 7 | 33.992.802 | |

N.A. No aplica.