

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME VISITA DE CONTROL FISCAL

CODIGO 561

DIRECCIÓN DE DESARROLLO ECONOMICO, INDUSTRIA Y TURISMO

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES

VIGENCIA: 2012-2014

Elaboró: Humberto Cifuentes Osorio

Aprobó: Patricia Benítez Peñalosa
Directora Desarrollo Económico, Industria y Turismo
Asesor: Sandra González López

Noviembre de 2015

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	3
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	5
3. RESULTADOS OBTENIDOS	6
4. ANEXO: Cuadro de Hallazgos.	12

Bogotá, D.C.

Doctor
FREDY CAMILO GÓMEZ CASTRO
Representante legal
Instituto para la Economía 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 visita de control fiscal al Instituto para la Economía Social – IPES., vigencia 2012-2014, a través de la evaluación de los principios de economía y eficiencia de la gestión adelantada por el IPES, en virtud de la contratación suscrita con la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A., en el presente plan de desarrollo “Bogotá Humana”.

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 este ente de control consiste en producir un Informe de visita de control fiscal 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 establecidos por la Contraloría; de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La Visita de Control Fiscal 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 visita de control fiscal adelantada, conceptúa que la gestión realizada por el Instituto para la Economía Social – IPES, en desarrollo de los Convenios Interadministrativos No. 236 de 2012 por \$6.890.330.839 y No.26 de 2013 por \$12.429.665.995, suscritos con la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A.- Transmilenio S.A., por un valor total de \$19.319.996.834, se evidencia deficiencias de planeación y de control.

En ese sentido se establece un (1) hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de \$1.161.223.158.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

Frente al hallazgo evidenciado en el presente informe, la entidad dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación del informe final, 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 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.

Producto de la evaluación, se anexa Capítulo resultados visita de control fiscal, que contiene los resultados y el hallazgo detectado por este Órgano de Control.

Atentamente,



PATRICIA BENITEZ PEÑALOSA

Directora Desarrollo Económico, Industria y Turismo

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA:

El alcance de la presente vista de control fiscal son los convenios 236-2012 por \$6.890.330.839 y No.26 de 2013 por \$12.429.665.995, suscritos entre el Instituto para la Economía Social – IPES., y la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A.- Transmilenio S.A., durante las vigencias 2012-2014, por un valor total de \$19.319.996.834.

3. RESULTADOS OBTENIDOS:

Revisados los Convenios Interadministrativos se evidenció lo siguiente:

Convenio Interadministrativo No. 236 de 2012.

Tuvo como propósito dar cumplimiento, por parte de Transmilenio S.A. a la Sentencia del Consejo de Estado del 11 de agosto de 2011, sección primera, en la que dispuso: “...2. ÓRDENESE a Transmilenio S.A., que durante el tiempo que sea necesario y, de manera obligatoria, mientras implementa e instala los sensores y alarmas audibles de peso, ubique personal de la empresa y de Misión Bogotá en las puertas de cada vagón de las estaciones que interconectan las diferentes zonas del sistema, 108 de las troncales donde es posible hacer trasbordo a vehículos alimentadores 109, de las estaciones...”

El Convenio Interadministrativo No. 236 del 31 de agosto de 2012, inició mediante acta del 4 de Octubre de 2012, por valor de \$6.890.330.839, cuyo objeto es: “Aunar esfuerzos para que la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. y el Instituto para la Economía Social – IPES – puedan dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del Consejo de Estado del año 2011 relacionada con organización de usuarios en estaciones y portales del Sistema, de conformidad con los lineamientos que establezca TRANSMILENIO S.A.”.

Conforme a la cláusula cuarta del convenio, los aportes de las partes se discriminan de la siguiente manera:

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 236 DE 2012		
Valor inicial	\$6.854.270.839	
Aportes Transmilenio S.A.	\$2.667.408.000	en dinero
Aportes Transmilenio S.A.	\$35.568.000	en comunicaciones
Total aporte Transmilenio	\$2.702.976.000	
Aportes IPES	1.764.336.000	en dinero
Aportes IPES	2.386.958.839	en especie
Subtotal Aportes IPES	4.151.294.839	
Adición	\$36.060.000,	en dinero
Total aporte IPES	\$4.187.354.839	
Valor final	\$6.890.330.839	

Fuente: Minuta Convenio Interadministrativo No. 236 de 2012.

El plazo inicial fue de doce (12) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio y prorrogado por seis (6) y cuatro (4) meses, respectivamente, para un plazo total de veintidós (22) meses, con fecha de terminación del 3 de agosto de 2014, actualmente se encuentra en proceso de liquidación.

Transmilenio S.A., aportó en dinero, el 25 de octubre de 2012, -fuente 20- la suma de \$2.667.408.000, para contratar personal para la ejecución del convenio. Se suscribieron 249 contratos de prestación de servicios, en los que se ejecutó la cuantía de \$2.309.899.965, quedando un saldo no ejecutado a favor de Transmilenio S.A.- por valor de \$357.508.035. Ver formato adjunto, “cuadro resumen ejecutivo de convenios”, de fecha 30 de junio de 2015.

Aportes Transmilenio S.A.- fuente 20 : recursos en dinero		
Aporte Transmilenio	Total ejecutado	Saldo de recursos aportados por TM
\$2.667.408.000,00	\$2.309.899.965,00	\$357.508.035,00

Fuente: cuadro resumen ejecutivo de convenios del IPES.

El IPES, aportó en dinero, el 31 de agosto de 2012, – fuente 12- la suma de \$ 1.764.336.000, para contratar 178 guías para la ejecución del convenio. Se suscribieron 178 contratos de prestación de servicios, en los que se ejecutó la suma de \$1.548.297.544,00 quedando un saldo no ejecutado a favor del IPES.- por valor de \$216.038.456,00, a junio 30 de 2015. Ver formato adjunto, “ejecución financiera de convenios”, de fecha 30 de junio de 2015.

Aportes IPES- fuente 12: recursos en dinero		
Aporte IPES	Total ejecutado	Saldo de recursos aportados por el IPES
\$1.764.336.000,00	\$1.548.297.544,00	\$216.038.456,00

Fuente: Formato ejecución financiera de convenios del IPES.

Convenio Interadministrativo No. 26 de 2013.

Tenía como finalidad el “...adelantar las acciones de socialización a los usuarios del Sistema de Transporte Público de Bogotá – SITP, a través de un grupo de Guías Ciudadanos del Proyecto Misión Bogotá del IPES”.

El Convenio Interadministrativo No. 26 del 2 de mayo de 2013, inició mediante acta del 18 de junio de 2013, por valor de \$12.429.665.995, cuyo objeto es: “Aunar esfuerzos, recursos técnicos, físicos y económicos entre TRANSMILENIO S.A. y el IPES, para adelantar las acciones de socialización a los usuarios del Sistema de Transporte Público de Bogotá – SITP, a través de un grupo de Guías Ciudadanos del Proyecto Misión Bogotá del IPES, quienes en el marco de la ejecución de este convenio se llamarán socializadores”.

Conforme a la cláusula cuarta del convenio, los aportes de las partes se discriminan de la siguiente manera:

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 26 DE 2013		
Valor	\$ 12.429.665.995	
Aportes Transmilenio S.A.	\$8.018.220.000	Pago del recurso humano
Aportes Transmilenio S.A.	\$107.427.060	Apoyo operativo
Aportes Transmilenio S.A.	\$46.400.000	Chaquetas institucionales SITP
Aportes Transmilenio S.A.	\$ 64.606.080	Comunicaciones
Total aporte Trasmilenio	\$8.236.653.140.	
Aportes IPES	\$91.200.000	Gestores
Aportes IPES	\$68.062.579	Prendas Institucionales MB-IPES
Aportes IPES	\$85.530.276	Prendas Institucionales MB-SIPT
Aportes IPES	\$10.000.000	Identificadores IPES, gestores, monitores y guías
Aportes IPES	\$3.938.220.000	Gastos administrativos y de formación por guía
Total Aportes IPES	\$4.193.012.855.	Proyecto Misión Bogotá Humana

Fuente: Minuta Convenio Inteadministrativo No. 26 de 2013.

El plazo inicial fue de doce (12) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio y prorrogado por seis (6) meses, para un total de dieciocho (18) meses, con fecha de terminación del 17 de diciembre de 2014, actualmente se encuentra en proceso de liquidación.

Transmilenio S.A., aportó en dinero, el 25 de julio de 2013, -fuente 20- la suma de \$8.018.220.000, con el fin de contratar personal para la ejecución del convenio. Se suscribieron 665 contratos de prestación de servicios, en los que se ejecutó la cuantía de \$5.436.746.515, quedando un saldo no ejecutado a favor de Transmilenio S.A.- por valor \$2.581.473.485. Ver formato adjunto, "cuadro resumen ejecutivo de convenios", de fecha 30 de junio de 2015.

Aportes Transmilenio S.A. fuente 20 : recursos en dinero		
Aporte Transmilenio	Total ejecutado	Saldo de recursos aportados por TM
\$8.018.220.000,00	\$5.436.746.515,00	\$2.581.473.485,00

Fuente: cuadro resumen ejecutivo de convenios del IPES.

El IPES., aportó en dinero, el 2 de mayo de 2013, -fuente 12- la suma de \$91.200.000, con el fin de contratar dos (2) gestores, contratos de prestación de servicios, en los que se ejecutó la totalidad de los recursos aportados.

3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$1.161.223.158, por presunto incumplimiento de la obligación a cargo del IPES de proveer y administrar por su cuenta y riesgo el personal para la ejecución del proyecto en virtud del convenio 236 de 2012.

Con base en lo revisado en la información reportada a este Ente de Control, se evidenció:

La EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A., TRANSMILENIO S.A. y el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL, IPES, suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 236 del 31 de agosto de 2012, inició mediante acta del 4 de Octubre de 2012, por valor de \$6.890.330.839, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos para que la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. y el Instituto para la Economía Social – IPES – puedan dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del Consejo de Estado del año 2011 relacionada con organización de usuarios en estaciones y portales del Sistema, de conformidad con los lineamientos que establezca TRANSMILENIO S.A.”.*

El plazo inicial fue de doce (12) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio y prorrogado por seis (6) y cuatro (4) meses, respectivamente, para un plazo total de veintidós (22) meses, con fecha de terminación del 3 de agosto de 2014, actualmente se encuentra en proceso de liquidación.

El IPES aportó en dinero, el 31 de agosto de 2012, – fuente 12 - la suma de \$1.764.336.000, para contratar 178 guías para la ejecución del convenio. Se suscribieron 178 contratos de prestación de servicios, en los que se ejecutó la suma de \$1.548.297.544,00 quedando un saldo no ejecutado a favor del IPES- por valor de \$216.038.456,00, a junio 30 de 2015.

El personal contratado para la ejecución, es decir los guías de “Misión Bogotá”, tenían en este programa el porcentaje de tiempo de permanencia por guía de un 75% en formación y un 25% en prácticas, conforme lo establece la ficha EBI-D del Banco Distrital de Programas y Proyectos, para el Proyecto 414 “Misión Bogotá Humana” y se evidencia en los informes de actividades de los meses de mayo, junio, septiembre y octubre de 2013, suscritos por el supervisor del convenio, asignado por el IPES; el coordinador operativo Misión Bogotá y el gestor de movilidad convenio 236 de 2012; donde se menciona en el punto debilidades de la intervención : *“...la intervención de los guías asignados por el IPES proyecto misión Bogotá no es continua debido a los periodos de formación de los guías, esto dificulta el seguimiento de la comunicación y continuidad de la información a los usuarios”.... “...se*

informa de un incremento alto en los guías en formación para este mes lo que produce que el equipo de guías en la mañana aumente y en la jornada de la tarde se reduzca sin encontrar el equilibrio en las actividades...”

Lo anterior evidencia, que el tiempo de prestación del servicio de los guías asignados a la organización de usuarios del Sistema de Transmilenio solo se dio en un 25% por cuanto el otro 75% era en formación; afectándose de esta forma el cumplimiento de la actividad principal a cargo del IPES prevista en el alcance del objeto que era, proveer y administrar por su cuenta y riesgo el personal para la ejecución del proyecto; originando un presunto daño patrimonial en cuantía de \$1.161.223.158, valor que corresponde al 75% de la suma pagada por la ejecución del convenio con recursos del IPES, la cual ascendió a \$1.548.297.544,00, y que constituye el valor pagado por un servicio no prestado en un 100%.

Lo anterior obedece a falta de planeación, control y seguimiento frente al número de guías que se encontraban en formación y los que estaban prestando el servicio, en atención a la obligación contraída por el IPES de proveer y administrar por su cuenta y riesgo el personal para la ejecución del proyecto; conllevando al presunto incumplimiento de la obligación principal del IPES y a un impacto negativo en la población a beneficiar.

Lo anterior vulnera presuntamente los Artículos 3, 23, 26 y 51 de la Ley 80 de 1993; artículo 83 de la Ley 1474 de 2011; artículo 6 de la Ley 610 de 2000; numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002; literales a y c del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

VALORACIÓN RESPUESTA

Analizada la respuesta del sujeto de control, este enuncia lo siguiente “... *estos indican algunas dificultades en la ejecución del mismo, sin embargo revisados los mismos informes y la correspondencia intercambiada con la empresa Tercer Milenio – Transmilenio, se evidencia que los recursos y servicios pactados se prestaron con la oportunidad debida en las estaciones según lo indica los informes presentados por el supervisor y referidos por ustedes en el informe entregado a la Entidad, los cuales adjunto para que se detalle tal situación...” “...Es decir, los recursos y actividades a cargo del IPES se desarrollaron a pesar de algunas dificultades identificadas, no obstante, en los mismos informes referenciados por ustedes también se resaltan las fortalezas, los esquemas de intervención y distribución de los guías ubicados en cada estación de Transmilenio, indicando que los recursos se ejecutaron así como las obligaciones pactadas en mencionado convenio.” (Sic).*

Por lo anterior, el IPES no da explicación sobre la forma en que superó la limitante de que los guías ciudadanos (asignados por el IPES para la ejecución del

convenio) que pertenecían al proyecto Misión Bogotá, estuvieran ocupados en un 75% en formación, es decir solamente se encontraban en posibilidad de prestar el servicio en un 25%, según lo establece la ficha EBI-D del Banco Distrital de Programas y Proyectos, para el Proyecto 414 “Misión Bogotá Humana” y con base en lo señalado en los informes de supervisión de los meses mayo, junio septiembre y octubre de 2013.

Lo anterior evidencia falta de planeación y control al no tenerse en cuenta por parte del IPES, que bajo la formulación del proyecto Misión Bogotá, el tiempo de prestación del servicio de los guías asignados a la organización de usuarios del Sistema de Transmilenio, no podía ser en un 100%, afectando de esta forma el cumplimiento de la actividad principal a cargo del IPES prevista en el alcance del objeto que era, proveer y administrar por su cuenta y riesgo el personal para la ejecución del proyecto.

Por lo anterior, se configura Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$1.161.223.158; para lo cual se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia e igualmente se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento.

4. ANEXO

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ¹
1. ADMINISTRATIVOS	1	N.A	3.1
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A	3.1
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	1	\$1.161.223.158	3.1

N.A: No aplica.