



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 8

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES

Período Auditado 2012-2016
Proyectos 604 y 1130

DIRECCIÓN DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y
TURISMO

Bogotá D.C, noviembre de 2017

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES

Contralor de Bogotá	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Director Desarrollo Económico, Industria y Turismo	Pastor Humberto Borda García
Asesor 105-01	Joselín Aguilera Ardila
Gerente 039-01	Fabio Armando Cárdenas Peña
Equipo de Auditoría	Hilda María Zamora Vivas Profesional Universitario 219-03 Milton Contreras Rodríguez Profesional Esp. 222-07 (E) Flor Marina Niño Moreno Profesional Esp. 222-07 Patricia Pardo Pardo Profesional Universitario 219-03 César Augusto Parra Rodríguez Profesional Esp. 222-07 (E)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA.....	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	12
3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL	13
3.1.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por sobrecostos en cuantía de \$11.198.650 y presunta incidencia disciplinaria en el Contrato No. 155 de 2013.</i>	13
3.1.2. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en las vigencias de los amparos de las pólizas, no amortización del anticipo otorgado y falta de planeación e incumplimiento a las obligaciones del IPES en el Contrato No. 787 de 2013.</i>	22
3.1.3 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por adiciones del Contrato No. 288 de 2012, superiores al cincuenta por ciento (50%)</i>	27
3.1.4 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de planeación en la ejecución de los recursos del Contrato No. 959 de 2013.</i>	29
3.1.5 <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el pago de un elemento, sin que exista soporte de ingreso al almacén - Contrato No. 552 de 2014.</i>	32
3.1.6 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las normas de gestión documental.</i>	33
4. ANEXOS	35
4.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	35

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctora

MARÍA GLADYS VALERO VIVAS

Directora General

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES

Ciudad.

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Instituto para la Economía Social – IPES, con el propósito de evaluar el proceso contractual correspondiente a los compromisos suscritos terminados y liquidados durante la vigencia 2016 del proyecto 604: "*Formación, capacitación e intermediación para el trabajo*", del Plan de Desarrollo "*Bogotá Humana*", así mismo, revisar la contratación del proyecto 1130 "*Formación e inserción laboral*" del plan de desarrollo "*Bogotá Mejor para Todos*", a efectos de establecer si los recursos fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría 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 proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

Sobre la base de pruebas selectivas, la auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se

encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, no cumple con los principios evaluados.

Para el desarrollo del proceso auditor se tomó una muestra de 22 contratos por valor de \$4.322 millones, equivalentes al 49,8% respecto del proyecto 604; del proyecto 1130 se tomaron para la muestra 5 contratos por valor de \$480 millones, equivalentes al 23% del valor contratado, es decir, se seleccionó una muestra total de 27 contratos por un valor de \$4.802 millones, equivalentes al 44.7% del valor total contratado en el marco de la ejecución de ambos proyectos.

Así mismo, y en virtud a los hallazgos establecidos por este Órgano de Control, frente al tema contractual arriba descrito, se conceptúa de manera deficiente la gestión sobre el control fiscal interno de la Entidad.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

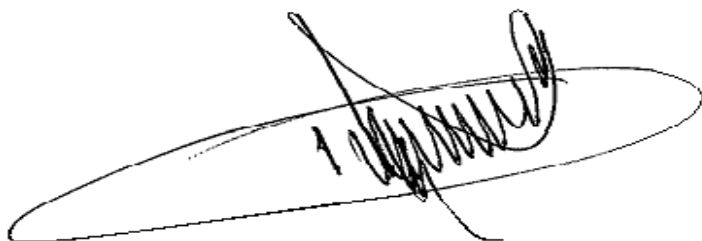
A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, deberá elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los

hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

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

Atentamente,



PASTOR HUMBERTO BORDA GARCÍA
Director Desarrollo Económico Industria y Turismo

Revisó: Fabio Armando Cárdenas Peña – Gerente 039- 01
Elaboró: Equipo Auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA

Durante la vigencia del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, fueron asignados al Proyecto 604 la suma de \$7.381 millones¹ en el cuatrienio 2012 - 2016, así mismo para el Proyecto 1130, se realizó apropiación presupuestal para el 2016 por \$529,3 millones.

En la ejecución del proyecto 604 se suscribieron² 151 contratos por valor de \$8.687 millones, de los cuales se tomaron para la muestra de auditoría 22 contratos por valor de \$4.322 millones, equivalentes al 49,8% respecto al total de este proyecto. Del proyecto 1130 para el 2016 se suscribieron 25 contratos por valor de \$2.055 millones, de los cuales se tomaron para la muestra 5 por valor de \$480 millones, equivalentes al 23% del valor total contratado.

De acuerdo con lo anterior, se seleccionó una muestra de 27 contratos por un valor de \$4.802 millones.

Para la selección de la muestra se tuvo en cuenta criterios como; Importancia de los contratos por su impacto social, el estado del contrato (terminado o liquidado) y la cuantía. De igual forma, se ha tenido en cuenta aquellos que no se hubieran revisado en auditorías anteriores.

Cuadro 1
MUESTRA CONTRACTUAL
Vigencia 2016

No. Contrato	No. Proy.	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos
1112-2012	604	Convenio	Contrato interadministrativo para prestar servicios de medios masivos, directos, alternativos y comunitarios para fomentar la economía popular y apoyar la generación de ingresos de la población económicamente vulnerable atendida por el Instituto para la Economía Social.	292.280.261

¹ Información certificada por Dirección de Diseño y Análisis Estratégico- IPES

² Informe de contratación Proyecto 604 y 1130 suministrado por el IPES, oficio radicado No 00110-806-020942 del 11 de septiembre de 2016, con anexo de 2 CDs.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Contrato	No. Proy.	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos
288-2012	604	Contrato	Prestación del servicio de vigilancia, guarda, custodia y seguridad privada con armas y/ o sin armas, equipos de comunicación, medios tecnológicos, para los/as usuarios/as, beneficiarios/as, funcionarios/as y demás personas relacionadas con la actividad institucional, en las sedes del instituto para la economía social IPES, los proyectos comerciales de reubicación, las ferias temporales, plazas de mercado distritales, puntos de encuentro y los demás proyectos del IPES donde fuese necesario; a fin de asegurar la protección y custodia de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la entidad y de los que legalmente sea o llegare a ser responsable	1.169.239.115
1674-2012	604	Convenio	Aunar esfuerzos interinstitucionales entre el instituto para la economía social -IPES- y la empresa de telecomunicaciones de Bogotá s.a. E.S.P, para promover el desarrollo de actividades que conlleven a la prestación de servicios integrales de formación y capacitación en competencias laborales, así como la asesoría e implementación de estrategias gerenciales y administrativas a través del acceso, uso y apropiación de tecnologías de la información y las comunicaciones - tic para contribuir en el fortalecimiento productivo y empresarial de la economía popular	199.459.690
1698-2012	604	Contrato	Adquisición de equipos de informática para apoyar el funcionamiento de los proyectos del instituto para la economía social -IPES	166.420.000
974-2012	604	Contrato	Suministros de elementos de divulgación y difusión para los proyectos que adelanta El Instituto para la Economía Social, con el fin de fomentar, coordinar y ejecutar las políticas de Desarrollo Económico del Distrito que permitan mejorar la productividad y los ingresos de la población sujeto de atención de la entidad. Reemplaza la solicitud de contratación 606 y el CDP 2839, en virtud de la armonización presupuestal y el Acuerdo JD-006-2012.	138.685.758
155-2013	604	Contrato	Prestación de Servicios de Apoyo logístico para el Seminario de formación para el Emprendimiento y la Empleabilidad.	253.567.184
252-2013	604	Contrato	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.	788.728.551

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Contrato	No. Proy.	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos
1118-2013	604	Contrato	suministro de elementos de divulgación y difusión para implementar las estrategias de comunicación, diseñadas por el instituto para la economía social, que permitan fortalecer la economía popular de la ciudad, de acuerdo a los lineamientos del plan de desarrollo Bogotá humana.	173.000.000
677-2013	604	Convenio	Prestar al Instituto para la Economía Social servicios de programas de formación profesional integral de nivel técnico, en el marco del desarrollo del convenio interadministrativo No. 1719 de 2012.	138.000.000
787-2013	604	Convenio	Prestar al Instituto para la Economía Social servicios de programas de formación profesional integral de nivel técnico, en el marco del desarrollo del convenio interadministrativo No. 1719 de 2012.	184.000.000
959-2013	604	Convenio	Articular acciones, esfuerzos, capacidades y conocimientos entre EL CONVINIENTE y EL IPES para el desarrollo de programas de formación profesional integral de nivel técnico, en el marco del desarrollo del convenio interadministrativo No. 1719 de 2012 firmado por EL IPES y EL SENA.	92.000.000
1086-2013	604	Convenio	Articular acciones, esfuerzos, capacidades y conocimientos entre EL CONVINIENTE y EL IPES para el desarrollo de programas de formación profesional integral de nivel técnico, en el marco del desarrollo del convenio interadministrativo No. 1719 de 2012 firmado por EL IPES y EL SENA.	92.000.000
552-2014	604	Contrato	Adquisición de material publicitario, merchandising y herramientas de comunicación no convencionales que posicionen la imagen de la entidad y que permitan fortalecer la cultura del trabajo formalizado y la economía popular de la ciudad de acuerdo a los lineamientos del plan de desarrollo Bogotá humana.	146.404.760
331-2015	604	Contrato	Contratación de servicios para realizar la capacitación de la población víctima del conflicto armado, sus familiares y mujeres en condición de vulnerabilidad en programas de educación informal y hacer acompañamiento psicosocial.	329.000.000
407-2016	1130	Contrato	Proveer al Instituto para la Economía Social IPES los servicios de divulgación institucional sobre sus planes, programas, proyectos y políticas, a través de la planeación, ordenación, seguimiento, producción y compra de espacios en medios de comunicación, desarrollo y ejecución de acciones de divulgación, sujetándose a los lineamientos estratégicos que sugiera la entidad.	189.756.091
361-2016	1130	Contrato	Capacitación en arte culinaria, presentación de platos y manejo de residuos sólidos a población sujeto de atención del IPES	171.000.000

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Contrato	No. Proy.	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos
329-2016	1130	Contrato	Suministro de piezas de comunicación, material pop y merchandising que posicionen la imagen del IPES y permitan fortalecer la gestión de la entidad en el marco del plan de desarrollo Bogotá mejor para todos	77.133.925
159-2016	604	Contratos de personal	Prestación de servicios profesionales al instituto para la economía social - IPES, para la implementación de las estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad definidas por la subdirección de formación y empleabilidad, en cumplimiento de la misión de la entidad.	22.500.000
112-2016	604	Contratos de personal	Prestación de servicios profesionales en psicología para la implementación de las estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad definidas por la subdirección de formación y empleabilidad.	21.600.000
144-2016	604	Contratos de personal	Prestación de servicios profesionales en psicología para la implementación de las estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad definidas por la subdirección de formación y empleabilidad.	20.250.000
45-2016	604	Contratos de personal	Prestación de servicios de apoyo a la gestión de la subdirección de formación y empleabilidad, en las etapas precontractual, contractual y post-contractual de los procesos de contratación a su cargo.	20.000.000
334-2016	1130	Contratos de personal	Prestación de servicios profesionales en psicología al instituto para la economía social - IPES, para la implementación de las estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad definidas por la subdirección de formación y empleabilidad, en cumplimiento de la misión de la entidad.	24.000.000
178-2016	604	Contratos de personal	prestación de servicios profesionales jurídicos en las etapas precontractual, contractual y post-contractual de los procesos a cargo de la subdirección de formación y empleabilidad	22.500.000
13-2016	604	Contratos de personal	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para la operación, administración y gestión de dos (2) punto vive digital (PVD) con el fin de promover el acceso, masificación y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a los/as ciudadanos/as del distrito capital.	17.600.000
11-201	604	Contratos de personal	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para la operación, administración y gestión de dos (2) punto vive digital (PVD) con el fin de promover el acceso, masificación y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a los/as ciudadanos/as del distrito capital.	17.600.000
241-2016	1130	Contratos de personal	Prestación de servicios profesionales para la implementación de las estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad definidas por la subdirección de formación y empleabilidad.	18.000.000



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Contrato	No. Proy.	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos
35-2016	604	Contratos de personal	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para la operación, administración y gestión de dos (2) punto vive digital (PVD) con el fin de promover el acceso, masificación y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a los/as ciudadanos/as del distrito capital.	17.600.000
TOTAL MUESTRA				4.802.325.335

Fuente: Archivo IPES - Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Proyecto 604: Formación, Capacitación e Intermediación para el Trabajo.

El proyecto de formación, capacitación e intermediación para el trabajo tuvo como objetivo general, *“Fortalecer el tejido productivo de la economía popular mediante el desarrollo de programas de formación, capacitación e intermediación laboral que les permitan adquirir nuevos conocimientos o complementar los ya existentes, elevando su competitividad”*.

Cuadro 2
Ejecución Física y Financiera del Proyecto 604

En Millones

Meta Proyecto	2016			2012-2016			
	Programado	Ejecutado	%	Total programado cuatrienio	Total ejecutado cuatrienio	%	
604 Formación, capacitación e intermediación para el trabajo							
1. Formar 17738 personas para el fortalecimiento de la economía popular y el emprendimiento	Magnitud	1.116	1.207	108	17.738	17.829	100.5
	Recursos	364	327	89	5.435	4.015	73
2. Formar 1250 personas víctimas del conflicto armado, para el emprendimiento y el fortalecimiento de Economía popular	Magnitud	800	959	119	1250	1.409	112
	Recursos	0	0	0	1946	1750	89

Fuente: Segplan a 31/12/2016

Al realizar la evaluación de las dos metas del proyecto 604 para los cuatro años del plan de desarrollo se encuentra que la primera presenta una magnitud de ejecución del 100%, que corresponde a 17.829 personas atendidas, sin embargo, al analizar la ejecución de los recursos se evidencia que estos no fueron adecuadamente planeados, toda vez que programaron recursos para el cuatrienio por valor de \$5.435 millones y a diciembre de 2016 mostraban una ejecución acumulada de \$4.015 millones lo que corresponde al 73%.

Respecto a la segunda meta se evidencia que de las 1.250 personas programadas para ser atendidas durante todo el horizonte del Plan de Desarrollo, el 68% se ejecutó en el primer semestre de la vigencia 2016 y el porcentaje restante durante los tres años y medio del plan. Esta meta se cumplió en un 119%, sin embargo al igual que la anterior, los recursos no fueron

adecuadamente planeados toda vez que programaron \$1.946 millones, de los cuales se invirtieron \$1.750 millones, es decir el 89%.

Proyecto 1130: Formación e inserción laboral. Cuyo objetivo para el 2016 se tiene las siguientes metas:

Cuadro 3
Metas proyecto 1130

Proyecto Inversión	Meta Proyecto	Programada 2016
Proyecto 1130: Formación e inserción laboral	Meta 1: Vincular 2.150 personas que ejercen actividades de economía informal a programas de formación	605
	Meta 2: Formar 1.000 personas que ejercen actividades de la economía informal a través de alianzas por el empleo.	98

Fuente: Grupo Auditor

El proyecto cuenta con dos metas las cuales se cumplieron en un 100%, a diciembre de 2016 en la primera meta se vincularon 219 hombres y 386 mujeres para un total de 605 personas y en la meta 2, se formaron 38 hombres y 60 mujeres para un total de 98 personas.

Con relación al presupuesto ejecutado para el proyecto 1130, se presentaron compromisos a diciembre 31 de 2016 por valor de \$523.373.739, de los cuales se giraron únicamente \$54.936.683, lo que implica que gran parte de los recursos quedaron en reserva.

3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL

3.1.1 *Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por sobrecostos en cuantía de \$11.198.650 y presunta incidencia disciplinaria en el Contrato No. 155 de 2013.*

El Instituto para la Economía Social - IPES suscribió el 05 de abril de 2013 el contrato 155 de 2013 con DU BRANDS, cuyo objeto fue la “Prestación de servicios de apoyo logístico para el seminario de formación para el emprendimiento y la empleabilidad” por un valor de doscientos cincuenta y tres millones quinientos sesenta y siete mil ciento ochenta y cuatro pesos

(\$253.567.184.00) moneda corriente, el cual fue publicado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) el 11 de abril del 2013.

a) El contrato 155 de 2013 se le suscribió acta de liquidación el 15 de mayo de 2013. Trascurridos cuatro años y cuatro meses desde el momento de liquidación del contrato el IPES no ha realizado la publicación en el SECOP de esta gestión contractual, incumpliendo lo establecido en la Artículo 7 del Decreto Reglamentario 103 del 20 de enero de 2015, con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, con lo establecido en los literales a) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; ocasionado por los insuficientes controles por parte de los funcionarios de la Subdirección Jurídica y de Contratación y lo establecido en el capítulo 11 numeral 11.3 y 11.5 del Manual de Contratación, Interventoría y Supervisión del Instituto para la Economía Social, adoptado mediante Resolución 334 del 4 de octubre de 2011.

b) De otra parte en la evaluación realizada a la ejecución del Contrato 155 de 2013 cuyo plazo era de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la fecha establecida en el Acta de Iniciación del contrato, la cual se realizó el 12 de abril de 2013, se evidenció, que la exigencia de las vigencias de las garantías, estipuladas en los estudios de conveniencia y oportunidad de la contratación a folio 13, *GARANTÍA ÚNICA Y OTRAS PÓLIZAS REQUERIDAS PARA ASEGURAR TODOS LOS RIESGOS*, igualmente estipuladas en el Contrato en la cláusula GARANTÍAS, folio 157, no son acordes con la fecha de iniciación del contrato, pólizas que debían amparar los riesgos por las siguientes vigencias:

1. Garantía de cumplimiento del contrato por una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y seis (6) meses más, la cual debería ser sometida a aprobación por parte del IPES, previo al inicio de la ejecución del contrato.
2. Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales por una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y tres (3) años más.
3. Responsabilidad Civil Extracontractual por una vigencia igual al plazo del contrato.

La pólizas de seguro No. 830-47-994000013205 (folio 160) que amparaba el cumplimiento y el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, suscrita el 05 de abril de 2013, por Aseguradora Solidaria de Colombia y la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual N° 830-74-

994000005207 (folio 163) suscrita el 05 de abril de 2013, por Aseguradora Solidaria de Colombia, no se suscribió por las vigencia estipuladas contractualmente, se realizaron tomando como fecha de inicio la correspondiente a la suscripción del contrato y no la fecha del acta de iniciación (folio 169) tal y como lo dispone la cláusula de PLAZO DEL CONTRATO: “**CUARENTA Y CINCO (45) DIAS** contando a partir de la fecha establecida en el Acta de Iniciación del contrato, una vez cumplidos los requisitos legales y presupuestales para su ejecución. (...)” sin embargo, la Subdirección Jurídica y de Contratación, el 05 de abril de 2013, aprobó las pólizas por con los amparos de cumplimiento del contrato y pago de salarios y prestaciones sociales, aprobación que se encuentra a folio 168 del expediente.

En la carpeta del contrato no se observaron ampliaciones de pólizas con la Aseguradora Solidaria de Colombia.

c) De acuerdo con el informe final de ejecución del contrato elaborado por el supervisor, el cual incluye el informe de gestión y el balance económico (folios 170 a 172 y 223 a 240), la factura de 1612 de DU BRANDS (folio 173) y los comprobantes de egreso 11974 y 11975 del IPES (folios 241 y 242), el contrato presenta la siguiente ejecución:

Cuadro 4
Ejecución Financiera – Contrato

Valor del Contrato 155 de 2013	3311401120725161	183.567.184
Valor del Contrato 155 de 2013	3311401130604168	70.000.000
Valor total del contrato		253.567.184
Menos: Valor Ejecutado del contrato según Factura 1612 del 2013/05/01, avalado por el supervisor		225.405.771
Valor no ejecutado		28.161.413
Forma como se pagó la factura 1612		
Valor factura 1612 de DU BRANDS		225.405.771
Menos: Comprobante de egreso 11974 del 20/05/2013	3311401120725161	183.567.184
Menos: Comprobante de egreso 11975 del 20/05/2013	3311401130604168	41.838.587
Diferencia		0

Fuente: Creación del Grupo Auditor

El saldo no ejecutado corresponde al rubro presupuestal 3311401130604168 – Formación, capacitación e intermediación para el trabajo por valor de \$28.161.413 y quedó estipulado en el acta de liquidación del contrato (folio 245) suscrita el 15 de mayo de 2013 como “SALDO A FAVOR DEL IPES” para su correspondiente liberación, actividad que no fue solicitada por el supervisor del contrato al área de presupuesto, motivo por el cual dicho saldo se convirtió en reserva presupuestal a 31 de diciembre de 2013, como se puede observar a folio 243, en el reporte de consolidación de reservas de apropiación de corte 10 de julio de 2014, que refleja un saldo de reservas consolidadas por valor de \$28.161.413 en el rubro 3311401130604168 correspondiente al contrato 155 de 2013.

d) Revisada la documentación resultada de la ejecución del contrato, se evidenció que el IPES invitó a presentar cotización a DU BRANDS SAS, quienes el 01 de abril de 2013 presentaron la propuesta (cotización) por ítems, cantidad, descripción del bien o servicio, precio o valor unitario y valor total, de la forma como lo indicaban los estudios de conveniencia de la Entidad.

Al verificar los precios unitarios que pagó el IPES al contratista, el grupo auditor estableció diferencias entre lo pagado y los precios presentados en la propuesta por DU BRANDS en los ítems que se describen a continuación:

Cuadro 5
Sobrecostos Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo Logístico
155 de 2013

ITEM	UNID.	DIAS	CANTIDAD TOTAL EJECUTADA	PRECIO UNITARIO OFERTADO POR EL CONTRATISTA	PRECIO UNITARIO PAGADO AL CONTRATISTA	EVENTO	VALOR TOTAL PAGADO AL CONTRATISTA	VALOR TOTAL EN PRECIOS UNITARIOS OFERTADO POR EL CONTRATISTA	DIFERENCIA
Compra de Tiquetes aéreos	1	1	1	0	100.000	Cambio Fecha tiquete	100.000	0	100.000
	1	1	1	0	100.000	Cambio Fecha tiquete	100.000	0	100.000
Comunicaciones	1	1	1	0	15.000	Comunicaciones en hotel aprobadas por el cliente	15.000	0	15.000
	1	1	1	0	15.000	Comunicaciones en hotel aprobadas por el cliente	15.000	0	15.000
	1	1	1	0	210.000	Comunicaciones en hotel aprobadas por el cliente	210.000	0	210.000
Logística - Almuerzos	300	1	53	10.000	10.000	Plaza Perseverancia	530.000	530.000	0
		1	35	10.000	20.000	Recinto Ferial 20 de Julio	700.000	350.000	350.000
		1	90	10.000	12.000	Bodega CL 15 con KR 60	1.080.000	900.000	180.000



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ITEM	UNID.	DIAS	CANTIDAD TOTAL EJECUTADA	PRECIO UNITARIO OFERTADO POR EL CONTRATISTA	PRECIO UNITARIO PAGADO AL CONTRATISTA	EVENTO	VALOR TOTAL PAGADO AL CONTRATISTA	VALOR TOTAL EN PRECIOS UNITARIOS OFERTADO POR EL CONTRATISTA	DIFERENCIA	
		1	16	10.000	15.000	Corferias	240.000	160.000	80.000	
		1	32	10.000	9.000	Varios	288.000	320.000	-32.000	
Logística - Desayunos	0	1	50	0	47.640	Rueda de prensa Hotel Marriot	2.382.000	0	2.382.000	
Impresos - Pendones	6	1	3	60.000	72.500	Impresos	217.500	180.000	37.500	
		1	2	60.000	72.500	Impresos	145.000	120.000	25.000	
		1	4	60.000	72.500	Impresos	290.000	240.000	50.000	
Impresos - Portapendones	0	1	2	0	185.000	Impresos	370.000	0	370.000	
Impresos - USB	2.000	1	871	21.000	21.600	Impresos	18.813.600	18.291.000	522.600	
Impresos - Volantes	50.000	1	10.000	45	90	Impresos	900.000	450.000	450.000	
		1	20.000	45	80	Impresos	1.600.000	900.000	700.000	
Video Beam	5	1	1	600.000	650.000	Universidad Cooperativa	650.000	600.000	50.000	
		1	1	600.000	800.000	Recinto Ferial 20 de Julio	800.000	600.000	200.000	
		1	1	600.000	870.000	Alcaldía Antonio Nariño	870.000	600.000	270.000	
Logística sonido	5	1	1	1.200.000	1.200.000	Universidad Cooperativa	1.200.000	1.200.000	0	
		1	1	1.200.000	1.200.000	Plaza Perseverancia	1.200.000	1.200.000	0	
		1	1	1.200.000	1.200.000	Rueda de prensa Hotel Marriot	1.200.000	1.200.000	0	
		1	1	1.200.000	1.200.000	Recinto Ferial 20 de Julio	1.200.000	1.200.000	0	
		1	1	1.200.000	1.200.000	Bodega CL 15 con KR 60	1.200.000	1.200.000	0	
		0	1	0	1.200.000	1.200.000	Alcaldía Antonio Nariño	1.200.000	0	1.200.000
		0	1	0	1.200.000	1.200.000	Corferias	1.200.000	0	1.200.000
Personal - Coordinador Logístico	1	1	1	65.000	220.000	Plaza la Perseverancia	220.000	65.000	155.000	
		1	1	65.000	220.000	Rueda de prensa Hotel Marriot	220.000	65.000	155.000	
		1	1	65.000	220.000	Personal	220.000	65.000	155.000	
		1	1	65.000	220.000	Bodega CL 15 con KR 60	220.000	65.000	155.000	
		0	1	0	220.000	220.000	Auditorio Universidad Nacional	220.000	0	220.000
		0	1	0	220.000	220.000	Biblioteca Nacional	220.000	0	220.000
		0	1	0	220.000	220.000	Universidad externado	220.000	0	220.000
		0	1	0	220.000	220.000	Alcaldía Antonio Nariño	220.000	0	220.000
		0	1	0	220.000	220.000	Corferias	220.000	0	220.000
Servicios Generales	4	3	18	100.000	80.000	Universidad Cooperativa	1.440.000	1.200.000	240.000	

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ITEM	UNID.	DIAS	CANTIDAD TOTAL EJECUTADA	PRECIO UNITARIO OFERTADO POR EL CONTRATISTA	PRECIO UNITARIO PAGADO AL CONTRATISTA	EVENTO	VALOR TOTAL PAGADO AL CONTRATISTA	VALOR TOTAL EN PRECIOS UNITARIOS OFERTADO POR EL CONTRATISTA	DIFERENCIA
	0	0	5	100.000	100.000	Universidad Cooperativa	500.000	0	500.000
TOTAL DETRIMENTO POR SOBRECOSTOS									10.935.100

Fuente: Propuesta y Presupuesto ejecutado soporte factura 1612 DU BRANDS

Con respecto al pago realizado por DU BRANDS a los conferencistas internacionales por su participación en el seminario, se evidenció que el valor facturado en pesos colombianos por el total de dólares pagados, difiere del tipo de cambio certificado por el Banco de la Republica en la fecha del pago, así:

Cuadro 6
Pago en Dólares por la Participación de Conferencistas Internacionales

NOMBRE	FECHA DE PAGO - TRM	VALOR PAGADO EN US\$	VALOR PAGADO EN \$*
José Mackgregory Colmenares Pérez	Abril 16-2013	500,00	
Alexander Roig	Abril 16-2013	500,00	
Milton Edgar Maya Díaz	Abril 16-2013	1.000,00	
Sandra Natalia Quiroga Díaz	Abril 16-2013	1.000,00	
Boris Wolfgang Marañon Pimentel	Abril 16-2013	500,00	
José Ignacio Jiménez Sanclemente	Abril 16-2013	1.000,00	
José Luis Coraggio	Abril 16-2013	2.000,00	
Fernanda Wanderley de Chavex	Abril 16-2013	500,00	
Jhonathan Rafael Rodriguez Arraez	Abril 16-2013	500,00	
Total Pagado en Dólares	Abril 16-2013	7.500,00	
Total a pagar según tipo de cambio			13.761.450
Valor pagado según factura 1612 y presupuesto ejecutado			14.025.000
Total detrimento por diferencia en cambio			263.550

*TRM a Abril 16-2013 \$1.834,86 - Banco de la Republica.
Fuente: Contrato No. 155 de 2013 - folios 50 a 58

Cuadro 7

Consolidado Valor Detrimiento

Detrimiento por sobrecostos	\$10.935.100
Detrimiento por diferencia en cambio	\$263.550
TOTAL DETRIMIENTO PATRIMONIAL	\$11.198.650

Fuente: Creación del Grupo Auditor

El grupo auditor solicitó aclaración mediante oficio con relación a algunas de las diferencias presentadas, con el fin de dar claridad a la ejecución del contrato, a lo cual el IPES responde con oficio 00110-816-023483 haciendo afirmaciones como: *“se determinaron servicios a proveer de manera general”, “los proponentes presentaron respuestas económicas a partir del documento de cotización preparado por el IPES en el que estaban determinadas las cantidades y los ítems a cotizar”, “La entidad contrato un paquete de servicios dentro del cual el contratista tenía cierta flexibilidad y movilidad para hacer ciertos ajustes sin afectar el cumplimiento del contrato” “la modalidad de contratación no era subasta inversa, sino oferta de libre mercado”, “el IPES contrató fue un paquete de servicios”* entre otras.

Lo anterior no es de aceptación para este organismo de control, toda vez que los estudios de conveniencia y oportunidad establecen en el numeral “3. - *Condiciones básicas que regirán el futuro del contrato* –”, que el contratista debía desarrollar actividades específicas y suministrar elementos que enumera de forma individual para que los proponentes presentaran sus cotizaciones ítem por ítem y con cantidad. Adicionalmente, el contratista DU BRANDS presentó su propuesta, acorde con lo estipulado en los estudios de conveniencia, cotizando uno a uno los ítems y estipulando de manera adicional el valor por unidad y valor total.

Por todo lo anterior, esta auditoría determinó que los precios se incrementaron, teniendo en cuenta que los precios facturados y soportados en el presupuesto ejecutado en los anteriores ítems, fueron superiores a los establecidos en la propuesta.

Esta diferencia se constituye en detrimento al patrimonio del distrito por cuanto el contratista cobra valores superiores a las presentadas en su propuesta (cotización), la cual hace parte integral del Contrato 155 de 2013 y que es considerado ley para las partes.

Lo descrito permite inferir que el IPES no cuenta con una estructura de precios adecuada para las contrataciones de este tipo y sus controles financieros como los del supervisor presentan falencias, implicando una gestión antieconómica por cuanto los recursos de este contrato no se ejecutaron de manera eficiente.

Lo anterior incumple lo establecido en el capítulo 9 numeral 9.1 y 9.3 del Manual de Contratación, Interventoría y Supervisión del Instituto para la Economía Social, adoptado mediante Resolución 334 del 4 de octubre de 2011.

Se infringe lo establecido en los literales a) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; ocasionado por los insuficientes controles por parte del supervisor, los funcionarios de la Subdirección Jurídica y de Contratación, situación que se constituye en un riesgo para la Entidad en el evento de una reclamación por no estar debidamente amparado el riesgo en cuanto a sus vigencias.

Así mismo, incumple con lo establecido en la Circulares 26 y 31 del 20 de octubre de 2011 del Procurador General de la Nación, el Artículo 61 del Decreto Distrital 714 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, literal e), el artículo 8º de la Ley 819 de 2003; por falta de controles en el cumplimiento de cronogramas de ejecución de los planes institucionales y verificación de registros de las cifras presupuestales.

También trasgrede el artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000; el artículo 3 “De los fines de la Contratación Estatal”, el artículo 4 “De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales”, artículo 23 “De los principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales”, los numerales 7 y 12 del artículo 25 “Del Principio de Economía” (concordante con el artículo 20 “Estudios y documentos previos” del Decreto 1510 de 2013), además de los numerales 1 y 4 del artículo 26 “del Principio de Responsabilidad” de la Ley 80 de 1993; el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y lo establecido en los numerales 1, 3 y 21 del artículo 34 y los numerales 1 y 13 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior es ocasionado por la falta de controles por parte del supervisor del contrato, por la falta de controles por parte del IPES en el pago de sus facturas, la falta de aplicación de los precios unitarios de referencia en el mercado, por deficiencias en los estudios previos y en los controles establecidos, generando pérdida de recursos por sobrecostos en la suma de once millones ciento noventa y ocho mil seiscientos cincuenta pesos (\$11.198.650).

Valoración de la respuesta

a. *“Respecto de la publicación en el SECOP de la liquidación del Contrato No 155 de 2013, adjunto publicación de la liquidación del contrato referido, con lo cual solicito reconsiderar la tipificación de la observación del literal a.”*

Valorada la respuesta se encuentra que el soporte suministrado tiene fecha del 16 de noviembre de 2017, hora 4: 53 p.m., es decir, se realizó de manera posterior a la observación de este Órgano de Control, razón por la cual no se desvirtúa la observación y se configura el hallazgo Administrativo.

b. *“Respecto a la Incidencia fiscal, en el cuadro No.1 anexo, se puede evidenciar en la última columna del mismo, marcada con fondo naranja EXPLICACIÓN DEL PORQUÉ NO HUBO SOBRECOSTO NI DETRIMENTO PATRIMONIAL las razones y argumentos de tipo administrativo y jurídico, que permiten establecer y demostrar que en la ejecución del Contrato No 155 de 2013 no se presentaron sobrecostos para el IPES, sino por el contrario un ahorro de tipo económico y otros beneficios adicionales para esta Entidad.”*

Los argumentos expuestos por el IPES no desvirtúan la observación, toda vez que el valor de \$263.550, corresponde a la diferencia cambiaria tomada por este Órgano de Control de acuerdo con los valores oficiales establecidos por el Banco de la República, razón por la cual, no se acepta el argumento expresado por el sujeto de control en relación con la diferencia existente entre el valor oficial del dólar y el valor del mercado cambiario.

Con relación al sobrecosto por cambio de fecha en los tiquetes, el IPES no puntualiza en su respuesta la razón por la cual se pagó un sobrecosto por cambio en las fechas de los tiquetes.

Frente a la respuesta relacionado con la existencia de sobrecostos en las comunicaciones en la que se afirma que: *“El contratista mediante Nota Crédito descontó este valor, lo cual significó un ahorro para el IPES”*, este Órgano de Control manifiesta que la mencionada nota crédito no fue encontrada en el expediente del contrato y tampoco se suministró copia de la misma.

Así mismo, en relación con el sobrecosto por suministro de desayunos se argumenta que: *“Teniendo en cuenta que se trataba de un evento internacional muy importante relacionado con el objetivo misional, se consiguió una localización de perfil alto para el desayuno de la rueda de prensa, con lo cual se garantizó el cubrimiento que necesitaba el IPES”*. La respuesta del IPES no explica la razón por la cual se pagaron desayunos que no estaban contemplados en los estudios previos.

Con respecto a los sobrecostos por el alquiler de video beam, la Entidad aduce que: *“Cada producción fue diferente. En dos casos estuvieron acompañadas de pantallas con estructuras auto portantes de 3x4, en otro caso fue solicitado un computador, los lumens del video fueron diferentes y se requirió horas adicionales del uso de este equipo”*

Dentro de la propuesta presentada por el contratista no se establecieron características diferenciales, por el contrario, se determinó un valor estándar por alquiler, razón por la cual, no se entiende por qué razón fueron cobrados de manera diferencial en la factura y su anexo – presupuesto ejecutado. Adicionalmente, los lumens fueron cotizados en la propuesta de manera independiente y no son objeto de observación por parte de este Órgano de Control.

Para los demás ítems observados por este organismo de control, el IPES no suministra ninguna respuesta, razón por la cual se da por entendido que se aceptan las diferencias señaladas en el informe preliminar.

Por todo lo anterior, los argumentos presentados por el IPES no desvirtúan la observación y en consecuencia se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de once millones ciento noventa y ocho mil seiscientos cincuenta pesos (\$11.198.650), debiendo ser incluido en el Plan de Mejoramiento que realiza el Instituto.

3.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en las vigencias de los amparos de las pólizas, no amortización del anticipo otorgado y falta de planeación e incumplimiento a las obligaciones del IPES en el Contrato No. 787 de 2013.

a) La evaluación realizada a la ejecución del Contrato 787 de 2013, suscrito por el IPES y El Instituto Colombiano de Aprendizaje SCA – INCAP, tenía por objeto *“Prestar al Instituto para la Economía Social servicios de programas de formación profesional integral de nivel técnico, en el marco del desarrollo del convenio interadministrativo N° 179 de 2012”* con un plazo inicial de un (1) año contado a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y firma del acta de inicio. El acta de inicio N° 5157 tiene fecha del 18 de septiembre de 2013 aunque el supervisor del contrato se reunió con el contratista para suscribir el acta el 12 de septiembre del mismo año.

Los numerales a), b) y c) de la cláusula décimo cuarta – garantía única – del contrato, establece que los amparos de: correcta inversión del primer desembolso, de cumplimiento y de salarios y prestaciones sociales se contarán a partir de la fecha de la expedición de la póliza.

Si se tiene en cuenta que el acta de inicio fue firmada el 18 de septiembre de 2013 y la póliza 25-44-101058869 suscrita por Seguros del Estado, que cubre los amparos relacionados anteriormente, fue suscrita el 31 de julio de 2013, encontramos que las vigencias no cubren el tiempo estipulado en el contrato y quedó desamparado por un (1) mes y diecisiete (17) días.

El IPES, por solicitud del supervisor, realizó el 9 de septiembre de 2014 prorroga al contrato 787 de 2013 de noventa (90) días calendario, el cual se tomó desde el plazo inicial establecido en el acápite correspondiente del contrato. Dicho otro sí, indica que las pólizas debían ser modificadas por el contratista, y que debía ampliar las garantías descritas en el acápite de contrato, en la proporción correspondiente al plazo prorrogado.

En virtud del Otro Sí, el contratista modificó la vigencia de las pólizas, tomando como fecha de suscripción el 31 de julio de 2013, es decir, se volvió a dejar desamparado nuevamente el contrato por un (1) mes y diecisiete (17) días.

Con lo anterior, este Órgano de Control evidenció, que la exigencia de las vigencias de las garantías, estipuladas en la cláusula decima cuarta del contrato 787 de 2013, no cubrieron la totalidad del tiempo de ejecución del contrato más el tiempo adicional estipulada para cada amparo.

b) Por solicitud del supervisor del contrato, se realizó un Otro Sí modificatorio a los desembolsos establecidos en la cláusula quinta del contrato, quedando de la siguiente manera:

- “a. Un anticipo del cincuenta (50%) del valor total de los aportes del IPES, una vez suscrita el acta de inicio, previa presentación de cronograma de actividades, aprobación expresa del plan de acción, presentación y aprobación del plan de inversión por parte del comité técnico y realizada la inscripción del primer grupo de aprendices.*

Conforme a lo previsto en el artículo 8.1.18 del decreto 734 de 2012, el manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo, deberá realizarse en

cuenta bancaria separada, a nombre del convenio suscrito. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán a la tesorería distrital.

El valor entregado a título de anticipo será amortizado en la misma proporción de los desembolsos que se efectúen, hasta completar el 100% del anticipo.”

Subrayado fuera de texto

Este grupo auditor al verificar los comprobantes de egreso N° 1256 y 2815 constató que no se realizó la amortización del anticipo girado por \$92.000.000 con el comprobante de egreso 3762 el 19 de noviembre de 2013, lo que indica que este pago se manejó contablemente como gasto, contraviniendo lo estipulado en el otro sí modificatorio N° 1 del contrato 787 de 2013 en lo pertinente a los desembolsos.

Lo anterior es ocasionado por la falta de controles por parte del IPES en el pago y registro contable de sus de sus facturas, los insuficientes controles por parte del supervisor del contrato y los funcionarios de la Subdirección Jurídica y de Contratación.

c) La evaluación realizada a la ejecución del Contrato 787 de 2013, el acta de inicio tiene fecha del 18 de Septiembre de 2013, sin embargo, revisado el expediente del contrato se encuentra que el supervisor del contrato se reunió con el contratista para suscribir el acta el 12 de Septiembre del mismo año.

El contrato en su Cláusula Octava, Literal B, numeral 3 (Obligaciones específicas de las partes-Obligaciones del IPES) reza: *“Remitir personas o listados de comerciantes y productores de ventas populares que ejercen su actividad en espacio público o sus familiares vinculados a sus unidades productivas, jóvenes en situación de vulnerabilidad, víctimas del conflicto armado interno, recicladores, población en situación de discapacidad física, población LGBTI, comerciantes de las plazas distritales de mercado y en general de población en situación de discriminación segregación o vulnerabilidad den la ciudad de Bogotá, que se constituyan en potenciales aprendices de los programas de formación que impartirá EL CONTRATISTA.”*

En la carpeta contractual no se evidenció el cumplimiento del numeral 3, lo cual se confirma con el informe de Gestión (folio 1632), donde el contratista le comunicó al IPES que: *“este debió suministrar listados de aspirantes a la*

convocatoria, oportunamente, situación que generó la tardanza en el inicio de los cursos de Mantenimiento de Equipos de Cómputo y Programación de Software.” Con lo anterior, se evidenció el incumplimiento de este numeral establecido en la minuta del contrato, al no suministrar los documentos necesarios para iniciar el mismo.

El contrato 787 en su Clausula Octava, Literal A, numeral 4, artículo s (Obligaciones específicas de las partes-Obligaciones del CONTRATISTA) expresa: *“asegurar que los instructores llamen a lista diariamente para controlar la asistencia de los aprendices”* y en el artículo t establece *“controlar y asegurar que los instructores realizan el registro de las inasistencias en el aplicativo Sofía plus y reportarlas semanalmente al IPES, a través de la supervisión del convenio.”* En la carpeta del contrato no se evidenciaron los listados de asistencia que garanticen el cumplimiento de dichas obligaciones pactadas en el contrato.

El contrato en su Clausula Octava, Literal A, numeral 4, artículo g establece: *“cumplir con la meta de formación según plan operativo, garantizando compensaciones en cupos en programas de formación profesional integral de nivel técnico que desarrolle el instituto colombiano de aprendizaje SCA -INCAP-, en caso de presentarse un nivel de asistencia inferior al 90% de los matriculados, en el periodo de las primeras 450 horas lectivas.”* En la carpeta no se evidenció que se garantizara la compensación en cupos que certificara el cumplimiento de dicha obligación pactada en el contrato, mediante oficio se requirió al IPES sobre la no compensación en cupos a lo cual respondió la entidad mediante oficio IPES N° 00110-814-014756 que *“No se estableció valor económico de deserción, dado que el pago se realiza por el grupo y no por el valor individual de aprendiz y de acuerdo a lo informado por el SENA en reunión de mayo 8 de 2014, no era posible realizar reposiciones de aprendices por deserción, retiro o cancelación de los aprendices inicialmente matriculados.”* Sin embargo, esto contradice lo establecido en la minuta del contrato de acuerdo al numeral arriba mencionado.

Lo anterior incumple establecido en el capítulo 9 numeral 9.1, 9.2 y 9.3 del Manual de Contratación, Interventoría y Supervisión del Instituto para la Economía Social, adoptado mediante Resolución 334 del 4 de octubre de 2011.

Así mismo, se incumple lo establecido en los literales f y k del artículo 3 de la Ley 152 de 1994 y lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; los literales a) b) d) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los literales f) y k) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, ocasionado por los insuficientes controles por parte del

supervisor, los funcionarios de la Subdirección Jurídica y de Contratación, situación que se constituye en un riesgo para la Entidad en el evento de una reclamación por no estar debidamente amparado el riesgo en cuanto a sus vigencias.

Valoración de la respuesta

a. Con respecto a la exigencia de las vigencias de las garantías, estipuladas en la cláusula décima cuarta del contrato 787 de 2013, las cuales no cubrieron la totalidad del tiempo de ejecución del contrato, más el tiempo adicional estipulado para cada amparo, la Entidad responde que: *“(…) teniendo en cuenta los amparos de la póliza, se tuvo en cuenta la fecha de suscripción del contrato y a partir de ella se realizó la ampliación de los amparos de la póliza con el anexo No. 1 del 30 de septiembre de 2014 a folio No. 170 aprobada por la Subdirección Jurídica y de Contratación el 3 de octubre de 2014”*. No obstante, tales argumentos no desvirtúan la observación del Órgano de Control, toda vez que las pólizas fueron expedidas el 31 de julio de 2013, en tanto que el acta de inicio se firmó el 18 de septiembre del mismo año.

b. En relación a la no amortización del anticipo otorgado en virtud del contrato 787 de 2013, la Entidad aduce que: *“(…) Si bien es cierto se suscribió un otrosí denominando anticipo el primer desembolso del 50%, por la ejecución del mismo contrato, el primer pago realizado se efectuó contra entrega de producto, significa ello, que en este orden no se requería la amortización que se predica de los anticipos”*. Lo anterior no desvirtúa la observación de este Ente de Control, ya que al suscribirse un otrosí que establecía que el valor del anticipo debía amortizarse en la misma proporción de los desembolsos efectuados hasta completar el 100% del anticipo, dicha amortización debió realizarse conforme a lo estipulado, teniendo en cuenta que el otrosí hace parte integral del contrato 787 de 2013 y es ley para las partes, por lo cual el IPES debió realizar una reclasificación contable a fin de que pudiera amortizar el anticipo conforme a lo estipulado en el contrato. Con respecto al literal c de la observación, el IPES responde que:

“Con relación a la observación del Literal c, el IPES con el oficio No. 00110 – 816 – 008729 del 3 de septiembre de 2013, remitió al INCAP el listado de los preinscritos y de documentos de las personas que desde el inicio manifestaron interés en los programas de capacitación dictados por dicha entidad, con este oficio se remitió una carpeta de 234 folios y un listado de 6 hojas con los nombres y datos de las personas preinscritas.

Adicionalmente, las inscripciones que se seguían recibiendo en el IPES se remitían al INCAP por correo electrónico para formalizar la inscripción y matrícula según lo dispuesto por el SENA, se remiten copia de algunos correos que evidencian el cumplimiento de esta obligación.

Los listados de asistencia de la población matriculada en los programas de formación técnica fueron remitidos por el INCAP por correo electrónico, los archivos en Excel se anexan a esta comunicación”.

Se acepta de manera parcial la respuesta en lo relacionado con la remisión de los listados de aspirantes preinscritos del IPES al contratista, al igual que lo relacionado con los listados de asistencia, toda vez que los mismos se remitieron en medio magnético en la carpeta llamada “observación c”; no obstante, dicho listado no permite realizar un adecuado control de la asistencia pues no refleja las firmas de los capacitados.

Ahora bien, en lo relación con la obligación del contratista consistente en cumplir con la meta de formación según el plan operativo y garantizar compensaciones en cupos en programas de formación profesional integral de nivel técnico que desarrolle el INCAP, en caso de presentarse un nivel de asistencia inferior al 90% de los matriculados, en el periodo de las primeras 450 horas lectivas, no se acepta la respuesta del IPES en la que se indica que: *“Teniendo en cuenta que todos los procesos formativos de los técnicos se realizaban bajo la metodología del SENA y todo se sube a la plataforma del SENA SOFIA, este sistema no permite hacer reposiciones de aprendices por deserción, retiro o cancelación de los aprendices inicialmente matriculados, por esta razón no se adelantó ninguna reposición”*. Independientemente que los procesos formativos se deban realizar bajo la metodología del SENA, la obligación hacía parte integral de la minuta del contrato en la cláusula 8, literal A numeral 4, artículo G, por tanto se debió modificar mediante un Otrosí.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debiendo ser incluido en el Plan de Mejoramiento que realiza el Instituto.

3.1.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por adiciones del Contrato No. 288 de 2012, superiores al cincuenta por ciento (50%)

En ejecución del contrato 288 del 2012, se observa que el valor inicial fue de \$3.951.221.000, se efectuaron tres adiciones por valor de \$1.169.239.115, \$700.000.000 y \$171.628.225 respectivamente, para un valor total por concepto de adiciones de \$2.040.867.340, suma en salarios mínimos mensuales legales vigentes equivalente al 50.80% del valor inicial.

Cuadro 8
Adiciones Contrato 288 de 2012

CONCEPTO	VALOR CORRIENTE	SMLMV*	Q. SMLMV
Valor inicial Cto (abr. 26 2012)	3.951.221.000	566.700	6.972,3
Adición 1 (dic. 12 2012)	1.169.239.115	566.700	2.063,2
Adición 2 (feb. 22 2013)	700.000.000	589.500	1.187,4
Adición 3 (mar. 20 2013)	171.628.225	589.500	291,1
TOTAL ADICION	2.040.867.340		3.542
PORCENTAJE ADICIONADO EN SMLMV			50,80%

* Decretos Nacionales 4919 de 2011 y 2738 de 2012

Al respecto, la evidencia en mención vulnera lo previsto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 el cual establece que “*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales*”.

De igual forma, esta observación presuntamente trasgrede el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único” en concordancia con el artículo 23 de la misma norma, la cual tipifica el hecho en falta disciplinaria.

La anterior situación da lugar a una observación de carácter administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Valoración de la respuesta

Los argumentos expuestos por la entidad no son de recibo, dado que según lo expuesto por el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 el cual establece que “*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales*”. Lo anterior aplicado al caso concreto significa que la cuantía inicial del contrato (\$3.951.221.000) expresado en salarios mínimos para el año 2012 corresponde a

6972,3 SMLMV; a su vez el 50% de dicha cantidad equivale a **3.486,15 SMLMV**, siendo este el tope máximo permitido para adicionar durante la ejecución del contrato. En este orden de ideas, la primera adición realizada en el año 2012 (\$1.169.239.115), correspondió a 2.063,20 SMLMV, los cuales se deducen de la cantidad total de SMLMV permitidos para adición (3.486,15), quedando un disponible de 1.422,95 SMLMV para efectos de adicionar. Para el año 2013, se realizan dos adiciones por valor total de \$871.628.225, suma que equivale a 1.478,50 SMLMV, los cuales deben deducirse del saldo disponible permitido (1.422,95 SMLMV); arrojándose un resultado negativo de -55,55 SMLMV. Quiere decir lo anterior que las adiciones efectuadas por la entidad superaron en 55,55 SMLMV el tope permitido para un total de **3.541,70 SMLMV**, lo cual es superior a **3.486,15 SMLMV**.

Por lo anterior, la entidad no desvirtuó la observación y en consecuencia se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debiendo ser incluido en el Plan de Mejoramiento que realiza el Instituto.

3.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de planeación en la ejecución de los recursos del Contrato No. 959 de 2013.

El Instituto para la Economía Social suscribió el 1° de septiembre de 2013 el Contrato No. 959 de 2013, con la Fundación Misioneros Divina Redención San Felipe Nery FUMDIR, con el objeto de *“Articular acciones, esfuerzos, capacidades y conocimientos entre el conveniente y el IPES para el desarrollo de programas de formación profesional integral de nivel técnico en el marco del desarrollo del convenio 1719 de 2012 firmado por el IPES y el SENA”*, por valor de \$105.800.000, donde el Instituto aporta \$92.000.000 y el asociado \$13.800.000, representados en la formación de 12 personas más; el convenio se adicionó en \$46.000.000, plazo inicial de 12 meses, prorrogado en 3 meses. El contrato se inició el 9 de septiembre de 2013, se terminó el 5 de diciembre de 2014 y se liquidó el 9 de junio de 2016. Revisado el acuerdo de voluntades se encontró que:

a) El estudio de mercado no soporta técnicamente los costos determinados, únicamente se hace referencia a los valores históricos fijados por el SENA. Igualmente, no se encuentra una explicación adecuada para los recursos del convenio entre instructores 70% que corresponden a \$64.000.000, materiales de formación 15% correspondientes a \$13.800.000 y las aulas 15%, es decir \$13.800.000.

b) En la aceptación de la propuesta y oferta de contrapartida el asociado presentó como plan operativo de formación a impartir el siguiente:

Cuadro 9
Oferta contrapartida Asociada

Nombre Programa	Meses	No. de estudiantes	No. De Grupos	% instructores	Recursos instructores	% materiales	Recursos materiales	% ambientes de formación	Recursos ambientes de formación	Valor Grupo
Panadería	12	40	1	70	32.200.000	15	6.900.000	15	6.900.000	46.000.000
Diseño Gráfico	12	40	1	70	32.200.000	15	6.900.000	15	6.900.000	46.000.000
Totales		80	2	70	64.400.000	15	13.800.000	15	13.800.000	92.000.000
Aporte FUMDIR		12		70	9.660.000	15	2.070.000	15	2.070.000	13.800.000

Fuente: Expediente contractual Convenio 959-13

El día 31 de diciembre de 2013 se presentó una adición al contrato por \$46.000.000, a pesar de que el mismo se había iniciado el 9 de septiembre de 2013, es decir llevaba apenas 3 meses de ejecución de los 12 inicialmente pactados, adicionando entre 30 y 40 nuevos cupos, sin tener en cuenta que para esa fecha ni siquiera se había logrado matricular las 80 personas en los dos programas ofrecidos en el contrato inicial, de acuerdo a lo que evidencian los informes presentados durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2013 por parte de FUMDIR, donde señala que “se continúa recibiendo matrículas y haciendo inducciones a los estudiantes recién ingresados (...)”, es decir que los cupos no se habían llenado en su totalidad a diciembre de 2013.

La justificación presentada por el IPES para adicionar el contrato, no es clara por cuanto se basa en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del convenio 1719 de 2012 celebrado con el SENA, y no debido a una mayor demanda de cupos por parte de los usuarios del IPES.

Como puede observarse en el cuadro 8, la adición aprobada desmejora las condiciones del contrato, por cuanto con ésta, si bien se pretende formar un grupo adicional de personas, se establece que el nuevo grupo no podrá tener menos de 30 aprendices matriculados ni más de 40, lo cual muestra un cambio respecto a lo acordado inicialmente en el contrato, donde se establecieron dos grupos de 40 personas cada uno, por un valor total de \$ 92.000.000, lo que implica que cada grupo de 40 personas tenía un valor de \$46.000.000, es decir en promedio cada estudiante tendría un costo \$1.150.000; sin embargo, revisado el documento que obra a folio 1374, mediante el cual el asociado informa sobre los

estudiantes matriculados con la adición, es decir el nuevo grupo, se encuentra que se certificaron 21 personas de 30 inscritas, equivale a que con la adición cada estudiante tuvo un costo de \$1.533.000, es decir, se incrementó en promedio \$383.000.000 cada estudiante, entre septiembre y diciembre de 2013 sin que exista una razón técnica por parte del IPES para explicar el incremento.

Evaluada la justificación no se encuentra la explicación técnica o la razón por la cual se establece el intervalo entre no menos de treinta ni más de cuarenta personas, situación que muestra una inadecuada planeación en la programación y ejecución de los recursos, con el consecuente efecto negativo que esto genera sobre la población a beneficiar.

Lo anterior trasgrede lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; los literales b) y d) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los literales f) y k) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994.

Valoración de la respuesta

Se acepta la respuesta de manera parcial en lo relacionado con la determinación de los costos, teniendo en cuenta que Entidad argumenta que *“los costos del contrato tenidos en cuenta en el estudio de conveniencia y oportunidad son los valores históricos fijados por el SENA, de acuerdo al convenio interadministrativo No. 1719 de 2012 firmado por EL IPES y EL SENA”*. Así mismo, en lo atinente al número de personas que debe contener cada grupo se argumenta que *“Tal y como se evidencia en la minuta del convenio, a pie de página se puntualizó que los grupos estarían conformados de mínimo 30 y máximo 40 personas”*.

Sin embargo, este Organismo de Control evidencia que persiste la falta de planeación así como la inconsistencia en el argumento que sirve de base a la adición, por cuanto en los informes a corte septiembre de 2013, pueden apreciarse las dificultades para completar los cupos de los dos grupos iniciales, lo que refleja que la adición no obedeció a una mayor demanda de cupos.

Por lo anterior, la entidad no desvirtuó en su totalidad la observación y en consecuencia se configura el hallazgo administrativo, debiendo ser incluido en el Plan de Mejoramiento que realiza el Instituto.

3.1.5 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el pago de un elemento, sin que exista soporte de ingreso al almacén - Contrato No. 552 de 2014.

El contrato Interadministrativo No.552 suscrito el 30 de diciembre de 2014, con la Empresa IMAGEN Y COLOR PUBLICITARIOS S.A.S, cuyo objeto es: *“Adquisición de material publicitario, merchandising y herramientas de comunicación no convencionales que posicionen la imagen de la entidad y que permitan fortalecer la cultura de trabajo formalizado y la economía popular de la ciudad, de acuerdo a los lineamientos del plan de Desarrollo Bogotá Humana”*; por valor de \$146.404.760.

Al efectuar el seguimiento a la ejecución del contrato se observó que en la Propuesta Económica- Proceso de Selección Abreviada Subasta Inversa Presencial IPES No.09 de 2014, presentada por el contratista se relacionan los productos ofrecidos con sus características, cantidad, valor unitario y valor total; al efectuar el cruce de estos elementos con los relacionados en las facturas de venta No. 655 y No. 664 del 16 de febrero y 9 de marzo de 2015 respectivamente, no se evidencia el ítem No.15, denominado *“Inflable en 3D 3mts de alto x 2mts ancho, iluminados con motor y maleta para guardar”*, sin embargo, el IPES pagó el valor total relacionado en la propuesta económica presentada por el contratista, incluido el elemento en mención por \$5.104.000, lo que implica un detrimento patrimonial en esta cuantía.

De igual forma, no se encontró el ingreso al almacén de los productos que el contratista debía entregar, como quedó establecido en la minuta del contrato en la forma de pago que dice: *“El IPES pagará la totalidad del valor del contrato así: Un porcentaje equivalente al 90% del mismo, una vez finalizada la entrega de todos los elementos contratados, previa expedición del certificado de cumplimiento de la entrega de los bienes a satisfacción, suscrito por el Supervisor (a), previa certificación de ingreso de elementos al Almacén General de la Entidad”*, con lo cual se corrobora el menoscabo patrimonial para la entidad.

Los anteriores hechos evidencian fallas de control y deficiencias en la supervisión en el seguimiento a la ejecución del contrato lo cual trasgrede lo dispuesto en los literales b) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, artículo 209 de la Constitución Política de Colombia; artículos 23 y 26 de la Ley 80 de 1993, *artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y artículo 34 de la Ley 734 de 2002.*

Valoración de la respuesta

En respuesta otorgada al informe preliminar, el IPES argumenta que conforme a la certificación de recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato, obrante a folio 336 de la carpeta 2 del contrato 552 de 2014, el inflable ingresó a la Entidad para cumplir el propósito para la cual fue adquirido.

Agrega además, que el inflable se encuentra físicamente en las instalaciones de la bodega de la carrera 38 (Adjunta fotografía); sin embargo, no se aportó el ingreso al almacén de dicho elemento, como tampoco aparece relacionado en las facturas de venta entregadas por el contratista.

Por los anteriores argumentos, se desvirtúa la incidencia fiscal del presente hallazgo, teniendo en cuenta que el elemento (inflable) efectivamente se encuentra en poder de la Entidad, de conformidad con la certificación de recibo a satisfacción suscrita por parte supervisor; no obstante, el IPES no aportó el correspondiente “ingreso al almacén” de dicho elemento, situación reflejada asimismo, en los demás elementos adquiridos, incumpliendo lo estipulado en el contrato, por lo cual, se configura el hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, debiendo ser incluido en el Plan de Mejoramiento que realiza el Instituto.

3.1.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las normas de gestión documental.

Luego de revisados los expedientes de los contratos incluidos en la muestra, solicitados mediante oficio con radicado ante el IPES No. 00110-812-012211, del 14 de septiembre de 2017, se evidencia de manera recurrente que en los mismos no se encuentra la totalidad de documentos y demás soportes de su ejecución tales como: facturas, órdenes de pago, informes de supervisión, informes de contratista y evidencia de los productos entregables, etc., como se observa en los contratos: 155-2013, 787-2013, 361-2016, 334-2016, 241-2016, 974-2012, 677-2013, 1112-2012, 959-2013, 329-2016, 1086-2013 y el 552-2014.

De igual manera no se encuentra un orden cronológico en la incorporación de los documentos al expediente, situación evidenciada en los contratos 288-2012, 155-2013 y 787-2013, lo que demuestra fallas en la gestión documental, sumado a la falta de foliación, como se puede verificar en el contrato 288-2012, lo que dificulta

la labor del equipo auditor frente a la consulta y referenciación en los papeles de trabajo.

En relación con la gestión del expediente, el artículo 7º del Acuerdo 0023 de 2014 del Archivo General de la Nación por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones en virtud de las facultades conferidas por el Artículo 76 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 2126 de 2012, dispone que *“La gestión es la administración interna del expediente durante su etapa activa y se refiere a las acciones y operaciones que se realizan durante el desarrollo de un trámite, actuación o procedimiento que dio origen a un expediente; comprende operaciones como la creación del expediente, el control de los documentos, la foliación o paginación, la ordenación interna de los documentos, el inventario y cierre”*

De acuerdo a lo anterior, se trasgrede la norma señalada, al igual que los numerales 1 y 3 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y lo establecido en los literales b), d), e) y f) del Artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Valoración de la respuesta

Si bien es cierto el IPES viene implementando acciones de mejora frente a la gestión documental, tales como la elaboración de hojas de control en los expedientes, el Equipo Auditor identificó, en los casos ya mencionados, la ausencia y desorganización de las piezas documentales que componen los expedientes contractuales.

Aunado a lo anterior, el sujeto de control presenta una respuesta genérica que de ninguna manera desvirtúa las observaciones que el equipo auditor formuló respecto de cada caso en concreto, en los cuales se evidenció la falencia en la gestión documental por parte de la Entidad.

Por lo anterior, los argumentos presentados por la Entidad no logran desvirtuar lo evidenciado por este Ente de Control, teniendo en cuenta que existe un incumplimiento reiterativo y sistemático a la normatividad expuesta anteriormente, lo cual genera, entre otras consecuencias, falta de confiabilidad en la información; de esta manera, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debiendo ser incluido en el Plan de Mejoramiento que realiza el Instituto.

4. ANEXOS

4.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	6	N.A	3.1.1 3.1.2. 3.1.3 3.1.4 3.1.5 3.1.6
2. DISCIPLINARIOS	6	N.A	3.1.1 3.1.2. 3.1.3 3.1.4 3.1.5 3.1.6
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	1	\$11.198.650	3.1.1

N.A: No aplica.