



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

## INFORME DE AUDITORIA DE REGULARIDAD

CODIGO: 3

INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL  
“IPES”

Período Auditado 2016

PAD 2017

DIRECCIÓN SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y  
TURISMO

Bogotá, D.C., Julio de 2017



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Juan Carlos Granados Becerra  
Contralor de Bogotá, D.C.

Andrés Castro Franco  
Contralor Auxiliar

Grace Smith Rodado Yate  
Directora Sectorial

Joselín Aguilera Ardila  
Asesor 105-1

Equipo de Auditoría:

Fanny Esperanza Díaz Tamayo	Gerente 039-01
Milton Contreras Rodríguez	Profesional Especializado 222-07 (E)
José Raúl Sacristán Avilés	Profesional Universitario 219-03
Gloria Nélide Cubides Rodríguez	Profesional Universitario 219-03
Lidia Rubiano Ruíz	Profesional Universitario 219-05
Hilda Zamora Vivas	Profesional Universitario 219-03
Edgar Antonio Ruíz Soste	Profesional Universitario 219-03
Jesús Eduardo Sarmiento Torres	Profesional Universitario 219-03
Oscar Iván Ardila Rojas	Profesional Universitario 219-03

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>1. DICTAMEN INTEGRAL</b>	<b>5</b>
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Control de Gestión .....</b>	<b>12</b>
2.1.1 Control Fiscal Interno	12
2.1.2 Plan de Mejoramiento	13
2.1.3 Gestión Contractual	16
2.1.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$773.228.652 por fallas en los procesos contractuales y presunta incidencia disciplinaria por pago de actividades no identificadas. Contrato 248 de 2015.	19
2.1.3.2 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$18.052.710, por mayor valor pagado. Contrato 255 de 2015.	25
2.1.3.3 Hallazgo administrativo por imprecisión y error en la información suministrada. Contrato 217 de 2016.	25
2.1.3.4 Hallazgo administrativo por fallas en la entrega de la información. Contrato 348 de 2016.	27
2.1.3.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el giro de recursos sin el cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas. Contrato 319 de 2015.	28
2.1.3.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por posible vulneración al principio de selección objetiva. Contrato 380 de 2016.	38
2.1.3.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas en la supervisión. Convenio 1725 de 2007.	44
2.1.3.8 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la presunta violación al principio de transparencia y selección objetiva del contrato 288 de 2015.	49
2.1.4. Gestión Presupuestal	54
2.1.4.1 Modificaciones al presupuesto	55
2.1.4.2 Armonización presupuestal	56
2.1.4.3 Evolución de los Ingresos (ejecución activa)	57
2.1.4.4 Evolución de los Gastos (ejecución pasiva)	60
2.1.4.5 Pasivos Exigibles	63
2.1.4.6 Cuentas por pagar	63
2.1.4.7 Reservas presupuestales	63
2.1.4.8 Situación presupuestal de la Entidad	65
2.1.4.8.1 Hallazgo administrativo por incumplimiento de los lineamientos y demás normatividad que regulan la gestión presupuestal.	66
<b>2.2 Control de Resultados.....</b>	<b>69</b>
2.2.1 Planes, Programas y Proyectos	69
2.2.1.1 Hallazgo administrativo por inadecuada planeación en la programación y ejecución de los recursos – Proyecto 604.	71

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2.2.1.2 Hallazgo administrativo por inadecuada planeación de los recursos - Proyecto 947.	72
2.2.1.3 Hallazgo administrativo por incumplimiento de metas – Proyecto 725.	74
2.2.1.4 Hallazgo administrativo por incumplimiento de metas – Proyecto 431.	76
2.2.1.5 Hallazgo administrativo por incumplimiento de metas – Proyecto 611.	78
2.2.1.6 Hallazgo administrativo por suministro de información no confiable – Proyecto 1041	80
2.2.1.7 Hallazgo administrativo por incumplimiento de metas – Proyecto 1078	88
<b>2.3. Control Financiero</b> .....	<b>96</b>
2.3.1. Estados Contables	96
2.3.1.1 Alcance y muestra de auditoría	96
2.3.1.2 Resultados Factor Estados Contables	96
2.3.1.2.1 Hallazgo administrativo, por falta de conciliación de saldos en cuentas bancarias.	97
2.3.1.2.2 Hallazgo administrativo, por indebida clasificación y revelación de inmuebles.	98
2.3.1.2.3. Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en el proceso de legalización de inmuebles.	99
2.3.1.2.4. Hallazgo Administrativo, por la no activación de inmuebles.	100
2.3.1.2.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, por inconsistencias en el registro, control y administración de los bienes en las cuentas que conforman la Propiedad, Planta y Equipo.	101
2.3.1.2.6 Hallazgo administrativo, por la no baja de inmuebles transferidos y/o entregados.	105
2.3.1.2.7 Hallazgo administrativo, por el no registro de inmuebles entregados por el DADEP.	105
2.3.1.2.8 Hallazgo administrativo por no registro de amortizaciones en obras y mejoras en propiedad ajena.	107
2.3.1.2.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no realización de los avalúos.	107
2.3.1.2.10 Hallazgo administrativo por falta de registro de la información de los procesos judiciales los cuales no fueron incluidos en su totalidad en el aplicativo SIPROJ WEB.	108
<b>2.3.2. Control Interno Contable</b> .....	<b>109</b>
<b>3.1 Seguimiento a pronunciamientos</b> .....	<b>112</b>
<b>3.2 Atención de quejas</b> .....	<b>112</b>
3.1.1 Derecho de petición 1212-17 radicado 1-2017-11867 del 24 de mayo de 2017 Proceso 881553.	112
<b>4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS</b>	<b>113</b>

## 1. DICTAMEN INTEGRAL

Doctora

**MARIA GLADYS VALERO VIVAS**

Directora Instituto para la Economía Social - IPES

Ciudad

Asunto: Dictamen de Auditoría de Regularidad vigencia 2016

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993, practicó Auditoría de Regularidad, al Instituto para la Economía Social, IPES, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales, con que administró los recursos puestos a su disposición, los resultados de los planes, programas y proyectos; la gestión contractual; la calidad y eficiencia del control fiscal interno; el cumplimiento al plan de mejoramiento; la gestión financiera a través del examen del Balance General a 31 de diciembre de 2016 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016; cifras que fueron comparadas con las de la vigencia anterior, la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas, se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados contables, libres de errores significativos, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; compatibles con las de general aceptación; por tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Fiscal Interno.

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría:

Imprecisión en la información y las cifras presentadas, los expedientes contractuales y de plan de mejoramiento suministrados para la evaluación de la Contraloría se entregan de manera incompleta y extemporánea, perdiéndose la unidad documental lo que no permite hacer una valoración integral de la ejecución de los contratos; de otra parte se evidenció desorden en la foliación de los expedientes contractuales, falta de un procedimiento para la entrega y la consulta de expedientes en poder del grupo auditor, por lo que la Contraloría se reserva el derecho de revisar el tema y pronunciarse al respecto en un próximo informe de auditoría, con relación a los hechos que pudieron ocurrir durante esta vigencia.

Las observaciones se dieron a conocer a la entidad en el informe preliminar de auditoría, la respuesta de la administración fue valorada y analizada tal como se señala en el Capítulo de resultados del presente informe de auditoría.

## **1. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

Producto de la evaluación realizada por este organismo de control se determinaron los siguientes aspectos:

### **1.1 Control de Gestión**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Teniendo en cuenta los principios de la gestión fiscal de eficacia, economía y eficiencia, la Contraloría observa sobre la muestra de contratación seleccionada, que el IPES presenta deficiencias en el cumplimiento de los principios de planeación, responsabilidad y transparencia, exigidos en los procesos de selección objetiva señalados en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y concordantes para la Contratación Pública; así mismo, se evidenciaron fallas en la función de supervisión, se encontró que se realizaron pagos sin el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones pactadas por parte del contratista, igualmente se efectuaron pagos por mayor valor, se avalaron y certificaron actividades sin respaldo presupuestal; en los expedientes contractuales no se encuentran archivados los documentos y actuaciones administrativas que hacen parte de cada contrato.

## 1.2 Control de Resultados

Durante la presente auditoria se evaluaron proyectos que hacen parte del plan de Desarrollo Bogotá Humana, encontrándose que estos presentan incumplimiento en las metas debido a la falta de planeación tanto de los recursos financieros como en la contratación suscrita para el logro de las metas de los proyectos evaluados.

Se evaluaron tres proyectos del plan de desarrollo Bogotá Mejor para Todos; 1041, 1134 y 1078, evidenciándose que algunas de las metas de los proyectos presentan una formulación inadecuada, como ocurre con la meta 1 del proyecto 1041 *“Administrar 19 plazas de mercado para mejorar la gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo”*, lo que dificulta su cuantificación, evaluación y seguimiento por las siguientes razones: administrar las 19 plazas de mercado hace parte de las funciones del IPES; igualmente las metas deben poder medirse y cuantificarse de manera precisa de acuerdo al objetivo que se persigue, esta involucra metas de gestión cuando hace referencia a mejorar *“la gobernanza”* y metas de producto cuando hace referencia a mejorar la *“infraestructura”*. Lo anterior impide verificar el avance para cada una de las acciones que contiene la meta.

Se evidenció que la contratación suscrita para ejecutar las metas de los proyectos 1041, 1134 y 1078 presentan un rezago en su ejecución por cuanto se realizan los compromisos durante la vigencia 2016 y se desarrolla la ejecución en el 2017.

## 1.3 Control Financiero

El examen de los Estados Contables, dio como resultado una opinión negativa a las cifras presentadas por el IPES con corte a 31 de diciembre de 2016, sustentada en el no registro de inmuebles, la no actualización del valor (Avaluó) de la propiedad, planta y equipo, la no amortización de la cuenta obras en propiedad ajena tal como lo establece el Régimen de Contabilidad Pública, entre otras situaciones, lo que origina incertidumbre en las cifras que presentan los estados financieros.

#### 1.4 Concepto sobre la rendición y revisión de la cuenta

El Representante Legal del IPES, rindió la cuenta anual consolidada por la vigencia fiscal del 2016, dentro de los plazos previstos Resolución reglamentaria 023 de 2016 modificatoria de la Resolución 011 de 28 de febrero de 2014 y la reglamentaria 033 del 27 de septiembre de 2016, presentada a la Contraloría de Bogotá a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF con fecha de recepción 15/2/2017, dando cumplimiento a los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto ha establecido la Contraloría de Bogotá D.C.

#### 1.5 Opinión sobre los Estados Contables

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados contables del Instituto Para la Economía Social -IPES - fielmente tomados de los libros oficiales al 31 de diciembre de 2016, no presentan razonablemente los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, así como el resultado del Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental y los Cambios en el Patrimonio de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia o prescritos por el Contador General de la Nación, por lo tanto son **NEGATIVOS**.

#### 1.6 Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno

En cumplimiento del numeral 6 del Artículo 268 de la Constitución Política, el control fiscal interno implementado en el IPES en cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno y de los principios de la gestión fiscal: eficiencia, eficacia y economía obtuvo una calificación de 66% de calidad y del 61% de eficiencia para un total 63% en promedio que permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos por el sujeto de vigilancia y control fiscal, para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

su disposición, no garantizan su protección y adecuado uso; así mismo no permiten el logro de los objetivos institucionales.

El Factor Gestión Contractual alcanzó una calificación de 76%, debido a las fallas en la supervisión de los contratos, y en los estudios previos. Se encuentra que se realizaron pagos sin el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones pactadas por parte del contratista, se pagan actividades avaladas y certificadas sin respaldo presupuestal, igualmente se encontraron deficiencias en la gestión documental.

El Factor Gestión Presupuestal logró una calificación de 81.5%, en razón a que la Entidad presenta una ejecución afectada por reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia fiscal, denotando falta de planeación en la ejecución de los recursos.

El Factor Planes Programas y Proyectos consiguió una calificación de 73.5%, por incumplimiento en la ejecución de las metas, debido a la falta de planeación, tanto de los recursos financieros como de la contratación suscrita para el cumplimiento de las mismas. Así mismo se evidenció que la contratación suscrita para ejecutar las metas de los proyectos 1041,1134 y 1078, presenta un rezago en su ejecución, por cuanto se realizan los compromisos durante la vigencia 2016 y se desarrolla su ejecución en el 2017.

En cuanto al Factor Estados Contables la calificación fue de un 54%, en razón a las deficiencias encontradas en la identificación, clasificación, registro, ajustes, revelaciones e inadecuado control de los inmuebles de propiedad del IPES, deficiente administración de la cartera, la falta de amortización de obras en propiedad ajena, depreciación de inmuebles incluyendo el terreno y la no valoración de la totalidad del contingente judicial.

#### 1.7 Concepto sobre el fenecimiento

Los resultados descritos en los numerales anteriores, producto de la aplicación de los sistemas de control de gestión, de resultados y financiero, permiten establecer que la gestión fiscal de la vigencia 2016, realizada por el Instituto para la Economía Social, en cumplimiento de su misión, objetivos, planes y programas, no se ajustó a los principios de Eficacia y Economía.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

COMPONENTE	FACTOR	PONDERACIÓN	PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN FISCAL			CALIFICACIÓN POR FACTOR	CALIFICACIÓN POR COMPONENTE	
			EFICACIA	EFICIENCIA	ECONOMIA			
CONTROL DE GESTIÓN	50%	CONTROL FISCAL INTERNO	20%	73,0%	65,2%	13,8%	36,9%	
		PLAN DE MEJORAMIENTO	10%	70,7%		7,1%		
		GESTIÓN CONTRACTUAL	60%	81,5%	74,9%	71,3%		45,5%
		GESTIÓN PRESUPUESTAL	10%		74,4%			7,4%
		TOTAL CONTROL DE GESTIÓN	100%	78,4%	72,7%	71,3%		73,9%
CONTROL DE RESULTADOS	30%	PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS	100%	93,6%	98,0%	95,8%	28,7%	
CONTROL FINANCIERO	20%	ESTADOS CONTABLES	70%	0,0%		0,0%	0,0%	
		GESTIÓN FINANCIERA	30%					
		TOTAL CONTROL FINANCIERO	100%	0,0%		0,0%		
TOTAL	100%	TOTAL		67,3%	82,2%	71,3%	65,7%	
		CONCEPTO DE GESTIÓN		INEFICAZ	EFICIENTE	ANTIECONOMICA		
		FENECIMIENTO						NO FENECIDA

Fuente: Equipo Auditor – MCGF- 2017

Con fundamento en lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C., concluye que la cuenta correspondiente a la vigencia 2016, auditada **NO SE FENECE**.

### Presentación del Plan de Mejoramiento

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita subsanar las causas de los hallazgos, en el menor tiempo posible, dando cumplimiento a 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 contados a partir de la fecha de radicación del presente informe, en la forma, términos y contenido previstos por la Contraloría de Bogotá D.C. en la Resolución 069 de 2015. El incumplimiento a este requerimiento 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 formuladas, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

El presente informe contiene los resultados y hallazgos evidenciados por este Organismo de Control.

Atentamente,



**GRACE SMITH RODADO YATE**  
Directora Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo

Revisó: Fanny Esperanza Díaz Tamayo, Gerente  
Elaboró: Equipo Auditor

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

### 2.1 Control de Gestión

#### 2.1.1 Control Fiscal Interno

La Asesoría de Control Interno del Instituto para la Economía Social -IPES presentó y publicó en la página de la Entidad el programa anual de Auditorías Internas, dando cumplimiento a lo establecido en la Resolución 011 de 2014, en concordancia con el artículo 3º del Decreto 1537 de 2001, así como los respectivos informes con las correspondientes recomendaciones.

En virtud de la auditoria llevada a cabo a los estados contables del IPES con corte a 31 de diciembre de 2016, se emitió una opinión negativa o adversa, así como un concepto de control interno contable con deficiencias en cuanto a identificación, clasificación, registro, ajustes y revelaciones, por el inadecuado control de los inmuebles de propiedad del IPES, deficiente administración de la cartera, la falta de amortización de obras en propiedad ajena, depreciación de inmuebles incluyendo el terreno y la no valoración de la totalidad del contingente judicial.

Como resultado de la evaluación a la gestión contractual, este ente de control observó respecto de la muestra de contratación seleccionada, en primer lugar que la Entidad presenta fallas en la supervisión de los contratos, como se pudo evidenciar en el deficiente control y seguimiento al convenio 1725 de 2007, a los contratos 319 y 248 de 2015, entre otros.

Se encuentra que se realizan pagos sin el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones pactadas por parte del contratista, actividades avaladas y certificadas sin respaldo presupuestal, se encontró además que no se dio cumplimiento a los principios de planeación y transparencia, exigidos en los procesos de selección objetiva señalados en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y concordantes para la Contratación Pública específicamente en los contratos 380 de 2016 y 288 de 2015.

Igualmente en la fase pos contractual de los convenios no se ejercen controles adecuados que le permitan al IPES conocer el estado de los recursos entregados en calidad de anticipos y sus correspondientes rendimientos, como es el caso del convenio 1725-2007.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En auditorías anteriores éste organismo de control observó deficiencias presentadas en el manejo del archivo de los expedientes contractuales, los cuales no contienen la totalidad de documentos ni actuaciones administrativas que permitan efectuar una evaluación y un seguimiento adecuado, situación que persiste; adicionalmente estas fallas no permiten la toma de decisiones basadas en antecedentes, generados por la falta de responsabilidad de los servidores públicos que deben organizar, manejar y conservar los documentos.

El flujo de información entre las áreas es deficiente y se evidencia en las diferentes versiones que se presentan sobre un mismo tema, como es el caso de la información suministrada en los informes de supervisión respecto del contrato 319, donde se relacionaron porcentajes de avance de ejecución diferentes a los reportados en las actas de audiencia de conciliación.

Respecto de la ejecución del presupuesto, la Entidad presenta una ejecución afectada por reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia fiscal, denotando falta de planeación en la ejecución de los recursos.

### 2.1.2 Plan de Mejoramiento

El Equipo Auditor efectuó seguimiento al Plan de Mejoramiento que suscribió el Instituto para la Economía Social, IPES con corte a 31 de diciembre de 2016, obteniendo los resultados que se reflejan a continuación:

Cuadro 1  
Consolidado Seguimiento al Plan de Mejoramiento IPES

ELEMENTOS A CONSIDERAR	Control Fiscal Interno	Gestión Contractual	Gestión Presupuestal	Planes, Programas y Proyectos	Estados Contables	Gestión Financiera	TOTAL
<b>TOTAL ACCIONES PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>3</b>	<b>168</b>	<b>8</b>	<b>40</b>	<b>45</b>	<b>0</b>	<b>264</b>
<b>TOTAL ACCIONES A EVALUAR</b> (Acciones cuya fecha de terminación se encuentra cumplida)	2	126	5	31	34	0	<b>198</b>
<b>ACCIONES VERIFICADAS</b> (Muestra)	<b>2</b>	<b>126</b>	<b>5</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>0</b>	<b>198</b>
<b>ACCIONES ABIERTAS</b> (Verificadas por el Auditor con	2	35	2	8	14	0	<b>61</b>

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ELEMENTOS A CONSIDERAR	Control Fiscal Interno	Gestión Contractual	Gestión Presupuestal	Planes, Programas y Proyectos	Estados Contables	Gestión Financiera	TOTAL
porcentaje de cumplimiento inferior al 100%)							
<b>ACCIONES CERRADAS</b> (Verificadas por el Auditor) Eficacia = 100%)	0	91	3	23	20	0	<b>137</b>
<b>% CUMPLIMIENTO DEL PLAN</b>	<b>0</b>	<b>72%</b>	<b>60%</b>	<b>74%</b>	<b>59%</b>	<b>0%</b>	<b>69%</b>

Fuente: MCGF – Instituto para la Economía Social – IPES.

De acuerdo con el cuadro 1, el Plan de Mejoramiento suscrito por el IPES a 31 de diciembre de 2016, contaba con doscientos sesenta y cuatro (264) acciones, producto de ciento treinta y dos (132) hallazgos correspondientes a auditorías de Regularidad, Desempeño y visitas de control fiscal.

La evaluación y seguimiento al Plan de Mejoramiento a 31 de diciembre de 2016, se efectuó sobre ciento noventa y ocho (198) acciones, las cuales se discriminan así; setenta y tres (73) con fecha de vencimiento 31 de diciembre de 2016 a las cuales se les efectuó seguimiento y evaluación de las cuales se cerraron 55, quedando abiertas 18 y 3 se determinaron como inefectivas.

Las otras ciento veinticinco (125) acciones que quedaron abiertas de la evaluación de la anterior auditoría de regularidad, el resultado fue el siguiente: sesenta y cinco (65) acciones cerradas, tres (3) acciones inefectivas y cincuenta y siete (57) abiertas de vigencias anteriores a 2015, las cuales por incumplimiento en las acciones de mejora, aun se reflejan en el plan de mejoramiento.

Igualmente la diferencia entre el total de acciones 264 y las evaluadas 198, es decir, sesenta y seis (66) acciones de mejora no se evaluaron durante esta auditoría en razón a que tienen fecha de vencimiento posterior a abril de 2017.

Durante esta evaluación las acciones verificadas por factor se discriminan de la siguiente manera:

Estados contables: Treinta y cuatro (34) acciones verificadas.

Gestión Presupuestal: cinco (5) acciones verificadas.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Planes, Programas y Proyectos y Gestión Ambiental: treinta y una (31) acciones verificadas.

Gestión Contractual: Ciento veintiséis (126) acciones verificadas.

Control Fiscal Interno: Dos (2) acciones verificadas.

Valoración Respuesta

Este Organismo de Control, en cumplimiento de la Auditoría de Regularidad 2016, y con el objeto de determinar su cumplimiento en términos de eficiencia y eficacia, realizó la evaluación de las acciones de mejora del Plan de Mejoramiento cuyo plazo de ejecución vencía el 31 de diciembre de 2016, por lo tanto, para su resultado, se tuvo en cuenta el cumplimiento de actividades para la culminación de la acción en la fecha mencionada, en consecuencia, los nuevos documentos que anexa la administración en la respuesta al informe preliminar, con actividades realizadas durante el primer semestre de 2017, deberán incorporarse en las carpetas de cada uno de los hallazgos, para una posterior evaluación y seguimiento, cuando se evalúe la gestión de esta vigencia.

De otra parte, y con el objeto de revisar nuevamente las acciones que quedaron abiertas, se tuvo en consideración los documentos que aparecían en las carpetas que se solicitaron en su oportunidad, las cuales fueron puestas a disposición del grupo auditor por la Oficina Asesora de Control Interno mediante oficio No. 00110-816-002941 de febrero 2 de 2017, así como documentos que evidenciaron actividades realizadas durante la vigencia 2016, con el objeto de cumplir la acción de mejora.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, de las acciones que quedaron con calificación de abiertas, se cerraron las señaladas a continuación:

Cuadro 2  
Acciones cerradas respuesta Informe Preliminar

Vigencia	No. Hallazgo	No. Acción	Evaluación Auditor informe preliminar	Evaluación Respuesta Informe Preliminar
2012	2.1.2	2	Abierta	CERRADA
2012	2.5	1	Abierta	CERRADA
2012	2.5	2	Abierta	CERRADA
2013	2.0	2	Abierta	CERRADA
2013	2.0	3	Abierta	CERRADA

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Vigencia	No. Hallazgo	No. Acción	Evaluación Auditor informe preliminar	Evaluación Respuesta Informe Preliminar
2013	2.0	5	Abierta	CERRADA
2013	3.1	2	Abierta	CERRADA
2013	2.4.7	1	Abierta	CERRADA
2013	2.4.8	4	Abierta	CERRADA
2013	2.5.2	1	Abierta	CERRADA
2013	2.6.10	1	Abierta	CERRADA
2013	2.6.4	8	Abierta	CERRADA
2013	2.6.4	9	Abierta	CERRADA
2013	2.11	2	Abierta	CERRADA
2013	2.8	1	Abierta	CERRADA
2013	2.8	2	Abierta	CERRADA
2014	2.1.1.3	2	Abierta	CERRADA
2015	3.5.6	2	Abierta	CERRADA
2015	3.5.6	3	Abierta	CERRADA
2016	2.3.1.1	2	Abierta	CERRADA

Fuente: Matriz de evaluación Plan de Mejoramiento IPES – Acciones abiertas e Inefectivas

En conclusión, luego de analizada la respuesta de la administración en relación con el Plan de Mejoramiento, correspondiente a ciento noventa y ocho (198) acciones de mejora evaluadas, éste arrojó como resultado: 137 acciones cerradas, cincuenta y cinco (55) acciones con calificación de abiertas y seis (6) acciones calificadas como inefectivas, para un resultado ponderado de 69% en términos de eficacia, el cual en concordancia con el artículo 12 de la Resolución Reglamentaria 069 de 2015, se considera como **No Cumplido**.

### 2.1.3 Gestión Contractual

Entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2016, el IPES suscribió 432<sup>1</sup> contratos por valor de \$25.159,5 millones, de los cuales fueron seleccionados 9 y 8 suscritos en la vigencia 2015, terminados y/o liquidados en la vigencia 2016. De la muestra tomada del 2016, 4 corresponden a alertas presentadas por la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, de la Contraloría de Bogotá; así mismo, de la muestra del 2015, uno corresponde al DPC No. 1944-16.

<sup>1</sup> Tomado de información suministrada por el IPES con oficio 00110-816-002763

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

La muestra asciende a 18 contratos por valor de \$20.195.8 millones, que corresponden al 42.61% del total del presupuesto en el 2016 y al 54.13% de la inversión en la misma vigencia.

Durante el proceso auditor se verificó y auditó el giro de un anticipo correspondiente al convenio 1725 de 2007.

En el siguiente cuadro se presenta la contratación revisada:

Cuadro 3  
Muestra de contratación evaluada

En millones de pesos

No. Contrato	Nombre del Contratista	Tipo de contrato	Objeto	Valor
217-2016	Consorcio HAA 2016	Contrato	Prestación del servicio de vigilancia, guarda, custodia y seguridad privada con armas y/ o sin armas, equipos de comunicación, medios tecnológicos; 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, este documento reemplaza el CDP 586 del 3 de mayo del 2016 en el marco del proceso de armonización presupuestal para separar los rubros de funcionamiento e inversión Este CDP reemplaza al 975 y 976 por proceso de armonización presupuestal	3.910.4
319-2015	Fundamil	Contrato	Promover la creación y/o fortalecimiento de 120 unidades productivas para mujeres de alto grado de vulnerabilidad y exclusión, a través de la puesta en marcha de acciones de asesoría, acompañamiento y seguimiento que contribuyan al empoderamiento productivo y a la inserción en la economía popular	1.902.5
323-2016	Imprenta Nacional de Colombia	Contrato	Adquisición del material institucional de comunicación gráfica para el posicionamiento de las alternativas implementadas por el Instituto para la Economía Social – IPES	256.4
338-2015	Unidad Administrativa Catastro Distrital UACD	Contrato	Realizar los avalúos comerciales de los bienes inmuebles de propiedad, copropiedad del Instituto para la Economía Social (IPES) y de los recibidos en administración por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Fondos de Desarrollo Local, Transmilenio SA y otras entidades públicas del Distrito Capital	200.0
347-2016	Intelligent Businesses S.A.S	Contrato	Adquisición, instalación y configuración de equipos de tecnología, licencias de software para el fortalecimiento de las actividades en el Instituto para la Economía Social – IPES	776.4
348-2016	Organización Simplex S.A.S	Contrato	Contratar los servicios de un operador logístico para que lleve a cabo la organización, administración y realización de ferias y eventos según las necesidades del Instituto para la Economía Social-IPES, en el marco de su misión institucional	594.2
380-2016	Ingeniería Investigación y Ambiente S.A.S E.S.P	Contrato	Recolección y aprovechamiento de los residuos que son generados en seis (6) plazas de mercado distritales	124.8
381-2016	SM Construcciones Servicios Ambientales	Contrato	Realizar a monto agotable por precios fijos y sin fórmula de reajuste las adecuaciones de las instalaciones donde funciona el archivo central del IPES y los demás sitios donde se requieran realizar	103.2

**“Una Contraloría aliada con Bogotá”**

No. Contrato	Nombre del Contratista	Tipo de contrato	Objeto	Valor
	SAS		adecuaciones para las instalaciones de los archivadores rodantes	
385-2016	Fundación para el Desarrollo Sostenible De Colombia Fundes Colombia	Contrato	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con una organización sin ánimo de lucro para desarrollar un modelo piloto de Emprendimiento de tiendas de barrio y su implementación como alternativa de generación de ingresos dirigido a vendedores informales	400.0
404-2016	Consorcio San Juan	Contrato	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera al contrato de obra que resulte del proceso de selección abreviada de menor cuantía IPES No 06-2016, que tiene por objeto: Realizar a monto agotable por precios fijos y sin fórmula de reajuste las adecuaciones de las instalaciones donde funciona el archivo central del IPES y los demás sitios donde se requieran realizar adecuaciones para las instalaciones de los archivadores rodantes	4.9
248-2015	Jh Negocios Sas	Contrato	Prestación de servicios de apoyo logístico integral para la realización de ferias comerciales, eventos, actividades, entre otros, que incluya el montaje, desmonte, transporte de carpas y demás implementos utilizados por el instituto para la economía social - IPES, dentro de las alternativas comerciales de aprovechamiento económico temporales o transitorias, para la población que promueva la economía popular en las diferentes localidades del distrito capital	1.256.6
255-2015	Casalimpia S.A.	Contrato	Servicio integral de aseo y cafetería con suministro de personal, maquinaria e insumos en la sede administrativa, proyectos comerciales, plazas de mercado distritales y puntos de encuentro del instituto para la economía social -IPES- y donde éste lo requiera.	1.355.3
285-2015	Compañía de Vigilancia y Seguridad Privada Águila de Oro de Colombia Ltda.	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.	6.286.4
322-2015	Servicios Integrales en Transporte Saso S.A	Contrato	Contratar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial con el suministro del recurso humano especializado, para transportar el personal, beneficiarios, equipos, bienes o herramientas del Instituto para la Economía social- IPES, para facilitar la operación y el cumplimiento de su misión institucional.	377.9
288-2015	Palmera Junior Control de Plagas	Contrato	Prestación de servicios para el control de plagas, control de palomas, lavado y desinfección de los tanques de reserva de agua potable en las sedes administrativas, plazas de mercado distritales, puntos comerciales, quioscos y puntos de encuentro que lo requieran según sus necesidades específicas y técnicas.	611.1
325-2015	Brands & Communications S.A.S	Contrato de Prestación de Servicios	Adquisición de material publicitario amparados en un concepto de campaña que se soporte con 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	148.2

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Contrato	Nombre del Contratista	Tipo de contrato	Objeto	Valor
			acuerdo a los lineamientos del Plan de Desarrollo Bogotá Humana.	
320-2015	Consortio Arquing Ipes	Contrato	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental al contrato que resulte del proceso de selección por licitación pública No. 08 de 2015, cuyo objeto es : ejecutar a precios unitarios fijos las obras de reparación, mejoramiento, mantenimiento preventivo y correctivo de las plazas de mercado distritales, puntos comerciales, ferias temporales y sedes administrativas, así como la instalación de puntos ecológicos de reciclaje en aquellos lugares que defina el Instituto para la Economía Social - IPES.	207.6
314-2015	Consortio Plazas Distritales 2015	Obra	Ejecutar a precios unitarios fijos las obras de reparación, mejoramiento, mantenimiento preventivo y correctivo de las plazas de mercado distritales, puntos comerciales, ferias temporales y sedes administrativas, así como la instalación de puntos ecológicos de reciclaje en aquellos lugares que defina el Instituto para la Economía Social IPES	1.679.2
<b>TOTAL</b>				<b>20.195.8</b>

Tomado de información suministrada por el IPES con oficio 00110-816-002763

De la evaluación a la muestra seleccionada, se estableció lo siguiente:

2.1.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$773.228.652 por fallas en los procesos contractuales y presunta incidencia disciplinaria por pago de actividades no identificadas. Contrato 248 de 2015.

Contrato No.	248 de 2015
Tipo Contratación	Directa Decreto 1510 de 2013.
Objeto	Prestación de los servicios de apoyo logístico integral para la realización de ferias comerciales, eventos, actividades, entre otros, que incluya el montaje, desmonte, transporte de carpas y demás implementos utilizados por el instituto para la Economía Social IPES, dentro de las alternativas comerciales de aprovechamiento económico temporales o transitorias, para la población que promueva la economía popular en las diferentes localidades del Distrito Capital
Contratista	J.H. NEGOCIOS S.A.S
Valor	Valor Inicial \$ 899.200.216,00 Valor Final \$1.256.693.484,00
Plazo	Inicial: Nueve (09) meses y/o hasta agotar el presupuesto, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y suscripción del ata de inicio. Final: 11 meses
Fecha inicio	13 de mayo de 2015

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Fecha Terminación	06 de abril de 2016
Prórrogas	Una de fecha 02 de Diciembre de 2015, por dos meses más
Adiciones	Una de fecha 02 de Diciembre de 2015, por valor de \$357.493.268
Estado	Liquidado

Revisada la información que reposa en el expediente contractual se encontró lo siguiente:

El contrato se suscribió el 6 de mayo de 2015, sin embargo, a folio 190, se encontró que la publicación del proceso en el SECOP se realizó el día 14 de mayo, es decir, posterior a la firma e inicio del mismo. Así mismo, el acto de justificación de la contratación directa de fecha 5 de mayo de 2015 (folio 163), no fue publicada en el SECOP.

Analizados los informes de supervisión y la facturación hecha por el contratista por estos conceptos se encuentra a folio 192 informe número 1 aprobado y avalado por la supervisión del contrato, por un valor de \$119.921.346; sin embargo, no se encuentra adjunto ningún reporte de las actividades ejecutadas por el contratista. A folios 862 y 875 se encuentra informe final de ejecución del contrato, revisadas las actividades correspondientes al informe 1, y cruzada la información de los sitios plasmados en los citados informes, no corresponden a la programación certificada por la Subdirección para la Gestión de Redes Sociales e informalidad SGRSI, anexa al oficio de radicado IPES 0110-816-005715, en ninguno de sus puntos de ferias temporales que facturó a la entidad el contratista.

De otra parte, se evidenció que el supervisor firmó, avaló y certificó actividades del periodo comprendido entre el 21 de octubre y el 11 de noviembre de 2015 con el informe No. 7, visible a folio 330, radicado el 10 de diciembre de 2015, por valor de \$200.449.434; sin embargo, las actividades facturadas por el contratista en este periodo no contaban con respaldo presupuestal, ya que los recursos a la fecha se encontraban ejecutados en un 99.9%, donde solamente quedaba un saldo de \$5.489.045, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 4  
Radicación informes contrato 248-15

VALOR INICIAL CTO \$899.200.216					
Consec	Fecha radicado	Periodo facturado	Valor	Saldo Apropriación	Folio
1	05/06/15	08/05/15-31/05/15	119.921.346	779.278.870	192

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

VALOR INICIAL CTO \$899.200.216					
Consec	Fecha radicado	Periodo facturado	Valor	Saldo Apropriación	Folio
2	07/07/16	01/06/15-30/06/15	257.197.353	522.081.517	227
3	03/08/15	01/07/15-31/07/15	194.739.810	327.341.707	234
4	03/09/15	01/08/15-31/08/15	126.966.229	200.375.478	254
5	05/10/15	01/09/15-30/09/15	139.934.138	60.441.340	272
6	11/11/15	01/10/15-20/10/15	54.952.295	<b>5.489.045</b>	309
TOTAL			893.711.171		

Fuente: Equipo Auditor

Es de señalar que la adición para cubrir las actividades prestadas del 21 de octubre al 11 de noviembre, se surtió hasta el 2 de diciembre y se publicó en el SECOP el día 14 de diciembre 2015. Igualmente a folios 337 al 341 en el informe del contratista existe un listado de actividades de logística, pero no hacen referencia a las fechas en que fueron realizadas las mismas en los sitios descritos.

De otra parte, se evidenció en la minuta del contrato (folios 167 a 169), en las obligaciones generales y específicas del contratista, pactadas en el segundo cuadro del acápite de las específicas las siguientes, (folio 168):

*“4. Suministrar mínimo ocho (8) operarios para el montaje y ocho (8) para el desmonte de cada feria de temporada: **ferias temporales, febrero y marzo de 2015 y feria escolar 2015...** para lo cual debe contar con un total de cuatrocientos sesenta 460 operarios para las ferias de temporada (armado y desarme)... 5. Suministrar mínimo trescientos (300) operarios por dos jornadas (armado y desarme), el montaje y el desmonte de las diferentes ferias de navidad de 2014 en Distrito Capital (...)”* (Negrilla fuera de texto).

Revisados los estudios de conveniencia y oportunidad de la contratación, se encontró que no es consistente ni claro, en cuanto a las necesidades reales de apoyo logístico requerido para contratar, dado que en las obligaciones específicas se habla de un número de operarios y jornadas, mientras que en las especificaciones técnicas se hace referencia a otras cantidades y actividades, es decir, lo contratado difiere de lo expresado en los estudios previos y en los informes del contratista.

A folio 293 se encuentra la justificación para una adición y prórroga del contrato, que no define cantidades de operarios y de vehículos requeridos que soporten el valor solicitado, de tal forma que permita inferir las necesidades reales del IPES para continuar con la ejecución del mismo. Teniendo en cuenta que este

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

documento es la base de la etapa de planeación para la elaboración del contrato, vemos que no cumple con los requisitos establecidos en la normatividad vigente a la fecha de suscripción del mismo.

Ante la falta de claridad presentada en la documentación soporte y en la misma minuta del contrato, se procede a solicitar al IPES certificación sobre ferias de temporada y temporales realizadas en las vigencias 2015 y 2016, quien mediante oficio de radicado IPES 0110-816-005715 la aportó. Cotejado el informe final de actividades entregado por el contratista y avalado por la supervisión del contrato, con la certificación expedida por el Instituto, cruzando dichas actividades en el lapso de ejecución del contrato, es decir el 8 de mayo de 2015, fecha en que se dio inicio al mismo según consta en acta (folio 189) y hasta el 15 de noviembre de 2016, día en que terminó el mismo (folio 837), se encontraron las siguientes actividades que coincidieron con lo contratado:

Cuadro 5  
Relación de actividades contratadas y verificadas

Tiempo de ejecución del contrato desde: 8 de mayo de 2015 a 7 Abril de 2016	Actividades Cumplidas( fines de semana)	Jornadas	Operarios utilizados y/o vehículos	Vr. Unitario	Vr. total operario y/o vehículo	observación
<b>Actividades Contratadas</b>						
2. Suministrar mínimo 40 operarios, durante dos jornadas: montaje (sábados) y desmonte (domingos o lunes festivo) de las ferias del fin de semana durante 40 fines de semana.	37	74	2.960	89.500	\$264.920.000	Son 80 operarios por fin de semana valor operario \$89.500 incluido IVA
7. Suministrar mínimo 7 vehículos de carga entre 4.5 y 6 toneladas de capacidad, durante dos jornadas, por 18 fines de semana mediante el anexo de tarjeta de propiedad de los vehículos o contratos de arrendamiento	37	74	518	421.430	\$218.300.740	Son 14 vehículos por fin de semana valor unitario \$421.430 incluido IVA
<b>TOTAL</b>					\$483.220.740	

Fuente: Equipo Auditor

Teniendo en cuenta que el total facturado y cancelado con cargo a este contrato ascendió a la suma de \$1.256.449.392, se presenta un detrimento patrimonial en cuantía de \$773.228.652, que corresponde a la diferencia entre el valor total del contrato y lo evidenciado y soportado en el expediente contractual.

De acuerdo a lo expuesto, se evidencia que no existe claridad sobre la forma en que se invierten los recursos debido a fallas en los procesos contractuales y falta de claridad en los estudios previos, en la misma minuta del contrato y falta de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

seguimiento por parte de la supervisión, generando pérdida de recursos y afectando la población que debió beneficiarse a través del proyecto 725, con el desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular.

Los hechos descritos, transgreden el principio de publicidad, los artículos 19 y 20 del Decreto 1510 de 2013; el numeral 3º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; el literal b) numeral 8.2 Resolución IPES-334 del 04 de octubre de 2011, por la cual se aprueba el Manual de Contratación, Interventoría y Supervisión del IPES; numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 ;el artículo 52 del Decreto 714 de 1996 por el cual se compila el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital “(...) *En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible o sin la autorización previa del Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS- (...) Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones”*

Por lo expuesto, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$773.228.652.

#### Valoración Respuesta

Analizada la respuesta dada por el Sujeto de Control, mediante oficio radicado 0110-816-015360, a las observaciones planteadas al contrato 248 de 2015, con respecto a la publicación en el SECOP de los documentos precontractuales y contractuales, se recibe con satisfacción el compromiso que adquiere la Subdirección Jurídica y de Contratación, en el sentido de reconocer que efectivamente se dieron estas inconsistencias y que se tomaron las medidas correctivas para que no se volvieran a presentar estas situaciones.

Referente a las observaciones planteadas a la etapa precontractual, teniendo en cuenta que efectivamente, dicho contrato ya fue objeto de una observación con presuntas deficiencias en los estudios de conveniencia y oportunidad, se aceptan los argumentos planteados por el IPES. Aclarando que la incidencia disciplinaria se establece por los hechos relacionados con la ejecución del contrato que dieron lugar al hallazgo fiscal.

Con las aclaraciones anteriores, entramos a valorar los aspectos que dieron origen a la determinación del hallazgo fiscal en cuantía de \$773.228.652.

El artículo 32 de la ley 80 de 1983, define: “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**”(.); bajo este precepto y lo estipulado en el artículo 1602 del Código civil colombiano “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”, debemos ceñirnos al objeto contractual y a las obligaciones pactadas entre las partes, las cuales apreciamos en la minuta del contrato.

El objeto contractual con el cual el IPES pretendió satisfacer su necesidad se estableció de la siguiente forma: “Prestación de los servicios de apoyo logístico integral para la realización de ferias comerciales, eventos, actividades, entre otros, que incluya el montaje, desmonte, transporte de carpas y demás implementos utilizados por el instituto para la Economía Social IPES, dentro de las alternativas comerciales de aprovechamiento económico temporales o transitorias, para la población que promueva la economía popular en las diferentes localidades del Distrito Capital.”; dentro de las obligaciones correlativas que se desprendieron de dicho objeto contractual como se evidencio en el folio 168 del expediente contractual que examinó este Organismo de Control, encontramos en el acápite de obligaciones específicas del contratista las siguientes: “4. Suministrar mínimo ocho (8) operarios para el montaje y ocho (8) para el desmonte de cada feria de temporada: **ferias temporales, febrero y marzo de 2015 y feria escolar 2015**... para lo cual debe contar con un total de cuatrocientos sesenta 460 operarios para las ferias de temporada (armado y desarme)... 5. Suministrar mínimo trescientos (300) operarios por dos jornadas (armado y desarme), el montaje y el desmonte de las diferentes **ferias de navidad de 2014 en Distrito Capital** (...)” (Subraya y Negrilla fuera de texto).

De las anteriores actividades pactadas como obligación específica del contratista aunque estaban fuera de la fecha de inicio del contrato (que no es el caso por competencia de la Contraloría entrar a examinar esta situación), no se encontró reporte de facturación alguna. Ante este hecho se solicita certificación al IPES, para que permitiera visualizar si por algún motivo dichas ferias se hubiesen pospuesto, pero no fue así. El expediente se examinó en su totalidad con todos sus informes y soportes, incluido los folios 837 y 845 contentivos de las actas de terminación fechada el 15 de noviembre de 2016, donde manifiesta que el

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

contrato se liquidó el 7 de febrero de 2016 y la liquidación es fechada el 23 de diciembre de 2016, la cual dice que el último día de ejecución fue el 14 de febrero de 2016. Si la Entidad ha realizado otras actividades y ferias debe haber otro contrato que las contemple dentro de sus actividades específicas. Por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$773.228.652 y presunta incidencia disciplinaria.

2.1.3.2 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$18.052.710, por mayor valor pagado. Contrato 255 de 2015.

Valoración Respuesta

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación.

2.1.3.3 Hallazgo administrativo por imprecisión y error en la información suministrada. Contrato 217 de 2016.

Contrato	217 de 2016
Tipo Contratación	Licitación Pública IPES 03 de 2016
Contratista	CONSORCIO HAA 2016
Objeto	Prestación del servicio de vigilancia, guarda y seguridad privada con armas y/o sin armas, equipos de comunicación, medios tecnológicos, 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
Valor	\$3.910.490.199
Plazo	8 meses, 4 días
Prorroga 1	5 días calendario
Fecha Inicio	17-07-2016
Fecha Terminación	22-03-2017

Evaluado el expediente contractual se evidenció lo siguiente:

En la factura de venta 09 presentada por el Consorcio HAA 2016, de fecha 19/01/2017, que aparece a folio 7939 del contrato por valor de \$525.741.328, se describe que se prestó el servicio de vigilancia en las diferentes dependencias del IPES, durante el periodo del 01 al 31 de diciembre de 2016. En el ítem “SC 24 HORAS TODOS LOS DIAS SIN ARMA AL 28 DICIEMBRE”, de la factura se

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

describen 3 servicios cada uno por valor de \$6.067.204 que corresponde al valor mensual, el cual arroja un resultado de \$57.233.958, sin embargo, al hacer la multiplicación el valor real corresponde a \$18.201.612, encontrándose una diferencia de \$39.032.346. Dicha factura fue cancelada según comprobantes de egreso 759 y 760 del 24 de febrero de 2017.

Así mismo, se evidencia que la factura de venta 11 del 14/02/2017 por valor total de \$516.791.608, no concuerda con el valor del documento donde se relaciona el total del servicio prestado de vigilancia por puntos, cuya suma es de \$516.731.608, existiendo un mayor valor pagado de \$60.000, factura que fue cancelada según Comprobante de Egreso 1146 del 28 de marzo de 2017.

Lo anterior se presenta por falta de control de supervisión, específicamente en la revisión de los valores presentados en la ejecución financiera; éste deficiente control impide advertir oportunamente errores en las cifras, generando pagos injustificados por parte del IPES.

Los hechos relacionados anteriormente infringen lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Nacional; el Manual de Interventoría y Supervisión del IPES; los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; artículo 23 de la Ley 80 de 1993; numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$39.092.346.

#### Valoración Respuesta

En su respuesta, el IPES señala que aunque hubo falta de precisión en la factura en cuanto a la descripción del ítem “*SC 24 HORAS TODOS LOS DÍAS SIN ARMA AL 28 DE DICIEMBRE*”, el valor ejecutado y pagado, corresponde al servicio efectivamente prestado durante el mes de diciembre de 2016, en las ferias navideñas del Parque Nacional, Parque El Tintal y Parqueadero Usaqué, para lo cual allegó las actas de seguimiento del 06, 14 y 15 de diciembre de 2016, registro fotográfico y documento “Prefactura Diciembre 2016”, donde se evidencia la prestación del servicio de vigilancia; sin embargo se mantiene la observación administrativa, por cuanto la información no es confiable debido a que es imprecisa y presenta errores, tal como lo señala el sujeto de control en su respuesta.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan parcialmente los argumentos planteados, retirándose las incidencias fiscal y disciplinaria. Por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo, debido al deficiente control que impide advertir oportunamente errores en las cifras.

2.1.3.4 Hallazgo administrativo por fallas en la entrega de la información. Contrato 348 de 2016.

Contrato	348 de 2016
Tipo Contratación	Licitación Pública IPES 04 de 2016
Objeto	Contratar los servicios de un operador logístico para que lleve a cabo la organización, administración y realización de ferias y eventos según las necesidades del Instituto para la Economía Social – IPES, en el marco de su misión institucional.
Contratista	ORGANIZACIÓN SIMPLEX S.A.S
Valor	\$594.282.000
Plazo	3 meses y/o hasta agotar el presupuesto
Prorroga 1	4 meses
Fecha Inicio	02-12-2016
Fecha Terminación	30-06-2017

Revisado el expediente contractual se encontró que la información que debía dar cuenta de su ejecución total, no fue puesta a disposición, por lo que este Organismo de Control, debió solicitar, los informes de supervisión de enero a abril de 2017, los comprobantes y órdenes de pago, facturas del contratista y soportes desde el mes de enero hasta abril de 2017. En respuesta, con radicado 0010-816-011818 del 22 de mayo de 2017, la entidad contestó “(...) se informa que el presente contrato fue prorrogado por cuatro (4) meses, a partir del 01 de marzo y hasta el 30 de junio de 2017. Así mismo el día 10 de marzo de 2017 se designó como Supervisor del Contrato al nuevo Subdirector de Gestión de Redes Sociales e Informalidad, quien actualmente se encuentra validando y verificando los informes de supervisión/ejecución de todos los servicios prestados en cumplimiento del objeto del contrato realizados desde el mes de febrero, situación de la cual el Contratista tiene conocimiento”; conforme a lo anterior, solamente se puso en conocimiento el informe correspondiente al mes de enero, quedando pendiente la información solicitada de los meses de febrero a abril de 2017. De lo anterior se puede concluir, que el contrato no ha tenido ningún tipo de avance en la ejecución desde febrero del corriente año o que el supervisor no ha elaborado los respectivos informes de manera periódica.

Por tal razón, el contrato pudo ser revisado hasta el informe 3, es decir, las actividades realizadas hasta el 31 de enero de 2017, dado que se realizó una

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

prórroga el 1º de marzo de 2017 por el término de 4 meses, en razón a que no se había agotado el total del presupuesto.

Lo anterior determina que no se está cumpliendo con lo establecido tanto en el contrato como en el Manual de Supervisión de la entidad, mostrando falta de gestión y deficiente control, lo cual genera incertidumbre en los avances de la ejecución del contrato y en el suministro de la información a este organismo de control.

Por lo anterior se infringe lo dispuesto en el Manual de Interventoría y Supervisión del IPES; los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; artículo 23 de la Ley 80 de 1993; numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Valoración Respuesta

De acuerdo al análisis efectuado a la respuesta remitida por el sujeto de control junto con los correspondientes informes, se aceptan parcialmente los argumentos planteados, retirándose la presunta incidencia disciplinaria. Teniendo en cuenta que los informes no fueron allegados en oportunidad para la correspondiente revisión, se mantiene la observación administrativa, y deberá auditarse la etapa de liquidación del contrato en una futura auditoría. Por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo.

2.1.3.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el giro de recursos sin el cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas en el Contrato 319 de 2015.

Contrato	319 de 2015 suscrito el día 23 de julio de 2015
Contratista	FUNDACION MUJER DEL NUEVO MILENIO- FUNDAMIL
Objeto	“Promover la creación y/o fortalecimiento de 120 unidades productivas para mujeres en alto grado de vulnerabilidad y exclusión, a través de la puesta en marcha de acciones de asesoría, acompañamiento y seguimiento, que contribuyan al empoderamiento productivo y a la inserción en la economía popular
Valor	\$1.853.243.137
Plazo	8 meses
Fecha inicio	04/08/2015
Fecha terminación	04/01/2017
Adición y Prorroga 1	\$49.300.000 y prórroga de 2 meses del 30/12/2015
Prorroga 2	2 meses del 02/06/2016

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Prorroga 3	2 meses 15 días del 02/08/2016
Prorroga 4	2 meses 15 días del 04/10/2016

Analizado el expediente contractual se evidenció lo siguiente:

La Secretaria Distrital de la Mujer y el IPES, el día 05 de diciembre de 2014 suscribieron el convenio Interadministrativo Marco 392, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, administrativos y financieros entre la SDDM y el IPES, para adelantar acciones de capacitación, formación para el trabajo y fortalecimiento de emprendimientos y unidades productivas de mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo”*, por valor de \$2.500.000.000, aportados por la SDDM, el IPES, realiza un aporte en especie representado en la experticia técnica y administrativa en organización y desarrollo del convenio. Plazo del convenio Marco se estableció en 12 meses, prorrogado hasta diciembre 14 de 2016, mediante Otrosí de junio 02 de 2016. Del anterior Convenio, surgió el contrato 319 de 2015 objeto de la presente observación, el cual incluía 5 fases que se describen a continuación

Cuadro 6  
Peso Porcentual por actividad del contrato 319 de 2015

Actividades de la Ejecución	PESO %
Alistamiento en esa fase el contratista debería presentar: Plan de trabajo, plan operativo, cronograma, proyección de Ejecución presupuestal por actividad y período mensual y hojas de vida del personal para la ejecución del contrato	17%
Acompañamiento Psicosocial transversal. Cuyo propósito era caracterizar la población beneficiaria del proyecto, e incluía tres secciones: desarrollo humano, formación para el trabajo, y derecho de las mujeres	17%
Capacitación y formación de plan de negocio o de fortalecimiento para la unidad productiva y contenía 5 módulos: Emprendimiento, mercadeo, producción y calidad, organización y gestión, normativo y financiero y valoración	17%
Acompañamiento a la implementación de los planes socio empresariales/ fortalecimiento y tenía dos componentes: emprendimiento y fortalecimiento.	17%
Acompañamiento y seguimiento a la consolidación: tenía dos componentes: visitas personalizadas a las unidades productivas, identificación de dificultades y riesgos, fortalecimiento de la imagen corporativa, formación de estrategias a rae mejoramiento del mercadeo encadenamiento y lanzamiento en el mercado y creación de cadenas productivas.	17%

Fuente: Carpeta del contrato 319-2015

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Al contrato se le efectuaron las modificaciones detalladas en el siguiente en el cuadro siguiente:

Cuadro 7  
Modificaciones a la “Forma de pago” del Contrato 319-15

No. de Pago	Forma de Pago inicial y soportes	Otrosí No. 1 dic. 15/2015	Otrosí No. 2 oct.4/2016
1	20% una vez ejecutada la fase de alistamiento por parte del contratista.	-	-
2	55% ejecutado el 100% de la etapa de capacitaciones, aprobado por el comité técnico el 95% de los planes de negocio de las unidades productivas, el plan de compras y el plan de acompañamiento y seguimiento a las unidades productivas	25% al cuarto mes de ejecución, una vez presentado por el contratista y aprobado por el supervisor lo siguiente: un informe técnico, administrativo y financiero con soportes, el cual deberá contener los registros fotográficos de las actividades desarrolladas, ejecutado el 35% de la etapa de capacitaciones, aprobada por el comité técnico ejecutando seguidamente el 8% de los planes de negocio de las unidades productivas, el plan de compras y el plan de acompañamiento a las unidades productivas	-
3	20% finalizado el sexto mes de ejecución, una vez presentado por el contratista y aprobado por el supervisor lo siguiente: un informe de avance técnico, administrativo y financiero con soportes, el cual deberá contener los registros fotográficos de las actividades desarrolladas y el informe de avance del plan de acompañamiento y seguimiento a las unidades productivas.	25% una vez presentado por el contratista y aprobado por el supervisor lo siguiente: un informe técnico, administrativo y financiero con soportes, el cual deberá contener los registros fotográficos de las actividades desarrolladas, ejecutado el 60% de la etapa de capacitaciones, aprobada por el comité técnico ejecutando seguidamente el 50% de los planes de negocio de las unidades productivas, el plan de compras y el plan de acompañamiento a las unidades productivas.	-

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. de Pago	Forma de Pago inicial y soportes	Otrosí No. 1 dic. 15/2015	Otrosí No. 2 oct.4/2016
4	5% una vez presentado por el contratista y aprobado por el supervisor lo siguiente: un informe técnico, administrativo y financiero final con soportes, el cual deberá contener registros fotográficos, un video de las actividades desarrolladas, un informe final general del contrato, ejecutado el 100% de las actividades y firmada el acta de liquidación	20% una vez presentado por el contratista y aprobado por el supervisor lo siguiente: un informe técnico, administrativo y financiero final con soportes, el cual deberá contener registros fotográficos de las actividades desarrolladas, ejecutando el 100% de las actividades y suscrita el acta de liquidación, seguimiento y acompañamiento a las unidades productivas.	15% del valor del contrato una vez presentado por el contratista y aprobado por el supervisor lo siguiente: un informe técnico, administrativo y financiero bimestrales al día con y el cumplimiento del <b>75% de los planes de compra contemplados en los planes de negocio aprobados (90 unidades productivas con plan de compras al 100%) y puesta en marcha del 75% de las unidades productivas de las 90 aprobadas).</b>
5		10% finalizado el plazo de ejecución, una vez presentado por el contratista y aprobado por el supervisor lo siguiente: informe técnico, administrativo y financiero final con soportes, el cual deberá contener registros fotográficos, un video de las actividades desarrolladas, el informe final general del contrato, ejecutado el 100% de las actividades y suscrita el acta de liquidación, seguimiento y acompañamiento al 100% de las unidades productivas.	15% del valor total del contrato finalizado el plazo de ejecución, una vez presentado por el contratista y aprobado por el supervisor lo siguiente: informe técnico, administrativo y financiero final con soportes, el cual deberá contener registros fotográficos, un video de las actividades desarrolladas, <b>el informe final general del contrato, ejecutado el 100% de las actividades y suscrita el acta de liquidación, seguimiento y acompañamiento al 100% de las unidades productivas.</b>

Fuente: Equipo auditor- Expediente Contractual

La forma de pago fue modificada el 16 de diciembre de 2015, luego de evidenciarse que el contratista no entregó los productos previstos para acceder al segundo pago, reduciendo el porcentaje de pago pactado de un 55% al 25%, con el fin de ajustar al grado de avance que presentó el contratista junto con la cuenta de cobro.

Igualmente, se evidenció que el contrato tuvo deficiencias en la fase de planeación, al no determinar el riesgo en materia de deserción de las beneficiarias, pese a que se trataba de la entrega de recursos a una población altamente vulnerable que tiene como característica la alta movilidad y dinámica social, así como la falta de arraigo y persistencia en la consolidación de proyectos de vida, como tampoco se establecieron mecanismos ni puntos de control idóneos que permitieran ajustar la población objetivo.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Es importante resaltar que dentro de la documentación allegada por el contratista para el primer pago se encuentra entre otros, el presupuesto desagregado por actividad y período, el cual fue aprobado por el Comité Técnico y el Supervisor del contrato, este fue tomado como punto de partida por esta auditoría, a fin de determinar si los recursos desembolsados al contratista correspondieron a lo ejecutado del contrato, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 8  
Ejecución Presupuestal Contrato 319 - 2015

ITEMS	PRESUPUESTADO	% EJECUCION	EJECUTADO
RECURSO HUMANO	234.100.000	100%	234.100.000
CAPACITACION Y ASESORIA	29.532.000	100%	29.532.000
IMPULSO ECONOMICO A UNIDADES PRODUCTIVAS Y SEGUIMIENTO	1.203.148.925	24%	290.000.000 <sup>2</sup>
DOCUMENTACION DEL PROCESO	5.500.000	100%	5.500.000
EVENTO PRESENTACION	7.000.000	50%	3.500.000
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.479.280.925</b>		<b>562.632.000</b>
AIU	118.342.474	70%	45.010.560
<b>SUB TOTAL</b>	<b>1.597.623.399</b>		<b>607.642.560</b>
IVA	255.619.744	70%	97.222.810
VALOR INICIAL	1.853.243.137		
ADICION	49.300.000		
<b>TOTAL</b>	<b>1.902.543.137</b>		<b>704.865.370</b>

Fuente: Equipo auditor- Expediente Contractual

El IPES mediante oficio con radicado 00110-816-013531 comunica a este ente de control que a mayo de 2017, de las 120 unidades productivas pactadas en el contrato, 29 estaban funcionando, 59 de éstas no están operando, en tanto que 21 de ellas no se pudieron contactar, las 11 restantes no culminaron el proceso.

De otra parte, en desarrollo del contrato se presentaron 3 pagos discriminados así:

Cuadro 9  
Desembolsos Contrato 319-2015

Orden Pago -Cte. Egreso	Fecha CE	Factura	Banco	Valor \$
2281 – 3721	09/09/2015	1540 del 07/09/15	Bogotá	370.648.627
3615 – 5381	29/12/2015	1562 del 15/12/15	Bancolombia	463.310.784

<sup>2</sup> Los 290 millones del impulso económico a las 29 unidades productivas a un valor de \$10 millones C/U de acuerdo a los estudios previos.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Orden Pago -Cte. Egreso	Fecha CE	Factura	Banco	Valor \$
1020 – 2945	16/08/2016	1611 del 17/05/16	Bogotá	463.310.784
<b>Subtotal</b>				<b>\$1.297.270.197</b>
<b>VALOR EJECUTADO</b>				<b>\$704.865.370</b>
<b>DIFERENCIA ( Mayor Valor Cancelado )</b>				<b>\$592.404.825</b>

Fuente: Grupo Auditor

Es de resaltar que en el último pago con cargo al contrato realizado por el IPES a FUNDAMIL, se evidencian fallas en la función de supervisión, toda vez que el 16 de septiembre de 2016, es decir 30 días después de la fecha efectiva del mismo, la supervisión en cabeza del Subdirector de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización, quien había avalado y certificado el cumplimiento de las actividades y el desembolso de los recursos, informa a la Subdirección Jurídica y de Contratación sobre el incumplimiento de las obligaciones contractuales, área que tramita la imposición de multa, mediante Resolución 566 del 12 de octubre de 2016, por valor de \$76.101.724.

Cabe mencionar que paralelo a la realización del presente ejercicio auditor, el IPES se encuentra adelantando un proceso por incumplimiento del Contratista, cuyo resultado a la fecha del presente informe no es conocido por la Contraloría.

En consecuencia una vez resuelta la controversia y liquidado el contrato se evaluarán los términos financieros de la liquidación.

Lo expuesto anteriormente implica que las expectativas surgidas a partir de la suscripción del convenio entre la Secretaría de Mujer y el IPES, y la consecuente relación contractual que al no cumplirse de manera adecuada, impide que la población focalizada para el proyecto alcance un mejoramiento en su calidad de vida; y la ausencia de entrega de los productos objeto del contrato profundiza aún más el abandono y estigma social de este sector de la sociedad y hace que se pierda credibilidad en las instituciones del Estado.

Los hechos anteriores vulneran lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 que expresa que *“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”*; el numeral 1º del artículo 4 de la Ley 80, como garante para la entidad estatal establece que *“Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado”*; el artículo

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

34 de la Ley 734 de 2002 y el numeral 8.2 de la Resolución 334 de 2011 manual de contratación, supervisión e interventoría del IPES.

En consecuencia se presenta una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$592.404.825, por realizar pagos sin verificar el grado avance según lo pactado en el contrato y por deficiencias en el ejercicio de la supervisión del mismo.

### **Valoración Respuesta**

El IPES argumenta en su respuesta que:

*“Respecto a la apreciación de la modificación del contrato aquí mencionado, es importante tener en cuenta que la administración pública en ejercicio de sus facultades de vigilancia en la ejecución contractual y en aras de conseguir el cumplimiento del objeto pactado, puede introducir modificaciones bien sean unilaterales o de mutuo acuerdo, siempre que con ello no se altere el objeto del contrato ni se vulnere el principio de selección objetiva y de oferta más favorable a la administración. En esa medida, las modificaciones contractuales realizadas, al buscar satisfacer la necesidades que motivaron la contratación, la correcta ejecución contractual y al pretender el pago proporcional al avance de la ejecución del mismo, se soportan en los principios de la contratación estatal y la consecución de los fines estatales así como la satisfacción del objeto misional de la Entidad.*

*Efectivamente la supervisión tomó medidas oportunas, tendientes al logro de la misión de la entidad y propiciar las condiciones para el cumplimiento del objeto del contrato, conforme a las condiciones del mismo y del contexto de la población a atender, razón por la cual se consideró necesario suscribir el otrosí modificatorio No. 1 el 16 de diciembre de 2015, modificando el numeral 2.2.1 Características, condiciones y especificaciones técnicas de los estudios previos y por consiguiente la forma de pago pactada también debía ser modificada, reduciendo el porcentaje de pago de un 55% al 25%, en razón a que realizada la caracterización se logró identificar que el 83% de las mujeres participantes, demostraron falencias en lectoescritura y matemáticas, por lo que el contratista tuvo que realizar un proceso de nivelación que conlleva más tiempo del establecido para adelantar el proceso de capacitación, retrasando la etapa metodológica de alistamiento.”*

No son de recibo los argumentos expuestos por la entidad a la observación planteada por las siguientes razones:

1. La modificación del contrato realizada el 16 de diciembre de 2015 se hizo posterior a la entrega del informe del contratista el cual ocurre un día antes, estos

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

es el 15 del mismo mes y año, ajustando los términos del pago a lo ejecutado por el contratista y no como consecuencia de un acuerdo previo entre las partes que además requería un estudio y análisis por parte de la Entidad, en las que se evidenciara la necesidad de la reducción de los porcentajes de la capacitación y diseño de los planes de negocios, por los motivos que las partes consideraran pertinentes en ese momento.

2. No es posible aducir como justificación de la primera modificación del contrato (OTROSI MODIFICATORIO NO.1) que la capacitación no logró el porcentaje pactado inicialmente debido a las deficiencias en lectoescritura y matemática que tenían las beneficiarias del proyecto, pues este hecho que fue valorado y aceptado por la supervisión y que dio origen a la adición por \$49.3 millones suscrita el 30 de diciembre de 2015, pero no fue una consideración para el Otrosí No.1 del 16 de diciembre de 2015, que modificó la forma de pago, ya que si ese hubiera sido una consideración tenida en cuenta, en ese mismo acto, se habrían adicionado los recursos que sí fueron agregados el 30 de diciembre.

Así las cosas, el proceso de formación en lectoescritura de las beneficiarias no podía iniciarse con antelación a la adición de los recursos el 30 de diciembre de 2015, pese a que el contratista el 7 de diciembre informó de la necesidad de adicionar recursos para el proceso de capacitación en lectoescritura y matemática, bajo el principio de que la administración no puede legalizar hechos cumplidos previamente, como lo indica la respuesta entregada por el IPES, al justificar la modificación de la forma de pago del 16 de diciembre.

*“En relación con la planeación del riesgo en las etapas precontractual y contractual, en las obligaciones técnicas 33, 34 y 35 del contrato 319 de 2015 se evidencia que sí se previó la posible deserción de las beneficiarias (...)  
(...)Para el seguimiento de lo anteriormente expuesto, la supervisión estableció de manera permanente comités mensuales de seguimiento y atención socio-empresarial y psicosocial a las beneficiarias con el objetivo de gestionar estos riesgos, de lo cual constan actas en las carpetas de las beneficiarias y en los soportes que se adjuntan como parte del ejercicio de la supervisión contenido en las carpetas de la 20 a la 45. Se adjunta soportes en CD carpeta Hallazgo 2.1.3.5. Carpeta Comité y Seguimiento.”*

En efecto, en los estudios previos y los pliegos de condiciones se previó la deserción de las beneficiarias en cualquier etapa del proceso y se establecieron los mecanismos para informar al IPES sobre esta circunstancia, sin embargo en las 19 carpetas de información del contrato entregadas por la Entidad a esta

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

auditoría no constan dichas comunicaciones, por lo cual no fue posible establecer si en realidad se cumplió el protocolo preestablecido.

No obstante lo anterior, es pertinente señalar que los riesgos de deserción en la ejecución de la contratación, debieron ser determinados, calificados y asignados en la etapa precontractual y consignados en un acta, sin embargo el IPES no consideró dicho riesgos de deserción de las beneficiarias, en la referida etapa, como quiera que, no se evidenció acta y/o documento y tampoco los llevó a los pliegos de condiciones cual era la obligación prevista en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007.

Cabe resaltar que la no entrega completa y oportuna de la información del contrato 319-2015, restringió el actuar del Organismo de Control Fiscal, pues además el IPES hace alusión a documentos que no fueron evaluados por esta auditoría, sustentando parte de su respuesta en dichos documentos desconocidos para el auditor, constituyéndose esa conducta en una evidente obstrucción al ejercicio del control fiscal, toda vez que no es aceptable que la Entidad, allegue información de vital importancia para la evaluación del contrato en la fase final del informe del proceso auditor, dada la puesta en conocimiento de nueva información en las 26 carpetas a que hace alusión cuando menciona que los soportes del contrato son 45 carpetas y no las 19 que puso a disposición de este equipo Auditor el 8 de marzo de 2017.

Respecto de la manifestación *“En relación con el Cuadro 9 - Ejecución presupuesta<sup>3</sup>, respetuosamente nos apartamos de la apreciación del ente de control toda vez que el valor ejecutado del impulso económico no se puede calcular sobre la base de 29 unidades productivas operando a mayo de 2017 multiplicado por \$10 millones/unidad productiva, toda vez que: (...) El valor del denominado impulso económico para las unidades productivas dependía de los planes de negocios<sup>4</sup>, y se estimó la entrega de materia prima, insumos, maquinaria, equipo, etc., hasta por \$10.000.000; por consiguiente, cada uno de éstos tenía un valor diferente de conformidad con los planes en mención, los cuales además preveían una gradualidad en la entrega, dependiendo de los avances en la implementación de la unidad productiva, como la entrega de insumos, pago de arriendos, entre otros.”*

Este argumento tampoco es de recibo dado que los pliegos de condiciones definitivos del contrato 319 de 2015, como Ley del contrato, fueron los que establecieron que el valor del impulso de las unidades productivas era de 10

<sup>3</sup> Informe Preliminar Auditoría de Regularidad, PAD 2017, páginas 25 y 26

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

millones de pesos a cada una, para insumos, arriendos, maquinaria, etc., cifra que es consistente con el presupuesto para la ejecución del contrato cuyo ítem equivale a 1.203 millones de pesos para dar impulso a 120 unidades productivas; de tal suerte que no obedece a una apreciación del equipo auditor.

Conforme lo anterior y a la verificación que la entidad realizó en mayo de 2017 y comunicada a esta Contraloría mediante radicado 00110-816-013531 del 16 de junio de 2017, es que se consignó en el informe que sólo estaban en funcionamiento 29 unidades productivas, de las 120 contratadas y de no cumplirse el fin de esta contratación, es claro que se generara daño fiscal al erario público, toda vez que el IPES no manifestó en donde están reflejados los recursos dispuestos para las 120 unidades productivas previstas tanto en el presupuesto como en el objeto del contrato, pese a que su ejecución terminó hace más de seis meses, esto es, en diciembre de 2016.

Es imperativo tener en cuenta que el objeto del contrato 319-2015 era el impulso y seguimiento a 120 unidades productivas, por lo que las demás actividades pactadas alrededor del objeto como lo era la capacitación y formulación de planes de negocio, no puede desviar la mirada de lo que era la esencia del contrato, y por ello al final del contrato tener apenas 29 unidades productivas funcionando después de una inversión y giro de 1.297 millones de pesos, lo que evidencia la existencia de un presunto daño fiscal.

No obstante, resulta necesario retirar en este momento la incidencia fiscal del presente hallazgo toda vez que no se puede dar trámite ante la instancia competente al término de esta auditoría por circunstancias imputables directamente a la administración del IPES, dado que sólo con la respuesta al informe preliminar, el sujeto puso en conocimiento nuevos hechos y circunstancias que deberán ser objeto de una nueva evaluación y valoración, pues como lo afirmó la administración en su respuesta la ejecución de contrato reposa en 45 carpetas y no en las 19 que conoció este equipo auditor; lo anterior atendiendo a que el daño fiscal debe ser cierto, esto es, tener una adecuada y exacta cuantificación como lo exige el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, por lo que es preciso advertir que las situaciones aquí determinadas deberán ser agotadas en un próximo proceso auditor.

Por lo anterior se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2.1.3.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por posible vulneración al principio de selección objetiva. Contrato 380 de 2016.

Contrato	380 de 2016
Objeto	Recolección y aprovechamiento de los residuos que son generados en seis (6) plazas de mercado distritales
Valor	\$124.800.000
Plazo	Cinco (5) meses o hasta agotar presupuesto
Contratista	Ingeniería Investigación Ambiental S.A.S.
Fecha de Adjudicación	16 de diciembre de 2016
Fecha de inicio	23 de enero de 2017
Prórrogas	Una (1) por tres meses a partir del 23 de junio 2017

En la revisión de los pliegos de condiciones definitivos del proceso de Selección Abreviada por subasta inversa No. 12 de 2016, que culminó en el contrato 380 de 2016, se pudo observar que tanto en la formulación de los mismos, como en la justificación de la contratación no alude a qué proyecto está inscrita la contratación a realizar, así como cuáles son las metas del proyecto y tampoco explica los criterios utilizados por la entidad para seleccionar las 6 plazas contratadas, con lo cual no pueden los órganos de control evidenciar si en efecto la ejecución de los recursos cumplen el propósito para el que fueron asignados, medir el impacto y la pertinencia de la asignación de presupuesto para las mismas.

Los contratos que se ejecutan con cargo a los recursos públicos buscan la realización de los fines de la administración y el mejoramiento de las condiciones de vida de los administrados y para ello dentro del proceso de planeación del gasto público, dichas contrataciones se enmarcan dentro de un proyecto de inversión aprobado en el Plan de Desarrollo de la Entidad.

Esas inversiones tiene unos lineamientos e indicadores de efectividad que permiten determinar si los recursos allí direccionados y ejecutados cumplen cabalmente con su cometido por lo cual todo proceso de contratación debe evidenciar la meta y programa a la cual están inscritos a fin de poder determinar si la ejecución de esos recursos a través de un contrato determinado apunta al cumplimiento de esas metas previamente fijadas.

Así las cosas, tenemos que el contrato 380 fue adjudicado el 16 de diciembre de 2016 al único proponente que tuvo el proceso, quien en su momento no presentó

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

cotización de servicios para la confección del estudio de mercado que permitió fijar el presupuesto oficial.

En la revisión de la carpeta contentiva del contrato se pudo contemplar que el proceso formalmente se inició el 12 de agosto de 2016, cuando el IPES remite a las empresas Corpoambiente, Eco Hecmar Verde S.A.S. y Gestar Ingeniería solicitud de cotización de los servicios de recolección y aprovechamiento de los residuos orgánicos que son generados en 6 plazas de mercado, informando además las condiciones y requisitos en las cuales se debería prestar el servicio y las obligaciones que tendría a cargo el contratista elegido.

En el documento de invitación a cotizar el IPES no informó a los cotizantes que dentro de los requisitos técnicos adicionales exigibles a los futuros proponentes estaba el de contar con unos certificados consistentes en: “i) *concepto favorable expedido por la autoridad ambiental según sea su actividad comercial, registro como productor de abonos orgánicos sólidos emitido por el ICA y ii) Licencia ambiental, en cumplimiento del decreto 2041 de 2014 para la operación de plantas para el aprovechamiento y valorización de residuos sólidos orgánicos biodegradables mayores o iguales a 20 mil toneladas al año, pese a que en desarrollo del contrato solo se iban a producir 650 toneladas que es el equivalente a 130 toneladas por cada mes de los cinco que duraba la ejecución del contrato.*”

Aunque llama la atención de este Organismo de Control que el estudio de mercado se hizo en el mes de agosto de 2016, sólo hasta el 22 de noviembre se inicia formalmente el proceso de selección pública a través de la plataforma Colombia Compra Eficiente, luego de haber sido cancelado uno anterior en ese mismo sentido subido el 11 de noviembre.

En la revisión del contrato se pudo evidenciar además que solo una empresa presenta propuesta formal para ser adjudicataria del contrato, toda vez que acredita los requisitos técnicos de habilitación referidos, no contemplados en el estudio de mercado inicial, como fueron: registro de productor de abonos orgánicos sólidos emitidos por el ICA, el cual obtuvo el proponente el 10 de noviembre de ese mismo año 2016, tan solo 12 días antes de iniciarse el proceso público de selección y que de acuerdo a la comunicación remitida por el ICA con oficio 2017-11939 del 25 de mayo de 2017 a esta Contraloría, la solicitud de registro por parte de la firma Ingeniería Investigación y Ambiente S.A.S., fue radicada el 9 de agosto de 2016, justo antes de empezar el proceso de contratación con la solicitud de cotizaciones para la construcción del estudio de mercado.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Los requisitos exigidos a los proponentes en el Pliego de Condiciones no contemplados en el estudio de mercado, ya referidos, por no ser incluidos inicialmente en los estudios de mercado iniciales, se constituyeron en un factor determinante en la selección del contratista ya que dichos requisitos solo pudieron ser presentados por Ingeniería Investigación Ambiental S.A.S que solicitó adelantar el trámite para la obtención de dicha certificación 3 días antes de iniciar el proceso de contratación.

De acuerdo a lo evidenciado, este hecho limitó la pluralidad de oferentes en el proceso de selección en condiciones de igualdad, lo que determina una trasgresión a los principios de selección objetiva y de transparencia de la contratación, contenidos en el régimen contractual colombiano, en los 6 literales del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 que indican que en los pliegos de condiciones.

*“(...) b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación o concurso. c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato. d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren. e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la Formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad. f) Se definirá el plazo para la liquidación del contrato, cuando a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta su objeto, naturaleza y cuantía (...)” (subraya fuera del texto original)*

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 28 Ibídem que habla sobre el principio de selección objetiva cuyo tenor literal prescribe que:

*“Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*

*Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido. Si el plazo ofrecido es menor*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

*al previsto en los pliegos de condiciones o términos de referencia, no será objeto de evaluación. (Subrayas fuera del texto original)*

Por lo tanto, esta auditoría considera que presuntamente se vulneraron los principios de selección objetiva favoreciendo al contratista Ingeniería Investigación Ambiental S.A.S. al exigir dentro de los pliegos definitivos unas condiciones especiales no contemplados inicialmente a los cotizantes para la construcción del estudio de mercado y que finalmente limitó la pluralidad de oferentes, lo que determinó que sólo éste cumpliera con los requisitos exigidos.

Lo anterior conlleva a una falta de transparencia en los procesos de contratación estatal desarrollada por la Entidad configurándose una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria en fase precontractual, toda vez que el contrato se encuentra en fase de ejecución, evidenciándose una posible trasgresión de lo normado en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, así como el literal a) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

#### Valoración Respuesta

El IPES sobre esta observación afirmó que:

*“Es importante aclarar que el proceso contractual identificado con el número 11 de 2016 se inició el día 11 de noviembre de 2016, día que se publicó el proyecto de pliego de condiciones, y no como lo afirma el ente de control, cuando concluye que el mismo inicio el mes de Agosto cuando se inició el trámite para la realización del estudio de mercado (...).”*

*(...) es pertinente aclarar que este se realiza a efectos de proporcionar información que le sirva a la entidad para establecer los precios de referencia acordes a la realidad del mercado, los cuales posteriormente sirven de soporte para la asignación del presupuesto oficial del respectivo proceso; y que hacen parte del sustento para la elaboración de todos los estudios y documentos previos, que a su vez son los insumos requeridos en la construcción del proyecto de pliego de condiciones, sin que en ningún evento o por mandato legal deban concurrir las fechas de elaboración de estudio de mercado con la elaboración y publicación de un proceso licitatorio.”*

*“La diferencia de tiempo transcurrido entre el estudio de mercado y la publicación del proyecto de pliego, se debió sólo a circunstancias administrativas que son inherentes al ejercicio mismo de la función pública, máxime si se tiene en cuenta que la entidad no puede iniciar el proceso contractual sin los requisitos previos necesarios de los estudios y documentos que soportan la contratación.”*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

*“Frente al requerimiento de que se limitó la pluralidad de oferentes en el proceso de selección en condiciones de igualdad, lo cual violó los principios de selección objetiva y de transparencia al exigir dentro de los pliegos definitivos unas condiciones especiales no contemplados inicialmente en las cotizaciones ( Registro ICA); se precisa al ente de control que los requisitos exigidos; son inherentes a todas las empresa que prestan este servicio ambiental; sin los cuales no podría ejercer dicha actividad en cumplimiento de las normas ambientales vigentes, razón por la cual no se debe considerar como un “factor determinante” al momento del estudio de mercado. Este se tiene en cuenta como un requisito específico para todas las empresas dedicadas a prestar este tipo de servicio”.*

Analizada la respuesta, este Ente de Control ratifica la incidencia disciplinaria del hallazgo y sustenta su posición en lo siguiente:

1. El estudio de mercado hace parte integral del proceso precontractual, al punto en que la ausencia del mismo se constituye en un desconocimiento de lo dispuesto en el régimen contractual, específicamente en la Ley 1474 de 2011 cuyo artículo 87 dispone que:

*“12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda (...)”.*

En ese mismo sentido el Consejo de Estado en su jurisprudencia afirmó: *“En materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación, pues resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis **suficientemente serios y completos**, antes de iniciar un proceso contractual. El desconocimiento de este deber legal por parte de las entidades públicas de llevar a cabo los estudios previos, vulnera los principios generales de la contratación, en especial el de planeación y con él los de economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, entre otros. Así mismo de conformidad con los requisitos establecidos en la ley y la jurisprudencia, resulta evidente que no puede admitirse que el Plan de Acción Trienal pueda entenderse como unos verdaderos estudios previos, razón por la cual considera la Sala que el Director de la Corporación Autónoma del Quindío vulneró los principios generales de la contratación estatal, fundamentalmente el de economía y planeación, que identifican las necesidades, conveniencia y la correcta escogencia del contratista”*  
Radicación número: (2520-12) M.P. Rafael Vergara Quintero.

Por lo anterior, los estudios de mercado son obligatorios y no potestativos para la entidad, siendo éste un insumo para la construcción de los estudios previos y

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

definir el presupuesto oficial del contrato y por ello quienes presentan cotizaciones a la administración sobre un determinado bien o servicio, tienen en cuenta para la construcción de la propuesta, los requerimientos técnicos exigidos puesto que estas especificaciones técnicas incrementan el valor de los bienes a cotizar y en determinado momento el no incluirlos dentro de la solicitud inicial, trasgrede el principio de transparencia como se dijo en la observación.

De otra parte, se observa que en las solicitudes enviadas a los cotizantes, mediante correos electrónicos el 18 de agosto, se les indica que la vigencia de la cotización es de treinta (30) días, con lo cual, si se tuviera como cierto el argumento del IPES de que el retraso en el inicio formal del proceso en noviembre de 2016 no afectó el proceso contractual, éste quedaría desvirtuado, por cuanto los estudios de mercado que fueron la base para la estructuración de los pliegos de condiciones y el presupuesto oficial estarían desactualizados al momento de iniciar el proceso contractual con base en un estudio de mercado en esas condiciones, lo que vulneraría el principio de planeación de la contratación estatal.

2. Sobre la exigencia de la certificación del registro del ICA como productor de abonos orgánicos, la cual no fue contemplada como requisito técnico en las solicitudes iniciales de cotización para la construcción de los estudios de mercado, es evidente que esta exigencia técnica adicional, no prevista en las solicitudes de cotización, tuvo incidencia directa en los costos de los servicios cotizados por el IPES, pues se colige de la misma, que la prestación del servicio no era únicamente la recolección del material orgánico, como se dijo en la solicitud de cotización inicial, sino que existía como condición adicional que el futuro contratista debería transformar esos residuos en abono orgánico en sus propias instalaciones, debidamente autorizados por el ICA, además de contar con un lugar para la disposición final del resto de residuos orgánicos con una capacidad muy superior a lo producido en ejecución del contrato.

La afirmación de que esta circunstancia vulneró la libre concurrencia de oferentes se sustenta en el hecho probado por la Contraloría mediante la respuesta entregada por el ICA en la cual afirma que el proceso para la certificación como productor de abono orgánico del contratista “Ingeniería e Investigación y Ambiente S.A.S.” fue iniciado mediante solicitud radicada el 9 de agosto de 2016, cuando el IPES realizó el estudio de mercado sin contemplar ese condicionamiento técnico y culminó justamente el día 10 de noviembre de 2016, días antes de subir el proceso de contratación a SECOP, en la cual sus pliegos de condiciones exigen

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

el requisito que el único oferente acababa de obtener y que ninguna otra empresa lo tenía y seguramente por ello no presentaron oferta.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la violación del principio de planeación, al realizar un proceso de contratación con estudio de mercado desactualizado y del principio de transparencia al establecer reglas no contempladas en los estudios de mercado que incidían en los costos de los servicios cotizados.

2.1.3.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas en la supervisión. Convenio 1725 de 2007.

Convenio	1725 de 2007
Objeto	Aunar esfuerzos técnicos, institucionales y financieros entre la Empresa de Renovación Urbana-ERU- y el Instituto para la Economía Social- IPES- para estructurar una operación de diseño y construcción de un espacio análogo en el proyecto centro internacional de comercio popular de san Victorino.
Contratista	Empresa de Renovación Urbana ERU
Valor Aportado	\$3.000 millones de pesos
Plazo	52 meses. En todo caso el contrato permanecerá vigente mientras el proyecto no haya terminado.
Acta de Inicio:	22/06/2007.
Otrosí No. 1 del 17 de abril de 2008	El IPES, acepta que el patrimonio autónomo al finalizar el proyecto, reintegre el aporte mediante pago en especie con un área aproximada de 1.500 m <sup>2</sup> correspondiente s al espacio análogo que se defina por la junta del fideicomiso conforme al estudio y recomendaciones que presente el gerente del proyecto.
Otrosí No. 2 del 18 de julio de 2008	Se modifica la cláusula séptima quedando así: la suma entregada por el IPES durante la fase pre operativa del proyecto, será depositada en una subcuenta del patrimonio autónomo.
Otrosí No. 3, del 12 de octubre de 2012	Modificó nuevamente el convenio, en el sentido de que el IPES se obliga a recibir 222 unidades de módulos.

La Empresa de Renovación Urbana ERU, en cumplimiento del Plan Maestro de Espacio Público (Decreto Distrital 215 del 7 de julio de 2005), para dar respuesta a la problemática de la informalidad, procedió a ejecutar los proyectos del espacio privado de renovación urbana del proyecto Tercer Milenio.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Para el desarrollo del proyecto, la ERU celebró el contrato de fiducia mercantil 005 de 2007 con Fiduciaria Bogotá, con el fin de constituir un patrimonio autónoma para el desarrollo del proyecto de construcción denominado San Victorino-Centro Comercial de Cielos Abiertos y Centro de Servicios Logísticos-Manzana 3-10-22, en el cual el IPES financiaría la operación de construcción de zonas análogas para albergar a 270 vendedores informales de San Victorino, producto de un acuerdo celebrado entre el alcalde Mayor y los ocupantes de la Iglesia de San Francisco, el 9 de noviembre de 2005.

El día 22 de junio de 2007, el Instituto para la Economía Social-PES y la Empresa de Renovación Urbana-ERU, suscribieron el Convenio Interadministrativo 1725 de 2007, en el cual el IPES en calidad de aportante efectuó un desembolso por la suma \$3.000.000.000, giro que se llevó a cabo el 22 de junio de 2007, amparado con el certificado de disponibilidad presupuestal número 2207 y registro presupuestal número 2172 de la misma fecha.

El aporte entró a formar parte del patrimonio autónomo previamente constituido por la ERU y Fiduciaria Bogotá, mediante contrato 005 del 6 de febrero de 2007.

Teniendo en cuenta que el 28 de mayo de 2013, FIDUBOGOTA manifiesta a la ERU su intención de no continuar en su posición contractual dentro del proyecto, la ERU, selecciona a ALIANZA FIDUCIARIA S.A. como fiduciaria cesionaria, proceso que se formalizó el 29 de agosto de 2013, Entidad en la cual hasta la fecha se encuentran depositados dichos recursos.

Revisada la carpeta contentiva del Convenio interadministrativo 1725 de 2007, y teniendo en cuenta que la Cláusula undécima -vigilancia administrativa, estableció: *“La supervisión administrativa del presente Convenio será ejercida: por parte del IPES por la Directora General o su designado (...)”* y duodécima -supervisión, que contempló: *“La supervisión técnica, presupuestal y financiera del convenio será ejercida por el IPES, a través del Supervisor del Convenio, designado por la Directora General del IPES”, se pudo evidenciar que la última delegación de la supervisión, se realizó el 7 de julio de 2008, es decir, que desde esa fecha hasta el momento en que se realizó la auditoria, no se encontró designación de supervisión, actividades, o seguimiento por parte de la Dirección del IPES como responsable directo de la supervisión técnica, presupuestal y financiera del convenio. Como consecuencia de lo anterior, se presenta falta de control sobre el manejo de los intereses generados por el encargo fiduciario.*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 10 del Decreto Distrital 535 de diciembre 29 de 2006 y sus modificaciones, *“Los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito por parte de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, a través de cualquier modalidad de contratación, son del Distrito y deben ser consignados en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación...”* y que en las carpetas del convenio suministradas por el IPES, solo se encontraron comunicaciones del FIDUBOGOTA, donde remiten los estados de cuenta del encargo por los periodos comprendidos entre el 1º julio de 2007 y el 20 de noviembre de 2008, del 20 noviembre de 2008 al 23 de nov de 2008 y del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2011, es de anotar que FIDUBOGOTA, Fiduciaria Bogotá S.A, giró el día 21 de noviembre de 2008, a través del Banco de Occidente un valor total de \$322.280.664,77, correspondiente a los intereses generados por la Fiducia, en el periodo comprendido entre el 1º de julio de 2007 al 20 de noviembre de 2008, incumpliendo lo establecido en el artículo 84 del decreto 714 de 1996, que señala que se deben girar los intereses dentro de los 3 días hábiles siguientes a la fecha de la liquidación.

Como parte de la obligación de realizar la supervisión, la Dirección del IPES no suministró los reportes expedidos por FIDUBOGOTA, correspondientes a los intereses generados por los periodos comprendidos entre el 24 de noviembre de 2008 y el 31 de octubre de 2011, así como los intereses generados entre el 1º de diciembre de 2012 y el 29 de agosto de 2013. De igual forma, no se encontró documentación alguna sobre el control a los intereses generados y posterior consignación a la Dirección Distrital de Hacienda del Distrito, correspondientes a ALIANZA FIDUCIARIA.

De acuerdo con lo establecido en la cláusula décima del Convenio la cual señala: *“COORDINACION: COMITÉ DEL CONVENIO: las partes acuerdan integrar un COMITÉ TÉCNICO CONSULTIVO, el cual estará conformado de la siguiente manera; 1. Por la ERU, por la Representante Legal o su delegado que será el Coordinador del Proyecto Centro Internacional de Comercio Popular de San Victorino y/o el Subgerente de Proyectos de la ERU (...). 2. Por el IPES, la Directora o su delegado que será el Subdirector Empresarial, Comercial y Logístico del IPES. PARAGRAFO: Serán actividades del Comité Técnico las siguientes: a) Supervisar que en los diseños y en desarrollos urbanísticos del proyecto “San Victorino” y que durante la ejecución del proyecto se contemplen las zonas análogas conforme a lo establecido en el presente convenio, b) Una vez establecidos los diseños, el comité deberá identificar las zonas análogas que correspondan al IPES, c) Establecer la periodicidad y lugar en lo que se va a llevar a cabo las reuniones. D) Llevar registro mediante actas, de las reuniones del Comité e) Las demás que se consideren necesarias para la normal y correcta ejecución*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

del *Convenio*”, no se evidenció la conformación, ni actuación alguna por parte del Comité Técnico del convenio, así como tampoco la justificación del porque transcurridos diez (10) años las obras no se han iniciado de acuerdo al cronograma establecido.

Así mismo, se evidencia que de acuerdo a la cláusula del plazo establecido en el convenio, 52 meses, en todo caso el contrato permanecerá vigente mientras el proyecto no haya terminado, ello implica que no se cumplan los fines sociales del Estado, al no ser ejecutadas las políticas públicas y los programas sociales del distrito, afectando la población objetivo, al posponer su mejoramiento en la calidad de vida. Lo anterior se evidencia por los 10 años transcurridos desde la suscripción del convenio (22 de junio de 2007), hasta el momento de la realización de esta auditoría (22 de junio de 2017).

Los hechos descritos incumplen lo establecido en los literales a) y d) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; el numeral 8.2 de la Resolución IPES-334 del 04 de octubre de 2011, por la cual se aprueba el Manual de Contratación, Interventoría y Supervisión del IPES y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

#### Valoración Respuesta

Se ratifica la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

Es claro que la Dirección del IPES, se obligó a realizar la designación del Supervisor del Convenio tal como quedó establecido en la Cláusula duodécima del Convenio que cito: *“La supervisión técnica, presupuestal y financiera del Convenio será ejercida por el IPES, a través del Supervisor del Convenio, designado por la Directora General del IPES”*, situación que no se dio durante las vigencias 2009 a 2016.

De igual forma, no se evidenciaron actuaciones administrativas por parte del IPES, para realizar la vigilancia administrativa del convenio tal como quedó establecido en la Cláusula Undécima del convenio que estableció: *“La supervisión administrativa del presente Convenio será ejercida por parte del IPES por la Directora General o su designado...”* como quiera que no hay designación de esta actividad, la debió realizar directamente el (la) Director (a) General del IPES.

Es claro que todo contrato debe contar con la supervisión tal como lo establece el numeral 83 de la Ley 1474 de 2011 que cita: *“Con el fin de proteger la moralidad*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

*administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.” (Subrayado fuera de texto)*

Si bien para la época de la firma del convenio aplicaba lo establecido en el artículo 53 de la Ley 80, donde se establecía la responsabilidad de los supervisores, con la expedición de la Ley 1474 de 2011 se estableció la obligación de contar con un supervisor.

En cuanto a la afirmación del IPES en su respuesta que cita: “*es decir, las únicas normas jurídicas que rigen y regulan el Convenio 1725 de 2007 son las vigentes al momento de celebración*”, se aclara que la obligación de la supervisión y de la vigilancia administrativa quedaron establecidas en los artículos duodécima y undécima de la minuta del convenio, y como quiera que este convenio se encuentra actualmente vigente aplican las normas legales actuales y en especial de las normas contractuales establecidas en la minuta del convenio.

Una vez revisada la documentación aportada por el IPES, como respuesta a la observación formulada por este Ente de Control en el informe preliminar, donde evidencia las actuaciones realizadas por el IPES, específicamente durante la vigencia 2016 y lo que va corrido del 2017 se encontró que anexa 23 folios de los cuales trece (13) corresponden a comunicaciones realizadas por la ERU al IPES, cuatro (4) corresponden a respuestas del IPES a dichas comunicaciones, dos (2) agradecimientos por parte del IPES, una (1) comunicación interna, dos (2) solicitudes del área jurídica del IPES, y una (1) lista con firmas.

Como se puede evidenciar, la gestión del IPES ha sido deficiente y no se evidenció actuación alguna por parte del Supervisor del Convenio.

En cuanto al control de los rendimientos generados por la Fiducia, el IPES en su respuesta anexa los extractos y consignaciones, realizadas por la Fiduciaria a la Dirección Distrital de la Tesorería, sin embargo, se deja constancia que dicha información no reposaba en las dos (2) carpeta contentiva del convenio que fueron suministrados al grupo auditor al momento de realizar la presente auditoria, lo cual evidencia fallas en el proceso de gestión documental, teniendo en cuenta que el IPES a través del Supervisor del Convenio, está en la obligación de mantener la adecuada administración y actualización de la información.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2.1.3.8 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la presunta violación al principio de transparencia y selección objetiva del contrato 288 de 2015.

Contrato	288 de 2015
Objeto	Prestación de servicios para el control de plagas, control de palomas, lavado y desinfección de los tanques de reserva de agua potable de las sedes administrativas, plazas de mercado distritales, puntos comerciales, quioscos y puntos de encuentro que lo requieran según sus necesidades específicas y técnicas
Contratista	Palmera Junior S.A.S.
Valor	\$426.224.162
Plazo	Nueve (9) meses y/o hasta agotar presupuesto
Fecha de Adjudicación	19 de junio de 2015
Fecha de inicio	1 de julio de 2015
Otrosí 1 Adición y Prórroga	\$184.932.744 y prórroga de 3 meses, suscrita el 18 de diciembre de 2015.
Prórroga 2	Suscrita el 30 de junio de 2016 por 6 meses. Recorta la adición pactada en el Otrosí No.1 por valor de \$184.932.744.

Con el propósito de mejorar las condiciones sanitarias de plazas de mercado y puntos comerciales a cargo de la entidad, el IPES adelantó el proceso contractual para el control de plagas y lavado de tanques de las plazas de mercado mediante el contrato 288 de 2015.

De conformidad con las normas consagradas en el régimen contractual colombiano, los procesos de contratación del estado por regla general deben hacerse a través de concursos públicos, garantizando la pluralidad de oferentes para dotar de mayor transparencia la contratación estatal, buscando siempre que el ganador de esos procesos sea no solamente el mejor en todos los aspectos, sino que además brinde las garantías suficientes y necesarias a la administración de que los recursos serán oportuna y adecuadamente invertidos en procura de mejorar las condiciones de vida de los administrados.

En la revisión del contrato 288 de 2015, se pudo observar que la Licitación Pública IPES 06 de 2015, contó únicamente con un proponente, que corresponde a la firma Palmera Junior S.A.S., a quien le fue adjudicado el proceso contractual. De acuerdo a lo evidenciado en la revisión de las carpetas del contrato, se observa que en la fase precontractual, al parecer se vulneraron los principios de la contratación estatal ya referidos, dado que en los pliegos de condiciones se

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

establecieron una serie de requisitos habilitantes y factores de evaluación que pese a haber sido objeto de observaciones oportunamente por varios oferentes, no fueron corregidos ni modificadas las pautas de evaluación, con lo cual sólo se presentó el oferente que resultó adjudicatario del proceso contractual.

Esa afirmación se sustenta adicionalmente en la comunicación realizada por la Veeduría Distrital mediante radicado 20156000037031 del 11 de junio de 2015, suscrita por el Veedor Delegado para la contratación, quien cuestiona los requisitos habilitantes impuestos en el pliego de condiciones de la Licitación 06 de 2015, más exactamente sobre la certificación de experiencia del oferente, toda vez que las condiciones exigidas requerían demostrar el 200% del valor del contrato, en certificaciones de contratos ejecutados en un plazo no mayor a 5 años y en máximo 3 certificados; igualmente rechaza el Veedor que se deba demostrar vinculación laboral de los que van a ejecutar el contrato con anterioridad a la presentación de ofertas, así como que se le pretenda adjudicar 50 puntos a quien demuestre haber suscrito póliza multiriesgo por \$200 millones al cierre de la licitación.

Para esta Contraloría al igual que para el Veedor Delegado, los requisitos consignados en los pliegos de condiciones, limitaron la participación de más oferentes, trasgrediendo el principio de la pluralidad, así como el de transparencia de la contratación, como bien lo ha expresado el Consejo de Estado cuando sobre el particular ha dicho:

*“La libre competencia económica implica necesariamente para un bien o servicio determinado, que existe una pluralidad de oferentes y una pluralidad de demandantes, en donde quienes ofrecen compiten entre sí para que los consumidores los elijan, y los consumidores, a su vez, entre ellos, para tener la posibilidad de adquirir los bienes o servicios requeridos, dado que en el mercado la oferta es siempre limitada. La libertad económica establecida en el artículo 333 constitucional comporta la libertad de elegir. A los agentes económicos del mercado se les reconoce el derecho de elegir. Conforme a los desarrollos de la doctrina y los propósitos mismos de las normas señaladas, el principio de libre concurrencia plural de interesados al mercado, busca ante todo hacer énfasis y determinar los procesos de contratación pública bajo senderos de competencia real con el fin de obtener a través de la presencia plural de oferentes interesados interactuando, una oferta adecuada al mercado y por lo tanto óptima para la administración pública contratante”* Sala Plena del Consejo de Estado. Rad. 2010-00036-01.

Llama la atención del Organismo de Control Fiscal igualmente que a folio 712 de la carpeta del proceso que aparece como proponente ganador la empresa “Unión

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Temporal las Flores”, quien no presentó propuesta ni fue evaluada, evidenciando una falta de control a los actos derivados del proceso contractual y que hace incurrir en evidentes errores a la administración.

Igualmente esta Auditoría pudo observar que en la carpeta del contrato existe una visita administrativa por parte de la Personería de Bogotá dentro del expediente disciplinario 45265-2015, que se sigue por las presuntas irregularidades acaecidas en la etapa precontractual del contrato 288-2015, por lo cual esta Contraloría se abstendrá de dar traslado del hallazgo disciplinario correspondiente para no violar el principio del *“non bis in ídem”*, toda vez que ya está en marcha una actuación disciplinaria que abarca los presuntos hechos irregulares que surgieron con ocasión de la licitación 06 de 2015, en su etapa precontractual; lo anterior sin perjuicio de que las etapas subsiguientes del contrato se puedan examinar en auditorías posteriores, pues al momento del cierre de ésta no hay evidencia del estado en el que se encuentra el contrato.

Circunstancia diferente es lo que tiene que ver con la adición pactada por valor de \$184.932.744, mediante documento suscrito el 18 de diciembre de 2015, toda vez que de acuerdo a los motivos que llevaron a dicho incremento del valor del contrato, estuvo el hecho de que se hayan tenido que incrementar las jornadas de desratización en algunos puntos y plazas, que llevó a que se incrementaran esas actividades y acortaran el plazo de ejecución, ya que el valor del contrato dependía de la cantidad de acciones de esta naturaleza, por lo cual de acuerdo a lo certificado por la supervisión del contrato que dio origen a la adición, el mismo se encontraba ejecutado en un 92% a fecha 18 de diciembre de 2015.

No obstante lo anterior, en el documento que justifica la prórroga 2, suscrita el 30 de junio de 2016, se informa que con corte a 31 de mayo del mismo año, el porcentaje de ejecución del contrato era de 63.8%, porcentajes que al ser totalmente contradictorios permiten inferir que la supervisión ejercida durante el 2015 no fue adecuada, haciendo incurrir en desembolsos adicionales a la administración, la cual fue eliminada al momento de pactarse la segunda prórroga, quedando en evidencia que dicho aumento del valor del contrato no contaba con los soportes suficientes que ameritaran la adición de recursos, al establecerse una falla en la supervisión del contrato en su fase de ejecución,

Por lo expuesto anteriormente, se presenta una posible trasgresión de lo establecido en el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734, así como del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

## Valoración Respuesta

Sobre las observaciones planteadas por el Organismo de Control, el IPES señaló:

*“(…) en aras de salvaguardar el interés general, la correcta destinación de recursos públicos y los principios orientadores de la contratación estatal, la Entidad debe definir condiciones mínimas que garanticen la adecuada ejecución del objeto contractual y la idoneidad de quien resulta adjudicatario en los procesos de selección, en todo caso garantizando la libre concurrencia de los oferentes, sin que ésta sea entendida como la participación de oferentes que no satisfagan los requerimientos de la Entidad lo que puede conllevar a un verdadero detrimento patrimonial.*

*(…) El ente de control refuerza sus argumentos con unas observaciones que hiciera el delegado para la contratación de la Veeduría Distrital, al respecto esta Entidad manifiesta que lo observado en su momento es una apreciación de carácter subjetivo por cuanto los porcentajes expresados en salarios mínimos legales mensuales vigentes para acreditar experiencia, la vinculación laboral del recurso humano y el criterio de evaluación para la póliza multiriesgo, obedecen a criterios asociados a la cuantía, especificidad y valores agregados al servicio a contratar. Todo esto para concluir que con los requisitos exigidos no se vulneran los principios de transparencia y pluralidad de oferentes, y si proteger los recursos de la Entidad”.*

No desconoce esta Contraloría la facultad que tiene el IPES para construir los pliegos de condiciones de manera que se ajusten a sus intereses para que el servicio prestado por el contratista satisfaga las necesidades de la entidad; sin embargo, lo que se cuestiona es la serie de requisitos previstos en los pliegos de condiciones que, sin la debida sustentación, se impusieron como requisitos, pues no es suficiente la justificación presentada por el IPES en el sentido de que para presentar oferta dentro de un proceso de selección pública, una empresa deba incurrir en una serie de costos administrativos previos sin tener la certeza de que va a ejecutar el contrato, pues lo que se cuestiona no es la póliza multiriesgo *per se*, pues es obvio que se requiere para la ejecución, sino la exigencia previa de adquirirla para participar en el proceso de selección.

Igual acontece con la contratación de personal para la ejecución del contrato, pues la vinculación laboral de personas implica unos costos que ninguna empresa estaría dispuesta asumir a menos que fuera para ejecutar el contrato, como también lo expresó la Veeduría en su escrito, el cual seguramente hace parte del expediente disciplinario que tiene abierto la Personería de Bogotá, con el radicado 45265-2015, por lo que este Ente de Control Fiscal se abstendrá de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

trasladar la observación relacionada con la etapa precontractual del contrato 288 de 2015, y por ello los argumentos que pretenda hacer valer el IPES sobre el particular deberá hacerlo a través de quien resulte vinculado a la misma en consideración del Organismo de control disciplinario.

Sobre la segunda parte de la observación el IPES afirmó en su respuesta que:

*“En la justificación de la adición y prórroga No. 1 al contrato de prestación de servicios No. 288 de 2015, se definió en un 92% el cual corresponde al porcentaje de ejecución presupuestal. Ahora bien, respecto de la justificación de la prórroga 2, ésta presenta un 63.8% de ejecución física, En todo caso, de presentarse diferencias entre el valor presupuestal y la ejecución física, será la liquidación la etapa en la que se hará el balance correspondiente, así como el porcentaje de ejecución, es de aclarar que no se presenta inconsistencia frente al porcentaje (63.8%) señalado en la justificación de la prórroga No. 2, por cuanto se debe tener en cuenta que el porcentaje señalado en la justificación de adición y prórroga (92%) corresponde al porcentaje de ejecución presupuestal, mientras que en la prórroga No. 2 se refleja un porcentaje del 63.8% refiriéndose a la ejecución física, es decir, al porcentaje de ejecución del plazo contractual, cuya ampliación se realizó con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios pendientes por ejecutar a la fecha de suscripción de la prórroga No. 2.”*

La respuesta entregada por la Entidad confirma la condición del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria que presenta la Contraloría, en relación con la falta de la adecuada supervisión del contrato 288 de 2015, pues lo que se dijo es que la ejecución que reposaba en la justificación de la prórroga y adición No. 1 referida en un 92% reñía con el 63.8% que aparecía en la justificación de la prórroga No.2 lo que permitía inferir una falta de la adecuada supervisión del contrato.

Ahora bien, como en dichos documentos no se hace referencia a si el porcentaje allí consignado correspondía a ejecución física o financiera del contrato, esta Contraloría en desarrollo del principio de buena fe, tendrá como cierto lo dicho por el IPES en su respuesta acerca de la condición de los mismos; sin embargo, aún esta situación no tiene la vocación de desvirtuar el hallazgo por la falta de una adecuada supervisión al seguimiento presupuestal y financiero del contrato, pues si para diciembre de 2015 el contrato llevaba una ejecución presupuestal del 92% y en junio de 2016 se evidenciaba una ejecución física de tan solo el 63.8%, ello es indicativo que el contrato no estuvo adecuadamente supervisado, de donde se infiere que en diciembre de 2015 la ejecución física era inferior a la ejecución presupuestal, desconociendo lo dispuesto en la cláusula de forma de pago del contrato que decía “Cada uno de los pagos señalados anteriormente se

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

efectuará previa presentación de: a) Los informes de ejecución por parte del contratista. b) La certificación expedida por el supervisor del contrato, donde conste el cumplimiento y correcta ejecución del objeto y las obligaciones contractuales. c) La presentación de la factura, con el lleno de los requisitos, por parte del contratista. d) La información que permita verificar el cumplimiento del contratista con sus obligaciones atinentes a honorarios o salarios según sea el caso, pago de seguridad social y prestaciones sociales de los trabajadores.”

Finalmente cabe recordar que la supervisión implica la evaluación técnica, administrativa y financiera del contrato, conforme lo expresa el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 que dice:

**“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”.** (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Personería para lo de su competencia.

#### 2.1.4. Gestión Presupuestal

La Dirección Distrital de Presupuesto, mediante circular DDP 05 de 2 de marzo de 2015, establece los lineamientos para la programación presupuestal de la vigencia 2016, entre los cuales destaca el fortalecimiento de los ingresos de tal forma que el recaudo también aumente especialmente los de carácter permanente, así mismo, fortalecer el proceso de cobro de cartera con el ánimo de disponer de mayores recursos para financiar proyectos de gran impacto regional; mediante circular DDP 04 de 17 de marzo de 2016 traza los lineamientos para el cierre presupuestal de la vigencia 2016.

Igualmente, recomienda hacer programación real para que la ejecución de los contratos se lleve a cabo dentro de la misma vigencia, de tal forma que las reservas presupuestales sean de uso excepcional, como lo establece el Artículo 8 de la Ley 819 de 2003.

La Alcaldía mayor de Bogotá mediante Decreto No. 517 de 11 de diciembre de 2015, expidió el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones en sus partidas globales, para la vigencia comprendida entre el 1 de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

enero y el 31 de diciembre de la vigencia 2016. El Instituto para la Economía Social- IPES, contó con una apropiación inicial de \$ 47.994.557.000, pero al finalizar la vigencia luego de una reducción presupuestal se fijó como suma definitiva \$ \$47.399.697.885.

El Decreto No. 533 del 15 de diciembre de 2015, liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016, en atención a la normatividad de manejo presupuestal.

#### 2.1.4.1 Modificaciones al presupuesto

Durante la anualidad en estudio el presupuesto de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones, sufrió las siguientes modificaciones<sup>5</sup> como se precisa en el siguiente cuadro:

Cuadro 10  
Modificaciones Presupuestales

Cifras expresadas en pesos

Acto Administrativo	concepto	Valor	Créditos a:	Contra créditos a:
Acuerdo No. 03 de 23/05/2016	Traslado entre rubros	93.885.900	Pasivos exigibles	3-3-1-14-01-12-0725 Desarrollo de Iniciativas Productivas para el fortalecimiento de la economía popular
Acuerdo No. 04 de 29/06/2016	Crédito adicional para amparo estabilidad laboral reforzada	153.329.570	Sueldo y servicios asociados a nómina	Prima de Navidad
Acta No. 05 de JD fecha 29/06/2016 y fecha de finalización 30/06/2016	Armonización Presupuestal	23.610.158.317	Proyectos nuevo Plan Desarrollo	Proyectos antiguo Plan Desarrollo
Acuerdo No. 09 de 31/10/2016	Traslado entre rubros	251.433.408	Pasivos exigibles	Inversión Directarios proyectos
Acuerdo No. 10 de 31/10/2016	Traslado entre rubros	126.560.761	Pasivos exigibles	Inversión Directarios proyectos
Acuerdo No. 11 de 28/11/2016	Traslado entre rubros	877.825.440	proyecto 1041 y proyecto 1130	Proyectos 1078 y 1037
Acuerdo No. 12 de 28/11/2016	Traslado entre rubros	375.048.070	Gastos de funcionamiento	Gastos de funcionamiento
Decreto 560 de 12/12/2016	Traslado entre rubros	405.140.885	Gastos de funcionamiento	Fondo compensación Distrital

<sup>5</sup> Tomado de archivo CD anexo oficio 0110—816-002941

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Acto Administrativo	concepto	Valor	Créditos a:	Contra créditos a:
Decreto 588 de 20/12/2016	Reducción Presupuesto*	1.000.000.000	Reducción a rentas contractuales	Reducción a proyectos 1041-1078 y 1134

Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

Cruzada la información de acuerdos y Decretos modificatorios al presupuesto contra la ejecución presupuestal del mes en que se dio la modificación se encontró:

Los traslados efectuados mediante Acuerdos No. 3, 9 y 10 con los cuales se acreditaron recursos para pasivos exigibles, no eran necesarios, ya que existía una apropiación inicial de \$800.000.000 y finalmente solo se ejecutaron recursos por valor de \$477.987.844.

- En el mes de junio se encuentra un traslado de rubros entre gastos de funcionamiento por valor de \$5.784.860, del cual no se evidenció Acuerdo de Junta Directiva donde conste esta autorización.

- El traslado autorizado por la Junta Directiva del IPES, mediante Acuerdo No. 04 de fecha 29 de junio de 2016, no se ve reflejado en este mes, este se registró en el mes de julio.

#### 2.1.4.2 Armonización presupuestal

Mediante Circular Conjunta No. 005 de 2016, de las Secretarías Distritales de Hacienda y Planeación, se establecieron los lineamientos y el cronograma para la Armonización presupuestal hecho que debe surtirse al finalizar un Plan de Desarrollo e inicio del otro. El Instituto para la Economía Social -IPES, mediante sesión virtual de Junta Directiva como consta en el Acta No. 05 con fecha de inicio 29 de junio y fecha de finalización 30 de junio de 2016, cuyo único tema del orden del día, era: “ APROBACION TRASLADO PRESUPUESTAL- ARMONIZACIÓN PRESUPUESTAL” dio vía libre a un traslado por \$23.610.158.317, como proyecto de armonización presupuestal presentado por la Dirección del IPES, con el fin de iniciar la ejecución del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos 2016 – 2020”.

Revisada la ejecución presupuestal se constató la siguiente información:

Cuadro 11  
Armonización presupuestal

Cifras expresadas en pesos

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Bogotá Humana			Bogotá Mejor para Todos		
No.	Nombre	Valor contra crédito	No.	Nombre	Valor crédito
431	Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado	9.108.347.201	1078	Generación de alternativas comerciales transitorias	8.057.141.859
725	Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular	13.318.431.781	1130	Formación e inserción laboral	594.839.303
604	Formación capacitación e intermediación para el trabajo	594.839.303	1134	Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales	1.675.356.666
947	Fortalecimiento de la participación ciudadana y de la cultura de la legalidad	57.795.558	1041	Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado	10.497.571.488
611	Fortalecimiento institucional	530.744.474	1037	Fortalecimiento de la gestión institucional	2.785.249.001
	<b>Total</b>	<b>23.610.158.317</b>			<b>23.610.158.317</b>

Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

Aunque no se dio continuidad a ninguno de los proyectos anteriores, vemos que los nuevos son similares en cuanto a metas y población objetivo, pero parten de cero en el nuevo Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.

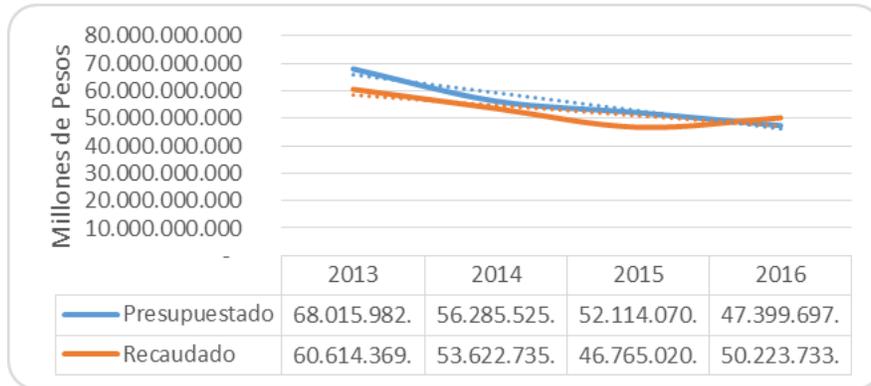
#### 2.1.4.3 Evolución de los Ingresos (ejecución activa)

Desde el año 2013 el presupuesto de ingresos del IPES presenta una tendencia hacia la baja. Es así como en el 2014 bajaron un 17.24%, en el 2015 bajaron un 7.41% y para el año 2016 presentaron un descenso del 9,0% con respecto al año inmediatamente anterior. En el lapso comprendido entre el 2013 y el 2016 los ingresos se han reducido en un 30%.

Así mismo, el recaudo tuvo un comportamiento a la baja del 23% hasta el año 2015 comparado con el año 2013, sin embargo, en la vigencia 2016 presenta un repunte, logrando un 107 % en el recaudo.

***“Una Contraloría aliada con Bogotá”***

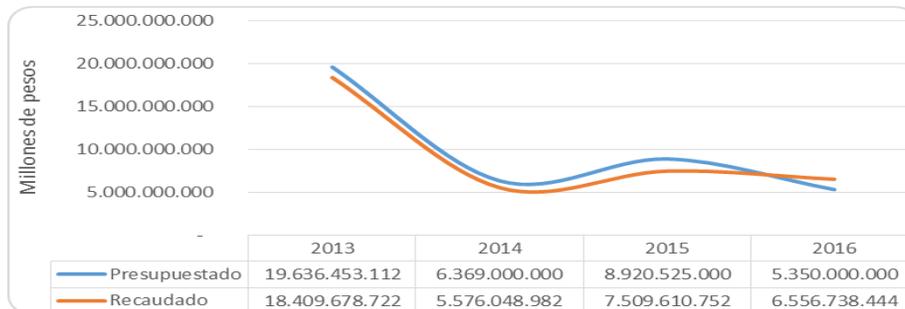
Gráfico 1  
Evolución de los Ingresos  
Cifras expresadas en pesos.



Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

Ante el comportamiento favorable presentado en el recaudo para la vigencia objeto de la presente auditoría, es pertinente hacer un estudio individual por tipo de ingreso para comprender cual renglón jalonó el repunte del mismo.

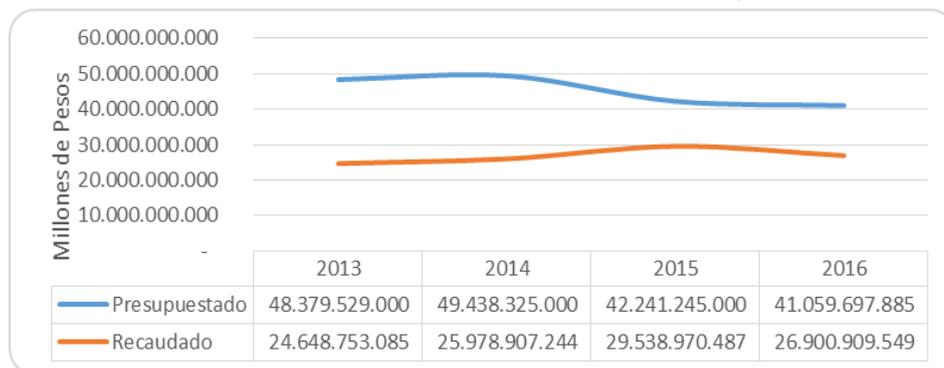
Gráfico 2  
Ingresos Corrientes  
Cifras expresadas en pesos



Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

Gráfico 3  
Ingresos Por Transferencias

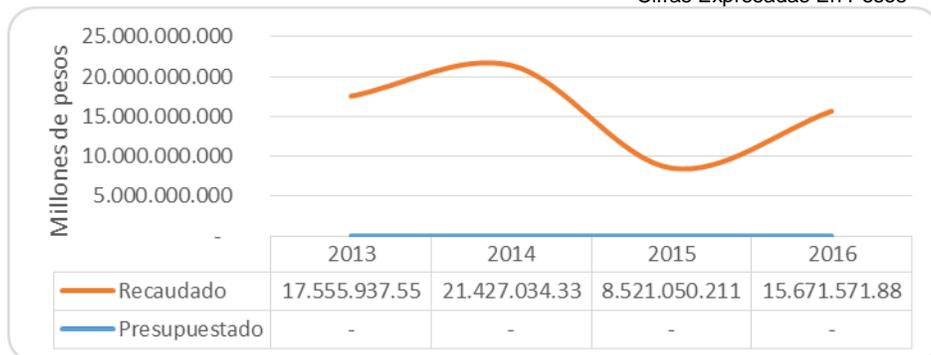
Cifras Expresadas En Pesos



Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

Gráfico 4  
Ingresos Por Reservas

Cifras Expresadas En Pesos



Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

En el plano de los tres gráficos por tipo de ingreso, apreciamos que el recaudo por ingresos corrientes tuvo un comportamiento similar al total de los ingresos recaudados, con una tendencia a la baja y un leve repunte en el 2016, jalonado por las rentas contractuales; llama especial atención el comportamiento del recaudo de las transferencias, que por el contrario muestran una tendencia estática tendiente a la baja. Esta situación se presenta por la falta de planeación y cumplimiento de los lineamientos presupuestales, que fijaban una programación de la contratación dentro de la misma vigencia, para evitar las reservas

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

presupuestales de uso excepcional pero que como se aprecia en el IPES, se convirtieron en permanentes.

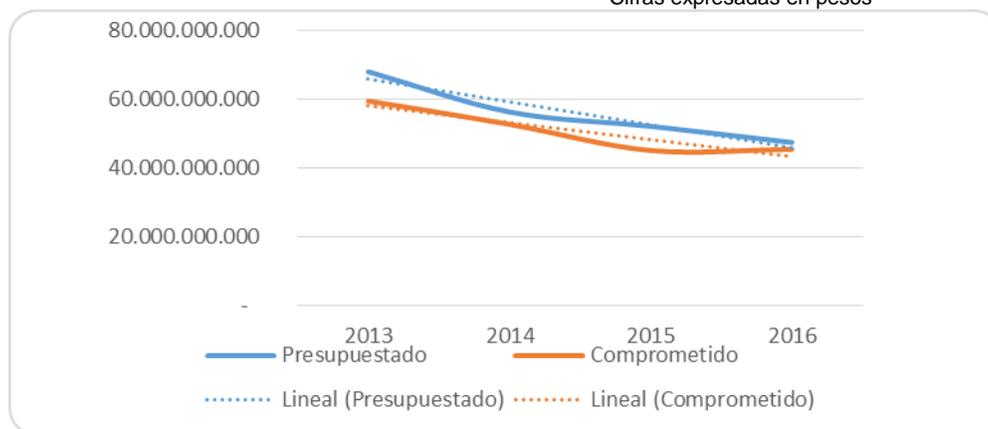
Por el contrario, los ingresos reportados por reservas presupuestales presentan comportamientos fluctuantes, pero año tras año se convierten en un fenómeno que afecta la ejecución real de ingresos y rentas. No existe claridad con respecto al saldo de reservas de años anteriores y su estado actual.

#### 2.1.4.4 Evolución de los Gastos (ejecución pasiva)

Durante los cuatro últimos años el comportamiento del gasto nos muestra una tendencia a la baja, lo cual se explicaría por el mismo comportamiento que han presentado los ingresos, por lo tanto, el IPES tuvo que implementar políticas de ajuste para nivelar los gastos con los ingresos.

Gráfico 5  
Evolución Del Gasto

Cifras expresadas en pesos



Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

Para la vigencia 2016 la ejecución de las apropiaciones presupuestales fueron del 95.8%, incidiendo en este porcentaje la reducción que se dio en el presupuesto total. La mayor parte del presupuesto se ejecutó en el segundo semestre puesto que con corte a 30 de junio de 2016 la ejecución alcanzó solo el 39.2%.

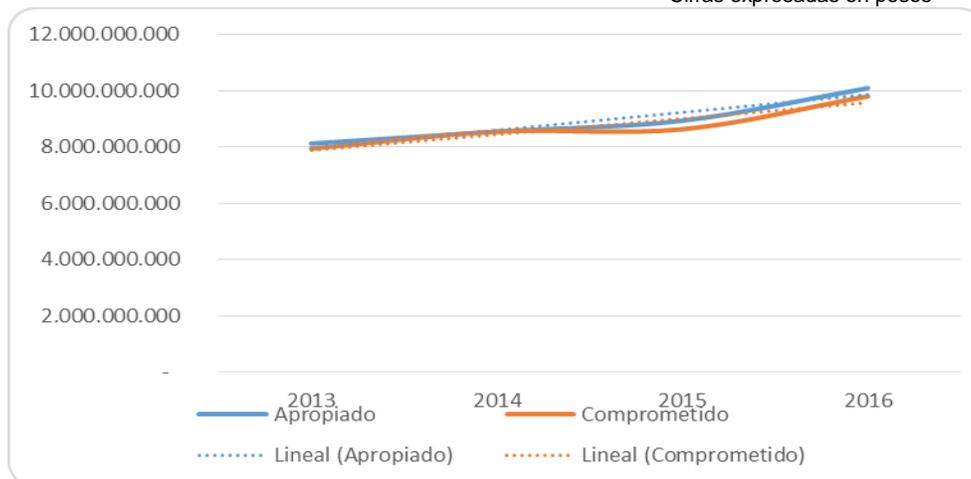
En cuanto al comportamiento de los gastos de funcionamiento, se observa que presenta una tendencia alcista, el renglón que más incidió en esta tendencia

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

comparado con el año inmediatamente anterior fue el de los gastos generales, con un incremento del 45.5%.

Gráfico 6  
Gastos De Funcionamiento

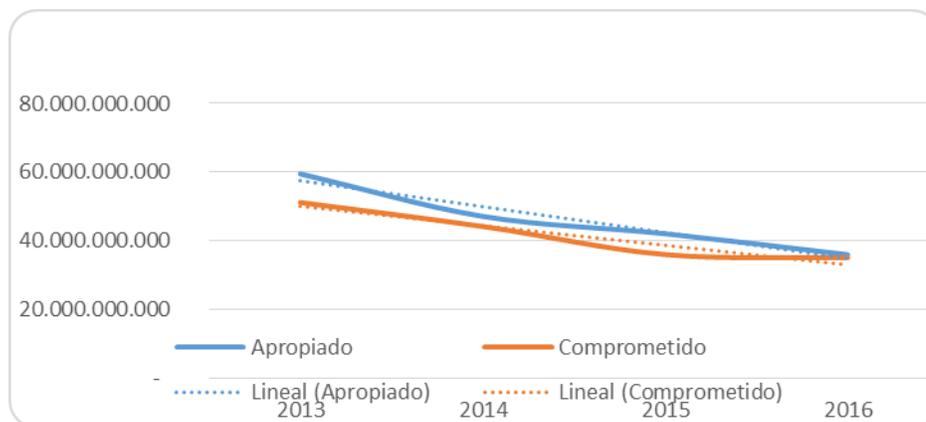
Cifras expresadas en pesos



Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

Gráfico 7  
Inversión

Cifras expresadas en pesos



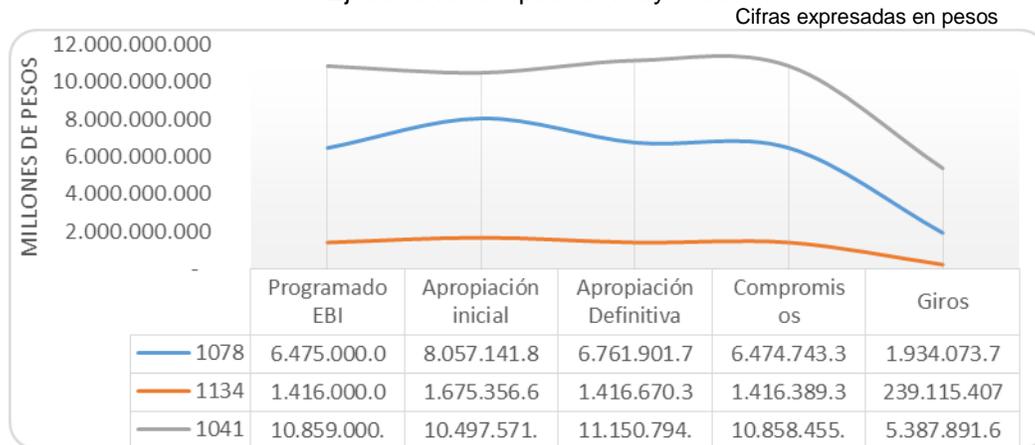
Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

Por el contrario vemos cómo la inversión cayó en detrimento del cumplimiento de las políticas sociales del IPES.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Con respecto a los tres proyectos priorizados en el plan de trabajo correspondientes a los Nos. 1078, 1134 y 1041, se encontraron las siguientes cifras de ejecución presupuestal.

Gráfico 8  
Ejecución Presupuestal Proyectos



Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

Los recursos presupuestales programados y comprometidos corresponden a lo inicialmente previsto en la formulación del proyecto alcanzando el 100% pero el giro alcanzó el 40.32% en promedio.

Sin embargo, este porcentaje de ejecución no es tan real, por cuanto al 31 de diciembre de 2016, el IPES constituyó reservas por \$ 15.647.295.278,00 de las cuales los compromisos en su gran mayoría corresponden a contratos de prestación de servicios personales, suscritos entre el 29 y 31 de diciembre de 2016. Lo anterior, muestra que los mismos solo se adquirieron con el ánimo de lograr un porcentaje de ejecución presupuestal del 100%. Ejemplo de esto se puede observar en el listado de reservas entregado por el IPES, donde se evidencia la existencia de una reserva identificada con el contrato No. 4, Registro presupuestal No. 1830 de fecha 29 /12/2016, cuyo objeto es *“Prestar los servicios profesionales altamente calificados a la Dirección General del IPES - IPES, con el fin de ejercer la representación judicial y extrajudicial en las acciones constitucionales y de naturaleza contencioso administrativo donde la Entidad actúe como demandante o demandada, originadas en los procesos de organización de vendedores informales y profesionalización de sus actividades y que le sean asignadas por la Directora General”* la justificación está dada por *“... ESTE VALOR CORRESPONDEN A UNA ADICIÓN POR 16 DÍAS QUE SE EJECUTARAN EN ENERO*

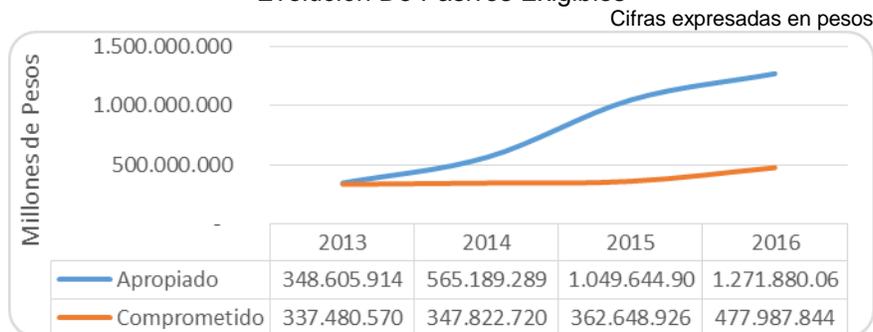
“Una Contraloría aliada con Bogotá”

DE 2017 Y SE CANCELARAN EN FEBRERO DE 2017...”; cabe anotar que en este lapso de tiempo se encuentran en vacancia judicial los juzgados del país.

#### 2.1.4.5 Pasivos Exigibles

Frente a la ejecución de los pasivos exigibles, vemos como estos no guardan coherencia con las reservas presupuestales establecidas en cada vigencia, ya que lo programado y ejecutado por concepto de pasivos exigibles, no alcanza a ser el 1% del total de la reserva constituida en cada vigencia.

Gráfico 9  
Evolución De Pasivos Exigibles



Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

La situación anterior deja ver la falta de planeación en la ejecución del presupuesto, no se evidencia en la información entregada por el sujeto de control un estado real de liquidación de reservas, ni la consolidación real del pasivo exigible.

#### 2.1.4.6 Cuentas por pagar

Al cierre de la vigencia 2016 el IPES constituyó cuentas por pagar por valor de \$2.453.010.308 de los cuales \$2.404.870.281 corresponden a gastos de inversión y \$48.140.027 a gastos de funcionamiento.

#### 2.1.4.7 Reservas presupuestales

Al cierre de la vigencia 2016, el IPES certifica la constitución de reservas presupuestales por valor de \$15.647.295.278 correspondientes a la ejecución de recursos de inversión representando un 34.5% del total de los compromisos adquiridos. Llama especialmente la atención el hecho que el IPES adquiere compromisos presupuestales faltando solo tres días para el cierre de la vigencia,

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

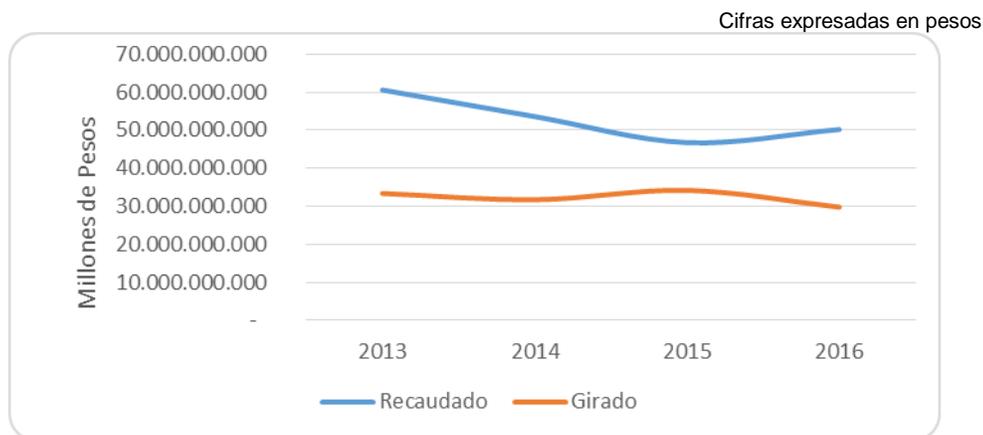
con contratos en su mayoría de prestación de servicios personales, para ser ejecutados en el año 2017. Esta situación afecta la ejecución normal de los recursos por cuanto estos compromisos igualmente se deben cargar al presupuesto de 2017 por la expiración del CDP que los respaldó en la vigencia 2016. En este sentido la ejecución real del presupuesto de 2016 se ve disminuida en esta cifra. Se observa que es repetitiva en las últimas vigencias la figura de las reservas presupuestales, ha sido utilizada como un distractor para incrementar porcentaje de ejecución tanto del presupuesto de ingresos como el de gastos.

Otro ejemplo lo podemos apreciar en las cuentas por pagar constituidas sobre las reservas presupuestales de 2015. Al cierre de la vigencia 2016 el IPES reporta cuentas por pagar sobre esta reserva por valor de \$192.403.170, correspondientes al 2% sobre el total.

Este comportamiento se ratifica si comparamos la evolución del giro frente al recaudo efectivo que ha tenido el Instituto para la Economía Social IPES.

En un primer escenario y como se aprecia en el siguiente gráfico, vemos que el giro esta muy por debajo del recaudo, sin embargo, esta situación se explica porque un 31% del presupuesto de ingresos y rentas del IPES, esta constituido por reservas presupuestales, hecho que no generó flujo real de caja.

Gráfico 10  
Comparativo Recaudo Total Vs Giro

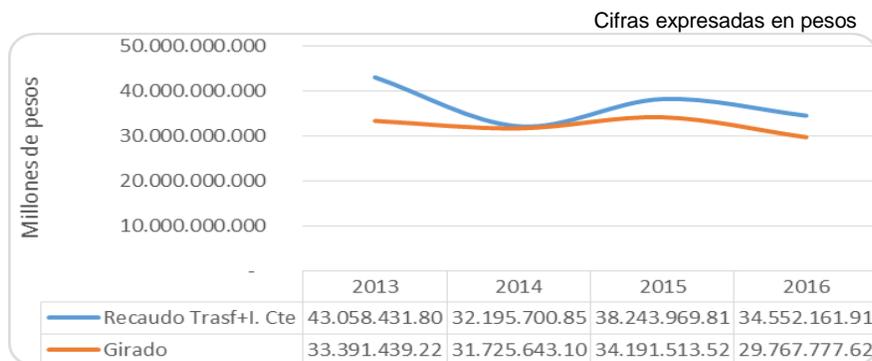


Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Se hace necesario analizar el giro desde la perspectiva del ingreso real compuesto por los Ingresos corrientes y las transferencias, es así como la tendencia cambia como lo podemos ver en el siguiente gráfico:

Gráfico 11  
Comparativo Recaudo Transferencias + Ingr. Corriente Vs Giro



Fuente: Anexos oficio 00110-814-001926 IPES

De lo anterior, podemos concluir que la falta de planeación en el manejo presupuestal ha sido una constante, no se explica el hecho que al cierre de la vigencia 2016 tenemos un saldo por ejecutar en el recaudo compuesto por transferencias e ingresos corrientes en cuantía de \$4.784.384.291 y se constituyen cuentas por pagar por valor de \$ 2.453.010.308.

#### 2.1.4.8 Situación presupuestal de la Entidad

De acuerdo a los resultados y cifras entregadas por el sujeto de control encontramos que el IPES en la vigencia 2016, presenta una situación presupuestal, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 12  
Situación Presupuestal a 31 de diciembre de 2016  
Cifras expresadas en pesos

Total Recaudo	34.552.161.912
Total giro	- 29.767.777.621
Total reserva constituida	- 15.647.295.278
Resultado	- 10.862.910.987
Total comprometido	45.415.072.899

Fuente: Ejecución presupuestal IPES a 31 diciembre de 2016

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2.1.4.8.1 Hallazgo administrativo por incumplimiento de los lineamientos y demás normatividad que regulan la gestión presupuestal.

Cruzada la información de acuerdos y decretos modificatorios al presupuesto contra la ejecución presupuestal del mes en que se dio la modificación se encontró:

- Los traslados efectuados mediante Acuerdos Nos. 3, 9 y 10 con los cuales se acreditaron recursos para pasivos exigibles, no eran necesario, ya que existía una apropiación inicial de \$800.000.000 y finalmente solo se ejecutaron recursos por valor de \$ 477.987.844,00.

- En el mes de junio se encuentra un traslado de rubros entre gastos de funcionamiento por valor de \$5.784.860, del cual no se evidencio Acuerdo de Junta Directiva donde conste esta autorización.

- El traslado autorizado por la Junta Directiva del IPES, mediante Acuerdo No. 04 de fecha 29 de junio de 2016, no se ve reflejado en este mes, este se registró en el mes de julio, igualmente el traslado autorizado por Acuerdo No. 10 del mes de octubre, se ve reflejado en el mes de noviembre.

Los hechos anteriores no cumplen con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 714 de 1996, los lineamientos trazados por la Secretaria Distrital de Hacienda mediante circular DDP 04 de 2016, por lo tanto se configura como Hallazgo administrativo.

#### Valoración Respuesta

Con respecto al punto de pasivos exigibles, la Entidad en su respuesta argumenta ” *Acorde al Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital establece que: “Cuando en el transcurso de la vigencia se hace exigible un compromiso que no fue presupuestado, se debe proceder a efectuar un traslado presupuestal acreditando el rubro “Pasivos exigibles”, bien sea de funcionamiento, servicio de la deuda o inversión y contracreditando el rubro y/o proyecto de inversión que dio origen al compromiso inicial o su homólogo, cuando el mismo no existe<sup>6</sup>”.*

*En ese sentido, los \$477.987.844 producto de los traslados presupuestales realizados mediante acuerdos de Junta Directiva IPES No. 003, 009 y 010 se efectuaron para pagar*

---

<sup>6</sup> Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital. *Pasos para el pago de los Pasivos Exigibles*. Pág. 132.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

*pasivos exigibles cuyos compromisos iniciales fueron financiados con recursos del rubro 01-12 Recursos Distrito - Otros Distrito.*

*Mientras que los \$ 800.000.000 asignados al IPES para el pago de pasivos exigibles del rubro 03-85 Recursos Pasivos Exigibles - Recursos Administrados de Destinación Específica, como su nombre lo indica, tenían destinación específica y por lo tanto, no podría atenderse con esos recursos obligaciones distintas a las cuales fueron destinados (.....).*

Teniendo en cuenta que el IPES, suministró información presupuestal mediante Anexos al oficio 00110-814-001926 IPES, en el cual se encuentra archivo PDF denominado Punto 3. Ejecución de Gastos a 31 de diciembre de 2016, donde se aprecia solamente ejecución en rubro presupuestal PASIVOS EXIGIBLES 3-3-4- el cual no señala fuente de financiación diferente, la observación se mantiene.

Es preciso advertir que la información en cuanto a los pasivos exigibles debe estar clara, debidamente soportada y con las actas de liquidación respectiva de las reservas presupuestales que las originaron documentos que no se evidencian dentro del proceso auditor.

En cuanto a la observación de traslado de rubros entre gastos de funcionamiento por valor de \$5.784.860, del cual no se evidenció Acuerdo de Junta Directiva donde conste esta autorización, una vez revisado el soporte allegado por el Sujeto de Control se evidencia que el traslado fue autorizado, por lo tanto se acepta la respuesta y se retira esta observación.

A la observación concerniente con el registro de los traslados en mes diferente al autorizado el IPES, hace una explicación y cuentas de los días que llevaría el procedimiento para la aprobación de traslado presupuestal; sin embargo, esta respuesta no es admisible porque se encontró que efectivamente los traslados se hicieron previa autorización por parte de la Junta Directa, sin embargo, esa no es la situación observada por el Ente de Control, el hecho cuestionado se da por el registro fuera del mismo mes en que se causan las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Directiva, situación que cambia la efectiva ejecución presupuestal mensual. Por lo tanto la observación se mantiene.

Para la observación plasmada referente a la situación presupuestal, IPES argumenta en su respuesta:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

”Acorde al Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital (Resolución SDH N° 226 del 8 de Octubre de 2014) establece que un Déficit de compromisos vigencia anterior es el “Resultado deficitario entre los compromisos adquiridos y los ingresos recibidos en una vigencia fiscal. Corresponde a los compromisos que en una vigencia no contaron con una fuente de financiación”<sup>7</sup>.

Así las cosas, en el informe de ejecución de ingresos y de gastos, a corte de 31 de diciembre de 2016, se denotan las siguientes cifras:

Recaudo acumulado 2016	34,552,161,912 <sup>8</sup>
Giro	- 29,767,777,621 <sup>9</sup>
<b>Excedente de recaudo</b>	<b>= 4,784,384,291</b>

Fuente: PREDIS, Ejecución de Presupuesto Rentas e Ingresos, a corte de 31 de Diciembre de 2016.

Adicionalmente, las reservas constituidas a corte de 31 de diciembre de 2016, por un monto de \$15.647.295.278 son financiadas con los recursos de las reservas plasmadas en el informe de ejecución de presupuesto rentas e ingresos, a corte de 31 de diciembre de 2016, Total de Ingresos y Rentas, Recursos Reservas. (Columna 11), los cuales ascienden a \$15.671.571.884.

Así las cosas, el Instituto para la Economía Social – IPES no se encuentra en déficit presupuestal de la vigencia 2016.”

En atención a la respuesta dada por el Instituto para la Economía Social – IPES, con respecto a la observación planteada por el Ente de Control frente a la situación presupuestal en cuantía de \$10.862.910.862, nos permitimos hacer las siguientes precisiones:

- El Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital (Resolución SDH N° 226 del 8 de Octubre de 2014), define efectivamente “Déficit compromisos vigencia anterior: Resultado deficitario entre los compromisos adquiridos y los ingresos recibidos en una vigencia fiscal.”. Subraya fuera de texto.
- En el entendido que la definición de compromisos desde el punto de vista presupuestal hace referencia a las obligaciones adquiridas dentro de la vigencia como lo define la Secretaría de Hacienda Distrital en su sección -Glosario, Conceptos y Preguntas Frecuentes “**Compromisos**: Son obligaciones adquiridas con

<sup>7</sup> Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital. Déficit de compromisos vigencia anterior. Páginas. 43.

<sup>8</sup> Cifra tomada del informe de ejecución de presupuesto rentas e ingresos, a corte de 31 de diciembre de 2016. Total de Ingresos y Rentas, Recaudo acumulado. (Columna 8)

<sup>9</sup> Cifra tomada del informe de ejecución del presupuesto de gastos e inversiones, a corte de 31 de diciembre de 2016. Total de Gastos, Autorización de giro acumulado (Columna 13)

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

cargo a una apropiación presupuestal, a través de un contrato, orden de compra, orden de prestación de servicio, convenio o cualquier otro acto administrativo legalmente constituido; dichos compromisos deben adquirirse entre el 1° de enero y 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los saldos no comprometidos expiran sin excepción alguna.”; dentro de los cuales se encuentran las reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2016, por el IPES.

- Por otra parte los ingresos recibidos refieren al recaudo efectivo realizado por la Entidad dentro de la vigencia fiscal en la cual se esté analizando.

Bajo ese contexto y teniendo en cuenta que el IPES, hace referencia y cálculos sobre la base del recaudo efectivo y los giros realizados en el cual presentan un excedente de recaudo por \$4.784.384.291( situación que también fue observada por el Ente Control en su informe preliminar pág.15,16) es preciso aclarar que la observación no se basa sobre un déficit de tesorería si no de una situación deficitaria presupuestal, que tratándose de un Instituto donde se maneja un sistema mixto de caja y causación es necesario involucrar todos los componentes que afectan el presupuesto de la vigencia tanto en su ejecución activa como en la pasiva.

El hecho de presentar una situación presupuestal con excedente de recaudo implica una baja eficiencia de la gestión administrativa y financiera, para lograr una ejecución del presupuesto cercana al 100% tendiente siempre al logro de un equilibrio entre ingresos y gastos, a menor cuentas por pagar y menor reservas presupuestales constituidas al cierre cada vigencia fiscal, mayor es la eficiencia de la gestión administrativa y financiera para la ejecución del presupuesto.

## **2.2 Control de Resultados**

### **2.2.1 Planes, Programas y Proyectos**

De acuerdo al programa de auditoria se realizó la evaluación al cierre de los Proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” vigentes a 31 de junio de 2016.

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*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

permitan adquirir nuevos conocimientos o complementar los ya existentes, elevando su competitividad”.

Según el cuadro 1, para el proyecto 604 “Formación, capacitación e intermediación para el trabajo” durante la vigencia 2016, se destinaron recursos por valor de \$364 millones específicamente a la meta 1, de los cuales se ejecutaron \$327 millones, es decir, el 73% de lo establecido para la vigencia.

Cuadro 13  
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

De acuerdo a la ficha EBI versión 122 del 30 de junio 2016, el alcance de las metas fue modificado aumentando su cobertura. Respecto a la meta 1. Formar 17.738 personas para el fortalecimiento de la economía popular y el emprendimiento, la cual pasó a 17.829 beneficiarios. La meta programó formar durante la vigencia 2016, 1.116 personas, finalmente se atendieron 1.207, es decir se cumplió en un 108%, para lo cual solo se requirió el 89% de los recursos presupuestados para el año 2016.

Con relación al análisis del acumulado de los cuatro años del plan por metas, encontramos 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 para el cuatrienio \$5.435 millones y a diciembre de 2016

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

muestran una ejecución acumulada de \$4.015 millones lo que corresponde al 73%.

Al revisar el cumplimiento del acumulado de la meta 2, cuadro 13, para el cuatrienio 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, quedando pendiente el porcentaje restante para ser ejecutado durante los tres años y medio del plan. Esta meta se cumplió en un 119% en el 2016, 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%.

#### 2.2.1.1 Hallazgo administrativo por inadecuada planeación en la programación y ejecución de los recursos – Proyecto 604.

Al hacer la evaluación del cuatrienio del proyecto 604, no se evidencia la efectividad del mismo en la solución de la problemática planteada, es decir, generar opciones de empleo formal efectivo. Lo anterior se presenta en razón a que la ejecución de los convenios de capacitación se hace de manera tardía. De igual manera, se estableció que el concepto a que se hace referencia en las metas, con relación a “Formar”, no permite diferenciar aquellas personas que fueron capacitadas en programas de formación técnica o tecnológica, con aquellas que simplemente recibieron cursos cortos, lo cual impide cualificar en competencias la mano de obra a ofertar.

Los hechos anteriores, muestran una inadecuada planeación en la programación y ejecución de los recursos, lo cual generó un impacto negativo de orden social al no ser mejorada la calidad de vida de la población focalizada en el proyecto 604. Lo anterior transgrede lo establecido en 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 Respuesta

Una vez revisados los argumentos presentados por el IPES respecto de la inadecuada planeación de los recursos, se encuentra que el Instituto no desvirtúa o explica por qué razón la ejecución de los recursos del proyecto correspondió al 73%, tal como se evidenció en la revisión del SEGPLAN 31/05/2016, el cual mostró que se programaron recursos para el cuatrienio por valor de \$5.435 millones y a diciembre de 2016 muestran una ejecución acumulada de \$4.015 millones. Por tanto se configura un hallazgo administrativo.

Proyecto 947 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y de la cultura de la legalidad”.

Durante el cuatrienio, al proyecto se le asignó un presupuesto de \$673 millones para la vigencia 2016, de los cuales se ejecutaron \$341 millones.

Cuadro 14  
Ejecución física y financiera del proyecto 947

En Millones

Meta Proyecto	2016			2012-2016		
	Programado	Ejecutado	%	Total programado cuatrienio	Total ejecutado cuatrienio	%
<b>947 Fortalecimiento de la participación ciudadana y de la cultura de la legalidad</b>						
1. Realizar 3 audiencias públicas de rendición de cuentas	Magnitud	0	0	0	3	100
	Recursos	0	0	0	267	100
2. Formar 404 veedores ciudadanos	Magnitud	14	18	128	404	100.9
	Recursos	46	46	100	348	68

Fuente: Segplan a 31/12/2016

Con relación al cumplimiento de las metas del proyecto 947 se tiene que la 1, fue ajustada en el número de audiencias públicas de rendición de cuentas a realizar durante el cuatrienio, pasando de 6 audiencias a 3. La meta no tuvo ningún recorte presupuestal y se terminó en el año 2015, vigencia en la que se realizaron las 2 audiencias públicas que estaban pendientes completando así el 100%.

La meta 2 se cumplió en un 128% para la vigencia 2016. Los recursos para ambas metas fueron ejecutados en un 100%.

2.2.1.2 Hallazgo administrativo por inadecuada planeación de los recursos - Proyecto 947.

Respecto al análisis del acumulado por metas para el cuatrienio 2012 - 2016, encontramos que ambas se cumplieron en un 100%, sin embargo, respecto a los recursos asignados se encontró que se programaron \$615 millones para el

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

cuatrienio y se ejecutaron \$341 millones, es decir el 55%. Lo que indica que se dejaron de ejecutar por falta de gestión \$274 millones que se debieron invertir en la realización de las tres audiencias públicas de rendición de cuentas que no se adelantaron al recortar el alcance de la meta, lo cual generó falta de transparencia de la gestión del IPES ante las comunidades.

Lo anterior transgrede lo establecido en 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 Respuesta

Una vez revisados los argumentos presentados por el IPES respecto de la inadecuada planeación de los recursos se encuentra que el Instituto no desvirtúa la observación, no presenta argumentos que expliquen la razón por la cual se programaron \$615 millones para el cuatrienio y se ejecutaron \$341 millones, es decir el 55%, a pesar de que la meta fue ajustada. Por tanto se configura un hallazgo administrativo.

Proyecto 725: “Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular”.

El objetivo de este proyecto de inversión de carácter misional, es “*crear y fortalecer alternativas productivas para la generación de ingresos de la población socio-económicamente vulnerable y de la economía popular*”, con el propósito de disminuir la segregación, lograr su inserción real, efectiva y sostenible al sistema productivo y mejorar su calidad de vida. Se programaron recursos para el cuatrienio por valor de \$95.147 de los cuales se ejecutaron \$86.482 millones que corresponde al 90%.

Cuadro 15  
Ejecución física y financiera del proyecto 725

En Millones

Meta Proyecto	2016			2012-2016		
	Programado	Ejecutado	%	Total programado cuatrienio	Total ejecutado cuatrienio	%
Proyecto 725: desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular.						
1. Incubar, Crear O Fortalecer 6300 Unidades Productivas De La Economía Popular.	Magnitud	2913	223	7.6	6.300	57
	Recursos	634	634	100	19.220	96

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Meta Proyecto	2016			2012-2016			
	Programado	Ejecutado	%	Total programado cuatrienio	Total ejecutado cuatrienio	%	
Proyecto 725: desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular.							
2. Incubar, crear o fortalecer a 4000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia.	Magnitud	638	117	18.3	4.000	3479	86
	Recursos	0	0	0	22	21	95
3. Vincular a 23.959 vendedores informales a procesos productivos de la economía popular.	Magnitud	2.875	2.718	94	23.959	23.802	99
	Recursos	6.761	6.667	98	53.616	46.592	86

Fuente: Segplan 31/12/2016

### 2.2.1.3 Hallazgo administrativo por incumplimiento de metas – Proyecto 725.

Con relación a la meta 1 “*Incubar, crear o fortalecer a 6.300 unidades productivas de la economía popular*”, tal como se evidencia en el cuadro 15, se programó atender 2.913 unidades productivas durante la vigencia 2016, sin embargo, lo que se determinó es que sólo se atendieron 223, es decir, el 7.6%. Respecto a la ejecución de los recursos se presupuestaron \$634 millones, de los cuales se gastó el 100%. Lo descrito permite inferir que aunque la meta no se cumplió, se los recursos asignados se ejecutaron al 100%, lo que muestra que la administración fue ineficaz e ineficiente en el uso de los recursos y en el cumplimiento de las metas.

Así mismo, al revisar el acumulado de la meta para el cuatrienio se encuentra una ejecución del 57%, es decir, que de las 6.300 unidades productivas propuestas inicialmente, sólo se han atendido 3.610. Esta situación se presenta debido a que los operadores de los créditos (Banco Agrario y Minuto de Dios) solo empezaron a desembolsar los recursos el último trimestre de 2013, afectando los tiempos establecidos para el cumplimiento de la meta, es decir, 4 años.

La meta 2 se cumplió en un 18%, es decir se programó incubar, crear o fortalecer a 638 unidades productivas y sólo se realizó para 117. Durante la vigencia 2016 no se asignaron recursos, lo que indica que no hay coherencia en la manera como se planean los recursos financieros para adelantar la ejecución física de los

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

proyectos. En el acumulado del cuatrienio, de las 4.000 unidades productivas propuestas se lograron intervenir un total de 3.479.

De otra parte, al comparar el presupuesto definitivo del proyecto 725 y los compromisos realizados a diciembre de 2016, se encuentra que se dejaron de ejecutar recursos por \$8.665 millones.

La magnitud de la población que se dejó de atender al finalizar el proyecto 725, fue de 3.211 unidades productivas de acuerdo a lo planeado, que corresponden a lo siguiente; Meta 1, “*Incubar, Crear o Fortalecer 6300 Unidades Productivas de la economía popular*”, no se cumplió en 2.690; Meta 2. “*Incubar, crear o fortalecer 4000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia armada*”, se dejó de cumplir con 521.

Lo anterior transgrede lo establecido en 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 Respuesta

Una vez revisados los argumentos presentados por el IPES respecto de los incumplimientos presentados tanto en la ejecución física como en la ejecución de los recursos, el IPES corrobora los incumplimientos de las metas del Proyecto 725, mostrando que son producto de la inadecuada planeación y ejecución del proyecto durante los 4 años de duración del plan de desarrollo “Bogotá Humana”. Por tanto se configura un hallazgo administrativo.

Proyecto 431- “Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”

El proyecto tiene como objetivo 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. Se programaron recursos para el cuatrienio por valor de \$44.709 millones, de los cuales se ejecutaron \$40.211 millones que corresponde al 89%.

Cuadro 16  
Ejecución física y financiera del proyecto 431

En Millones

Meta Proyecto	2016			2012-2016			
	Programado	Ejecutado	%	Total programado cuatrienio	Total ejecutado cuatrienio	%	
Proyecto 431- “Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”							
1. Articular 19 plazas de mercado al sistema de	Magnitud	0	0	0	19	19	100

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Meta Proyecto	2016			2012-2016			
	Programado	Ejecutado	%	Total programado cuatrienio	Total ejecutado cuatrienio	%	
<b>Proyecto 431- “Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”</b>							
abastecimiento de la ciudad.	Recursos	0	0	0	1942	1924	99.0
2.Cumplir Con El 31 Por Ciento El Plan De Mejoramiento De La Infraestructura Física De Las Plazas De Mercado.	Magnitud	0	0	0	31	31	100
	Recursos	0	0	0	2.092	2.038	97.4
3.Lograr que Las 19 Plazas De Mercado Tengan Un Plan De Manejo Integral De Residuos Solidos	Magnitud	0	0	0	19	2	10%
	Recursos	0	0	0	60	59	97
4.Rediseñar En 31 Por Ciento El Modelo De Gestión De Las Plazas De Mercado Distritales.	Magnitud	0	0	0	31	31	100
	Recursos	0	0	0	375	364	97
5.Implementar En Las 19 Plazas De Mercado Instrumentos De Gestión Administrativa Y Operativa	Magnitud	19	19	100	19	19	100
	Recursos	\$3.516	\$3.512	99.9	29.241	27.338	76
6.Formular Para Las 19 Plazas De Mercado Planes De Acción Para El Fortalecimiento Económico	Magnitud	19	19	100	19	19	100
	Recursos	\$316	\$315	99.8	3.408	2.763	81
7.Ejecutar 10 Planes De Adecuación Para El Mismo Número De Plazas De Mercado	Magnitud	0	0	0	10	4	40
	Recursos	0	0	0	6.687	3.616	54
8. Realizar En Las 19 Plazas De Mercado Acciones De Mantenimiento	Magnitud	19	5	26	0	0	0
	Recursos	0	0	0	2.753	2.110	76

Fuente: Segplan 31/12/2016

Las primeras cuatro metas del Proyecto 431 se encontraban finalizadas antes de la vigencia 2016, como se muestra en el cuadro 16.

#### 2.2.1.4 Hallazgo administrativo por incumplimiento de metas – Proyecto 431.

Con relación a la meta 3 “Realizar en las 19 Plazas de Mercado acciones de mantenimiento”, se programaron para la vigencia 2016, las 19 plazas, sin

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

embargo, solamente se realizó la actividad en 2 plazas, es decir, se presentó un cumplimiento del 10% de la meta física y los recursos financieros fueron ejecutados en 97%.

Con relación a la meta 7 *“Ejecutar 10 Planes De Adecuación Para El Mismo Número De Plazas De Mercado”*, se programaron 10 y solo se ejecutaron 4 lo que equivale al 40% de cumplimiento en la meta física y se ejecutó el 54% de los recursos asignados.

Al comparar el presupuesto definitivo del proyecto 431 con los compromisos realizados a diciembre de 2016, se encuentra que se dejaron de ejecutar recursos por valor de \$4.507 millones.

Lo descrito permite inferir que la ejecución de las metas 3 y 7 se incumplieron, siendo ineficaz e ineficiente la administración por cuanto no utilizó los recursos. Los anteriores hechos vulneran lo establecido en el literal f), del artículo 3° de la Ley 152 de 1994; los literales b) y c) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior se configura una Observación Administrativa.

#### Valoración Respuesta

Una vez revisados los argumentos presentados por el IPES, se acepta parcialmente la respuesta con relación a la meta 3, en el sentido de que no son 2 sino 16 las plazas a las cuales se les realizó mantenimiento, sin embargo, persiste el incumplimiento por cuanto la meta establece las 19 plazas de mercado, lo que implica que quedaron faltando 3.

Con relación a la meta 7 el IPES corrobora el incumplimiento en la misma, al afirmar que existe un rezago de 6 plazas para alcanzar lo programado, argumentando que el tiempo de que se disponía era insuficiente para surtir los procesos de contratación, sin embargo, el horizonte del proyecto corresponde a 4 años y no a los 6 meses del 2016. Por tanto, se configura un hallazgo administrativo.

#### Proyecto 611: “Fortalecimiento Institucional”

Se programaron recursos para el cuatrienio por valor de \$9.390 millones, de los cuales se ejecutaron \$7.836 millones que corresponde al 83%.

Cuadro 17  
Ejecución física y financiera del proyecto 611

En Millones

Meta Proyecto	2016			2012-2016		
	Programado	Ejecutado	%	Total programado cuatrienio	Total ejecutado cuatrienio	%
<b>611 Fortalecimiento Institucional</b>						
1. Mejorar 4 Componentes Del Sistema Integrado De Gestión	Magnitud	0	0	0	4	50
	Recursos	0	0	0	1.192	75
2. Cumplir 100 Por Ciento Del Cronograma de Implementación De La Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión NTD-SIG 001:2011	Magnitud	33.25	15.28	45	100	81.7
	Recursos	2.169	2.118	97	7.667	89.7

Fuente: Segplan 31/12/2016

#### 2.2.1.5 Hallazgo administrativo por incumplimiento de metas – Proyecto 611.

Con relación a la meta 1 *“Mejorar 4 componentes del sistema integrado de gestión”*, esta meta no fue programada para la vigencia 2016, en razón a que se encuentra finalizada. Al revisar la ejecución acumulada del cuatrienio, se evidencia que de los 4 componentes del sistema, únicamente se alcanzó una ejecución física del 50%, es decir, se dejaron de realizar 2 acciones. Respecto de los recursos, se puede afirmar que estos tuvieron una ejecución del 75%, lo que implica que de los \$1.192 millones programados, se gastaron \$903 millones para cumplir el 50% de la meta.

Para la meta 2, *“Cumplir 100 Por Ciento Del Cronograma de Implementación de la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión NTD-SIG 001:2011”*, durante la vigencia 2016, se programó un avance del 33.25%, del cual se alcanzó a cumplir el 15.28%, es decir, menos de la mitad de lo programado. Respecto de los recursos se presupuestaron \$2.169 millones y se invirtieron \$2.118, por lo tanto, se ejecutaron en un 94.45%, cumpliendo únicamente con el 45% de la meta.

El acumulado del cuatrienio para la meta muestra que la ejecución física, se cumplió en un 81.76%, mientras que los recursos programados alcanzaron una ejecución del 84.58%. Lo descrito permite inferir que la ejecución de la meta se incumplió, siendo ineficaz e ineficiente la administración por cuanto no utilizó los recursos.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De acuerdo con lo anterior, se observó que las metas 1 y 2 se incumplieron, siendo ineficaz e ineficiente la administración por cuanto no utilizó los recursos. Los anteriores hechos vulneran lo establecido en el literal f), del artículo 3° de la Ley 152 de 1994; los literales b) y c) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior se configura una Observación Administrativa.

Valoración Respuesta

Una vez revisados los argumentos presentados por el IPES, se establece que la meta 1 determinaba Mejorar 4 Componentes del Sistema Integrado de Gestión durante la vigencia 2012 a 2016, fue reprogramada a 2 componentes y finalizada tal como se describe en el SEGPLAN, 31/05/2016.

Respecto a la meta 2, cumplir 100 por ciento del cronograma de implementación de la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión NTD-SIG 001:2011, la respuesta de la entidad corrobora el incumplimiento al alcanzar un 81.76% del 100% programado como se describe en el SEGPLAN, 31/05/2016. Por tanto se configura un hallazgo administrativo.

Proyecto 414 “Misión Bogotá Humana”

Durante el cuatrienio se muestran las siguientes cifras en presupuesto y en metas:

Cuadro 18  
Ejecución física y financiera del proyecto 414

En Millones 0

Meta Proyecto	2016			2012-2016		
	Programado	Ejecutado	%	Total programado cuatrienio	Total ejecutado cuatrienio	%
<b>Proyecto 414 “Misión Bogotá Humana”</b>						
1. Formar 2091 guías ciudadanos en competencias ciudadanas, competencias laborales generales y específicas para el trabajo y/o el emprendimiento	Magnitud	0	0	2.091	2.091	100
	Recursos	0	0	23.111	21839	94
2. Formar 290 guías ciudadanos víctimas de la violencia armada en competencias ciudadanas, laborales generales y específicas para el trabajo y/o el emprendimiento	Magnitud	0	0	290	290	100
	Recursos	0	0	4.253	2.648	62

Fuente: Segplan 31/12/2016

El Proyecto 414 reasignado al IDIPRON, por lo tanto durante las vigencias 2015 y 2016 no tiene presupuestados recursos en el IPES.

Dentro del informe de gestión presentado por el IPES para la vigencia 2016, no se muestra la gestión adelantada por la administración con relación al cumplimiento del plan de desarrollo Bogotá Humana, entre los meses de enero y junio de 2016.

Evaluación del Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor Para Todos*”

Se realizó la evaluación al cierre de los Proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*” a 31 de Diciembre de 2016, de los Proyectos de inversión 1041 Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado, 1134 Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales y 1078 Generación de alternativas comerciales transitorias.

El siguiente es el análisis de los tres proyectos determinados en la muestra para ser evaluados.

Proyecto 1041 “Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado”.

Objetivo: Elevar la competitividad del sistema distrital de plazas de mercado para garantizar el cumplimiento de la función social ligada al abastecimiento y la seguridad alimentaria de la ciudad.

El Acuerdo 645 de 2016, en el eje transversal No. 2 “*Desarrollo económico basado en el conocimiento*”, en su artículo 46 dispone “*Elevar la eficiencia de los mercados de la ciudad*”, con el fin de incrementar la participación de las plazas distritales de mercado en el sistema de abastecimiento de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria de todos los ciudadanos.

2.2.1.6 Hallazgo administrativo por suministro de información no confiable – Proyecto 1041

Respecto a la formulación de la meta 1 “*Administrar 19 plazas de mercado para mejorar la gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo*”, se encuentra que su formulación es inadecuada, lo que dificulta su cuantificación, evaluación y seguimiento por las siguientes razones: administrar las 19 plazas de mercado hace parte de las funciones del IPES, de otra parte las metas deben

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

poder medirse y cuantificarse de manera precisa de acuerdo al objetivo que se persigue, ésta involucra metas de gestión cuando hace referencia a mejorar “la gobernanza” y metas de producto cuando hace referencia a mejorar la “infraestructura”.

Cuadro 19  
Ejecución física y financiera del proyecto 1041  
En Millones

Proyecto Inversión	Meta Proyecto	Programada 2016	Ejecutada 2016	% ejecución	Presupuesto programado 2016	Presupuesto ejecutado 2016	% Ejecución
<b>Proyecto 1041</b> <b>Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado</b>	Administrar 19 Plazas de mercado para mejorar la gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo	19	19	100%	\$10626	\$10336	97.28
	Fortalecer comercial cultural y turísticamente	2	2	100%	525	\$522	99.42

Fuente Grupo Auditor- Segplan diciembre 2016

Revisado el cumplimiento de las metas del proyecto 1041, el sujeto de control muestra una ejecución física y financiera del 100% respecto a lo programado para la vigencia 2016, en ambas metas; sin embargo, al analizar la información que sustenta las actividades desarrolladas para el cumplimiento de las metas se encuentra que: Con relación a la Meta 1, mediante comunicación con radicado 00110-816-011602 de 18/05/2017, el IPES puntualiza las actividades desarrolladas para cumplir la meta en los siguientes términos:

Hace referencia a la capacitación de más de 800 comerciantes en temas como buenas prácticas de manufactura, mercadeo, resolución de conflictos, lecturas en voz alta y cursos de inglés a 70 niños (página 1 y 2 del oficio referenciado); sin embargo, no se suministran los listados de las actividades enunciadas de manera que corroboren estas aseveraciones por cada una de las plazas.

Con relación a la ocupación de las plazas de mercado, en la respuesta mencionada se informa sobre una ocupación de 2.750 puestos en las 19 plazas a diciembre de 2016, en el informe de gerencia CBN-1045 se afirma que “se aumentó el nivel de ocupación llegando a un 71% de ocupación de puestos, locales y/o bodegas del total disponible en plazas de mercado”. Al contrastar esta información con el año anterior, se encuentra que a diciembre de 2015, se tenía una ocupación de 2.918 puestos y a junio de 2016 se contaba con una ocupación de 2.887 puestos, de acuerdo a información suministrada por el IPES mediante radicado 00110-816-

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

0207430 de 02/11//2016, lo que implica que contrario a lo señalado, la ocupación de las plazas disminuyó.

De otra parte, respecto a la afirmación que se hace al señalar que durante la vigencia 2016, por recuperación de cartera se recobraron \$3.606.018.343, al hacer la verificación de esta afirmación con la información de Tesorería de la vigencia con corte a 31 de diciembre de 2016, se encuentra lo siguiente:

Cuadro 20  
Análisis de recaudo de cartera 2016

MES	RECUADO POR MENSUALIDAD VIGENCIA 2016	RECAUDO RECUPERADO MESES ANTERIORES VIGENCIA 2016	RECAUDO RECUPERADO VIGENCIAS ANTERIORES	TOTAL RECAUDO EN VIGENCIA 2016
ENERO	106.004.278	-	223.764.351	329.768.629
FEBRERO	165.126.218	172.573.312	133.565.129	471.264.659
MARZO	180.831.842	130.732.366	172.440.681	484.004.889
ABRIL	152.449.463	138.964.585	87.689.987	379.104.035
MAYO	155.624.178	170.804.253	57.610.392	384.038.823
JUNIO	157.864.970	213.291.551	290.557.878	661.714.399
<b>Total Bogotá Humana</b>	<b>917.900.949</b>	<b>826.366.067</b>	<b>965.628.418</b>	<b>2.709.895.434</b>
JULIO	156.879.192	189.359.262	189.444.262	535.682.716
AGOSTO	161.016.504	207.064.221	129.437.427	497.518.152
SEPTIEMBRE	151.765.900	183.118.172	87.849.393	422.733.465
OCTUBRE	161.041.320	188.758.813	87.574.854	437.374.987
NOVIEMBRE	139.889.718	191.746.574	68.432.433	400.068.725
DICIEMBRE	141.872.247	214.406.948	76.831.499	433.110.694
<b>Total Bogotá Mejor para Todos</b>	<b>912.464.881</b>	<b>1.174.453.990</b>	<b>639.569.868</b>	<b>2.726.488.739</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.748.266.779</b>	<b>2.000.820.057</b>	<b>1.605.198.286</b>	<b>5.436.384.173</b>

Fuente: Tesorería IPES

Como puede observarse, los valores corresponden a los doce meses y no específicamente a la vigencia del proyecto 1041, es decir, que parte de esta gestión corresponde al Plan de Desarrollo Bogotá Humana. Por tanto, se puede afirmar que como parte del cumplimiento de metas del proyecto 1041, se recaudó \$1.814.023.858 de vigencias anteriores, de los cuales solamente \$639.569.868 corresponden a vigencias anteriores a 2016, los \$1.174.453.990 restantes corresponden a recaudos de febrero a diciembre de 2016.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Dentro de la respuesta suministrada por el IPES, se hace referencia al mejoramiento de la infraestructura de las 19 plazas de mercado, la cual se relaciona con el contrato 242 de 2016, por valor de \$1.548.927.174, adicionado por \$774.000.000 y una ejecución de \$416.029.534 a diciembre de 2016. Este contrato se inició en septiembre de 2016 y tenía como fecha de terminación inicial marzo de 2017, por tanto, las labores de infraestructura adelantadas en gran parte se realizaron en la vigencia 2017, y en consecuencia no debería hacer parte del cumplimiento de la meta 2016. Así mismo, respecto de los contratos la entidad debió suministrar la información sobre las obras de infraestructura adelantadas en cada una de las 19 plazas de mercado para el periodo septiembre –diciembre del 2016.

Con relación al cumplimiento legal y normativo, la entidad hace referencia a la modificación del reglamento operativo administrativo y de mantenimiento de plazas de mercado, sin embargo se cita la resolución 018 aprobada el 3 de febrero de 2017, por tanto esta actividad deberá ser evaluada en la gestión 2017, por ser esta la vigencia en que será implementada.

En referencia a la meta 2, ésta presenta al igual que la meta 1, tres actividades diferentes para evaluar, las cuales hacen referencia a fortalecimiento comercial, cultural y turístico de 2 plazas de mercado. En su respuesta, con radicado 00110-816-011602 de 18/05/2017, el IPES hace referencia a un convenio entre Propais, Secretaría de Desarrollo Económico e IPES sin mencionar el valor, objeto, fecha de inicio y terminación del mismo, tampoco informa sobre los productos a obtener. Se menciona el desarrollo de más de 20 actividades (página 3 del oficio referenciado) pero no especifica la fecha de realización de cada uno de los eventos, la plaza en que se llevó a cabo y tampoco se concreta la forma como se cumple la meta en torno a fortalecer las dos plazas seleccionadas turísticamente.

Respecto a la contratación suscrita para adelantar el cumplimiento de las metas del proyecto 1041, se estableció que ésta ascendió a \$8.723.052.211. Al verificar el total de los contratos suscritos (86) para el cumplimiento de las metas se encontró que: 15 tienen fecha de inicio entre enero y febrero de 2017, que corresponde al 17%; 15 contratos se encuentran en ejecución lo que equivale a otro 17%, por tanto, estos contratos que se iniciaron o están en ejecución durante la vigencia 2017, no pueden haber contribuido a la gestión de las metas del proyecto, afectando su ejecución durante el primer semestre del 2016.

De los 86 contratos suscritos para la ejecución del proyecto 1041, el 66% del total de la contratación del proyecto, es decir, 57 contratos corresponden a prestación

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de servicios, 9 de estos desarrollan labores como personal de apoyo en la entidad.

En el informe de gerencia CBN-1045 se informa que se llevó a cabo “una ejecución presupuestal del 97% de los recursos dispuestos para la administración y fortalecimientos del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”. Al verificar las cifras, se encuentra que se apropiaron recursos en un 97% que corresponden a \$10.858.455.091, sin embargo, los giros fueron de \$5.387.891.600 que corresponde a una ejecución real del 49.6%

En el informe de Gestión 1019 presentado por la entidad a diciembre 2016 se relaciona la “Tabla 7 Ejecución presupuestal 1041” (páginas 13 y 14), en esta tabla se muestran los respectivos conceptos asignados a los gastos del proyecto 1041 con la información de la ejecución del presupuesto para la vigencia 2016 en el marco del plan “Bogotá Mejor Para Todos” encontrándose las siguientes inconsistencias: De los 18 ítems de gastos relacionados en la tabla con valores, 9 se encuentran repetidos.

La suma de lo comprometido en la tabla presenta un valor que no corresponde a la sumatoria de los valores relacionados, en esta se muestra un valor de \$10.858.455.091, al realizar la suma de los ítems presentados el valor es de \$9.547.288.348 lo que implica una diferencia de \$1.311.166.743. Lo anterior implica que la información presupuestal del proyecto no es confiable.

Por lo descrito anteriormente se configura una observación administrativa. Lo anterior transgrede lo establecido en los literales b) y d) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

#### Valoración Respuesta

Una vez revisados los argumentos presentados por el IPES se establece que:

Con relación a la inadecuada formulación de la meta 1 “Administrar 19 plazas de mercado para mejorar la gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo”, y la dificultad para su cuantificación, evaluación y seguimiento no refuta los argumentos enunciados por el ente de control en el sentido de que las metas deben poder medirse y cuantificarse de manera precisa de acuerdo al objetivo que se persigue.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Respecto a las actas de capacitación realizadas durante el 2016 se hacía referencia a que no se adjuntaron los soportes a pesar de que se solicitó toda la información relacionada con el cumplimiento de metas del proyecto, se hacen afirmaciones imprecisas como “se realizaron capacitaciones a más de 800 comerciantes”, cuando el dato debería ser preciso y cierto (862 de acuerdo al cuadro suministrado en la respuesta por el IPES), respaldado con los documentos que corroboren la información. En la respuesta de la entidad frente a los 70 niños que tomaron cursos de inglés, en el listado de asistencia suministrado en el CD solamente aparecen 20 niños que asisten en cuatro sesiones en la plaza de la Perseverancia con hora de inicio 3 p.m. Por tanto no se suministra la información de los 50 niños restantes que tomaron los cursos de inglés ni se aclara la intensidad horaria establecida.

La afirmación de la ocupación de las plazas de mercado la hace el Instituto en su Informe de gestión presentado a la Contraloría para la vigencia 2016, dicha información se contradice de acuerdo a los oficios referenciados en el informe preliminar.

Con relación a la recuperación de cartera presentada como parte de la gestión del proyecto 1041, este organismo de control lo que observó fue la falta de precisión en el suministro de la información que corresponde a la gestión adelantada para cumplir las metas del proyecto mencionado en la vigencia 2016. Se toman valores de toda la vigencia 2016, sin tener en cuenta que el proyecto tuvo una ejecución de seis meses.

Con relación al mejoramiento de la infraestructura de las 19 plazas de mercado, se observó la ausencia de información sobre la ejecución física adelantada en cada una de las plazas intervenidas producto del desarrollo del contrato 242- de 2016, y el periodo de ejecución establecido para éste, no se hizo cuestionamiento alguno sobre la ejecución presupuestal del mismo.

El sujeto de control corrobora lo que se afirmó en el informe sobre el Reglamento de las plazas de mercado, Resolución 018 de 2017 y su implementación durante la vigencia 2017.

Con relación a la contratación suscrita para adelantar el cumplimiento de metas del proyecto 1041, la respuesta no desvirtúa lo señalado por la auditoría en el sentido de que parte de la contratación se ejecuta en el 2017, para dar cumplimiento a metas del 2016 y que presupuestalmente los giros alcanzaron solamente 48.29%.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

La entidad reconoce que en el informe de Gestión del IPES 1019 presentado a la Contraloría, la información suministrada es errada en los ítems y valores relacionados en la tabla 7. Por tanto se configura un hallazgo administrativo.

Proyecto 1134 “Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales”

Objetivo: Generar alternativas de ingresos a través del emprendimiento y el fortalecimiento empresarial de la población sujeto de atención.

Cuadro 21  
Ejecución física y financiera del proyecto 1134

En Millones

Proyecto Inversión	Meta Proyecto	Programada 2016	Ejecutada 2016	% ejecución	Presupuesto programado 2016	Presupuesto ejecutado 2016	% Ejecución
<b>Proyecto 1134 Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales</b>	Acompañar 880 Vendedores informales En procesos de emprendimiento y/o fortalecimiento empresarial integralmente	241	241	100%	\$1.117	\$1.117	100%
	Asignar 320 Alternativas de generación de ingresos A Vendedores informales personas mayores y/o en condición de discapacidad (Emprendimiento Social- Antojitos Para Todos)	71	71	100%	300	300	100%

Fuente Grupo Auditor- Segplan diciembre 2016

Respecto a la meta No. 1, Acompañar a 880 vendedores informales, se programaron 241 para la vigencia evaluada, los cuales se alcanzaron de la siguiente manera:

Cuadro 22  
Ejecución Meta 1

Festival de porras	4
Festival de verano	7
Restaurante	1
Rueda de negocios	51

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Ferias Navideñas	178
Total	241

Fuente Grupo Auditor- 2016

Con relación a la meta No. 2, de acuerdo al cuadro 21 se adjudicaron 71 módulos, proceso en el cual se gastaron los \$300 millones presupuestados. Respecto a la ejecución del proyecto 1134 se presentan las siguientes observaciones:

Al verificar la información suministrada por el IPES con radicado 00110-816-011602 del 18 de mayo de 2017, relacionada con la contratación suscrita para dar cumplimiento a las metas del proyecto 1134, se reportan 47 contratos por valor de \$1.460.789.300. Analizada la información se encuentra que 6 de estos están en ejecución al momento de la auditoría, 9 iniciaron en el mes de diciembre de 2016, por tanto, junto con los restantes su desarrollo se hará en la vigencia 2017.

Lo descrito permite inferir que ninguno de estos contratos contribuyó a la gestión y cumplimiento de las metas del proyecto 1134 durante el segundo semestre, afectando la ejecución de éstas durante la vigencia 2016.

De acuerdo a la información suministrada, la contratación dirigida a la prestación de servicios para personas que adelantan labores de apoyo en el proyecto es de 28 funcionarios, de los cuales 10 desarrollan labores de apoyo a la entidad.

Proyecto 1078 “Generación de alternativas comerciales transitorias”

El Objetivo del convenio hace referencia a generar alternativas comerciales transitorias para los vendedores informales en Bogotá, que permitan dignificar su actividad económica, contribuir a mejorar su calidad de vida y disminuir las actividades informales en el espacio público, para lo cual cuenta con cuatro metas:

Cuadro 23  
Ejecución física y financiera del proyecto 1078

En millones

Proyecto Inversión	Meta Proyecto	Programada 2016	Ejecutada 2016	% ejecución	Presupuesto programado 2016	Presupuesto ejecutado 2016	% Ejecución
Proyecto 1078 Generación de alternativas comerciales	1. Brindar 2.000 alternativas comerciales transitorias en Puntos Comerciales, REDEP y ZAERT	250	235	94%	2281	2093	91.7%

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Proyecto Inversión	Meta Proyecto	Programada 2016	Ejecutada 2016	% ejecución	Presupuesto programado 2016	Presupuesto ejecutado 2016	% Ejecución
transitorias	2.Brindar 1.000 alternativas comerciales transitorias en ferias comerciales	258	258	100%	1433	1334	91.4%
	3.Implementar un plan de fortalecimiento administrativo y comer para las alternativas comerciales transitorias	12.50	11.43	91.44%	398	398	100%
	4.Administrar 37 alternativas comerciales con acciones y gastos de operación, de gestión, mantenimiento e infraestructura en puntos comerciales y en la REDEP	37	37	100	2650	2650	100

Fuente Grupo Auditor- Segplan diciembre 2016

#### 2.2.1.7 Hallazgo administrativo por incumplimiento de metas – Proyecto 1078

Análisis de metas de acuerdo al cuadro: La meta 1 que estableció brindar 250 alternativas comerciales para la vigencia 2016, no se cumplió debido a que una gran parte de la población sorteada por el IPES no acreditó los requisitos exigidos para el ingreso a las alternativas propuestas. Por lo tanto, sólo se establecieron 235 alternativas.

La meta 2 se cumplió, sin embargo lo que se evidencia es que ésta se desarrolló principalmente en el mes de diciembre, en el cual se programó la asignación de 2.000 alternativas comerciales transitorias, finalmente se asignaron 191, lo que equivale al 74%, mientras que en meses como septiembre la ejecución fue de 0.

La meta 3 se cumplió en un 91.44%, sin embargo los recursos asignados \$398 millones fueron gastados en su totalidad. El cumplimiento de las actividades programadas en el plan de fortalecimiento comercial y administrativo, no se cumplió en un 100%, de acuerdo a lo manifestado por el IPES debido a la falta de actualización de los documentos requeridos en los procedimientos relacionados con el uso y ocupación.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Con relación a la meta 4 se encontró que ésta se cumplió en un 100%, la cual consiste en *“Administrar 37 alternativas comerciales con acciones y gastos de operación, de gestión, mantenimiento e infraestructura en puntos comerciales y en la REDEP”*, sin embargo, al revisar la respuesta a la pregunta *“cuáles fueron las actividades específicas que se adelantaron para cumplir la meta”*, el Instituto en su respuesta de radicado No.00110-816-011-385, no discrimina las acciones adelantadas, simplemente presenta una matriz de planeación.

En el Informe de Gerencia del IPES CBN 1045 reporta en cuanto a mantenimiento que *“se efectuó intervención parcial en 10 de los 33 centros comerciales que actualmente se encuentran dentro de la oferta institucional del programa”*, es decir, que el mantenimiento no se realizó sobre las 37 alternativas planteadas en la meta y de la cual reportan el 100% de cumplimiento.

En respuesta a la solicitud realizada a la entidad para determinar la contratación suscrita para desarrollar el proyecto, se encontró lo siguiente: se suscribieron 85 contratos de prestación de servicios por valor de \$858.751.666, de los cuales 53 se suscribieron en el mes de diciembre 2016, es decir el 62%, que serán ejecutados en el 2017, por lo tanto, el aporte de esta contratación solo podrá ser evaluada en esta vigencia.

Respecto a la contratación denominada contratos varios, se presenta una situación similar a la descrita anteriormente, de los 20 contratos suscritos, a 11 se le realizó compromiso durante el mes de diciembre, es decir el 55% de la contratación será ejecutada en la vigencia 2017. Lo anterior implica que la contribución de esta contratación sobre las metas del proyecto 1078 para el segundo semestre solo podrá verificarse en la vigencia 2017.

Por lo anterior, se configura una observación administrativa por incumplimiento de las metas 1 y 3 del proyecto 1078, tal como se describió en precedencia, en consecuencia se transgrede lo establecido en 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 Respuesta

Una vez revisados los argumentos presentados por el IPES, se establece que acepta el incumplimiento de las metas 1 y 3 del proyecto 1078, en cuanto a brindar 250 alternativas comerciales transitorias en los Puntos Comerciales administrados por el IPES, manifestando la entidad que logró un nivel de cumplimiento del 94%, correspondiente a 235 alternativas.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En cuanto a la meta 3, relacionada con el cumplimiento del plan de fortalecimiento comercial y administrativo, la meta planteada para el segundo semestre de 2016 fue del 12.5%, y de acuerdo con lo expuesto por la entidad se cumplió el 11.44% de la misma, cuando señala que *“el 1.06% faltante se debió a la actualización pendiente del proceso de identificación, caracterización y registro de la población sujeto de atención y el proceso de fortalecimiento de la economía popular”*. Por tanto se configura un hallazgo administrativo.

Se observa que a los proyectos 1041, 1134 y 1078 se les carga un porcentaje de contratación de prestación de servicios, hecho que no favorece al fortalecimiento de la función administrativa, por ser éste un tipo de contratación transitoria, que no lleva implícito un alto grado de compromiso institucional, así como tampoco cumple con lo establecido en la Ley 909 de 2004, en lo referente a la vinculación de los empleados del sector público.

#### Gestión Ambiental del IPES:

Dentro de la gestión ambiental presentada en el informe de gerencia del IPES CBN-1045, se hace referencia al objetivo estratégico reducir los impactos ambientales significativos, con los siguientes indicadores:

- Porcentaje de reducción en el consumo de agua que tiene como meta el 2%
- Porcentaje de reducción en el consumo de energía que tiene como meta el 2%
- Porcentaje de incremento de residuos aprovechados que tiene como meta el 20%
- Porcentaje de reducción en el consumo de insumos, productos y elementos que impacten negativamente el medio ambiente que tiene como meta el 2%
- Porcentaje de programas de buenas prácticas sostenibles formulados e implementados 4

Todas las metas presentadas muestran un cumplimiento del 100%.

Con relación a la contratación ambiental se evaluaron dos contratos: 288 de 2015 suscrito y 380 de 2016.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 24  
Contratación Gestión Ambiental Evaluada

Contrato	Contratista	Objeto	Valor
288	Palmera Junior	Prestación de servicios para el control de plagas	611.156.906
380	Ingeniería Investigación Ambiental S.A.S.	recolección y aprovechamiento de los residuos que son generados en seis (6) plazas de mercado distritales	124.800.000

Fuente: Subdirección Jurídica y de contratación

### Balance Social

El informe plantea como problemática las ventas en el espacio público, lo que ocurre debido a varios factores siendo los más relevantes el económico y el educativo que aumentan la tasa de desempleo, es así como las personas a falta de oportunidades y con bajos niveles educativos, contemplan la realización de actividades en el espacio público como una forma de subsistencia. El IPES entonces describe la problemática como *“Insuficiencia de alternativas viables para generación de ingresos de la población objetivo con procesos oportunos y estructurados de formación, emprendimiento, fortalecimiento empresarial y gestión de plataformas comerciales.”*

Para mitigar la problemática planteada, el Instituto diseña programas *“dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales. Así mismo adelanta operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado”*. El IPES también tiene como objetivo la administración de 19 plazas de mercado, para garantizar la seguridad alimentaria a la población bogotana. La entidad definió 4 proyectos misionales con los cuales espera abordar la problemática identificada, los cuales son:

Proyecto 1078: Generación de alternativas comerciales transitorias. Cuyo objetivo es Generar alternativas comerciales transitorias para los vendedores informales en Bogotá que permitan dignificar su actividad económica, contribuir a mejorar su calidad de vida y disminuir las actividades informales en el espacio público. Para el 2016 se tiene las siguientes metas.

Cuadro 25  
Metas proyecto 1078

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Proyecto Inversión	Meta Proyecto	Programada 2016
<b>Proyecto 1078 Generación de alternativas transitorias comerciales</b>	1.Brindar 2.000 alternativas comerciales transitorias en Puntos Comerciales, REDEP y ZAERT	235
	2.Brindar 1.000 alternativas comerciales transitorias en ferias comerciales	258
	3.Implementar un plan de fortalecimiento administrativo y comercial para las alternativas comerciales transitorias	12.50
	4.Administrar 37 alternativas comerciales con acciones y gastos de operación, de gestión, mantenimiento e infraestructura en puntos comerciales y en la REDEP	37

Fuente: Grupo Auditor

Al revisar las metas se encuentra que la 1, no se cumplió con el 100% de la programación realizada, la cual consistía en brindar 250 alternativas comerciales transitorias y solo realizó 235, lo que muestra un incumplimiento de la meta.

Con relación a la meta 2, se superó la meta programada, en razón a que hubo mayor demanda a la ofertada por el IPES.

La meta 3 fue incumplida ya que se programó 12.50% y solo se ejecutó en un 11.43% de acuerdo al informe *“el cumplimiento de las actividades programadas en el plan de fortalecimiento comercial y administrativo, se vio afectado debido a la falta de actualización de los documentos requeridos en los procedimientos relacionados con el uso y ocupación”*.

Respecto a la meta 4, ésta hace referencia a administrar 37 puntos comerciales, por lo cual se presenta un cumplimiento del 100%.

Proyecto 1134: Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales. Cuyo objetivo es generar alternativas de ingresos a través del emprendimiento y el fortalecimiento empresarial de la población sujeto de atención. Para el 2016 se tiene las siguientes metas.

Cuadro 26  
Metas proyecto 1134

Proyecto Inversión	Meta Proyecto	Programada 2016
<b>Proyecto 1134 Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales</b>	Acompañar 880 Vendedores informales en procesos de emprendimiento y/o fortalecimiento empresarial integralmente	241
	Asignar 320 Alternativas de generación de ingresos a vendedores informales personas mayores y/o en condición de discapacidad (Emprendimiento Social-Antojitos Para Todos)	71

Fuente: Grupo Auditor

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Respecto a la meta 1 se informa que los 241 beneficiarios corresponden a:

Cuadro 27  
Beneficiarios Meta 1

Actividad	No. Beneficiarios	Fechas
Festival de Verano	7	31 de julio al 7 de agosto
Festival de Porras	4	07 al 09 Octubre
Rueda de Negocios	51	4 de noviembre
Feria navideña	178	4 al 24 de diciembre
Restaurante de Comida Típica	1	
<b>Total</b>	<b>241</b>	

Fuente Informe de Balance Social IPES

Respecto a la meta 2, que para la vigencia establecía asignar 71 alternativas de generación de ingresos, se adelantó en seis sorteos a partir de mayo 26 de 2016 donde se adjudicaron 44 módulos, durante el mes de diciembre se adelantó la perfilación de los 27 beneficiarios restantes.

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

Cuadro 28  
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 IPES estableció programas de formación cortos (inferiores a 160 horas), con los cuales pretende desarrollar y fortalecer las competencias productivas de la población objetivo. Se atendieron en la primera meta 219 hombres y 386 mujeres y en la meta 2, se formaron 38 hombres y 60 mujeres.

Al revisar la contratación suscrita para el cumplimiento de estas metas, según información suministrada por la Entidad con radicado 00110-816-012999, se encuentra que el convenio suscrito con el SENA No. 036 del 31 de octubre de 2016 con número IPES 346 del 24 de noviembre, se infiere que la capacitación

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

se inició a finales del mes de noviembre. Así mismo, el contrato 361 del 12 de diciembre de 2016, suscrito con FUMDIR se inicia el 21 de diciembre de 2016, lo que implica que su ejecución, cuyo plazo es de 5 meses, se realizó en el año 2017.

Para el cumplimiento de la meta 2, se menciona que para el proceso de formación para el empleo en el área de fundamentación en vigilancia y seguridad privada, se suscribió el CPS 345 del 24 de noviembre, con la Escuela de seguridad BERMAT, el cual se inició el día 13 de diciembre del 2016, con un plazo de 150 días.

De lo anterior se infiere, que gran parte de la capacitación impartida a los beneficiarios se adelantó durante el presente año, por lo tanto, no debió hacer parte del informe de gestión de 2016, por cuanto al ser capacitación solo se puede tener en cuenta una vez culmine ésta, de manera que se pueda conocer si hubo deserciones y finalmente cuántas personas culminaron efectivamente el curso de acuerdo a la intensidad horaria.

Con relación al presupuesto del proyecto 1130, se presentaron compromisos por valor de \$523.3 millones, de los cuales se giraron únicamente \$54.9 millones, lo que implica que gran parte de los recursos quedaron en reserva. Dentro de los conceptos de gastos presentados, los más relevantes son los de formación y capacitación para el empleo de población objetivo de la entidad, con \$221.4 millones y personal contratado para apoyar las actividades propias de los proyectos de inversión misionales de la entidad con \$196.9 millones.

Proyecto 1041: Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado. Cuyo objetivo es elevar la competitividad del sistema distrital de plazas de mercado para garantizar el cumplimiento de la función social ligada al abastecimiento y la seguridad alimentaria de la ciudad. Para el 2016 se tiene las siguientes metas.

Cuadro 29  
Metas proyecto 1041

Proyecto Inversión	Meta Proyecto	Programada 2016
Proyecto 1041 Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado	Administrar 19 Plazas de mercado para mejorar la gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo	19
	Fortalecer comercial cultural y turísticamente	2

Fuente: Grupo Auditor

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Con relación al presupuesto del proyecto 1041, se presentaron compromisos por valor de \$10.858.4 millones, de los cuales se giraron \$5.387.8 millones, lo que implica que gran parte de los recursos quedaron en reserva.

En el informe de Balance Social CBN 0021, presentado por la entidad a diciembre 2016 se relaciona la “*Tabla 7 Ejecución presupuestal 1041*”, páginas 49 y 50; en esta tabla se muestran los respectivos conceptos asignados a los gastos del proyecto 1041 con la información de la ejecución del presupuesto para la vigencia 2016 en el marco del plan “*Bogotá Mejor Para Todos*”, encontrándose la siguiente inconsistencia: En la tabla se presenta un valor de \$10.858.455.091, al realizar la suma de los ítems presentados el valor es de \$9.547.288.348 lo que implica una diferencia de \$1.311.166.743.

En el informe, en la “*tabla 8 nivel de ocupación de las plazas de mercado*”, se presenta que de los 3.975 puestos que existe en las plazas de mercado, el 73% se encuentra ocupado es decir 2.862. La población objetivo de acuerdo a la ficha EBI corresponde a 2.878 ciudadanos.

De acuerdo a lo expresado por el IPES en el informe de Balance Social, el proceso de transformación consiste en primer lugar, en cambiar la percepción negativa que la población objetivo mantiene frente a la gestión de la entidad, debido a intervenciones fallidas; en segundo lugar, lograr la confianza de vendedor que ejerce su actividad en el espacio público para que acepte y participe de los programas del IPES, los cuales hacen referencia a “*Formación y empleabilidad, emprendimiento o fortalecimiento de unidades productivas y alternativas comerciales (Quioscos, Centros Comerciales, Puntos de Encuentro y ferias institucionales)*”, con el fin de que sus ingresos se generen en una actividad productiva por fuera del espacio público, de manera que mejore su calidad de vida y la de su entorno familiar.

El IPES espera que una vez iniciado el proceso y “*después de uno o dos años de acompañamiento y asistencia técnica el resultado sea un vendedor desarrollando su proyecto de vida*”, con herramientas suficientes para impulsar su negocio de forma independiente y con visión empresarial.

Dentro del Informe de Balance Social presentado por el IPES, no se realizó la evaluación de cierre de los últimos 6 meses del Plan de desarrollo “*Bogotá Humana*”, a pesar de que la entidad ejecutó recursos por \$165.260 millones durante la vigencia 2016. Finalizó el cumplimiento de metas para los proyectos

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

604, 611, 725, 431 y 947, sin hacer una evaluación del impacto Social que tuvo cada uno de los proyectos sobre la población objetivo del IPES.

## 2.3. Control Financiero

### 2.3.1. Estados Contables

#### 2.3.1.1 Alcance y muestra de auditoría

Para el presente ejercicio de auditoría se seleccionaron las cuentas que se relacionan en el siguiente cuadro, las cuales por su representatividad pudieron determinar la razonabilidad o no de los Estados Financieros presentados por el IPES, con corte a 31 de diciembre de 2016.

Cuadro 30  
Muestra seleccionada para auditoría  
Fecha de corte: 31 de diciembre de 2016

Cifras expresadas en pesos

CUENTA	NOMBRE	SALDO A 31/12/2016
111000	Depósitos en instituciones financieras	13.569.833.293
142400	Recursos entregados en administración	5.164.143.978
150000	Inventarios	975.554.663
160000	Propiedad, planta y equipo	30.640.534.586
191500	Obras y mejoras en propiedad ajena	8.580.440.042
199900	Valorizaciones	19.460.370.591
245300	Recursos recibidos en administración	6.874.627.635
271005	Litigios y demandas	3.491.152
912000	Litigios y demandas	32.203.658.048

Fuente: Estados financieros IPES a 31 de diciembre de 2016.

Estas cuentas representan el 85% y 62% del total del activo y del pasivo respectivamente.

#### 2.3.1.2 Resultados Factor Estados Contables

En el siguiente cuadro, se muestran las variaciones que presentaron los grupos de activo, pasivo y patrimonio, por el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2015 y el 31 de diciembre de 2016.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 32  
Composición del Balance General  
A 31 de diciembre de 2015 y 2016

Cifras expresadas en pesos

CÓDIGO	CUENTA	SALDO A 31/12/2015	SALDO A 31/12/2016	VARIACIÓN	
				\$	%
1	ACTIVO	83.612.205.832	82.247.297.102	-1.364.908.730	-1.6
2	PASIVO	11.735.978.934	11.107.608.115	-628.370.819	-5.4
3	PATRIMONIO	71.876.226.898	71.139.688.987	-736.537.911	-1.0

Fuente: Estados Financieros IPES a 31 de diciembre de 2015 y 2016

Cuenta: Depósitos en instituciones financieras

2.3.1.2.1 Hallazgo administrativo, por falta de conciliación de saldos en cuentas bancarias.

Durante la vigencia 2016, el IPES adelantó el proceso de depuración de partidas pendientes por conciliar en sus conciliaciones bancarias; sin embargo, a 31 de diciembre de 2016 se evidencia partidas que en su gran mayoría corresponden a las vigencias 2008 a 2011, pendientes por conciliar en las siguientes cuentas:

Cuadro 33  
Partidas pendientes por depurar en cuentas bancarias  
A 31 de diciembre de 2016

Valor expresado en pesos.

INSTITUCIÓN FINANCIERA	NUMERO CUENTA	FECHA DE SALDOS	SALDO POR DEPURAR
Davivienda	0098-0013132-9	Septiembre y octubre de 2009	2.551.618
Davivienda	0060-6999800-0	transferencias vigencia 2010	5.601.329.688
Davivienda	0098-0012100-7	vigencias 2008 a 2011 y 2014	9.471,139
Total Saldos por depurar			5.613.352.445

Fuente:

Se destaca que no obstante la cuenta número 0060-6999800-0 de Davivienda, figura con saldo cero en los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2016; por ser la cuenta recaudadora de las transferencias, es la que tiene el mayor porcentaje de partidas por depurar.

Lo anterior contraviene lo establecido en los literales “ e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos” de la ley 87 de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1993, y son originadas por deficiencias y/o errores en el proceso de migración de la información al SIAFI.

En total las partidas antiguas pendientes de depurar suman \$5.613.352.445 que representan el 41,36% del saldo registrado a 31 de diciembre de 2016, en la cuenta 111000 - Depósitos en instituciones financieras, la anterior situación genera incertidumbre en las cuentas por pagar a nivel de terceros, las cuales se encuentran pendientes de identificación y registro.

#### Valoración Respuesta

Examinados los saldos de cuentas bancarias, se verificaron las revelaciones hechas por la administración en las notas a los Estados Contables, y se pudo constatar el proceso de conciliaciones, estableciendo que el saldo de la cuenta la cuenta Davivienda 0060-6999800-0 es una cuenta creada para el manejo de las transferencias, a 31 de diciembre de 2016 presenta saldo -0- pero el valor observado \$5.601.329.688, pendiente de conciliar corresponde a la vigencia 2010, por lo tanto, se configura hallazgo, por el valor pendiente de conciliar en las cuentas bancarias por \$5.613.352.445.

#### Cuenta 150000 Inventarios

2.3.1.2.2 Hallazgo administrativo, por indebida clasificación y revelación de inmuebles.

A diciembre 31 de 2016, el IPES presenta en la cuenta 151000 -mercancía en existencia- un saldo por valor de \$975.554.662,57, que corresponde a \$616.390.228,57 del predio denominado Centro Comercial Caravana y \$359.164.434, del centro comercial Capuchina.

Frente al valor registrado en contabilidad por concepto del Centro Comercial Caravana, se tiene que fue contabilizado en esta cuenta debido a que entre los meses de octubre de 1994 a febrero de 1995, Fondo de Ventas Populares (Hoy IPES) suscribió con los comerciantes 284 promesas de compraventa, sobre los locales comerciales ubicados en el sótano, primer, segundo y tercer piso del inmueble, sin embargo en sentencia proferida el 11 de abril de 2007, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se tiene que dichas promesas de compraventa carecían de validez jurídica.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Teniendo en cuenta que estos inmuebles a 31 de diciembre de 2016, pertenecen al Fondo de Ventas Populares (Hoy IPES), y que tanto por su naturaleza (bienes fiscales), como por la normatividad vigente sobre la venta de bienes fiscales (Numeral 3º de artículo 313 de la CP, desarrollado mediante la Ley 1551 de 2012 Artículo 18 parágrafo 4º numeral 4. Enajenación y compra venta de inmuebles), no se encuentran disponibles para la venta y por lo tanto no deben ser presentados ni revelados en esta cuenta.

La anterior situación incumple lo establecido en los numerales 103 (Confiabilidad) y 104 (Razonabilidad) de las características Cualitativas de la Información Contable Pública descrita en el Plan General de Contabilidad pública, y originada por fallas en el control, registro y gestión y que debe ejercer la Entidad sobre los de bienes puestos a su disposición, ocasionando que la cuenta 150000 se encuentre sobreestimada en \$616.390.228,57, subestimando en el mismo valor la cuenta 160000 – propiedad, Planta y equipo.

Valoración Respuesta

Se ratifica la observación como hallazgo administrativo teniendo en cuenta que el IPES en su respuesta manifiesta que “...Se reclasificará el inmueble a la cuenta de Activos fijos – Propiedad Planta y Equipo, en el periodo de mayo 2017.”

*Cuenta Propiedad, planta y equipo.*

2.3.1.2.3. Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en el proceso de legalización de inmuebles.

A diciembre 31 de 2016, el IPES presenta en el grupo Propiedad, Planta y Equipo de su Balance General, edificaciones pendientes por legalizar (cuenta contable 164028), por un monto de \$504.519.861,76 los cuales no presentan movimiento alguno desde diciembre de 2007, como se relacionan en el siguiente cuadro:

Cuadro 34  
Inmuebles pendientes por legalizar  
A 31 de diciembre de 2016  
Cifras expresadas en pesos

Descripción	Valor
Flores de la 68	421.471.302,76
Monserrate	19.958.192,00
Cuatrovientos	63.090.467,00
Total	504.519.961,76

Fuente: Estados financieros IPES a 31 de diciembre de 2016

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

La anterior situación evidencia falta de resultados en la gestión del IPES en su proceso de legalización de estos bienes; adicional a lo anterior, en notas a los estados financieros no se revela las gestiones jurídicas realizadas por la Entidad en el último año, tal como lo establece el instructivo 003 de diciembre de 2016 expedido por la Contaduría General de la Nación donde en su numeral 1.2.3 establece: “...Así mismo, identificara si existen inmuebles pendientes por legalizar, con el propósito de adelantar las acciones jurídicas a que haya lugar para la obtención de la titularidad de los mismos e indicará, en las notas específicas: Clase y número de bienes en esta condición y las gestiones jurídicas realizadas en el último año.” (Subrayado nuestro), de igual forma se incumplen el literal f del artículo 2º de la ley 87 de 1993 así como el numeral 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.....

La anterior situación genera incertidumbre en cuanto a la propiedad del inmueble.  
Valoración Respuesta

Teniendo en cuenta que el IPES en su respuesta manifiesta que: “...*la entidad no debe legalizar la titularidad sobre la propiedad de los referidos inmuebles, toda vez, que como ya se indicó, éstos son de propiedad de una entidad distinta al IPES.*” y que en la misma no anexó soportes que permitan evidenciar las actuaciones jurídicas para su legalización; se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que si no son bienes de la entidad no deben figurar en los Estados Financieros del IPES y si estos inmuebles están siendo utilizados por la Entidad para cumplir su misión, se debe procurar por su legalización.

2.3.1.2.4. Hallazgo Administrativo, por la no activación de inmuebles.

A diciembre 31 de 2016, existen inmuebles que a pesar de estar siendo utilizados y administrados por IPES, no han sido registrados de acuerdo a su naturaleza en sus estados financieros, como es el caso de las diecinueve (19) plazas de mercado.

La anterior situación incumple el numeral 166 del Plan General de Contabilidad Pública, relacionada con las normas relativas a los activos, en cuanto al reconocimiento de la propiedad, planta y equipo, generando incertidumbre en cuantía indeterminada en las cifras presentadas por el IPES, en sus estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2016.

Valoración Respuesta

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Se acepta parcialmente la respuesta dada por el IPES, sin embargo, se ratifica la observación como hallazgo administrativo en lo referente a las diecinueve plazas de mercado teniendo en cuenta que el IPES en la misma manifiesta que: “...éstas serán reconocidas por el IPES, una vez se cuente con los avalúos comerciales y se de implementación al nuevo marco normativo contable para entidades del gobierno.”

2.3.1.2.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, por inconsistencias en el registro, control y administración de los bienes en las cuentas que conforman la Propiedad, Planta y Equipo.

A diciembre 31 de 2016, el IPES presenta en el Balance General, dentro de la cuenta propiedad planta y equipo, los siguientes saldos de inmuebles así:

Cuadro 35  
Conformación de las cuentas de inmuebles del IPES  
A 31 de diciembre de 2016

Cifras expresadas en pesos

CUENTA	NOMBRE CUENTA	SALDO A 31/12/2016
160505	Terrenos en uso permanente sin contraprestación	224.933.000
161501	Construcciones en curso - Edificaciones	1.189.988.319
164002	Edificaciones - Oficinas	277.154.172
164027	Edificaciones pendientes de legalizar	504.519.961
164028	Edificaciones de uso permanente sin contraprestación	9.330.259.398
168201	Propiedad de inversión - Terrenos	5.428.003.803
168202	Propiedad de inversión - Edificaciones	17.328.250.939
168290	Propiedad de inversión – Otras propiedades de inversión	8.010.928.508
Subtotal		42.294.038.100
Menos - Depreciación Acumulada - Edificaciones		-5.391.682.592
Menos - Provisión para protección de Propiedad planta y equipo		-7.491.782.825
Total Propiedad, planta y equipo		29.410.572.683

Fuente: Estados financieros IPES a 31 de diciembre de 2016

Una vez analizadas estas cuentas se detectaron las siguientes inconsistencias:

Falta de conciliación entre los saldos contables frente a los registros del área de almacén.

El IPES en notas a los Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2016, y específicamente la nota número (7) PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO, manifiesta: “...se evidencia inconsistencias que a la fecha no han sido subsanadas, faltantes y sobrantes que no se han subsanado, existiendo incertidumbre sobre los bienes inmuebles a cargo de la Entidad...”

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

A diciembre 31 de 2016, El IPES no realizó una conciliación entre el área de contabilidad, y el almacén de la Entidad (área encargada el control de los inmuebles), con el objeto de obtener los saldos reales, evidenciar las diferencias, y realizar los ajustes de las cuentas que conforman los inmuebles de la Entidad; esto a pesar que el área contable prepara un documento llamado conciliación de saldos pero sin el concurso del área de almacén. Lo anterior incumple el numeral 1.2.2. *Conciliación entre las áreas de la Entidad que generan información contable del instructivo 002 del 21 de diciembre de 2016, expedido por la Contaduría General de la Nación.*

Inmuebles contabilizados como construcciones, sin separar el valor de los terrenos sobre los cuales se realizó la Depreciación en forma global.

A diciembre 31 de 2016, el IPES tiene registrados en su Balance General inmuebles que a pesar de tener como componente el terrenos, están registrados globalmente como construcciones, situación que genera que se esté realizando la depreciación sobre el valor total, sin separar el valor del terreno, (Bien no depreciable).

Como es el caso de los siguientes inmuebles:

- 1- Predio Centro Comercial Supercentro 61 DIRECCION Calle 61 No. 13-10/28 y Carrera 13 No. 61-05/09.
- 2- Predio Dirección carrera 38 No.10-21 – CRETA
- 3- Predio Dirección carrera 38 10 A -25 BIBLOS
- 4- Predio Centro Comercial Mini centro DIRECCION Carrera 13 No. 60-29.
- 5- Predio Dirección ED. Calle 12 No.9-66
- 6- Centro Comercial Punto 99 - Fontibón

De igual forma aparecen predios a los que le falta contabilizar la construcción como es el caso de los siguientes:

- 1- Inmueble 20 de julio carrera 6 21 98
- 2- Inmueble Paloquemao Calle 19 22 20
- 3- Inmueble Calle 19 9 64 Barrio las Nieves

Esta situación incumple el numeral 171 del Plan General de Contabilidad Pública que cita “...No son objeto del cálculo de depreciación los terrenos, los bienes muebles en bodega...”

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Construcciones en curso dadas al servicio

A diciembre 31 de 2016, en la cuenta 160501- construcciones en curso figura el valor de \$1.189.988.319 pesos, que corresponde a módulos dados al servicio en los puntos comerciales denominados Quirigua y Flores calle 26, no obstante haberse entregado para el uso y utilización por parte de los comerciantes, estos inmuebles aún permanecen en la cuenta construcciones en curso.

Lo anterior, sobreestima la cuenta 161501 por valor de \$1.189.988.319, y subestima la cuenta 168200 Propiedades de inversión en el mismo valor.

No actualización de los valores de los inmuebles de la entidad así como de la provisión para protección de propiedad planta y equipo.

Desde el año 2010, no se actualiza el costo histórico de las propiedades planta y equipos del IPES, lo que no permite una medición confiable de los valores registrados por estos activos, incumpliendo así lo establecido en el numeral 166 del acápite propiedad, planta y equipo descrito en el Plan General de Contabilidad Pública.

La anterior situación, afecta de igual forma la cuenta 169500 – Provisión para protección de Propiedad, Planta y Equipo, la cual presenta un saldo crédito a 31 de diciembre de 2016 de \$7.491.782.925,34 valor que debe ser ajustado una vez se realicen los avalúos establecidos en la normatividad vigente.

Fallas en el registro y clasificación.

En la cuenta 168290, el IPES tiene registrado a 31 de diciembre de 2016 como Propiedades de Inversión el valor de \$8.010.928.508 ; hace parte de este saldo el valor de \$251.249.715 que según las notas a los Estados financieros “...Corresponde a contenedores modulares ecológicos para la reubicación temporal de la población sujeto de atención...”. Se observa que estos bienes no son inmuebles tal como lo señala la descripción y dinámica de esta cuenta, en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, por el contrario son bienes muebles a los cuales se les debe dar un tratamiento contable diferente a los bienes inmuebles.

Lo anterior incumple lo establecido en el numeral 174 del capítulo 2.9.1.1 Normas Técnicas Relativas a los Activos que cita: “...Las propiedades planta y equipo deben

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

*reconocerse y revelarse de acuerdo con su naturaleza y capacidad de desplazamiento, en muebles e inmuebles...”*

Las anteriores observaciones evidencian debilidades en el sistema de control interno de la Entidad, deficiencias en el proceso de identificación, cuantificación, registro y revelación de las operaciones económicas del IPES, generando incertidumbre en la cifra presentada en la cuenta 164000 de los Estados Financieros en cuantía de \$29.410.572.683, por cuanto no permite conocer el valor real de estos bienes a 31 de diciembre de 2016.

#### Valoración Respuesta

Una vez analiza la respuesta dada por el IPES se concluye:

1. No anexaron los documentos necesarios donde se evidencie que se presentaron conciliaciones entre las áreas de almacén y contabilidad.
2. En cuanto a los inmuebles registrados en forma global sin separar el terreno, se acepta lo relacionado con el predio denominado plazoleta 20 de julio, sin embargo, los demás inmuebles presentan la condición observada en el informe preliminar.
3. En cuanto a las construcciones en curso el IPES en su respuesta manifiesta: *“...En relación con el Punto Comercial Flores Calle 26, el valor registrado corresponde al valor pendiente de legalización y en consecuencia su correspondiente liquidación. Una vez se surta el trámite anterior, se procederá al traslado de la cuenta de Construcción en Curso a la cuenta de Mobiliario Urbano. En relación con el Punto Comercial Quirigua, se adelanta la consecución de la documentación soporte que permita la legalización de los recursos.”*; por lo que se concluye que a 31 de diciembre se encuentra pendientes por legalizar.
4. No se efectuaron avalúos de inmuebles tal como lo establece la norma, lo cual fue ratificado por el IPES en su respuesta cuando cita: *“...Bajo el nuevo marco normativo, se actualizará el valor de los bienes con base en los resultados de los referidos avalúos comerciales y se eliminará el concepto de provisión.*
5. En cuanto a los contenedores ecológicos clasificados como propiedad de inversión, la entidad manifiesta en su respuesta que: *“...los bienes no se encuentran mal clasificados ni registrados, dado que la naturaleza de los mismos, aplica a la clasificación de la cuenta contable en la que se encuentran.”*, sin embargo, la descripción de esta cuenta establecida en el numeral 2.1.2 de Manual de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública establece; *“representa el valor de los inmuebles de propiedad de la entidad contable pública adquiridos a cualquier título, que estén destinados a generar ingresos como producto de su arrendamiento.”* Como quiera que no son inmuebles no están registrados de acuerdo a su naturaleza.

Por las consideraciones anteriores, se ratifica la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.3.1.2.6 Hallazgo administrativo, por la no baja de inmuebles transferidos y/o entregados.

A diciembre 31 de 2016, el IPES presenta bienes inmuebles que a pesar de haberse vendido y/o entregado a otra entidad, aún se encuentran registrados como propiedad planta y equipo de la Entidad.

Tal es el caso de los siguientes inmuebles

- Carrera 9 A 62 79 Predio devuelto al IDU, sin embargo, figura en contabilidad por valor de \$139.379.000.

- Carrera 24 Bis 45 21 s Lote 31 Manzana 42 Barrio Santa Lucia, vendido por el IPES mediante escritura 1765 del 22/10/2012, notaria 45, y aun figura en contabilidad por valor de \$351.592.124.

Lo anterior incumple el numeral 24 del capítulo III del procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionados con la propiedad planta y equipo, establecidos en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública. Situación generada por debilidad en el sistema de control interno de la entidad, y deficiencias en el control y registro de los inmuebles, originando que las cuentas números 160505, 168201 y 168202 se encuentren sobreestimadas en \$139.379.000, \$28.713.000 y \$322.897.124 respectivamente, al igual que la cuenta 320801 – Capital fiscal por valor de \$490.989.124.

Valoración Respuesta

Se ratifica como hallazgo administrativo, teniendo en cuenta que el IPES en su respuesta no controvierte lo observado por este Ente de Control.

2.3.1.2.7 Hallazgo administrativo, por el no registro de inmuebles entregados por el DADEP.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Los siguientes inmuebles de propiedad del Distrito Capital que fueron entregados por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, al IPES., a 31 de diciembre de 2016, no figuran en los Estados Financieros de la Entidad.

Cuadro 36  
Inmuebles entregados por el DADEP al IPES.  
A 31 de diciembre de 2016

Cifras expresadas en pesos

Rupi	Ciudad	Dirección predio	No Matricula	Código CHIP	Fecha de entrega	No contrato	Vr Terreno	Vr Construcción
2318	Bta.	Tv 21 A 21 A 65 S	50S-108/4675	AAA00112EMSY	04-04-2005	328-05	36.340.	0
2566	Bta.	Cl 19 9 68	50C-00238167	AAA0029P25Y	29-07-2007	14A-07	887.421	0
2273	Bta.	Cl 12C 8 - 53	50C-00116964	AAA0032EDHY	31-05-2005	332-05	6.065.520	758.455.135
2440	Bta.	Kr 11 11 73	50C-00302845	AAA0030PPKC	02-09-2004	247-04	529.078.097	386.060.711
1510-13	Bta.	Kr 102 AC 80 estacionamiento	50C-1492398	0	01-12-2005	372-05	210.100.000	0
Subtotales							746.131.038	1.144.515.846
<b>TOTAL</b>								<b>1.890.646.884</b>

Fuente: Oficio DADEP radicado 20173050043851 del 3 de abril de 2017

Lo anterior incumple lo establecido en el numeral 25 del capítulo III – Procedimiento Contable para el Reconocimiento y Revelación de hechos relacionados con las propiedades planta y equipo - del Manual de Procedimientos Contables del Plan General de Contabilidad Pública, al igual que el numeral 1.2.4, del instructivo 002 del 21 de diciembre de 2016, emitido por el Contador General de la República.

Situación que se da por fallas en el proceso de reconocimiento y registro de bienes por parte del IPES y que genera que las cuentas 168200 se encuentre subestimada en \$1.890.646.884, al igual que la cuenta de patrimonio número 325500 en el mismo valor.

#### Valoración Respuesta

Se ratifica la observación como hallazgo administrativo, toda vez que el IPES en su respuesta no anexa documentación soporte sobre el registro contable de los inmuebles relacionados en la misma.

## Cuenta Otros activos

### 2.3.1.2.8 Hallazgo administrativo por no registro de amortizaciones en obras y mejoras en propiedad ajena.

En la cuenta 191502, del activo del IPES con corte a 31 de diciembre de 2016, se tiene registrado el valor de \$8.412.729.614, correspondiente a obras por concepto de recuperación, adecuación y mantenimiento realizados a diferentes plazas de mercado en diferentes vigencias, sin embargo, estas no han sido objeto de amortización tal como lo establece el Manual de Procedimientos del Plan General de Contabilidad Pública, que cita: “... *Las obras y mejoras en propiedad ajena deben amortizarse durante el periodo menor que resulte, entre la vigencia del contrato que ampare el uso de la propiedad, o de la vida útil estimada de los bienes producto de las adiciones o mejoras realizadas.*”

La anterior situación se origina, por debilidades en el proceso de registro y control de las operaciones contables, conllevando a que la cuenta 191502 se encuentre sobreestimada en \$8.412.826.614, al igual que la cuenta 327006, amortización de otros activos en el mismo valor.

### Valoración Respuesta

Se ratifica la observación como hallazgo administrativo, por cuanto el IPES en su respuesta no controvierte los argumentos presentados por este Ente de Control en el informe preliminar.

### 2.3.1.2.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no realización de los avalúos.

El IPES en su Balance General con corte a 31 de diciembre de 2016, no presenta un valor actualizado y/o avalúo vigente de la totalidad de sus inmuebles; es de tener en cuenta que los últimos avalúos realizados por la Entidad corresponden las vigencias 2004 y 2010; solo hasta el 17 de noviembre de 2016 mediante el contrato 338 suscrito con el Departamento Administrativo de Catastro, con un plazo de ejecución de cuatro (4) meses, se contrató la realización de los avalúos comerciales a los inmuebles de la entidad, sin embargo, el acta de inicio se suscribió hasta el día 4 de enero de 2017, situaciones por las cuales no se actualizaron los valores de los inmuebles a 31 de diciembre de 2016.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Lo anterior incumple lo establecido en los numerales 18 (actualización), 19 (Registro) y 20 (Frecuencia), de Capítulo III –Procedimiento Contable para el Reconocimiento y Revelación de hechos relacionados con las propiedades planta y equipo - del Manual de Procedimientos Contables del Plan General de Contabilidad Pública, donde se cita entre otros aspectos que el valor de las propiedades, planta y equipo, es objeto de actualización mediante la comparación del valor en libros con el costo de reposición o valor de realización y que ésta, debe efectuarse con periodicidad de tres (3) años a partir de la última realizada. De igual forma se incumple el numeral 1.2.1. “Análisis, verificación y ajuste” del Instructivo 002 del 21 de diciembre de 2016, expedido por la Contaduría General de la Nación.

En materia disciplinaria se contraviene lo establecido en el numeral 3 del artículo 3º de la Ley 734 de 2002, situación generada por falta de gestión por parte del IPES, generando incertidumbre en la cuenta 199900 – Valorizaciones.

#### Valoración Respuesta

Se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que el IPES en su respuesta ratifica lo observado por este ente de control cuando cita: “...la entidad realizó avalúos comerciales durante las vigencias 2004 y 2010, sin evidenciarse actualización en las vigencias posteriores.”

2.3.1.2.10 Hallazgo administrativo por falta de registro de la información de los procesos judiciales los cuales no fueron incluidos en su totalidad en el aplicativo SIPROJ WEB.

A 31 de diciembre de 2016, el IPES solo registro veinte (20) de los veintinueve (29) procesos judiciales que cursaban en su contra, incumpliendo con lo establecido en el Decreto 654 de 2011, en lo referente a actualización del *SIPROJ WEB* y el artículo 2º literales d) y e) de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior, dado que la entidad no contaba con la memoria institucional de los procesos judiciales por lo que se tuvo que recopilar toda información correspondiente a los mismos para poder incorporarlos al sistema y algunos se encontraban en el despacho, tampoco existe un procedimiento aprobado mediante acto administrativo para el manejo de dichos procesos.

En consecuencia, al corte de la auditoria la entidad desconocía el número y monto de la totalidad de los procesos que cursaban en contra de la Entidad, por cuanto

solamente se valoraron y contabilizaron 20 procesos que dando pendientes nueve.

### Valoración Respuesta

Durante la vigencia 2016 de las cuatro valoraciones que debieron hacer los abogados a los procesos que cursaban en contra de la entidad como lo ordena el Decreto Distrital 654 de 2011, Art. 112 literal 9º, solo se obtuvo evidencia de lo correspondiente a los tres últimos trimestres, situación que impidió hacer seguimiento en un momento dado a las actuaciones procesales en desarrollo de la actividad litigiosa y por ende a realizar los registros en las respectivas cuentas de control. Así mismo, con corte al 31 de diciembre de 2016, el IPES no contaba con un procedimiento interno aprobado por acto administrativo que permitiera establecer las responsabilidades de los servidores públicos en relación con el trámite que se debe dar a los litigios y demandas que cursaban en contra del IPES. Por lo anterior, se ratifica la observación como hallazgo administrativo.

### 2.3.2. Control Interno Contable

Los hallazgos establecidos en el componente de Estados Contables, afectan directamente el grado de cumplimiento del Control Interno Contable de la Entidad, generando riesgo en la calidad de la información contable presentada.

A continuación se presentan las deficiencias de control detectadas en la presente auditoria en cuanto a la identificación, clasificación, registro y revelación de los hechos contables por parte del área encargada de su registro.

*Identificación:* Esta actividad la constituyen los hechos o transacciones que afectan la estructura financiera, económica o social y por lo tanto deben ser objeto de reconocimiento y revelación.

- Existen activos a 31 de diciembre de 2016, que aunque siendo amortizables no son objeto del tratamiento establecido por la Contaduría General de la Nación.
- Algunas de los inmuebles que presenta el IPES en su propiedad, planta y equipo con corte a 31 de diciembre de 2016, están contabilizados por un valor global, es decir no se registraron por separado los valores de la construcción de los valores del terreno, por lo que se viene realizando la depreciación en forma global.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- No se actualizan los valores de la propiedad, planta y equipo de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública.
- Existen condiciones de orden jurídico sobre algunos inmuebles que presenta la Entidad, en sus estados financieros, que afectan la certidumbre e integridad de los saldos reportados por el IPES a 31 de diciembre de 2016.
- Existen inmuebles que no se encuentran registrados en contabilidad.
- A pesar de que las conciliaciones bancarias se hacen mensualmente, no obstante existen saldos antiguos por conciliar y depurar.

*Clasificación:* Actividad que de acuerdo con las características del hecho, transacción u operación, determina en forma cronológica su clasificación conceptual según el Catálogo General de Cuentas.

- Algunos valores registrados en las subcuentas de la Propiedad, planta y equipo, del IPES con corte a 31 de diciembre de 2016, no guardan relación con su procedencia, como por ejemplo los contenedores modulares ecológicos, fueron registrados como propiedad de inversión.

*Registro y Ajustes:* Actividad en la que se elaboran los comprobantes de contabilidad y se efectúan los registros en los libros respectivos. Corresponde también a la verificación de la información producida durante las actividades precedentes del proceso contable, para corroborar su consistencia y confiabilidad, previo a la revelación en los estados, informes y reportes contables, para determinar así las cifras sujetas a ajustes y/o reclasificaciones, los cuales deben registrarse atendiendo lo dispuesto en el Régimen de Contabilidad Pública.

- El IPES no cuenta con un módulo y/o aplicativo de cartera para el registro y control de las cuentas de cobro por el uso, y/o aprovechamiento de los espacios en plazas de mercado, puntos comerciales y quioscos, utilizan una base de datos.
- No se valoraron y registraron la totalidad de procesos judiciales que cursaban en contra de la entidad a la fecha de corte.

*Revelación:* Es la etapa que sintetiza y representa la situación, los resultados de la actividad y la capacidad de prestación de servicios o generación de flujos de recursos en estados, informes y reportes contables confiables, relevantes y comprensibles.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

- La nota a los Estados Financieros número 6 sobre Inventarios, presentada por el IPES con corte a 31 de diciembre de 2016, no revela la situación financiera ni permite la adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la cuenta.
- Se evidenció que el estado jurídico de los inmuebles pendientes de legalización, a pesar de ser necesaria su publicación y explicación, no fueron objeto de revelación, en las notas a los Estados Contables a 31 de diciembre de 2016.

Como resultado de los criterios de calificación según el formulario 2 *“Evaluación del Sistema de Control Interno Contable”*, se concluye que es NO CONFIABLE.

### 3. OTROS RESULTADOS

#### 3.1 Seguimiento a pronunciamientos

Dentro del proceso auditor no se realizaron seguimientos a los pronunciamientos de la Entidad.

#### 3.2 Atención de quejas

En concordancia con el ejercicio de la participación ciudadana enmarcada en la Constitución Nacional, artículo 23, el equipo auditor recibió insumos frente a inquietudes, quejas y reclamos de la ciudadanía, en los siguientes aspectos:

3.1.1 Derecho de petición 1212-17 radicado 1-2017-11867 del 24 de mayo de 2017 Proceso 881553.

El signatario elevó derecho de petición ante la Contraloría General de la Nación, el cual fue remitido por competencia a este Organismo de Control, donde referencia la situación de la población de los vendedores informales que se encontraban ubicados en San Victorino para el año 2005 y solicita se investigue el convenio interadministrativo 1725 del 22 de junio de 2007, suscrito por el Instituto para la Economía Social IPES y la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá - ERU, ésta Contraloría dio respuesta parcial mediante radicado 2-2017-12523 del 15 de junio de 2017, donde se le informa que una vez concluya el proceso auditor, en el que se adelanta la evaluación de dicho convenio, se enviará copia del informe al peticionario.

#### 3.3 Beneficios de Control Fiscal

No se establecieron beneficios del control fiscal durante el proceso auditor.

#### 4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	25		2.1.3.1    2.1.3.3    2.1.3.4 2.1.3.5    2.1.3.6    2.1.3.7 2.1.3.8    2.1.4.8.1    2.2.1.1 2.2.1.2    2.2.1.3    2.2.1.4 2.2.1.5    2.2.1.6    2.2.1.7 2.3.1.2.1    2.3.1.2.2    2.2.1.2.3 2.3.1.2.4    2.3.1.2.5    2.3.1.2.6 2.3.1.2.7    2.3.1.2.8    2.3.1.2.9 2.3.1.2.10
2. DISCIPLINARIOS	7		2.1.3.1    2.1.3.5    2.1.3.6 2.1.3.7    2.1.3.8    2.3.1.2.3 2.3.1.2.5    2.3.1.2.9
3. PENALES	N/A		
4. FISCALES	1	\$773.228.652	2.1.3.1