

INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 282

INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL-IPES

Período Auditado 2012-2016

DIRECCIÓN SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO,
INDUSTRIA Y TURISMO

Bogotá, Enero de 2017

INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL -IPES

Contralor de Bogotá	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Directora Sectorial de Fiscalización	Grace Smith Rodado Yate
Asesor	Martha Sol Martínez Bobadilla
Gerente	Fanny Esperanza Díaz Tamayo

Equipo de Auditoría:

Luz Marina Bernal Piñeros	Profesional Universitario 219 03
Edgar Antonio Ruiz Soste	Profesional Universitario 219 03
Jesús Eduardo Sarmiento Torres	Profesional Universitario 219 03
José Raúl Sacristán Avilés	Profesional Especializado 222-07(e)

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORIA DE DESEMPEÑO	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
3.1. GESTION CONTRACTUAL	9
3.1.1. Cartera	9
3.1.1.1 <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, por concepto de prescripción de cartera y acuerdos de pago por valor de \$823.950.197.</i>	9
3.1.1.2 <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, por la no legalización de los contratos de arrendamiento para el uso de bienes fiscales (Plazas de mercado, Puntos Comerciales y Quioscos), por valor de \$3.486.543.249.....</i>	12
3.1.1.3 - <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, por deficiente gestión y administración del Instituto para la Economía Social sobre la propiedad y legalidad de los locales comerciales del Inmueble Centro Comercial Caravana, por valor de \$851.400.000.</i>	19
3.1.1.4 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por tener el IPES en sus cuentas recursos provenientes de promesa de contratos de compraventa de locales del Centro Comercial Caravana que no se perfeccionaron.</i>	26
3.1.1.5 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por tener el IPES gestores nombrados para la administración de los trece (13) locales de su propiedad y pagar cuotas de administración a un particular.....</i>	27
3.1.1.6. <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por pago de intereses moratorios y reconexiones de servicios públicos, por valor de \$45.548.973.....</i>	29
3.1.2. OCUPACION Y APROVECHAMIENTO	31
3.1.2.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el bajo nivel de ocupación y aprovechamiento de bienes de uso público.</i>	31
3.1.2.2. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria- por uso de parqueadero dentro de la plaza de mercado del Doce de Octubre.....</i>	33

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.1.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por beneficiarios con más de 2 puntos en la plaza de mercado. ¡Error! Marcador no definido.

4. ANEXOS	37
ANEXO 1: CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	37
ANEXO 2: CUENTAS DE COBRO Y ACUERDOS DE PAGO DONDE OPERA EL FENÓMENO DE LA CADUCIDAD (Cd 1).....	38
ANEXO 3: CUENTAS DE COBRO REGISTRADAS EN CUENTAS DE ORDEN POR CARECER DE TITULO EJECUTIVO (Cd 2).....	38
ANEXO 4: CERTIFICADOS DE MATRÍCULAS INMOBILIARIAS LOCALES COMERCIALES CENTRO COMERCIAL CARAVANA (Cd 3).....	38
ANEXO 5. PAGO DE INTERESES MORATORIOS Y RECONEXIONES	38
ANEXO No. 6. BENEFICIARIOS CON MAS DE DOS PUNTOS DE VENTA ASIGNADOS EN PLAZAS.....	38

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctor

MARIA GLADYS VALERO VIVAS

Directora General

Instituto para la Economía Social IPES

Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Instituto para la Economía Social IPES, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos por concepto del recaudo de cartera por el uso y aprovechamiento de los espacios en plazas de mercado, puntos comerciales y quioscos, durante las vigencias 2012 a 30 de junio de 2016.

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

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

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

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

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

Durante el periodo a evaluar (Vigencias 2012 a junio de 2016) se tomó como muestra las cifras registradas en los estados financieros por el uso y aprovechamiento de totalidad puntos de venta, módulos y/o locales comerciales ubicada en las plazas de mercado, puntos comerciales y quioscos administrados por el IPES, correspondientes a las cuentas: 147006 (Deudoras), 148090 (Provisión para deudores), 839001 (Cuentas de Orden) y 839090 (Otras cuentas deudoras).

Los criterios para seleccionar la muestra se basaron en los siguientes aspectos: La representatividad de las cifras con respecto a los Estados Financieros, la antigüedad de las cuentas de cobro y/o acuerdos de pago, gastos generados para su funcionamiento y soportes jurídicos de los derechos generados por el uso y aprovechamiento económico de los bienes fiscales.

Como resultado de la presente auditoria, se evidenció una gestión ineficaz, ineficiente e inoportuna durante el periodo evaluado, por parte de las diferentes administraciones del IPES, al no adelantar dentro de los términos legales, las acciones de cobro persuasivo y/o coactivo perdiendo el derecho a reclamar los dineros adeudados por el uso y aprovechamiento de los espacios en plazas comerciales, puntos comerciales y quiscos, en cuantía de \$823.950.197. Así mismo por la no legalización de contratos de uso administrativo y aprovechamiento económico se evidencio una pérdida de recursos en cuantía de \$3.486.543.249.

De otra parte, el desconocimiento por parte del IPES de la situación jurídica de 258 locales ubicados en el Centro Comercial Caravana, los cuales aparecen en la oficina de instrumentos de registros públicos, como propiedad del Fondo de Ventas populares (Hoy IPES), ha permitido que estos bienes vengán siendo usufructuados y administrados por particulares, por lo que se configuró un detrimento al patrimonio en cuantía de \$851.400.000

La deficiente gestión de la Entidad, en el pago oportuno de sus obligaciones, ha permitido que se cancelen dineros por intereses de mora y reconexiones de servicios públicos en cuantía de \$45.548.973. Así mismo, se evidenció que algunas plazas de mercado presentan bajos niveles de ocupación, sin que el IPES, tome las acciones administrativas para beneficiar la población a las cual va dirigida y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

contribuya así a cumplir con uno de los objetivos del IPES que es la generación de empleo y sustento de muchas familias.

Una vez revisada la respuesta dada por la Entidad al informe preliminar de auditoria, se determinó retirar la incidencia fiscal del hallazgo número 3.1.1.5, así mismo se retiró la observación 3.1.2.4, del informe preliminar, en razón a que se aceptaron los argumentos presentados por la entidad.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control, en la Resolución Reglamentaria 069 de 2015.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados, inconsistencias y la configuración de nueve (9) Hallazgos Administrativos, de los cuales cuatro (4) tiene incidencia fiscal por valor de \$5.207.442.319 y ocho (8) con presunta incidencia disciplinaria.

Atentamente,



GRACE SMITH RODADO YATE

Directora Desarrollo Económico, Industria y Turismo

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Evaluar y hacer seguimiento a la gestión fiscal adelantada por el Instituto para la Economía Social -IPES, en las etapas precontractual, contractual y liquidación de los contratos suscritos, así como la gestión administrativa, financiera y jurídica realizada por la entidad para garantizar el recaudo de la cartera de las plazas de mercado, puntos comerciales y quioscos, durante el periodo 2012 a 30 de junio de 2016. Así mismo, verificar el uso y la adecuada prestación del servicio de estos establecimientos.

2.1. MUESTRA

2.1.1 PARA DETERMINAR LA CONFIABILIDAD DE LA CARTERA REPORTADA POR EL IPES.

Para la presente auditoria se tomó como muestra las cuentas contables que se relacionan en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1
SALDO CUENTAS CARTERA
A Junio 30 de 2016

Millones de pesos

Número de cuenta	Nombre de cuenta	Saldo a 30/06/2016
147006	Deudores – arrendamientos	6.654,5
148090	Provisión para deudores	-4.897,9
839001	Cuentas de orden – Acuerdos de pago por rentas por cobrar	3.097,8
839090	Otras cuentas deudoras	5.449,5

Fuente: Balance General IPES a 30 de junio de 2016.

2.1.2 PARA ESTABLECER SU ESTADO DE OCUPACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO.

Se tomó una muestra representativa de las plazas, puntos comerciales y quioscos que administra el IPES las cuales se relacionan en su totalidad en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 2
PUNTOS DE VENTA ADMINISTRADOS POR EL IPES A JUNIO 30 DE 2016

IDENTIFICACION	CANTIDAD	NUMERO DE PUNTOS
Plazas	19	3.965
Puntos comerciales	36	2.224
Quioscos	306	612
Total Puntos		6.801

Fuente; Subdirección de Emprendimiento y servicios empresariales y comerciales IPES

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. GESTION CONTRACTUAL

3.1.1. Cartera

3.1.1.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, por concepto de prescripción de cartera y acuerdos de pago por valor de \$823.950.197.

Durante las vigencias comprendidas entre el 1º de enero de 2012 a diciembre de 2016, se evidenció que el IPES no adelantó las acciones efectivas tendientes a realizar el cobro persuasivo y/o coactivo de las cuentas de cobro cuya fecha límite de pago venció entre los años 2009 al 2011, así como de 259 acuerdos de pago cuya fecha de pago venció durante las vigencias 2009 a 2011; dichos valores por cobrar corresponden a cuotas de uso y aprovechamiento económico de puestos en plazas comerciales, puntos comerciales y quioscos, los cuales el IPES tienen bajo su administración; por tratarse de cuentas de cobro que presentan una antigüedad superior a cinco años, (Términos para la caducidad de la acción ejecutiva), entró a operar el fenómeno de caducidad de la acción ejecutiva. (Ver anexo 2)

Lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO No 3
CUENTAS DE COBRO Y ACUERDOS DE PAGO
DONDE OPERA EL FENOMENO DE LA CADUCIDAD
POR VIGENCIAS

Cifras en pesos

TIPO DE DOCUMENTO	VIGENCIA DE VENCIMIENTO	VIGENCIA DONDE OPERA LA PRESCRIPCION	VALOR CARTERA
Cuentas de cobro	2009	2014	5.616.054
Cuentas de cobro	2010	2015	116.271.306
Cuentas de cobro	2011	2016	257.089.201
Acuerdos de pago	2011	2014 al 2016	444.973.636
TOTAL			823.950.197

Fuente: Información reportada por la Entidad en acta de visita fiscal del 10 de nov de 2016 (Punto 11).

Las situaciones descritas anteriormente, al parecer incumple lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1066 de 2006, el 3 y 4 de la Ley 610 de 2000, Resolución del IPES 098 de 2009 en su artículo 24, así como el numeral 2.4.2 de la Resolución 291 de 2014, por el cual se aprueba el “Manual de Administración y Cobro de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cartera” a cargo de la entidad, en materia disciplinaria presuntamente se incumplen los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Las normas en cita evidencian falta de gestión eficaz, eficiente y oportuna, por parte del IPES, al no adelantar dentro del término previsto en el ordenamiento señalado las actuaciones tendientes al cobro de los derechos, conllevando a que las mismas perdieran la eficacia jurídica, generando para la entidad una afectación en sus recursos.

Es de recalcar que la Entidad es obligada a llevar un control efectivo de las deudas por cobrar en materia de arrendamientos y aprovechamiento económico por parte de los usuarios y adelantar las respectivas acciones de cobro persuasivo y/o cobro coactivo en los casos señalados en las mencionadas resoluciones; sin embargo al no hacerlo dentro de los tiempos de ley, el IPES perdió el derecho a reclamar los dineros adeudados en dichas cuentas de cobro.

Lo anterior origina un daño al patrimonio del Distrito Capital por valor de ochocientos veintitrés millones novecientos cincuenta mil ciento noventa y siete pesos (\$823.950.197).

Valoración Respuesta

Sea lo primero manifestar que la gestión pública, tal como establece el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, a diferencia de lo dicho por el IPES, es *“el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos (...) tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, (...) en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”*.

Por lo cual se recuerda que la Contraloría evalúa y valora los resultados de la gestión en su conjunto y no las actividades desplegadas por la administración tendientes a lograr el cometido estatal, con lo cual la aseveración de que el IPES *“...tiene obligación de medio y no de resultado...”*, no es compartido por esta Contraloría al no ser la administración pública, una actividad de aquellas en donde el resultado de la actividad dependa de un hecho exógeno o de un tercero, pues la planeación y gestión es del resorte del administrador y no fruto de un tercero o la ocurrencia de un hecho fortuito.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Hecha la anterior precisión, la Auditoría se pronuncia sobre los argumentos jurídicos y fácticos esgrimidos por el IPES, en particular sobre la caducidad de las obligaciones pendientes de cobro y que a juicio del Órgano de Control derivaron en un daño fiscal.

Refiere el IPES que no es posible hablar de prescripción de las acciones de cobro, toda vez que no existe pronunciamiento de autoridad judicial o administrativa declarando la prescripción y por ello en cualquier momento los deudores pueden o bien renunciar a la prescripción o novar la obligación mediante acuerdos de pago.

No es de recibo lo manifestado por la Entidad sobre este particular, pues sustenta su argumento para desconocer el daño fiscal enrostrado en un supuesto fáctico de difícil aplicación y no en un argumento jurídico que pueda ser alegado dentro de un proceso administrativo o judicial.

En ese orden de ideas y bajo las suposiciones y especulaciones en que entra el IPES en su respuesta podría decirse como contra argumento, que si los tenedores de los locales no han pagado de manera voluntaria en 7 años las deudas que tienen con la Entidad, mal pudieran entrar a renunciar a un instituto jurídico liberador de una acreencia como lo es la prescripción, si con éste se exoneran de hacer un pago de una deuda que tienen vencida desde hace varios años.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como quiera que en el tema relacionado con las cuentas de cobro insolutas y que son susceptibles de caducidad de la acción de cobro, por haber pasado más de cinco años desde la fecha de su vencimiento, el IPES en su respuesta manifiesta: *“...es necesario aclarar que respecto a 2.285 obligaciones no es posible contar dicho termino desde el momento en que se causaron, dado que son de vencimiento sucesivo razón por la cual el termino de prescripción de cada una de estas prestaciones periódicas comenzara a correr a partir del vencimiento respectivo de cada una de ella, en forma separada pues su exigibilidad es individual y se produce en la fecha de vencimiento respectivo para su cumplimiento , no obstante lo anterior, al momento que los deudores realizaron pagos posteriores a la deuda, estos se imputan a los meses vencidos más antiguos debiendo contar el termino de prescripción desde el saldo insoluto de cada uno de ellos”*.

Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en las reglas de imputación del pago de varias deudas establecidas en los artículos 1653, 1654 y 1655 del Código Civil. En el anexo 14 se presenta el cuadro que contiene cada una de las obligaciones que actualmente no están prescritas, debido a que el término de prescripción se cuenta desde la última deuda insoluta.”

Sin embargo, una vez revisado el anexo 14 citado en la respuesta, se pudo constatar que cada una de las cuentas observadas por este Órgano de Control en

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

el informe preliminar aparecen sin el ingreso correspondiente, (columna N del anexo 14), y por lo tanto se encuentran pendientes de pago en las cuentas deudoras, por lo que el detrimento por el valor de las cuentas de cobro descritas en la observación se ratifica.

En cuanto a los acuerdos de pago, el IPES manifiesta en su respuesta que “...115 Acuerdos de pagos no se encuentran prescritos toda vez que los beneficiarios realizaron pagos en las vigencias 2014, 2015 y 2016. (Anexo No. 15), lo anterior debido a que con la suscripción del acuerdo de pago, opera una NOVACION de la obligación.”, una vez analizado el anexo 15 de la respuesta, donde el IPES discrimina los acuerdos de pago que presentan el fenómeno de la prescripción de los que no se encuentran prescritos, en este punto específico se acepta la respuesta, y por lo tanto, el número de acuerdos de pago donde opera dicho fenómeno jurídico, es de 259, por un valor de \$444.973.636. (Anexo 2).

3.1.1.2 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, por la no legalización de los contratos de arrendamiento para el uso de bienes fiscales (Plazas de mercado, Puntos Comerciales y Quioscos), por valor de \$3.486.543.249

A junio 30 de 2016, el IPES tiene registrado por fuera de sus estados financieros en la cuenta de orden número 83909003 el saldo de \$5.449.499.880, que corresponde a valores por cobrar por el uso y aprovechamiento de los módulos de venta ubicados en las plazas de mercado, puntos comerciales y quioscos.

Dichos valores fueron causados por el IPES y registrados en las cuentas de orden, por carecer del correspondiente contrato debidamente legalizado y perfeccionado, que permita a la Entidad registrarlos contablemente como derechos ciertos, de tal manera que sirvan de título ejecutivo para ejercer la debida acción de cobro.

Cabe anotar, que el IPES en diversas oportunidades ha manifestado que los valores registrados en cuentas de orden, corresponden a “*contratos de hecho*”, llamados así reiterada y equivocadamente por el IPES, toda vez que en Colombia según la normatividad vigente, los contratos estatales se encuentran regulados por el Estatuto General de la Contratación –Ley 80 de 1993, cuyo artículo 39 prescribe “*Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles, y en general aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.*”

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Es así como, durante las vigencias 2007 a junio de 2016, el IPES no formalizó los contratos de uso administrativo y aprovechamiento económico y/o arrendamiento con los diferentes usuarios de puestos en plazas comerciales, puntos comerciales y quioscos, por lo cual no permite adelantar las acciones ejecutivas de cobro por dichos espacios, permitiendo a particulares usufructuar bienes públicos sin ninguna contraprestación en favor de la Entidad, siendo por ello, imposible jurídicamente adelantar acciones de cobro por cuanto no existe un título idóneo que respalde la totalidad de la obligación, para este caso, un contrato escrito y firmado por las partes.

Las situaciones descrita anteriormente, transgreden lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución Nacional, así como, el artículo 1º de la Ley 1066 de 2006, los artículos 3 y 4 de la Ley 610 de 2000, la Resolución del IPES 098 de 2009 en su artículo 17, que prescribe de manera taxativa que: *“Todas las personas que ejerzan actividades en las plazas de mercado del Distrito a través de un local, puesto o bodega deberán suscribir un contrato de uso administrativo y aprovechamiento económico regulado una vez sean notificados por el IPES a través del coordinador designado para la respectiva plaza, so pena de que el IPES inicie la restitución conforme a lo establecido en los procedimientos administrativos de las Alcaldías Locales, el Código de Policía de Bogotá o las actuaciones judiciales pertinentes. (...) **PARÁGRAFO 1:** Los comerciantes en plaza de mercado distrital que a la fecha de la suscripción del respectivo contrato de uso y aprovechamiento económico regulado tengan deudas con el IPES por concepto de uso o del pago de servicios públicos, están obligados a cancelarlas, o en su lugar a suscribir un ACUERDO DE PAGO sobre las mismas. Si el comerciante deudor se niega a acoger una de estas dos opciones no podrá suscribir contrato de uso alguno y se procederá por parte del Instituto a la restitución del espacio que ocupa, conforme se establece en el presente reglamento.”*

De igual manera se advierte la posible trasgresión de lo dispuesto en la Resoluciones 375 de 2011, así como como los numerales 2.2 y 2.5.2 de la Resolución 291 de 2014, que derogó la 375 de 2011 a partir del 19 de agosto de 2014, por el cual se aprueba el “Manual de Administración y Cobro de Cartera” a cargo de la entidad, que ordena: *“El área de Cartera en coordinación con las subdirecciones de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización y de Gestión, Redes Sociales e Informalidad detectaran usuarios, arrendatarios y/o beneficiarios no cuentan con título idóneo para hacer exigibles las obligaciones dinerarias por el uso de bienes administrados por el IPES. Lo anterior se hará de conformidad con los informes de los coordinadores y gestores de los bienes que administra el IPES”.*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Es de recordar que el IPES está obligado, en virtud de la normativa señalada a sanear los títulos por parte de arrendatarios, usuarios y/o beneficiarios en los que la Entidad no cuenten con los títulos ejecutivos que establezcan las obligaciones dinerarias, por lo cual se observa una omisión que debe ser investigada a nivel disciplinario, conforme lo dispone los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Las normas en cita evidencian falta de gestión eficaz, eficiente y oportuna, por parte del IPES, al no legalizar de manera adecuada la situación jurídica de los puntos de venta que están bajo su administración, permitiendo de forma continua el uso y aprovechamiento de los bienes fiscales y/o de uso público, (Como los define el art. 674 de nuestro Código Civil), por parte de los particulares, mediante ocupaciones de hecho, es decir sin el debido perfeccionamiento del respectivo contrato estatal.

De igual forma, el IPES al no actuar conforme a la normatividad vigente, tácitamente concede prorrogas automáticas de uso y aprovechamiento de estos locales comerciales, constituyendo esta omisión en un flagrante incumplimiento a sus obligaciones, en un hecho contrario a la contratación estatal y el cual está prohibido de forma específica por el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, entre la cual se destaca la sentencia No. 0147701 de octubre 9 de 2014, Sección Tercera, C.P. Hernán Andrade, quien hace énfasis en su improcedencia, en su no aplicabilidad ni existiendo contratos de arrendamiento estatal debidamente legalizado permite las prórrogas, en la medida que cita: *“darían lugar un derecho de permanencia indefinida de la relación contractual, más allá de lo que se puede prever en esta clase de contratos estatales, en contravía de las exigencias de igualdad, moralidad, eficiencia y economía en el ejercicio de la función administrativa, principios constitucionales consagrados en el artículo 209 de nuestra Carta Magna.”*

Las irregularidades detectadas por esta Auditoría, trasgreden los fines esenciales del Estado, consagrados en los principios de economía, planeación y responsabilidad que desarrollan los artículos 23, 24, 25, 26, 28, 51 de la Ley 80 de 1993; Artículos 2 literales a, b, c, y artículo 3 de la Ley 87 de 1993; artículos 3° y 6° de la Ley 610 de 2000; Artículo 34 y 48 de la Ley 734 de 2002; Artículo 72 ley 1757 2015; Artículo 209 de la Constitución Política.

Es de anotar, que la Contraloría de Bogotá D.C., se pronunció sobre este tema en particular, a través de los controles de advertencia con radicados números 200943393 del 14 de julio de 2009, y 2-2012- 09242, de fecha 25 de mayo de 2012.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por lo anterior y teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 610 de 2000, existe caducidad de la acción fiscal de cinco años que se computan desde el hecho generador de daño al patrimonio del Estado, se evidencia una pérdida de recursos por valor de \$3.486.543.249, correspondientes a cuentas de cobro generadas por el IPES sin contar con el respectivo título idóneo para ejercer la acción de cobro correspondiente, como se detallan en el anexo 3 a este informe y se discriminan por vigencias en el siguiente cuadro:

CUADRO 4
Cuentas de Cobro Registradas en Cuentas de Orden
Vigencias 2012 a Junio 2016

Cifras en pesos

VIGENCIA	VALOR
2012	446.124.523
2013	316.939.777
2014	454.374.063
2015	671.749.267
Junio 30 de 2016	1.597.355.619
TOTAL	3.486.543.249

Fuente: Oficio de respuesta con radicado 00110-816-020743 del 2 de noviembre de 2016

Por lo anterior, se configura un detrimento al patrimonio público por valor de \$3.486.543.249.

A manera de ejemplo, los contratos descritos en el cuadro número 5, presentan la situación anteriormente descrita:

CUADRO No.5
CONTRATOS AUDITADOS PLAZA DE MERCADO C. E. RESTREPO

Cifras en pesos

NOMBRE DEL POSEEDOR U OCUPANTE DE HECHO	No. NIT o C.C.	MODULO No.	CUENTA POR COBRAR
TEXTILES VIDATEX LTDA	860517358	2414110001	\$416.265.921
JEANS WEAR INTERNACIONAL S.A.	900347540	2414110003	10.502.602
REAL PLANET LTDA	900148514	2414110004	47.612.717
VALHER - INVERSIERRA	800198900	2414110005	2.293.443
URIBE Y LOPEZ LTDA	830138477	2414110007	40.740.914
STUDIO GX2 S.A.S.	900338502	2414110009	6.318.446
JOSE G. CASTAÑEDA B.	5606619	2414110010	4.120.926

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

NOMBRE DEL POSEEDOR U OCUPANTE DE HECHO	No. NIT o C.C.	MODULO No.	CUENTA POR COBRAR
COMERCIALIZADORA NICHOLS	860402934	2414110011	2.298.537
COMERCIALIZADORA SILVER S.A.	811045326	2414110012	4.244.604
MARIA A. TORRES DE RIZO Pastelería “ RIZO”	14596481	2414110013	91.286.047
MARROCAR S.A.	890921157	2414110015	2.278.192
ANA M. BOHORQUEZ DE ROMERO	41320220	2414110551	91.286.047
VALHER	860067599	2414110008	68.796.496
TOTAL CUENTAS POR COBRAR			\$781.501.751

Fuente: Cartera IPES a 2016

Específicamente para el caso del establecimiento comercial denominado Vidatex Ltda, que según la vigente certificación de Cámara de Comercio, tiene en sus activos más de 24 establecimientos comerciales registrados con el nombre de “*Almacenes las Gatas*”, y desde hace tiempo los propietarios han estado sacando provecho de este local comercial, ubicado en la esquina de la plaza de mercado Carlos E. Restrepo, sin pagar ningún tipo de tasa de uso o canon de arrendamiento, y menos aún los servicios públicos correspondientes, con una cartera morosa y de difícil cobro que a la fecha asciende a la suma de \$416.265.921, siendo el titular del derecho de dominio el Distrito Capital, en cabeza del Instituto para la Economía Social- IPES-, en calidad de persona jurídica y entidad de derecho público, con la competencia especial de administración de las plazas de mercado del Distrito Capital.

El Instituto para la Economía Social –IPES- el día 01 de junio de 2007, recibió en provisionalidad la administración de la Plaza de Mercado Carlos. E. Restrepo, de parte del Fondo de Desarrollo Local Antonio Nariño, y dicha entrega se legalizó mediante el Convenio 3205 de diciembre de 2008, haciendo parte de esta cesión de derechos el Contrato de Arrendamiento No. 956 de 2007 con Textiles VIDATEX LTDA, que teniendo en cuenta la reciente certificación de septiembre 16 de 2016, de la Cámara de Comercio de Bogotá, está identificada con NIT 860517358-1, actualmente sociedad disuelta y en estado de liquidación desde diciembre 23 de 2014 y con anotaciones de procesos ejecutivos en contra llevados a cabo por personas naturales ,entidades financieras y de la Dirección Distrital de Impuestos, que conllevo a múltiples embargos. Posteriormente el día 30 de diciembre de 2014, se inscribió nuevamente en la Cámara de Comercio de Bogotá, bajo el nombre de TEXVIDA S.A.S, con NIT No. 900805701.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

La Cámara de Comercio de Bogotá, mediante certificación de septiembre 16 de 2016, hace constar que esta sociedad Texvida S.A.S, tiene como objeto social la importación y exportación de cualquier producto de consumo humano, tales como textiles y vestidos; construcción de edificios, inversiones de finca raíz, dar y recibir dineros en mutuo...es decir prestamista y receptora de dineros, así mismo, certifica que es propietaria de más de 24 establecimientos comerciales denominados Las Gatas, siendo uno de ellos, el que está ocupado en la Plaza de Mercado Carlos E. Restrepo, local esquinero de dos pisos con más de 170 metros cuadrados de extensión, y que a la fecha, sus ocupantes o arrendatarios, le están debiendo al IPES la suma de: \$ 416.265.921, por concepto de cánones de arrendamiento o “tasas” como la administración los denomina, toda vez que según ellos se trata de un contrato de uso y aprovechamiento económico regulado, así lo clasifican a pesar de “no existir la minuta del mencionado contrato”, donde debe figurar su real denominación, al igual que derechos y deberes de las partes contratantes.

Cuando se solicitó a la Dirección del IPES, las carpetas o expediente y soportes del mencionado contrato, esta entidad respondió mediante el oficio con radicado No. 00110-B16-017243 de septiembre 19 del 2016, de la siguiente manera: *“Me permito informarle que una vez verificado el archivo que reposa en la Plaza de Mercado Distrital Carlos E. Restrepo, el contrato 956 de 2007 suscrito con el FVP, no existe minuta del mencionado contrato.”* (Subrayado nuestro).

Se observa igualmente, que si bien el supuesto contrato de arrendamiento No. 956 de 2007, que debe regir las relaciones contractuales entre el IPES y VIDATEX LTDA, fue suscrito y prorrogado en vigencia de anteriores administraciones, a la fecha no se ha dado inicio a las acciones legales pertinentes, teniendo en cuenta las actuales Resoluciones 290 y 291 de 2014, que le dan facultades de jurisdicción coactiva al IPES, es decir la pronta y debida actuación por parte de las administraciones anteriores y de la actual, para la recuperación de este local comercial, teniendo en cuenta el prolongado y sucesivo incumplimiento en el pago oportuno de las tasas o cánones de arrendamiento correspondientes, por parte de VIDATEX LTDA, actualmente en liquidación, omitiendo con esto la entidad su obligación legal de administrador los bienes que están a su cargo, no dando inicio a que por medio de la acción judicial más idónea, se declare la terminación del contrato suscitado, se recupere la tenencia del bien, se cobren los cánones adeudados y sus respectivos servicios públicos, y se ejecuten los daños ocasionados a la administración distrital.

Valoración Respuesta

Si bien es cierto, el IPES en su respuesta manifiesta que realizó gestión durante la

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

vigencia 2016, también lo es que a junio 30 de 2016, no se ve reflejada en una disminución del monto de esta cuenta, por lo contrario su saldo viene aumentando, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 6
SALDO CUENTA 83909003
VIGENCIAS 2013 A JUNIO DE 2016

Cifras en pesos

AÑO	Saldo a
Diciembre 2013	4.283.591.888
Diciembre 2014	4.514.023.486
Diciembre 2015	5.275.004.884
Junio 30 2016	5.449.665.880

Fuente: Estados financieros IPES

Es necesario recalcar que los valores relacionados en la observación están registrados en las cuentas de orden de los Estados Financieros de la Entidad, por cuanto no están debidamente legalizados. En este punto se hace necesario citar el numeral 307 de las normas técnicas relativas a las cuentas de orden del Plan General de Contabilidad Pública que cita: “307. *Noción. Las cuentas de orden deudoras y acreedoras representan la estimación de hechos o circunstancias que pueden afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como el valor de los bienes, derechos y obligaciones que requieren ser controlados. También incluye el valor originado en las diferencias presentadas entre la información contable pública y la utilizada para propósitos tributarios,...*” causa extrañeza que algunos de los terceros que conforman esta cuenta, como los relacionados en el cuadro número 5, que en algún momento se presentaron como contratos legalizados, estén incluidos en los saldos de cuentas de orden, donde precisamente el IPES registra las deudas que carecen de un título idóneo para su correspondiente acción legal.

De otra parte y teniendo en cuenta que el IPES en su respuesta, manifiesta que: “...*Es de resaltar que el Ente de Control, procedió a realizar una operación aritmética para tasar el valor del posible daño fiscal, consistente en restar los valores de la vigencia 2012 frente a la vigencia 2016, de las denominadas cuentas de orden, sin tener en cuenta los componentes de obligaciones en cada una de estas vigencias. Causa extrañeza que la Contraloría de Bogotá, afirme que "la no legalización de los contratos de arrendamiento para el uso de bienes fiscales (plazas de mercado, puntos comerciales y quioscos) por valor de \$2. 201. 445. 168" es el "hecho generador de daño al patrimonio del Estado" sin sustento técnico o jurídico, diferente a una resta, confundiendo la naturaleza de los contratos en relación con cada tipo de bien que administra el IPES.*; el grupo auditor procedió con base en la información reportada por el sujeto de control, a efectuar el ejercicio año por año para identificar los componentes de obligaciones en cada una de las

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

vigencias auditadas, dando como resultado el valor de \$3.486.543.249 (Ver anexo 3).

3.1.1.3 - Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, por deficiente gestión y administración del Instituto para la Economía Social sobre la propiedad y legalidad de los locales comerciales del Inmueble Centro Comercial Caravana, por valor de \$851.400.000.

Antecedentes y Situación Jurídica Locales Centro Comercial Caravana

Según certificación de Matrícula Inmobiliaria No. 50C – 1402379, el Fondo de Ventas Populares, adquirió mediante compra a Edificios ORREGO Y CÍA LTDA, según escritura pública No. 5216 de julio 16 de 1991 de la Notaría Quinta de Bogotá, registrada a folio No. 0500584577, el inmueble con dirección catastral calle 12 No. 9 – 68/82, el cual fue posteriormente constituida en propiedad horizontal mediante escritura 2612 del 22 de septiembre de 1994, desenglobada en locales, correspondiéndole a cada uno un folio de matrícula inmobiliaria.

El Fondo de Ventas Populares, hoy IPES, suscribió entre los meses de octubre de 1994 a febrero de 1995, 284 promesas de compraventa, sobre los locales comerciales ubicados en el sótano, primer, segundo y tercer piso del inmueble denominado Centro Comercial Caravana.

En septiembre de 1998, el FVP, instauró demanda de nulidad absoluta, de todas las promesas de compraventa que se habían suscrito con los vendedores ocupantes de los locales del Centro Comercial Caravana, por considerar que estos documentos carecían de requisitos legales para su validez como que en ellas no se fijaron fechas de pago, así como tampoco firma de escrituras.

Este proceso se tramitó ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección tercera, como Acción Contractual, el cual en el fallo definitivo estableció; *“Se declaró la prosperidad de la excepción de caducidad de la acción y se niega la excepción de la falta de jurisdicción de conformidad con las consideraciones precedentes”*

La decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, consistió en: *“...la demanda no reúne los requisitos para la acumulación de pretensiones, establecidos en el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, en la medida en que no existe identidad de causa, ni de objeto, ni existe relación de dependencia, ni deben valerse de las mismas pruebas, lo que llevó a concluir que la demanda es inadmisibles por indebida acumulación de pretensiones...”*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“En la demanda se solicita la declaratoria de nulidad sustancial de la totalidad de las promesas de compraventa suscritas por el FVP con todos y cada uno de los demandados, en total 284 promitentes compradores, tal cual aparecen determinados en la pretensión primera de la misma

El tribunal observa que en la demanda presentada no se dan los supuestos de hecho para la acumulación de pretensiones: Ni subjetiva, porque esta se da entre un mismo demandante y demandado y en el presente caso, aunque es un mismo demandante, son varios los demandados. Ni objetiva que se daría si la demandada es presentada por varios demandantes o contra varios demandados, además de los requisitos ya señalados, pero en la demanda presentada, la Sala observa que no se da: 1. Identidad de causa porque cada promesa engendra una relación jurídica, autónoma e independiente entre las partes contratantes, que nada afecta las relaciones jurídicas que puedan tener el promitente vendedor en otros negocios jurídicos, por ello, no existe identidad de causa, ya que cada promesa de compraventa es el origen de la controversia y aquella solo genera obligaciones entre la entidad demandante y cada uno de los promitentes compradores...En consecuencia, la Sala observa que ya existe una indebida acumulación de pretensiones, motivo por el cual no se admitirá la demanda presentada...”

El 13 de abril de 2007, este Tribunal dictó sentencia que negó las pretensiones de la demanda, al considerarse que operó la caducidad de la acción, por haberse instaurado la demanda después de 2 años de suscribirse éstas promesas, sin condena en costas. El 22 de agosto de 2007, quedó ejecutoriada la sentencia.

En conclusión y teniendo en cuenta que las promesas de compraventa suscritas entre el FVP no tienen validez, toda vez que carecían de fecha para la firma de escritura y para los plazos de pago, dichos inmuebles están en cabeza del FVP, hoy IPES.

El Centro Comercial Caravana, está identificado con nomenclatura catastral, calle 12 No. 9 – 68. De los 323 locales que tiene el mencionado centro, el Instituto para la Economía Social certificó, mediante acta de visita administrativa de noviembre 10 de 2016, la administración de 14 locales, que corresponde al 4.33% del total del inmueble, de la siguiente manera:

CUADRO No. 7
LOCALES CENTRO COMERCIAL CARAVANA
REPORTADOS POR EL IPES

No. Local	Propietario Actual	Beneficiario Actual	Matrícula Inmobiliaria
LC -1-13	IPES	IPES	50C - 1402445

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Local	Propietario Actual	Beneficiario Actual	Matrícula Inmobiliaria
LC -1-21	IPES	IPES	50C – 1402453
ST – 37	IPES	IPES	50C - 1402415
LC – 2-58	IPES	Ocupación de Hecho	50C – 1402600
LC – 2-75	IPES	Ocupación de Hecho	50C – 1402617
LC – 2-80	IPES	IPES	50C – 1402622
LC – 3-05	IPES	IPES	50C – 1402651
LC – 3-09	IPES	IPES	50C – 1402655
LC – 3-27	IPES	IPES	50C – 1402673
LC – 3-49	IPES	IPES	50C – 1402695
LC -3-54	IPES	IPES	50C – 1402700
LC -3-59	IPES	IPES	50C – 1402705
LC -3-60	IPES	IPES	50C – 1402706
LC – 4-01	IPES	IPES	50C - 1416104

Fuente: Acta de visita Administrativa – Subdirección de Gestión, Redes Sociales e informalidad

Mediante acta de visita administrativa, de diciembre 6 de 2016, efectuada en la Subdirección de Gestión, Redes Sociales e Informalidad, se preguntó cuántos de estos puestos están legalmente ocupados, mediante contrato legalizado, a lo que se respondió que: *“...ninguno de los locales cuenta con contrato”*. Igualmente, se preguntó cuántos de esos módulos se encuentran con ocupación de hecho, respondiendo que: *“...a la fecha tenemos registrados 13 locales, de los cuáles 2 tienen ocupación de hecho y la entidad está realizando el proceso de caracterización y estudio de títulos, con el fin de identificar la situación de ocupación de los módulos restantes...”*

De otra parte, se preguntó si el inmueble conocido como Centro Comercial Caravana, es de propiedad exclusiva del IPES, a lo que se respondió: *“No...es una propiedad horizontal, de conformidad con la escritura pública No. 2612 de 1994, el Centro Comercial se sometió a la Ley 182 de 1948, derogada por la Ley 675 de 2001. En este sentido existen unas unidades privadas con propietarios individuales y otras de uso común que les pertenecen a todos los copropietarios, por lo que concurre el derecho de dominio de locales del entonces FVP, hoy IPES...”*

Este Organismo de Control, solicitó mediante oficio No. 2-2016-23396 de diciembre 20 de 2016, a la Superintendencia de Notariado y Registro, el nombre del último propietario de cada uno de los locales comerciales del Centro Comercial Caravana, identificando los números de matrícula de cada uno de estos y el último propietario, arrojando los siguientes resultados:

258 locales son de propiedad del Fondo de Ventas Populares hoy IPES, 11 de propiedad del IDU y 54 a nombre de particulares. (Anexo 3).

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Lo anterior, evidencia una posible transgresión del artículo 2, literal a) de la Ley 87 de 1993, cuyo tenor literal dispone: *“Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten.*

De la misma manera, con dicha omisión se presenta transgresión a la Ley 610 de 2000, artículo Tercero, que define lo que corresponde a una gestión fiscal conforme a los principios constitucionales cuando dispone que: *“se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos (...) que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta (...) Conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, (...) y disposición de los bienes públicos, (...) con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad y transparencia,”* (..)

Por su parte el daño patrimonial, que da origen a la observación con incidencia fiscal que se describe, se encuentra plasmado en el artículo 6 *ibídem* el cual cita: *“para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, (...) de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, (...) dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culpable produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*

De otra parte y como quiera que sobre dichos locales no se vienen ejerciendo actos de ser y dueño por parte del IPES, los mismos no tienen contrato de uso y aprovechamiento económico, lo cual incumple con lo dispuesto en el artículo 20, numerales 1 y 2 de la resolución 180 de 2007, Reglamento Interno de Funcionamiento de los Programas de reubicación del IPES, que dice: *“Son DEBERES de los beneficiarios: 1. Destinar los bienes recibidos por el IPES mediante el respectivo contrato para los usos y destinación...2. Cancelar oportunamente los valores pactados por concepto de arrendamiento. Los pagos deben realizarse por anticipado durante los primeros cinco (5) días de cada mes.* .

Esta circunstancia evidencia además la posible transgresión del artículo 34, numeral primero de la Ley 734 de 2002, que cita: *“Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos (...) los estatutos de la entidad, los reglamentos (...).”*, lo cual confiere la incidencia disciplinaria de la observación.

Finalmente, es necesario advertir que los hechos arriba relacionados no implican riesgo de que los bienes descritos –locales-, cuya tenencia está actualmente en cabeza de particulares puedan perderse por el paso del tiempo, pues al ser

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

considerados bienes públicos, los mismos no son sujetos de prescripción extintiva del dominio, como bien lo dispone el Artículo 63 de la C.P. que reza, “... *Los bienes de uso público, (...) y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*”

En conclusión, el IPES reconoce y ejerce actos de propietario sobre 13 locales, en tanto que sobre los restantes 258 ha permitido la ocupación y explotación de los locales sin ningún tipo de contraprestación y por el contrario quien funge como administrador, es un particular quien viene cobrando por el uso de ese espacio a los comerciantes, pretermitiendo los derechos pecuniarios que sobre los locales ocupados tiene el IPES.

De acuerdo con lo anterior, y con el objeto de establecer el valor de uso y aprovechamiento económico dejado de percibir por el IPES, por la no legalización de los locales comerciales que le pertenecen, se solicitó a la administración, mediante oficio de septiembre 1 de 2016, información del valor cobrado para los módulos ubicados en el Centro Comercial Caravana, a lo que respondió que de los 12 locales de propiedad del IPES, éstos no generan canon de arrendamiento.

Posteriormente, este organismo de control, efectuó acta de visita administrativa, en noviembre 10 de 2016, donde se preguntó por las tarifas establecidas en las plazas de mercado, puntos comerciales y quioscos, a lo que respondió en relación con los puntos comerciales: “...*la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico realiza un estudio de mercado y del sector, partiendo de la actividad a desarrollar, metros cuadrados, población objeto de atención y se establece la tarifa*”.

Mediante oficio con No. de radicado 00110-814-017164 de diciembre 27 de 2016, se solicitó a la administración que informara por las tarifas que aplicarían para los locales de propiedad del IPES en este Centro Comercial, a lo que respondió: “...*la Subdirección de Diseño y Análisis estratégico se encuentra en la revisión de dichos criterios para la elaboración de un plan tarifario, teniendo en cuenta que de los 13 módulos existentes, 11 se encuentran desocupados y 2 con ocupación de hecho sobre los que se adelantan acciones administrativas. La entidad está adelantando un proceso de caracterización y estudio de títulos en el Centro Comercial, dados los precedentes de las promesas de compraventa suscritas y de cuya solución dependería definir el porcentaje de propiedad o no del IPES y con ello la viabilidad de su uso y aprovechamiento económico y la aplicación de un plan tarifario acorde con dicha definición...*”

Frente a las anteriores respuestas y al no disponer de una tarifa legalizada por uso y aprovechamiento económico de los 13 locales certificados como de propiedad del IPES en el Centro Comercial Caravana y para efectos del cálculo del daño patrimonial, este Organismo de Control, tomo como referencia el valor del canon

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

por concepto de uso y aprovechamiento económico obtenido mediante visita administrativa fiscal de fecha 12 de enero de 2017, efectuada al administrador del centro comercial, el cual ante la pregunta de cuanto es el valor del canon de arrendamiento por el arrendamiento de estos locales, contestó “..\$55.000 pesos mensuales...”, cifra que según manifestó no ha teniendo variación durante los últimos cuatro años.

Así las cosas, el detrimento patrimonial al Distrito, por permitir la explotación económica de los locales de propiedad del IPES a particulares, se obtiene de multiplicar el canon de arrendamiento actual de \$55.000 mensuales por los 258 locales de su propiedad, para un total de \$14.190.000 mensuales, es decir \$170.280.000 anuales, lo cual para los periodos auditados, 2012 al 2016 arroja una suma de \$851.400.000 como daño al patrimonio, es de tener en cuenta que dichos locales han permanecido con ocupación total durante las mismas vigencias.

Valoración Respuesta

Sea lo primero mencionar, que de conformidad con las normas vigentes sobre la materia, la propiedad de los inmuebles se prueba únicamente a través de la inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. En desarrollo de la presente auditoría se solicitó por parte de la Contraloría a la Oficina de Instrumentos Públicos, los respectivos folios de la copropiedad denominada Centro Comercial Caravana, pudiendo evidenciar dentro de estos documentos, que existen 258 locales de propiedad del Fondo de Ventas Populares hoy IPES, sobre los cuales no ha ejercido acciones de señor y dueño.

Así las cosas, la observación planteada se centró en evidenciar las deficientes acciones del IPES frente a los 258 locales que vienen usufructuando unos particulares, que si bien tienen una promesa de compraventa, este título es insuficiente para acreditar la propiedad de éstos, desconociendo la titularidad que tiene la Entidad, máxime cuando esa promesa no cumple con los requisitos de Ley para constituir un verdadero título traslativo del dominio.

Es por este hecho que la cuantificación del hallazgo tuvo como fundamento el hecho de que oficialmente el IPES tiene 258 locales, de acuerdo con el registro público mencionado. Sin embargo, la entidad no ha venido cobrando ningún tipo de expensa o retribución por la explotación económica de los locales, como propietaria que es de los mismos, sin perjuicio del deber de quienes los ocupan de pagar la respectiva cuota de administración, como lo hace cualquier persona que renta un

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

local en una copropiedad, no pudiendo ésta pretextar el pago de un arriendo para eximirse de pagar la administración ni viceversa.

Ahora bien, la tasación del detrimento patrimonial que se expone como hallazgo fiscal dentro del presente informe, corresponde al precio promedio de \$55.000 mensuales por cada uno de los 258 locales, multiplicado por los últimos 5 años en los cuales se tiene acción fiscal por parte de la Contraloría, lo cual arroja la cifra señalada por este organismo de control como daño fiscal por la gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz de los administradores de turno, pese a que la problemática de estos locales debió ser bien conocida en su momento y sobre la cual no realizaron ningún tipo de gestión para evitar mantener ese estado de cosas, por lo cual, el hallazgo con sus incidencias disciplinarias y fiscales, se mantiene.

Es necesario señalar a la administración del IPES, que en materia disciplinaria la responsabilidad del servidor público es individual y se debe tener en cuenta elementos como el dolo y/o culpa, la cual se determina de manera particular en su momento dentro de cada uno de los procesos respectivos por parte de los investigadores de los Órganos de Control, no siendo función de esta auditoría señalar de manera particular responsables ni mucho menos hacer la adecuación típica de las conductas sino como referencias legales de posibles omisiones en las que presuntamente pudieran haber incurrido, so pena de trasgredir los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa que claramente tendrán quienes sean formalmente vinculados a las actuaciones sancionatorias.

Finalmente, no puede la Contraloría dejar de pronunciarse sobre el argumento del IPES acerca de que fue inducido a error por cuenta de lo observado en el informe de visita fiscal realizada en la vigencia 2012, en la cual el Órgano de control fiscal en su informe hace referencia a la ocupación y uso de los locales comerciales, y en el cuadro número 1 refiere que 14 locales son ocupados por el IPES, pues en primer lugar no es la Contraloría quien debe llevar los datos oficiales sobre la propiedad de los bienes de la entidad y por otro lado la visita fiscal se fundamentó en una encuesta a los comerciantes, como se dijo en su momento en el informe de auditoría, por lo cual la misma no abarca el universo de los locales sino una muestra que no es un instrumento idóneo para cuantificar el número de locales de propiedad de la Entidad.

Así mismo se aclara, que el hecho de que se haya auditado en su momento una situación existente en el 2012, no obsta que se pueda revisar en futuras vigencias, más aun cuando el alcance de la auditoría es diferente.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De acuerdo con lo anterior, se mantiene la observación y se configura como Hallazgo administrativo fiscal en cuantía de \$ 851.400.000, con presunta incidencia disciplinaria.

3.1.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por tener el IPES en sus cuentas recursos provenientes de promesa de contratos de compraventa de locales del Centro Comercial Caravana que no se perfeccionaron.

En desarrollo de la auditoría se evidenció que, el FVP pretendió adelantar un negocio jurídico de compraventa de los locales del Centro Comercial Caravana, para lo cual suscribió 284 promesas de compraventa y ha obtenido un recaudo hasta la fecha por valor de \$34.7 millones.

Sin embargo, finalmente no se perfeccionó el negocio, dando origen a una demanda interpuesta por la Sra. Myriam Salinas Sierra y otros ante el Contencioso Administrativo mediante radicado No. 25000232600019980587501, el cual fue denegado en Segunda instancia por operar la figura de la caducidad de la acción intentada por el demandante.

Así las cosas el IPES recaudo por concepto de las promesas de compra - venta de los locales comerciales, a través de su tesorería, los valores relacionados en el siguiente cuadro, dinero sobre el cual no ha realizado gestión alguna para su resolución, devolución y/o ejecución final de los mismos.

CUADRO No. 8
INGRESOS TESORERÍA POR VENTA DE LOCALES
CENTRO COMERCIAL CARAVANA

Millones de pesos

VIGENCIA	VALOR RECIBIDO
2008	2.9
2009	3.2
2010	0.4
2011	6.8
2012	2.9
2013	6.8
2014	0
2015	0
2016	11.5
TOTAL	34.7

Fuente: Acta de visita Administrativa

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Lo anterior incumple lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior evidencia debilidades en el sistema de control interno de la Entidad, y fallas en la gestión administrativa de los recursos, lo que genera riesgos jurídicos para la Entidad ante posibles reclamaciones por parte de los aportantes.

Valoración Respuesta

Al igual que se expresó en una aparte de la respuesta anterior, en materia disciplinaria y fiscal la responsabilidad es individual y responde a criterios subjetivos en donde se debe evaluar las conductas de los servidores públicos en el ejercicio del cargo desempeñado durante el tiempo en que ocupó la dignidad estatal tanto a título de dolo y/o culpa, la cual se determinará de manera particular en cada uno de los procesos respectivos por parte de los investigadores de los entes de control, no siendo función de esta auditoría entrar a señalar responsables ni realizar la adecuación típica de las conductas so pena de trasgredir los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa que claramente tendrán quienes sean formalmente vinculados a las actuaciones sancionatorias.

El fundamento del hallazgo presentado tiene que ver puntualmente con el hecho de que el IPES recibió dinero de particulares y no finiquitó el negocio jurídico que le dio origen a esos recursos, así como tampoco procedió a su devolución pese a que en su momento, entendió que el negocio jurídico no podía concretarse por el cambio de normatividad, lo cual deriva en una posible extralimitación de funciones, que deberá ser calificada por las autoridades competentes que determinen por qué la administración del IPES percibe dineros de particulares por un negocio jurídico cuya nulidad absoluta es un imperativo de orden legal y el mismo no podrá concluirse.

Por ello, al no encontrar una respuesta con fundamento fáctico o legal suficientemente idóneo se mantendrá la connotación disciplinaria planteada en la observación inicial.

3.1.1.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por tener el IPES gestores nombrados para la administración de los trece (13) locales de su propiedad y pagar cuotas de administración a un particular.

Pagos por concepto de Administración de locales comerciales propiedad del IPES. Vigencias 2012 – 2016.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Mediante acta de visita fiscal de fecha noviembre 10 de 2016, se solicitó a la administración del IPES que informará respecto a los pagos por concepto de administración de los trece (13) locales de su propiedad, durante las vigencias 2012 a junio 30 de 2016, de lo cual se obtuvo como resultado que se han pagado \$62.3 millones de pesos, discriminados de la siguiente manera:

CUADRO No. 9
PAGOS CUOTAS DE ADMINISTRACIÓN CENTRO COMERCIAL CARAVANA
VIGENCIAS 2012 A OCTUBRE 30 DE 2016

Millones de pesos

Vigencia	Concepto	Valor pago
2012	Pago de Administración de 12 locales comerciales y dos cocinas y cuota extraordinaria por mantenimiento	21.7
2013	Pago de Administración de 12 locales comerciales y dos cocinas y Pago de Seguros	10.2
2014	Pago de Administración de 12 locales comerciales y dos cocinas	7.4
2015	Pago de Administración de 12 locales comerciales y dos cocinas, Pago de Seguros y Cuota extraordinaria por mantenimiento	13.3
2016 (10/16)	Pago de Administración de 12 locales comerciales y dos cocinas	9.6
TOTAL		62.2

Fuente: Acta de visita administrativa de noviembre 10 de 2016

Así mismo, el IPES, durante el periodo de análisis designó mediante contratos de prestación de servicios, gestores para este centro comercial, cancelando los siguientes valores por este concepto:

CUADRO No. 10
PAGOS DE GESTORES PRESTACION DE SERVICIOS CENTRO COMERCIAL CARAVANA
VIGENCIAS 2012 A OCTUBRE 30 DE 2016

Millones de pesos

CONCEPTO	2012	2014	2014	2014 A 2015	2016
Número de contrato	1023	395	083	100	105
Contratista	Javier Alexander Rubiano Cárdenas	Yudis Helena Murillo Martínez	Brigida Yubely López Higuera	Edgar Humberto Roncancio Sánchez	Jessica Alexandra Ángel Bermúdez
Valor inicial	11.4	7.5	30.0	30.0	30.0
Plazo	3 meses	3 meses	10 meses	10 meses	10 meses
Adición	3.8				
TOTAL	15.2	7.5	30.0	30.0	30.0

Fuente: Acta de visita administrativa de 10/11/2016

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Las anteriores erogaciones por cuotas de administración no se justifican en razón a que el IPES tiene designados gestores mediante contratos de prestación de servicios como se observa en el cuadro anterior, entre cuyas funciones están: “1. Adelantar las actividades que promuevan el emprendimiento y que permitan activar comercialmente las diferentes alternativas comerciales de la entidad.

2. Atender los diferentes requerimientos hechos por los beneficiarios de las alternativas comerciales para las cuales fue asignado.

3. Promover, apoyar y divulgar el fortalecimiento de las alternativas productivas entre los vendedores de las alternativas comerciales a su cargo.

4. Desarrollar y promover estrategias tendientes a mejorar la comercialización de los productos ofrecidos en las alternativas comerciales a su cargo con el fin de incrementar las ventas y mejorar las condiciones de vida de los vendedores de la economía popular.

5. Diseñar estrategias tendientes a mejorar la comercialización en los diferentes productos ofrecidos por los vendedores en cada una de las alternativas comerciales.

Lo anterior transgrede el literal a) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, al evidenciarse que el IPES incumple lo establecido en la Resolución 180 de 2007, artículos 8, 9, 10, expedida por el IPES, “Reglamento Interno de Funcionamiento de los Programas de Reubicación del IPES”, configurándose así un posible incumplimiento del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, que reza: “Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en (...) los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, (...).

Valoración Respuesta

Se acepta parcialmente la respuesta dada por el IPES, en lo referente a la incidencia fiscal, teniendo en cuenta lo normado en la Ley 675 de 2001 – Régimen de Propiedad Horizontal; sin embargo, se mantiene su presunta incidencia disciplinaria, en razón a que el IPES, al ser propietario de los trece (13) locales sobre los cuales tiene dominio, y los 258 puntos de venta señalados en el hallazgo 3.1.1.3 de este informe; y de conformidad con su misión institucional, supondría ser la llamada a ejercer la administración estos bienes fiscales.

3.1.1.6. *Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por pago de intereses moratorios y reconexiones de servicios públicos, por valor de \$45.548.973.*

El IPES, durante el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2012 y el 30 de junio de 2016 canceló a favor de empresas de servicios públicos domiciliarios, intereses de mora, sanciones y reconexiones derivados de incumplimientos en el pago oportuno de las cuentas de cobro que por estos conceptos facturaron dichas

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

entidades, a plazas de mercado, puntos comerciales y sedes administrativas, sumas que ascienden a \$45.548.973 y se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 11
INTERESES DE MORA Y RECONEXIONES DE SERVICIOS PUBLICOS
PERIODO 2012-2016

Cifras en Pesos

SERVICIO	CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALES
Acueducto y alcantarillado	Intereses de mora	996.981	3.035.644	509.853	5.761.115	18.057.770	28.361.363
	Reconexión	-	210.660	-	-	-	210.660
Energía	Intereses de mora	3.072.874	1.836.207	244.224	98.208	1.631.958	6.883.471
	Reconexión	4.638.023	571.230	176.244	800.016	45.399	6.230.912
Gas natural	Intereses de mora	15.561	4.329	272.440	-	86.236	378.566
	Reconexión	7.626	-	-	-	-	7.626
Servicio de aseo	Intereses de mora	973.500	235.913	161.847	1.461.122	597.942	3.430.324
	Reconexión	1.090	-	44.861	-	-	45.951
Totales		9.705.655	5.893.983	1.409.469	8.120.461	20.419.305	45.548.873

Fuente: Equipo Auditor-Información suministrada por el IPES.

Lo anterior transgrede los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000; literal a) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, incumplimiento a lo establecido en los artículos 26 y 27 de la Resolución 290 de 2014, por la cual el IPES expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las plazas de Mercado” y una posible incidencia disciplinaria por incumplimiento del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, que reza “*Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en (...) los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, (...).*”

La anterior situación permite evidenciar deficiencias de control interno, relacionados con el proceso de pago de las obligaciones contraídas por el IPES lo que generó un daño al patrimonio del Distrito Capital en cuantía de \$45.548.973. (Ver Anexo 5.)

Valoración Respuesta

Una vez verificada la respuesta dada por el sujeto de control se acepta de manera parcial en los siguientes términos: en primer lugar con respecto a las facturas de servicios públicos expedidos por la Empresa Gas Natural, se pudo precisar que el valor de \$15.048.043, por concepto de reconexiones corresponde a conexiones nuevas de servicios de gas en 17 puntos.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En segundo lugar con relación a los 43 pagos de facturas de servicios públicos por concepto de energía a cargo de varios Quioscos se acepta la respuesta que explica el pago de \$107.435 pesos, teniendo en cuenta que los saldos pendientes debieron ser cancelados por los usuarios de los Quioscos.

Descontados los valores anteriores, se confirma el hallazgo Administrativo con incidencia fiscal por valor de \$45.548.873 por concepto de interese de mora y reconexiones, cancelados en las vigencias señaladas, debido a la falta de un procedimiento aprobado y legalizado mediante Resolución que forme parte del Sistema de Gestión de Calidad de la Entidad.

3.1.2. OCUPACION Y APROVECHAMIENTO

3.1.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el bajo nivel de ocupación y aprovechamiento de bienes de uso público.

Se observó que las plazas de mercado: Los Luceros, San Carlos, San Benito y Boyacá Real su desocupación alcanza hasta el 96,3%, no obstante el IPES ha efectuado erogaciones durante la vigencias auditadas con cargo al erario público por concepto vigilancia \$1.369.969.298 millones, por servicios públicos \$348.250.016, y mantenimiento \$133.724.895 millones, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 12
PAGOS DE VIGILANCIA, SERVICIOS PUBLICOS Y MANTENIMIENTO DE LAS VIGENCIAS
2012. 2013. 2014. 2015 Y PRIMER SEMESTRE DE 2016
PLAZAS DE MERCADO.

PLAZAS DE MERCADO	SERVICIO DE VIGILANCIA	SERVICIOS PÚBLICOS	NÚMERO TOTAL DE MÓDULOS	NÚMERO DE DESOCUPADOS	Millones de Pesos	
					% DESOCUPACIÓN	MANTENIMIENTO DE LAS PLAZAS
Los Lucero	445.1	43.6	134	109	81.3	
San Carlos	308.3	155.1	98	76	77.5	69.8
San Benites	308.3	111.2	111	74	66.6	63.9
Boyacá Real	308.3	38.3	107	103	96.3	
TOTAL	1.370.0	348.2				133.7

Fuente: Respuesta de IPES con radicado 00110-816-020743 del 2 de noviembre de 2016

Esta situación, incumple con el literal b) artículo 2º de la Ley 87 de 1993), donde señala que se debe, “Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

actividades definidas para el logro de la misión institucional”. Así mismo la falta de gestión de las dependencias involucradas y debilidades en los mecanismos de Control Interno y de la alta Dirección, contravienen lo normado en el Artículo 34, numeral 1, del Código Único Disciplinario 734 de 2002. Igualmente es preciso señalar que las Instituciones deben llevar a cabo toda su gestión siguiendo los principios que regulan la Administración Pública, contenidos en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998; toda actuación administrativa debe realizarse de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener resultados que redunden en beneficio de la comunidad, ya que, el uso y ocupación de las plazas de mercado contribuyen a coadyuvar a la ubicación de los vendedores y así contribuir a cumplir con uno de los objetivos del IPES, generando empleo y sustento de muchas familias.

Lo anterior, ocasionado por la falta de gestión, comunicación y coordinación entre las dependencias encargadas del manejo de las plazas de mercado, donde no se tienen políticas claras para impulsar la ocupación y /o utilización de los puntos de venta de estas plazas, así como la falta de reglamento en el manejo de las mismas, evidenciándose un manejo ineficaz de los recursos públicos.

Valoración Respuesta

Una vez evaluada la respuesta dada por el sujeto de control, se observó que la entidad admite tener la obligación de administrar las plazas distritales de mercado y esto incluye, el margen de nivel de ocupación. De otra parte con la aclaración que está dando la entidad donde señala que en “ *El literal d) del artículo 79 del Acuerdo 257 de 2006 delegó como función al Instituto para la Economía Social —IPES—; “la administración de las Plazas de Mercado Distritales en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos”*, si bien es cierto que la Administración actual manifiesta haber iniciado el emprendimiento de acciones tendientes a cumplir con la misión para la cual fueron creada las plazas de mercado, a la fecha de esta auditoria aún no se han materializado. Por lo anterior, es preciso señalar que la entidad debe realizar de manera eficaz, eficiente y oportuna, acciones tendientes a lograr la ocupación de las plazas de mercado o tomar acciones para optimizar el uso del bien público.

De acuerdo con lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación teniendo en cuenta que en la visita realizada por este ente de control el 19 de diciembre de 2016, no se evidenció la materialización de las acciones expuestas por la entidad, por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, del cual se dará traslado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.1.2.2. *Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria- por uso de parqueadero dentro de la plaza de mercado del Doce de Octubre.*

En visita realizada el día 20 de diciembre de 2016 por el Ente de Control a la Plaza de Mercado del Doce de Octubre, se observó el funcionamiento de un parqueadero dentro de la plaza, el cual se encuentra arrendado a una persona jurídica, según el contrato de Uso Administrativo y Aprovechamiento No.2004 de 2011, celebrado entre el director del IPES y el representante legal de la empresa ENBUSSINES CONTROL LTDA con un canon de arrendamiento mensual por valor de \$1,2 millones de pesos.

Este contrato tiene una vigencia de 5 años, a partir del 20 de junio del 2011, en donde el IPES hizo entrega al Asignatario de un área de 641 metros cuadrados, identificado con el número del local 110000. Se observó que este parqueadero tiene capacidad para 24 vehículos y el valor por hora es de \$2.900 pesos, en horario de atención al público de 6 a.m. a 6 p.m. El contrato no ha sido renovado y los cinco (5) años se cumplieron el 20 de junio del 2016. Se evidencia que se lucra de esa actividad un particular. Incumpléndose con lo expresado en el Artículo 3 de la Resolución 290 de 2014 que señala: “...por medio de las plazas de mercado, el estado ejerce la función social de garantizar el suministro de los productos básicos de consumo doméstico a la comunidad, actividad que constituyen un servicio alimentario básico urbano, por determinación del **plan de ordenamiento territorial del Distrito Capital**, con garantía de la libre competencia, en condiciones óptimas de calidad, costos, accesibilidad, oportunidad y confianza, con respecto a las normas sanitarias y ambientales, bajo los lineamientos del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital y otras actividades complementarias” y en las plazas de mercado se expenderán los siguientes productos como:

CUADRO No. 13
ACTIVIDADES PERMITIDAS EN PLAZAS

GRUPO	PRODUCTOS
AGRICOLAS	Plantas, flores, frutas y hierbas permitidas, verduras y tubérculos, hortalizas, insumos agrícolas aprobados y avanzados por la normatividad expedida por el ICA.
PECUARIOS O CARNICOS	Productos cárnicos y sus derivados, pescados y sus derivados, pollo , huevos, leche y sus derivados animales vivos para consumo humano
ABARROTES	Granos en general panela
ALIMENTOS	Cafetería, comidas rápidas, fruterías y restaurantes, comidas para animales.
ARTESANIAS	Artesanías en general.
MICELANIAS	Y Cabinas Telefónicas, Internet, zapatería, ferretería, repuestos,

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

COMUNICACIONES	pañales, ropa, relojería, exotéricos, velas, productos naturistas y productos de aseo y varios.
----------------	---

Fuente: Resolución 290 de 2014

De acuerdo con lo anterior y según la mencionada Resolución, no se puede disponer de espacios para uso de parqueaderos dentro de las plazas, presentándose deficiente gestión en el manejo de las plazas de mercado y falta de compromiso y responsabilidad por parte de la alta dirección de la entidad, en cargados de velar por la administración eficiente de los recursos públicos de estas. Así las cosas, al permitirse la explotación económica no contemplada dentro de la mencionada Resolución, da origen a una observación administrativa con incidencia disciplinaria la cual se encuentra contenida en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Valoración Respuesta

La entidad responde que *“si bien es cierto que esta actividad comercial no está taxativamente en el reglamento, también es cierto que el Artículo 3 de la Resolución 290 de 2014 es claro y señala “ que a través de las plazas de mercado, el estado ejerce la función social de garantizar el suministro de los productos básicos de consumo doméstico a la comunidad, actividad que constituyen un servicio alimentario básico urbano”* y en las plazas de mercado se expendrán los siguientes productos: agrícolas, pecuarios, cárnicos, abarrotos. Alimentos, artesanías misceláneas y comunicaciones.

Así las cosas, la actividad de parqueadero desvía la misión del IPES, al estarse lucrando un particular, en detrimento de un número plural de vendedores que no pueden utilizar los puntos de venta que ocupa actualmente el mencionado parqueadero. La respuesta no desvirtúa la observación en razón a que no se cumple con lo establecido en la Resolución 290 de 2014.

Frente a la aseveración que hace la Entidad de que la actividad de parqueadero no está prohibida en el reglamento de la plaza, cabe recordar que la norma Constitucional, artículo 6, prescribe que los servidores públicos a diferencia de los particulares, no solamente no pueden hacer lo que está prohibido sino que únicamente deben hacer lo que les está permitido, por ello, al estar expresamente determinadas las actividades que se pueden realizar en la Plaza, y no contemplar servicio de parqueadero dentro de las mismas, actividad comercial de las que no se admiten para estos espacios públicos, no pudiendo el reglamento entrar a detallar todas y cada una de las que pueden ser prohibidas, sino las que se admiten, como únicas posibles.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por lo anterior, se ratifica el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, del cual se dará traslado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.1.2.3 Observación Administrativa por beneficiarios con más de 2 puntos en la plaza de mercado.

A 30 de junio del 2016, este Órgano de Control observó que en algunas Plazas de Mercado, los beneficiarios tienen más de dos (2) puntos de venta asignados y en algunos casos hasta 11 puntos de venta, no obstante, no estar al día con el IPES por concepto de arrendamiento de los mismos, situación que se presenta tanto con los vivanderos que tienen contrato suscrito con la Entidad, como con los están con ocupación de hecho, lo cual trasgrede lo contemplado en el Artículo 17 de la Resolución 290 de 2014, que señala: *ARTICULO 14. DE LA ASIGNACIÓN DE LOS PUESTOS, LOCALES O BODEGAS: La asignación de los locales, puestos o bodegas que integran las plazas de mercado distritales se efectuará teniendo en cuenta las siguientes situaciones:....Para poder presentar a un pariente o a un tercero ante el Instituto para la Economía Social, el comerciante en plaza de mercado distrital deberá encontrarse a paz y salvo por todo concepto con el IPES y haber cumplido con el Reglamento Administrativo, Operativo y de mantenimiento de la Plaza y haber ejercido su actividad en la plaza de mercado distrital.*

Así mismo, el Artículo 17 de la Resolución 098 de 2009 expedida por el IPES, señala: *"Todas las personas que ejerzan actividades en las plazas de mercado del Distrito a través de un local, puesto o bodega deberán suscribir un contrato de uso administrativo y aprovechamiento económico regulado una vez sean notificados por el IPES a través del coordinador designado para la respectiva plaza, so pena de que el IPES inicie la restitución conforme a lo establecido en los procedimientos administrativos de las Alcaldías Locales, el Código de Policía de Bogotá o las actuaciones judiciales pertinentes. (...)* **PARÁGRAFO 1:** *Los comerciantes en plaza de mercado distrital que a la fecha de la suscripción del respectivo contrato de uso y aprovechamiento económico regulado tengan deudas con el IPES por concepto de uso o del pago de servicios públicos, están obligados a cancelarlas, o en su lugar a suscribir un ACUERDO DE PAGO sobre las mismas. Si el comerciante deudor se niega a acoger una de estas dos opciones no podrá suscribir contrato de uso alguno y se procederá por parte del Instituto a la restitución del espacio que ocupa, conforme se establece en el presente reglamento."*

El no cumplimiento de la normatividad citada anteriormente y la negligencia en la formulación de políticas claras para la adjudicación y entrega de los puntos de ventas a los beneficiarios conlleva a que un pequeño grupo de población usufructúen los bienes de usos público, sin ninguna contraprestación.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Como soporte de lo anterior, se relacionan algunos ejemplos de las mencionadas irregularidades en el Anexo 4.

Valoración Respuesta

De acuerdo a lo manifestado por la entidad como respuesta al informe preliminar, donde manifiestan: *“Que el procedimiento de asignación de puestos, locales o bodegas en plazas de mercado está claramente establecido en el reglamento interno de plazas de mercado Resolución No. 290 de 2014 (Artículo 14). Literal a) el cual señala:” para poder presentar a un pariente o a un tercero ante el Instituto para la Economía Social, el comerciante en plazas de mercado distritales deberán encontrarse a paz y salvo por todo concepto con el IPES y haber cumplido con el reglamento administrativo, operativa y de mantenimiento de la plazas”. Si bien es cierto, que es permitido que un beneficiario pueda tener 2 o más locales, la misma norma establece que para ascender a ello, debe estar a paz y salvo, observando que alguno beneficiarios tiene hasta 11 puntos de venta presentando deuda por cada uno de ellos, donde se puede observar una contradicción entre la respuesta y lo establecido en Resolución 290 de 2014.*

Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto se configura un hallazgo administrativo y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse

3. ANEXOS

ANEXO 1: CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (en pesos)	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	9	N.A.	3.1.1.1; 3.1.1.2; 3.1.1.3; 3.1.1.4; 3.1.1.5; 3.1.1.6; 3.1.2.1; 3.1.2.2; 3.1.2.3
DISCIPLINARIOS	8	N.A.	3.1.1.1; 3.1.1.2; 3.1.1.3; 3.1.1.4; 3.1.1.5; 3.1.1.6; 3.1.2.1. 3.1.2.2
PENALES		N.A.	N.A.
FISCALES	4	5.207.442.419	3.1.1.1; 3.1.1.2; 3.1.1.3; 3.1.1.6;

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ANEXO 2: CUENTAS DE COBRO Y ACUERDOS DE PAGO DONDE OPERA EL FENÓMENO DE LA CADUCIDAD (Cd 1)

ANEXO 3: CUENTAS DE COBRO REGISTRADAS EN CUENTAS DE ORDEN POR CARECER DE TITULO EJECUTIVO (Cd 2)

ANEXO 4: CERTIFICADOS DE MATRÍCULAS INMOBILIARIAS LOCALES COMERCIALES CENTRO COMERCIAL CARAVANA (Cd 3)

ANEXO 5. PAGO DE INTERESES MORATORIOS Y RECONEXIONES

Administración	30/2017										30/2018										30/2019									
	Presupuesto	Recepción	Presupuesto	Recepción	Presupuesto	Recepción																								
...				

Fuente: Información CD Visita Administrativa-IPES

ANEXO No. 6. BENEFICIARIOS CON MAS DE DOS PUNTOS DE VENTA ASIGNADOS EN PLAZAS

Plaza	Cedula	Nombre del Beneficiario	Modulo	Puntos de venta sin contrato y con deuda	Puntos de venta con contrato y con deuda
	41.502.620	Paipa del Valiente Ninfa	2414120036 2414120039 2414120569	573.827	1.681.996 1.503.334
	41.713.887	Prasca Suarez Yeny	2414120040 2414130314	115.022	1.595.232
	5815333	Pinilla José Antonio	2414130344 2414130346 2414130346	43.918	62.090 54.135
Restrepo	20091908-	Rodríguez Cestillo Lilia	2414130068 2414130068 2414130069 2414130069	1.379.190 976.780	2.620.400 1.718.333

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Plaza	Cedula	Nombre del Beneficiario	Modulo	Puntos de venta sin contrato y con deuda	Puntos de venta con contrato y con deuda
Restrepo	20302483-	Parra Monroy Ana Dolores	2414130051	96.423	
			2414130116	8.414.732	
			2414130117	8.237.354	
Restrepo	28195883	Ariza de Quiroga Rosalía	2414130095	5.446.355	5.483.510.
			2414130130	82.706	
			2414130131	82.883	
			2414130132		
Restrepo	79457692	Jiménez Acosta Héctor Ferry	2414120009	212.708	
			2414120010	212.708	
			2414130136	1.460.454	
			2414130137	1.083.864	
Restrepo	79536815	García Torres Pedro Julio	2414130168	477.924	
			2414130169	519.705	
			2414130170	494.256	
			2414130126	786.679	
Restrepo	51595134	Ospina Yolanda	2414130172	8.421.125	
			2414130173	187.006	
			2414170005	10.191.136	
Restrepo	20079490	Salamanca de Chavaría	2414130184	8.421.125	
			2414130185	187.006	
			2414130243	10.191.136	
Restrepo	12993168	Pérez Carlos German	2414130236	9.549.059	
			2414130237	10.191.136	
Restrepo	23972141	Valbuena de Pinilla María C.	2414120558	64.804	
			2414120559	129.608	
			2414120560	113.698	
			2414130303	159.689	
			2414130304	105.629	
			2414130305	56.562	
			2414130306	146.294	
			2414130328	110.793	
			2414130329	110.793	
Restrepo	51826370	Morales Castillo Martha Yaneth	2414130350		1.589.500 1.446.611
			2414130351		
			2414130388	1.505.100	
			2418120082	246.000	
			2418120107	213.000	
Restrepo	41712530	Cárdenas Dioselina	2414130372	6.849.419	
			2414130373	2.959.881	
			2414130374	2.959.881	
			2414130104	3.797.341	
Restrepo	51964782	Gómez Peñuela Mariela	2414130375	2.108.881	
			2414130376	10.170.083	
			2414130377	8.2110582	
			2414130378	11.549.141	
Restrepo	20273270	Ortiz de Ríos María del Carmen	2414130408	3.857.163	
			2414130409	9.476.864	
			2414130410	6.317.467	
			2414130422	3.918.330	
Restrepo	41640954	Suarez Romero Paulina	2414120053	125.941	
			2414120055	130.921	
			2414120056	142.628	
			2414130424	69.049	
			2414130425	69.978	
			2414130426	62.478	
			2414130467	101.318	

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Plaza	Cedula	Nombre del Beneficiario	Modulo	Puntos de venta sin contrato y con deuda	Puntos de venta con contrato y con deuda
			2414130468 2414130064 2414130018 2414130019 2414130052	101.318 69.283 109.281 572.961	109.418
Restrepo	51832011	Jiménez Dimas Ana Paslora	2414130491 2414130492 2414130493 2414130494 2414130495	5.661.099 9.968.007 4.281.947 161.200 3.589.486	
Siete de Agosto	42.3018	Olga Rubiano Luis Alberto	2411120909 2411120904 2411120910 2411120910	5.052.362 3.377.612	263.144 1970242
Siete de Agosto	51556318	Álvarez Córdoba María A.	2411120192 2411120192 2411120193 2411120192 2411130019	1921.490 96.603	258.846 24.427 445.637
Siete de Agosto	255585	Barrera Jairo Hernando	2411130001 2411130002 2411130003 2411130005	2.104.846 2.104.846 2.104.846 2.104.846	
Siete de Agosto	3215130	Urrego Beltrán Omar	2411130003 2411130017 2411130018 2411130019 2411130020 2411130021 2411130022	717.445 911.714	1.602.762 1.676.605 246.202 2.370904 1.676.605 1.682.402 1.560.552 1.560.552
Siete de Agosto	80056321	Calderón Camilo	2411130071 2411130072 2411130073	7.274.703 7.183.016 6.906.654	
Siete de Agosto	19478527	Moreno González Miguel	2411130015 2411130016 2411130045 2411130059 2411130060 2411130074 2411130075	8.366.674 8.368.774 6.971.374 6.451.400 6.852.736 6.769.052 6.662.402	
Siete de Agosto	3002386	Contento Doncel Héctor Julio	2411130107 2411130108 2411130099 2411130094	4.208.671 3.742.790 1.370.252	5.250.332 5.025.689 2.689.742
Siete de Agosto	52805158	Hernández Domínguez Milena	2409130135 2409130136 2409130137 2409130143 2409130144		691.705 691.705 691.705 691.705 691.705
Siete de Agosto	35465134	Castañeda Marisa de Jesús	2411130096 2411130096 2411130096	2.247.943 2.676.948 2.503.092	879.640 1.415.204 1.466.955
Perseverancia	43743233	Mena Rentería María Llanila	2402120014 2402120040 2402120041		999.930 417.868 564.381

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Plaza	Cedula	Nombre del Beneficiario	Modulo	Puntos de venta sin contrato y con deuda	Puntos de venta con contrato y con deuda
	19336204	Martin Pulido Omar	2402110009 2402110009	5.562.960	6.334.053
	51.728.226	Hernández Bernal Martha Lilia	2402120034 2402120037 2402120037	3.784.000	3.06.779 3.417.836
	20226299	Rocha de Palacio Teresa	2402150048 2402150049 2402150050		111.214 121.214 157.739
	79210715	Sanabria Méndez José	2402150067 2402150068	3.553.322 4.591.213	6.629.351 3.485.197
	17127857	Naranjo González Absalón	2416120036 2416120037		864.164 603.201
	41483045	Gómez de Vicente Nohora Y.	2416130010 2416130011		495.730 1.571.874
	39655867	Morales Cangrejo Aldalia	2416130067 2416130081 2416130082		4.045.047 4.979.506 2.234.757
	19303946	Mañeton José Noel	2416130084 2416130084	4.767.775	492.370
	41290905	Rodríguez Rodríguez Acero	2416130088 2416130089	3.802.925 2.372.819	4.428.197
	19157847	Mancera Castañeda Néstor Hugo	2416130076 2416130105 2416130106 2416130107 2416130108		107.399 114.518 114.518 114.5018 108.493
	411790837	Rodríguez Guzmán Hernando	2416130154 2416130170	4.087.817 3.441.197	8.904.341 8.097.380
	52078540	Cazallas Nelsy	2412110017 2412110018 2412110019	3.020.038 3.452.604	8.554.733 8.523.199 9.745.655
	23261936.	Pulido de Bernal Epifanía	2412130023 2412130023 2412130024	550.258	2.656.813 2.488.613
	41674016	García Martin Rosales	2912130095 2412130096	793.852 319.086	2.693.349 2.638.065
	20468556	Nizo Rodríguez Eloísa	2412130154 2412130155 2412130157	531.121 1.207.452 1.207.452	2.461.620 2.574.352 2.506.170
	41452489	Cortes Otoniel	2412110008 2412110009 2412110010 2412110011 2412120045	-0- -0- -0- -0- -0-	
Ferías	17121136	Benavides Gustavo	2408120060	136.703	
			2408120061	244.960	
			2408120062	1.226.285	
	39543574	Rodríguez Flor	2408120018		4.185.454
			2408130053		926.919
			2408130054		1.133.477
	51564812	Suarez Romero Edilma	2408130091		154.074
			2408130092		222.986
			2408130093		288.986

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Plaza	Cedula	Nombre del Beneficiario	Modulo	Puntos de venta sin contrato y con deuda	Puntos de venta con contrato y con deuda
			2408130100		158.194
	39546618	Puin María Lilia	2408160024	6.413.164	
			2408160025	7.445.227	4.056.483
			2408160032	7.328.072	4.056.483
	20327436	Otálora de Sumaca Ana María	2408160128		6.266.422
			2408160170		2.797.183
			2408160171		2.492.432
	41503586	Ospina Carmen Stella	2408160244		102.003
			2408160254		111.003
			2408160255		111.003
	17199521	Muñoz Álvaro	2408160256	447.834	3.263.441
			2408160257	356.589	3.236.441
	79500138	Caro Caro Lugo Alberto	2408130070	-0-	-0-
			2408120018	16.449.848	
			2408120019	960	555.986
	52556502	Jerez Luz Dary	2408130086	9.873.693	5.273.765
			2408130087	8.228.451	8.333.521
	51564812	Suarez Romero Edilma	2408130091		154.074
			2408130092		222.986
			2408130093		288.986
			2408130100		158.094
			2408130101		158.094
			2408130114		146.363
			2408130115		146.363
Fontibón	79134494	Sierra Sierra José Miguel	2407120073	1.672.763	7.987.946
			2407120074	1.672.763	7.652.763
			2407130020		115.695
			2407130021		115.695
			2407130022		115.695
			2407130048		115.695
			2407130049		115.695
			2407130065		115.695
	52321348	Salamanca Sandra Milena	2407130035	3.641.288	8.805.591
			2407130036	3.4998.896	8.805.591
			2407130037	4.444.149	8.805.553
	3021737	Pinzón Moreno Edgar Jesús	2407130038	4.351.271	4.666.218
			2407130039	4.351.271	4.666.218
			2407130040	4.597.136	4.666.218
	80311439	Carvajal Prieto Edgar	2407130041	206.449	6.875.040
			2407130042	206.449	6.525.426
			2407130043	206.449	6.875.040
			2407130072	206.449	6.875.040
	79251176	Arias Páez Joaquín	2407130051	9.998.478	4.551.363
			2407130052	8.576.986	4.191.771
			2407130053	9.446.103	4.544.855
	52982018	Cruz Vellosa Yina Paola	2407130054	2.787.747	8.805.591
			2407130055	3001.103	8.805.666
	51646120	Fagua Venancio	2407130211		3.553.298
			2407130212	911.876	
			2407130213	2.876.023	
			2407130214	3.679.614	
	39761792	Sánchez Solano María	2407130215		7.277.117

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Plaza	Cedula	Nombre del Beneficiario	Modulo	Puntos de venta sin contrato y con deuda	Puntos de venta con contrato y con deuda
		Esperanza			
			2407130216		7.048.998
			2407130217		5.621.038
	39704238	Solano González Ana María	2407120329		1.952.118
			2407130219	334.233	
			2407130219		8.159.486
			2407130220		7.706.262
			2407130221	445.644	8.159.486
			2407130231	445.644	8.037.748
20 julio	41620291	Pinilla Valbuena Mariela	2419120014		1.701.751
			2419120015		2.003.169
			2419120016		1.600.313
			2419120017		1.421.092
			2419120018		1.116.094
	52732921	Chaparro Ávila Deisy Angélica	2419300015		121.696
			2419300016		121.696
			2419300017		121.696
	51845827	Ávila Rincón Rosa Aura	2419130030		119.366
			2419130031		13.340
			2419130032		234.690
	51660182	Rincón Claro Elisa	2419130054		1.051.492
			2419130055		1.243.242
			2419130056		1.051.442
	80856883	Caro Cepeda Jair Leonardo	2419130060	-0	-0-
			2419130061	-0-	-0-
			2419130062	-0-	-0-
			2419130063	-0-	-0-
	51750275	Turriago Rincón Flor Marina	2419130088		1.511.348
			2419130089		3.761.247
			2419130100		1.414.047
			2419130101		1.482.395
	79315262	Sanabria Rincón Jorge Augusto	2419130115	67.679	
			2419130116	76.479	
			2419130124	71079	
	11407334	Zuleta Prieto Gracelina	2419130140		195.179
			2419130142		191.806
			2419130144		192.439
			2419130181		194.839
			2419130201		246.430
	80810122	León Aldana Cesar Andrés	2419130165		2.552.777
			2419130166		2.467.477
			2419130167		2.510.496
	52779125	Sánchez Hernández Ana Lucía	2419300196		1.528.127
			2419300177		-0-
			2419300191		250.519
			2419300192		116.700
	80113657	Cifuentes Larrota Jhon Alexandro	2419130205	774.194	

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Plaza	Cedula	Nombre del Beneficiario	Modulo	Puntos de venta sin contrato y con deuda	Puntos de venta con contrato y con deuda
			2419130205		4664.598.
			2419130206	870.152	4.665.301
			2419130206		
	51794956	Sichaca Chaves María E.	2419130222		3.386.620
			2419130223		1.977.030
			2419130226		677.179
			2419130227		677.148
	39727414	Clavijo Clavijo Mariela	2419130143		196.897
			2419130145		194.839
			2419130146		194.839
	1937848	Valderrama Contreras Jorge E.	2419130147		96.202
			2419130148		169.381
			2419130149		96.202
	51968602	Sialama Pinzón María del Carmen	2419130237		667.764
			2419130239		-263.349-
			2419130072		-0-
Kennedy	20044293	Yepes de calderón María E.	2406120010	-0-	-0-
			2406130231	-0-	-0-
			2406130258	-0-	-0-
	20410551	Pimento de Gaitán Luz Dary	2406130096	-0-	-0-
			2406130097	-0-	-0-
			2406130112	-0-	-0-
			2406130112	-0-	-0-
			2406130113	-0-	-0-
	39695588	Cárdenas Mesa María C.	2406130093	-0-	-0-
			2406130117	-0-	-0-
			2406130118	-0-	-0-
			2406130119	-0-	-0-
	3022900	Velásquez Tito Ariel	2406130131	-0-	-0-
			2406130132	-0-	-0-
			2406130234	-0-	-0-
			2406130235	-0-	-0-
			2406130230	-0-	-0-
	17007572	Hernández Sánchez Ángel M.	2406130126		
			2406130127		
			2406130138		
			2406130139		

Fuente: CD Cartera IPES