MEMORANDO

110301

Bogotá DC.,

PARA: LIBARDO ASPRILLA LARA, Director General

DE: CARMEN ELENA BERNAL ANDRADE, Asesora de Control Interno

ASUNTO: Informe Final de Auditoría

Respetado doctor Asprilla:

En el marco del Sistema de Control Interno se ha de tener en cuenta lo establecido por la Ley 87 de 1993 en cuanto a quiénes son los responsables de la implementación de un sistema de control interno en las entidades del Estado:

> *"**ARTÍCULO 6º. Responsabilidad del control interno.** El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos". Subrayas fuera de texto.*

Aunado a lo anterior, se contempla en el Manual Operativo del Decreto 1499 de 2019, que articula los Sistemas Integrados de Gestión y de Control Interno, específicamente en la séptima dimensión del MIPG, el Control Interno[1], contempla cinco componentes de la estructura del MECI: 1) Ambiente de Control, 2) Evaluación del Riesgo, 3) Actividades de Control, 4) Información y Comunicación, y 5) Actividades de Monitoreo[2].

En este sentido la Asesoría de Control Interno, entregó a la Administración del IPES los resultados de la Auditoría Interna Especial al proceso misional de: FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR en su proyecto de inversión 1134 "*Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales",* y de manera transversal los procesos de apoyo: Gestión Contractual, a través de la

[1] Tal como lo establece la Ley 87 de 1993, el Control Interno está integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y de los recursos, se lleven a cabo de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la alta dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.
[2] Manual Operativo MIPG Departamento Administrativo de la Función Pública.

Calle 73 N° 11-66
PBX. (+57) 2976030
Línea Gratuita 018000124737
www.ipes.gov.co

IPES - Correspondencia Administrativa- INTERNAS
Radicado: 00110-817- 004002
Fecha: 22/07/2020 - 07:46 PM
Remitente: CARMEN ELENA BERNAL ANDRADE
Dependencia: Despacho de la Oficina Asesora de Control Interno
Destinatario: LIBARDO ASPRILLA LARA
Destino: DIRECCION GENERAL
Folios: 2 Anexos: 78

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

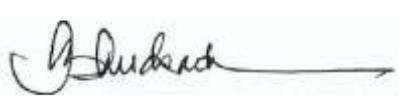
socialización de observaciones con los auditados, en su defecto, la entrega de un informe preliminar para réplicas y finalmente, reunión de cierre de auditoría especial realizada el 22-jul-2020. Se remite el informe final de auditoría con el presente oficio.

Una vez radicado el Informe Final, en el Archivo Excel "FO-656 PLAN DE MEJORAMIENTO AUDITORIAS INTERNAS", las Subdirecciones: Servicios Empresariales, Emprendimiento y Comercialización, y Jurídica y de Contratación, junto con los responsables de los procesos auditados, deben suscribir un Plan de Mejoramiento relacionando la causa raíz de cada observación, las acciones de mejora que mitiguen la causa raíz, los tiempos, responsables y los resultados entregables, para lo cual tiene 8 días hábiles a partir de la fecha de radicación de este Informe Final. De manera posterior, se suscribirá en el aplicativo CHIE.

La Asesoría de Control Interno realizará seguimiento al cumplimiento del Plan de Mejoramiento con el fin de asegurar que hayan sido tomadas las acciones definidas por el auditado y corregidos los hallazgos u observaciones.

Por último, en el marco del Programa de Aseguramiento y Calidad- PAMC que comprende la estandarización del proceso de auditoría interna basada en riesgos en el IPES, de manera atenta les solicito por favor, que conjuntamente con los funcionarios responsables del proceso y/o procesos auditados, cada Subdirector diligencie la Encuesta de Satisfacción que será remitida en *https://docs.google.com/forms* en próximos días.

Cordialmente,



CARMEN ELENA BERNAL ANDRADE

Anexos: 38 Folios y 2 archivos Excel con ANEXOS.
Copia: Doctora DIANA CECILIA GALVEZ ROA, Subdirectora Jurídica y de Contratación
Doctor CRISTIAN FELIPE GONZALEZ GUERRERO, Subdirector de Servicios Empresariales, Emprendimiento y Comercialización

	NOMBRE, CARGO O CONTRATO	FIRMA	FECHA
Elaboró	Gabriel Alonso Sánchez Mejía Contratista ACI CPS CO1.PCCNTR.1385792 /2020	*Original Firmado*	22-jul-2020
Aprobó	Carmen Elena Bernal Andrade - Asesora de Control Interno	*Original Firmado*	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma de la ***Asesora de Control Interno*** del Instituto para la Economía Social IPES.			

Calle 73 N° 11-66
PBX. (+57) 2976030
Línea Gratuita 018000124737
www.ipes.gov.co

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	**INTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES** **SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN -SIG** **ASESORÍA DE CONTROL INTERNO** **Informe Final de Auditoría Interna**

Tipo de Auditoría	**Especial**	**X**	**Regular**		
Fecha Auditoría	09 de marzo al 19 de junio de 2020				
Dependencias	• Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y de Comercialización – SESEC • Subdirección Jurídica y de Contratación - SJC				
Procesos	• Gestión para el Fortalecimiento de la Economía Popular en su proyecto de inversión 1134 • Gestión Contractual				

Contenido

1. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN 2

2. OBJETIVO GENERAL 6

2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS **..... 6**

3. ALCANCE 7

3.1. LIMITACIÓN AL ALCANCE **..... 8**

4. CONFORMACIÓN EQUIPO DE TRABAJO DE AUDITORÍA 9

5. FORTALEZAS 9

6. CONCLUSIONES 9

7. RESUMEN DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 11

8. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS DE AUDITORÍA 13

9. PLAN DE MEJORAMIENTO 74

10. ANEXOS 75

INFORME FINAL DE AUDITORÍA ESPECIAL
PROCESO MISIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR

1. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

Dentro de las competencias de la Oficina de Control Interno enmarcadas en la Ley 87 de 1993 está evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los controles, asesorando a la Dirección General en la:

a. Continuidad del Proceso Administrativo,
b. Revaluación de los planes establecidos,
c. Introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas y objetivos previstos por la Entidad.

De acuerdo al Plan Anual de Auditoría Interna de la vigencia 2020, aprobado por el comité institucional de Coordinación de Control Interno, la Asesoría de Control Interno programó una Auditoría Interna Especial al proceso misional: FORTALECIMIENTO DE ECONOMIA POPULAR en su proyecto de inversión 1134 *"Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales".* De manera transversal, al proceso GESTIÓN CONTRACTUAL.

Esta Auditoría se llevó a cabo entre el 09-mar-2020 al 19-jun-2020[1].

En la vigencia 2019, en el marco de la auditoría regular al proceso de Fortalecimiento de la Economía Popular, no fue posible efectuar una auditoría basada en riesgos con enfoque operativo al expediente del Convenio 1137 de 2013 suscrito con la Corporación Minuto de Dios por valor de $5.300 millones, cuyo objeto fue: "*Convenio de asociación para realizar fortalecimiento, impulso y/o creación empresarial de unidades productivas de la economía popular, así como del desarrollo de su potencial productivo",* debido a que terminó el pasado 22-ago-2019; el cual se encontraba dentro de la muestra de auditoría seleccionada con el fin de revisar y verificar los puntos de control asociados con el procedimiento PR 029 – Emprendimiento y Fortalecimiento y el manual MS - 012 Manual de Contratación, supervisión e interventoría.

Esta limitación de auditoría respondió a la realización de las gestiones administrativas de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización, supervisor del convenio 1137/2013, que fueron comunicadas a esta Auditoría mediante radicado IPES 00110-817-009453 del 24-sep-2019 en el cual se indica: *"(…) se informa que se tiene previsto terminar la liquidación del convenio entre el 15 y el 30 de noviembre de 2019, de acuerdo con el cronograma de trabajo proyectado por esta Subdirección para tal fin, momento a partir del cual se pondrá a disposición de la Asesoría de Control Interno la totalidad el expediente contractual, (…)".*

[1] Radicado 00110-817-002469 de 24 de marzo de 2020 se notifica la Auditoría Especial y Radicados N° 00110-817-002469, 00110-817-002935, 00110-817-003262, 00110-817-003501 se amplía el cronograma de la auditoria Especial.

Teniendo en cuenta esta situación expuesta por el auditado, la Asesoría de Control Interno efectuó la auditoría especial al convenio 1137/2013 en la vigencia 2020, cuyas conclusiones serán tenidas en cuenta para el Seguimiento a los Controles de Advertencia dejados por la Contraloría de Bogotá, en particular:

Radicado 2-2015-03609 (27/02/2015) - 10000-4430:

Irregularidades en la ejecución de los convenios interadministrativos 2130/13 (Municipio de Mistrató, Risaralda) y 1137/13 (Minuto de Dios) dado el desembolso por parte del Distrito capital sin la existencia de convenio alguno, al igual que la asignación de recursos públicos para créditos, sin que los recursos dispuestos para el efecto retornen al tesoro Distrital.

Situaciones advertidas por el Ente de Control frente al Convenio 1137/2013 (Minuto de Dios):

1) Irregularidades en proceso de selección, el convenio interadministrativo (Marco) es de 2 años y el derivado es de 5 años. Obligaciones a cargo de la SDDE relacionadas con seguimiento nuevo convenio.

2) No es clara la forma en que se retornará al Tesoro Distrital los $3.250 millones que constituyen el Fondo de Crédito para microcréditos a 1.200 vendedores informales, al igual que los intereses de cartera pagados por los VI, con el agravante de que la citada Corporación cobra 17% por crédito desembolsado. Y dispone de $1.750 millones para capacitación de los beneficiaros de los microcréditos.

Todo lo anterior, motiva que la presente auditoría tenga un carácter de especial y emita un concepto sobre la ejecución de controles jurídicos, financieros y técnicos ejercidos por el IPES sobre el citado convenio.

El resumen operativo y financiero del mismo, es el siguiente:

Tabla 1. Convenio 1137/2013 suscrito por IPES con Corporación Minuto de Dios - CMD
Detalle de Costos y Valor del Fondo para Microcréditos por FASE 1 y FASE 2

CONCEPTO	VALORES
TOTAL FONDO CONSIGNACIONES IPES	**$ 5,000,000,000**
Menos: COSTO DE ACOMPAÑAMIENTO FASE 1 (35% del total Fondo)	-$ 1,750,000,000
FONDO DESCONTANDO EL ACOMPAÑAMIENTO	**$ 3,250,000,000**
Menos: TOTAL PRESTAMOS FASE 1	-$ 1,965,544,483
Más: CAPITAL RECUPERADO A DICIEMBRE 2016	$ 1,364,470,674
TOTAL FONDO SIN COSTOS	**$ 2,648,926,191**
Menos: COSTO OPERACIÓN (17% de los préstamos) FASE 1	-$ 334,142,562
Menos: FONDO DE CARTERA (6% de los préstamos) FASE 1	-$ 117,932,669
Más: INTERESES CORRIENTES RECAUDADOS HASTA SEP 2016	$ 166,539,364

CONCEPTO	VALORES
Más: INTERESES DE MORA RECAUDADOS FASE 1	$ 9,862,104
Menos: INTERESES DEVUELTOS A CLIENTES HASTA DICIEMBRE 2016	-$ 31,404,305
Menos: FACTURAS CENTRALES DE RIESGO FASE 1	-$ 15,847,135
TOTAL FONDO A DICIEMBRE 2016	**$ 2,326,000,988**
Menos: COSTO DE ACOMPAÑAMIENTO FASE 2	-$ 629,096,000
TOTAL FONDO PARA PRESTAR	**$ 1,696,904,988**
Menos: PRESTAMOS FASE 2	-$ 906,085,000
Más: CAPITAL RECUPERADO FASE 2	$ 1,113,263,995
TOTAL FONDO SIN COSTOS *(SOLO PRÉSTAMOS)*	**$ 1,904,083,983**
Menos: COSTO OPERACIÓN (17% de los préstamos) FASE 2	-$ 154,034,450
Menos: FONDO DE CARTERA (6% de los préstamos) FASE 2	-$ 54,365,100
Menos: INTERESES DEVUELTOS A CLIENTES FASE 2	-$ 38,215,685
Menos: FACTURAS CENTRALES DE RIESGO FASE 2	-$ 16,925,731
Más: INTERESES DE MORA RECAUDADOS FASE 2	$ 3,065,208
Más: INTERESES CORRIENTES RECAUDADOS FASE 2	$ 97,592,426
Menos: FONDO DE CARTERA INTERESES 85% INTERESES CORRIENTES FASE 2	-$ 82,953,562
TOTAL FONDO A AGOSTO 2019	**$ 1,658,247,089**

Tabla 2. Convenio 1137/2013 suscrito por IPES con Corporación Minuto de Dios - CMD
Cálculo de Recursos Pendientes por Devolución por parte de CMD (Saldo a Favor del IPES)

CONCEPTO	VALORES
TOTAL FONDO CONSIGNACIONES IPES	**$ 5,000,000,000**
Costo **FASE 1** cobrado por CMD (Acompañamiento, costos operación, facturas centrales)	-$ 2,099,989,697
Costo **FASE 2** cobrado por CMD (Acompañamiento, costos operación, facturas centrales)	-$ 800,056,181
TOTAL COSTOS COBRADOS POR CMD (58% del Total del Fondo)	**-$ 2,900,045,878**
CAPITAL = FONDO PARA PRÉSTAMOS (42% del total del Fondo)	$ 2,099,954,122
EL VALOR DE RECOLOCACION A LOS BENEFICIARIOS (1)	$ 838,631,176
PRESTAMOS SIN RECOLOCACION	$ 2,032,998,307
TOTAL PRESTAMOS	**$ 2,871,629,483**
INTERESES CORRIENTES FASE 1 (8,47% del Total Prestado $1.965,5 millones)	$ 166,539,364
INTERESES CORRIENTES FASE 2 (10,77% del Total Prestado $906 millones)	$ 97,592,426
TOTAL DE INTERESES CORRIENTES RECAUDADOS	**$ 264,131,790**
INTERESES POR MORA FASE 1	$ 9,862,104
INTERESES POR MORA FASE 2	$ 3,065,208
TOTAL DE INTERESES POR MORA RECAUDADOS	**$ 12,927,312**
TOTAL CAPITAL más INTERESES CORRIENTES más INTERESES POR MORA	**$ 2,377,013,224**
Menos: INTERESES DEVUELTOS A CLIENTES HASTA DIC2016 (18,86% de intereses corrientes)	-$ 31,404,305

CONCEPTO	VALORES
Menos: INTERESES DEVUELTOS A CLIENTES DESPUÉS DE DIC2016 (39,16% de intereses corrientes)	-$ 38,215,685
Menos: FONDO DE CARTERA INTERESES 85% INTERESES CORRIENTES FASE 2	-$ 82,953,562
NETO A FAVOR DE IPES (ANTES DE FONDO DE PROTECCIÓN CARTERA)	**$ 2,224,439,672**
FONDO PROTECCIÓN DE CARTERA 6% FASE 1 Y FASE 2 (2)	$ 172,297,769
FONDO PROTECCIÓN DE CARTERA INTERESES 85% INTERESES CORRIENTES FASE 2 (3)	$ 82,953,562
TOTAL FONDO DE PROTECCIÓN DE CARTERA (8,88% del Total Préstamos $2.871 millones)	**$ 255,251,331**
CARTERA EN MORA A AGOSTO DE 2019 (13,44% del Total Préstamos $2.871 millones) (4)	$ 386,005,102
DÉFICIT FONDO DE PROTECCIÓN DE CARTERA	**$ 130,753,771**
NETO A FAVOR DE IPES (DESPUÉS DE FONDO DE PROTECCIÓN CARTERA)	**$ 2,355,193,442**
Menos: DEVOLUCIÓN CMD A SECRETARÍA DE HACIENDA EN DICIEMBRE DE 2019	-$ 1,909,505,799
SALDO A FAVOR DEL IPES (5)	**$ 445,687,644**

(1) La cifra es el dinero que se le presto de nuevo a los beneficiarios (194) que tenían más de un préstamo y se le restó el primer préstamo.
(2) Es la suma del 6% de cada préstamo que se adjudicaba el cual se descontaba del fondo de préstamos.
(3) Del 20% E.A que se cobraba de intereses, el 85% de este valor iba al fondo de cartera adicional al 6%
(4) El total de cartera entregado en el informe de agosto 2019 por edades, pero no se evidencia intereses de mora.
(5) Es el valor que le debería Corporación Minuto de Dios al IPES según cuentas con intereses corrientes y descontando gastos. No incluye la forma de que la CMD reintegra una eventual recuperación de la cartera morosa por $386.005.102 (recursos públicos entregados a particulares), la cual queda con Fondo de Protección de Cartera, de acuerdo a los puntos (2) y (3), pero que se creó con los mismos Fondos para préstamos.

Tabla 3. Convenio 1137/2013 suscrito por IPES con Corporación Minuto de Dios - CMD
Número de Beneficiarios y Valor de los Créditos Colocados por FASE 1 y FASE 2

AÑO	NUMERO DE CREDITOS FASE 1	VALOR
2013	33	$ 110,900,000
2014	396	$ 1,158,300,000
2015	172	$ 430,850,000
2016	101	$ 265,494,483
TOTAL	**702**	**$ 1,965,544,483**
NUEVOS BENFICIARIOS	523	
CREDITOS RENOVADOS	179	
TOTAL	**702**	

AÑO	NUMERO DE CREDITOS FASE 2	VALOR
2017	55	$ 262,885,000
2018	250	$ 572,400,000
2019	67	$ 70,800,000
TOTAL	**372**	**$ 906,085,000**
NUEVOS BENFICIARIOS	255	
CREDITOS RENOVADOS	117	
TOTAL	**372**	

TOTAL CRÉDITOS FASE 1 + 2	**1074**	**$ 2,871,629,483**

Tabla 4. Convenio 1137/2013 suscrito por IPES con Corporación Minuto de Dios - CMD
Cartera en Mora a agosto de 2019

SITUACION	CARTERA EN MORA	N° BENEFICIARIOS
JURIDICO	$ 326,831,746	123
PREJURIDICO	$ 48,942,311	70
GESTION ADMINISTRATIVA	$ 10,231,045	28
TOTAL (1)	**$ 386,005,102**	**221**

NUMERO DE PERSONAS CON CREDITO	EN MORA	PORCENTAJE
771	221	29%

(1) No incluye los intereses por mora a la fecha 07-jul-2020.

2. OBJETIVO GENERAL

Realizar evaluación y emitir una opinión independiente sobre el adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos en la ejecución del proceso misional de Fortalecimiento de la Economía Popular a cargo de la SESEC, que comprende el emprendimiento social y el fortalecimiento empresarial y de manera transversal, el proceso de apoyo de la Gestión Contractual a cargo de la SJC.

2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.1.1. Proceso de Fortalecimiento de la Economía Popular:

Determinar el adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos para prevenir y mitigar los riesgos existentes en:

- Asignación de alternativas de emprendimiento social,
- Asesoría técnica y fortalecimiento empresarial a unidades productivas,
- Transparencia y equidad en la asignación de beneficios y de recursos para apalancamiento,

Mediante la optimización del uso de los recursos a cargo, la calidad de la información generada y el cumplimiento de los reglamentos internos y demás normatividad aplicable para el logro las metas del proyecto de inversión 1134*.*

2.1.2. Proceso Gestión Contractual

Determinar si las etapas: Preparatoria, Precontractual, Contractual y Post-contractual de los procesos para la adquisición de bienes y servicios objeto de la muestra de auditoría, cumplieron los lineamientos vigentes del Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría, si se ajustaron al Estatuto General de Contratación Pública, sus reglamentos y si se observaron los principios orientadores de la contratación administrativa.

3. ALCANCE

El Alcance se determinó como resultado de un análisis de:

- Procesos críticos de relevancia según tamaño del Impacto de Riesgo.
- Procesos sugeridos por dueños de los procesos o por la Alta Dirección.
- Nivel de Criticidad (*procesos sin identificación de riesgos, carencia de controles, alta rotación de personal, cambio de funciones, procedimientos, eventos recientes, SDQS, etc*.)
- Exposición a eventos externos e internos de la Entidad.
- Criterio profesional de los auditores aprobado por la Asesoría de Control Interno.
- Disponibilidad de recurso humano, técnico, financiero, etc.

Por lo anterior, esta Auditoría incluyó la verificación del cumplimiento a los siguientes procesos y procedimientos ejecutados durante la vigencia 2019 y lo corrido de la vigencia 2020:

Proceso de Fortalecimiento de la Economía Popular:

- PR – 029 Emprendimiento y fortalecimiento
- PR – 127 Emprendimiento Social
- PR– 156 Asistencia Técnica y Fortalecimiento mediante mejoramiento productivo a la medida.

Proceso de Gestión Contractual:

- MS 012 - Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría

- PR 139 Selección Abreviada - Acuerdo Marco de Precios
- PR 141 Grandes Superficies TVEC
- PR 143 Etapa de Planeación Contractual - PAA
- PR 144 Etapa de Planeación Contractual Estudios Previos y Proyecto De Pliego
- PR 145 Etapa de Selección y Adjudicación
- PR 146 Etapa de Selección y Adjudicación Mínima Cuantía
- PR 150 Perfeccionamiento y Legalización del Contrato
- PR 152 Planeación Selección y Adjudicación Contratación
- PR 153 Etapa de Planeación, Selección y Adjudicación de Convenios y Contratos Interadministrativos
- PR 154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual

3.1. LIMITACIÓN AL ALCANCE

Debido a la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, y las medidas adoptadas por la Alcaldía de Bogotá, con motivo de la pandemia por COVID-19, y el inicio de la cuarentena obligatoria, la entrega de la información por parte de las áreas en los plazos inicialmente previstos se vio retrasada en 40 días hábiles del programa de auditoría inicial, por las siguientes situaciones:

- Mediante Rad 00110-817-02586 del 15-abr-2020 se requirió la muestra contractual seleccionada, con solicitud de entre el 16-abr-2020.

- Mediante Rad 00110-817-002604 del 16-abr-2020, la Subdirectora Jurídica, solicita ampliación del plazo de entrega de los expedientes para el 28-abr-2020.

- Mediante acta del 16-abr-2020, la SESEC hizo entrega al equipo auditor de manera digital los documentos de la etapa pre y contractual del convenio 1137 de 2013, así como de las primeras 100 carpetas de beneficiarios de la etapa I. No se realizó la entrega física de los expedientes por cuanto, según manifestación del área en esa, los mismos se requieren para la liquidación del convenio (a la fecha de presentación de este informe no se ha hecho efectiva dicha liquidación).

- Mediante acta del 28-abr-2020, la SJC se hizo entrega al equipo auditor de los expedientes de los contratos de la muestra solicitada.

- Mediante acta 00110-817-002995 del 20-may-2020, la SESEC hizo entrega al equipo auditor de las carpetas que componen la fase 2 del Convenio 1137 de 2013.

- Así mismo, la visita a la Corporación Minuto de Dios para realizar pruebas de auditoria se solicitó para el 17-jun-2020, pero por solicitud de la misma Corporación se pospuso para realizarse los días 1 y 2 de julio de 2020.

- Igualmente debido a la Cuarentena, no fue posible realizar las visitas a las alternativas de emprendimiento social, no obstante, se efectuaron las encuestas de manera telefónica.

4. CONFORMACIÓN EQUIPO DE TRABAJO DE AUDITORÍA

Auditor Responsable de Auditoría (ARA): Gabriel Sánchez Mejía
Abogado, especializado en Derecho Administrativo, con 7 años de experiencia en contratación pública y 4 años de experiencia profesional en auditoría interna.

Auditores
- *Wilder Hernández Díaz – Contador* – Proceso Fortalecimiento de la Economía Popular
- *Gabriel Sánchez Mejía* – Abogado – Proceso Gestión Contractual

Disponibilidad de recursos:
- Dos equipos de cómputo
- Una impresora con escáner

5. FORTALEZAS

En el Alcance se incluyó los procedimientos, en los que, al aplicar las pruebas de auditoría a la muestra seleccionada en cada procedimiento, no se identificaron observaciones o deficiencias; por lo tanto, la Asesoría de Control Interno concluye que la gestión es adecuada teniendo en cuenta que no se detectaron falencias ni incumplimiento notorio del procedimiento:

Proceso de Gestión Contractual:
- PR-141 Mínima Cuantía
- PR-143 Etapa de Planeación Contractual–PAA
- PR-146 Etapa de Selección y Adjudicación Mínima Cuantía
- PR-150 Perfeccionamiento y Requisitos de Ejecución de Contrato
- PR-152 Etapa de Planeación, Selección y Adjudicación Contratación Directa
- PR-139 Selección Abreviada – Acuerdo Marco de Precios

6. CONCLUSIONES

En los procesos y procedimientos evaluados se evidenció debilidades en la aplicación de los controles debido a que los lineamientos establecidos en las normas, los procedimientos, guías e instructivos no fueron ejecutados completa o adecuadamente, situación que pone en riesgo los intereses y recursos del IPES, a la vez que afecta el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos y la Misión de la Entidad.

De acuerdo con la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018) el siguiente es el análisis y evaluación del diseño del control de acuerdo con las seis (6) variables que deben estar documentadas en IPES en el marco del Sistema Integrado de Gestión - SIG:

CRITERIO DE EVALUACIÓN	ASPECTO A EVALUAR EN EL DISEÑO DE CONTROL
1. Responsable	¿Existe un responsable **asignado** a la ejecución del control?
	¿El responsable tiene la **autoridad y adecuada segregación** de funciones en la ejecución del control?
2. Periodicidad	¿La oportunidad en que se ejecuta el control ayuda a **prevenir** la mitigación del riesgo o a **detectar** la materialización del riesgo de manera oportuna?
3. Propósito	¿Las actividades que se desarrollan en el control realmente **buscan por si sola prevenir o detectar** las causas que pueden dar origen al riesgo, Ej.: verificar, validar, cotejar, comparar, revisar, etc.?
4. Cómo se realiza la actividad de control	¿La fuente de información que se utiliza en el desarrollo del control es **información confiable** que permita mitigar el riesgo?
5. Qué pasa con las observaciones o desviaciones	¿Las observaciones, **desviaciones o diferencias** identificadas como resultados de la ejecución del control son investigadas y resueltas de manera oportuna?
6. Evidencia de la ejecución del control	¿Se deja **evidencia o rastro de la ejecución del control** que permita a cualquier tercero con la evidencia llegar a la misma conclusión?

Guía de Administración de Riesgos y Diseño de Controles (DAFP, 2018): Tabla 6. Análisis y evaluación de los controles para la mitigación de los riesgos.

Las siguientes fueron las situaciones identificadas en los procedimientos auditados de cada proceso:

Proceso de Gestión Contractual:

- **Manual de Contratación MS-012 V3**
  a. Deficiencias en los documentos previos del proceso de contratación

- **PR-144 Etapa de Planeación Contractual-Estudios Previos y Proyecto de Pliego**
  b. Deficiencias en el análisis de los servicios a adquirir por parte de la entidad

- **PR – 145 Etapa de Selección y Adjudicación**
  c. Incorrecta modificación del pliego de condiciones
  d. Inobservancia de principios que rigen la contratación estatal

- **PR-154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual**

e. Inobservancia de principios que rigen la contratación estatal
f. Ausencia de la modificación contractual
g. Inobservancia normativa en la etapa postcontractual

Proceso Fortalecimiento de la Economía Popular:

- **MS-012 Manual de Contratación**
  h. Inadecuada ejecución de las obligaciones convencionales

- **PR – 156 Asistencia Técnica y Fortalecimiento Mediante Mejoramiento Productivo a la Medida**
  i. Inconsistencia deficiencias en la verificación de entrega de material de incentivos económicos

- **PR-029 Emprendimiento y Fortalecimiento**
  j. Deficiencias en la asistencia técnica de la entidad a los emprendedores-productores
  k. Insuficiente revisión de requisitos de entrada a la alternativa
  l. Falta de perfilación para asignación de recursos para emprendimiento

- **PR-127 Emprendimiento Social**
  m. Indebida asignación de alternativas de emprendimiento social

7. RESUMEN DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

En la etapa de Planificación de la Auditoría se identificaron los procesos a auditar y se obtuvo como resultado el mapa de riesgos inherentes por cada proceso.

En la etapa de Desempeño del Trabajo se aplicaron las Pruebas de Validación de Efectividad Operativa –PVEO a los controles, con las que se obtuvo la valoración de los controles que permitieron valorar el riesgo residual de los riesgos inherentes que fueron analizados y evaluados (Ver **ANEXO 1 - MAPAS DE RIESGOS**), y que permitieron la identificación de los Hallazgos que se presentan a continuación.

En total se determinaron 14 Hallazgos, con connotación administrativa, de los cuales 6 tienen posible connotación disciplinaria:

N°	Proceso	Procedimiento	Total	%
1	***Fortalecimiento de la Economía Popular***	Manual de Contratación MS-012	1	7%
		PR – 156 Asistencia Técnica Y Fortalecimiento Mediante Mejoramiento Productivo A La Medida	1	7%
		PR-029 Emprendimiento y Fortalecimiento	3	22%
		PR-127 Emprendimiento social	1	7%
		Transversal – Diseño de Controles	1	7%

	Total Proceso *Fortalecimiento de la Economía Popular*		**7**	**50%**
2	***Gestión Contractual***	MS-012 - Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría	1	7%
		PR 145 Etapa de Selección y Adjudicación	2	14%
		PR -146 Etapa de Selección y Adjudicación Mínima Cuantía	0	0%
		PR 153 Etapa de Planeación, Selección y Adjudicación de Convenios y Contratos Interadministrativos	0	0%
		PR-139 Selección Abreviada - Acuerdo Marco de Precios	0	0%
		PR-141 Grandes Superficies TVEC	0	0%
		PR-143 Etapa de Planeación Contractual – PAA	0	0%
		PR-144 Etapa de Planeación Contractual Estudios Previos y Proyecto De Pliego	1	7%
		PR-150 Perfeccionamiento y Legalización del Contrato	0	0%
		PR-152 Planeación Selección y Adjudicación Contratación	0	0%
		PR-154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual	2	14%
		Transversal – Diseño de Controles	1	7%
	Total Proceso Gestión Contractual		**7**	**50%**
		Total Hallazgos	**14**	**100%**

Algunas de las **principales causas de las Observaciones de auditoría** pueden responder a:

a. Inadecuado diseño de controles, no cumplen con los 6 elementos: Responsable, periodicidad, propósito, procedimiento, desvío o manejo de excepciones y evidencia de la aplicación del control.
b. Las características de los servicios a adquirir se plantearon de manera inexacta e incompleta desde la solicitud de cotizaciones para realizar el estudio de mercado.
c. Inobservancia del Principio de Planeación que rige la Contratación Estatal.
d. Inaplicación de la normatividad que rige la expedición de adendas en el SECOP.
e. Inaplicación del principio de selección objetiva.
f. No se atendió lo dispuesto en la Guía de Colombia Compra Eficiente respecto de la forma como debe llevarse a cabo las modificaciones contractuales en el SECOP II.
g. Inaplicación de las obligaciones en la etapa postcontractual.
h. El conveniente no llevó a cabo la ejecución de las obligaciones convencionales con la debida diligencia y revisión exhaustiva de los requisitos para acceder a los beneficios del convenio de todos y cada uno de los beneficiarios.
i. Deficiente supervisión y/o interventoría del contrato.
j. Deficiencias en el adecuado seguimiento a las unidades productivas de los incentivos entregados
k. Incumplimiento de las funciones de supervisión.
l. Lo anterior, por cuanto el conveniente no llevó a cabo la ejecución de las obligaciones convencionales con la debida diligencia y revisión exhaustiva de los requisitos para acceder a los beneficios del convenio de todos y cada uno de los beneficiarios.
m. La planificación de actividades no está encaminada a los fortalecimientos de las unidades productivas.

n. La asistencia técnica no esté acorde al sector y al mercado de las unidades productivas
o. Deficiencias en el adecuado seguimiento a las unidades productivas de los incentivos entregados.
p. Los documentos aportados y evaluados del beneficiario no coincidían con la realidad de su condición.
q. Laxitud en la aplicación de controles respecto a la verificación de requisitos de la población foco de atención para ingresar a la alternativa.

8. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS DE AUDITORÍA

HALLAZGOS

Proceso: GESTIÓN CONTRACTUAL
Procedimiento: PR-144 Etapa de Planeación Contractual - Estudios Previos y Proyecto De Pliego

Ver **ANEXO 02 – MUESTRA PROCESO GESTION CONTRACTUAL** en archivo Excel_ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 1

DEFICIENCIAS EN EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS A ADQUIRIR POR PARTE DE LA ENTIDAD

Responsable de las acciones de mejora: SJC - SESEC

En 1 de 11 contratos de la muestra seleccionada, se evidenció que la entidad llevó a cabo el estudio de mercado del servicio a adquirir con especificaciones técnicas imprecisas e incompletas así:

1. Convenio 1137 de 2013 cuyo objeto es "*Convenio de asociación para realizar fortalecimiento, impulso y/o creación empresarial de unidades productivas de la economía popular, así como el desarrollo de su potencial productivo".*

Se evidencian discrepancias en el contenido de los documentos que conforman la etapa previa en los siguientes componentes:

a. El documento titulado *"INVITACION A PRESENTAR COTIZACION"*, mediante el cual fueron allegadas las cotizaciones que dieron lugar al estudio de mercado por parte de la entidad y de ese modo establecer, entre otros el valor estimado del contrato establece en el numeral 3.2.2. que el plazo de ejecución del convenio será de *"hasta tres de 3 años"*. Sin embargo, el plazo establecido en el estudio previo señala que "*El presente convenio tiene una duración de cinco (05) años, contados desde la suscripción del acta de inicio*", lo que suscitó la disparidad en las

cotizaciones recibidas respecto del plazo de ejecución del convenio, lo cual afecta el cálculo en el valor estimado del contrato, pues la necesidad expuesta por la entidad no es clara.

b. La solicitud de cotización remitida a los cotizantes no contemplaba con claridad todos los elementos del servicio que la entidad pretendía satisfacer pues en ella solo se solicitó lo siguiente: "*5. La cotización deberá contener: i.la Cotización deberá contener valor unitario por etapas del proceso, valor total y el IVA. ii. Certificado de existencia y representación, no mayor a un mes de expedición; y dos (2) certificaciones de experiencias anteriores en procesos similares cuyos montos en el manejo de los fondos sean semejantes o equivalentes al de la propuesta presentada. iii. Debe contener el porcentaje de los recursos del Fondo de financiación para el crédito, que se compromete a recuperar y entregar al IPES una vez surtido el proceso de colocación y acompañamiento post-crédito*."

   Es de resaltar que la solicitud de cotización no señala cuales son las "etapas" objeto de cotización y las "actividades" enunciadas en el numeral 2 de la solicitud de cotización, no describe la metodología o las pautas que permitan a las entidades hacer ofrecimientos homogéneos por cada una de ellas; igualmente, no señala de manera clara y numéricamente la población objetivo necesaria para llevar a cabo un estudio de mercado acorde a la necesidad de la entidad, ni la tasa de colocación y recolocación del crédito.

   Tal situación se puede evidenciar en la forma en como las ofertas fueron presentada por cada uno de los diez (10) oferentes de manera dispar. Al respecto, se observó:

   - Las etapas correspondientes a la ejecución del proyecto fueron presentadas de manera diferente por cada proponente.
   - 6 de los 10 oferentes realizan un aporte.
   - El plazo de ejecución del convenio difirió entre cada cotización así: La cotización presentada por 3 de los oferentes contemplaba un plazo de ejecución de 36 meses (Banca ética, Consorcio FUNDEEMCOOP y Fundación Mujeres de éxito)
   - Otras 3 cotizaciones indicaban que el plazo del proyecto debería ser de 30 meses (Cooperamos)
   - Consorcio Generando Futuro y Unión temporal Mi Banca – Fénix)
   - Una de las cotizaciones no fijó un plazo para la ejecución del proyecto (Cintech).
   - Finalmente, en las 3 cotizaciones faltantes, para el total de las 10 recibidas, cada oferente una estipuló un plazo diferente para la ejecución, según como se enuncia a continuación:
   - Fundación Génesis: 34 meses.
   - Consorcio ASOEMPRO-CONSOLIDAR: 24 meses (solo habla de colocación)
   - Corporación Minuto de Dios: 60 meses

Ver Anexo 3 - Etapas por cada cotización.

Así mismo, la presente auditoría se permite señalar que, si el fin de la solicitud de las cotizaciones era precisamente la de diseñar el negocio jurídico o determinar las metodologías para la ejecución de los recursos tal como lo señala el convenio en el párrafo 20 de las "Consideraciones" del

Convenio de Asociación 1137 de 2013 que establece: "*Que el IPES con el propósito de realizar un estudio de mercado que permitiera* ***determinar metodologías en el proceso de Emprendimiento y entrega de microcrédito, costos, niveles de riesgo, entre otros*** *(…)"* (negrilla fuera de texto) , dicha necesidad no se satisfaría en el marco de un estudio de mercado, pues nos encontraríamos ante una consultoría, para lo cual la norma exige de un procedimiento diferente para su contratación, como lo es el concurso de méritos.

Una de las causas de la situación descrita, puede responder a que las características de los servicios a adquirir se plantearon de manera inexacta e incompleta desde la solicitud de cotizaciones para realizar el estudio de mercado, lo que podía ocasionar que la entidad no pudiera establecer el valor estimado del contrato de manera precisa y eficiente para la satisfacción de la necesidad

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el PR-144 Etapa De Planeación Contractual-Estudios Previos Y Proyecto De Pliego

Control 1: Cada vez que se va a realizar un proceso de contratación, los profesionales de contratación de la SJC y sus referentes en cada Subdirección, verifican el cumplimiento de los requisitos jurídicos establecidos en los procedimientos PR-143 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL PAA y PR-144 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO para la elaboración de los estudios de mercado, análisis del sector, estudios previos y Pliegos de Condiciones. Como evidencia, los documentos generados en cada proceso de contratación a través de la plataforma SECOP II o en los expedientes contractuales, según corresponda. En caso de encontrar información faltante, se requiere a la dependencia que solicita la contratación a través de correo electrónico aportar la información para continuar con el respectivo proceso y se brinda asesoría al recurso humano de las distintas dependencias.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró debilidad en cuanto el riesgo no se encuentra documentado en el SIG y no describe cómo se lleva a cabo el control, así mismo, establece en términos generales la revisión de requisitos establecidos en otros procedimientos a los cuales remite, sin embargo, el control debe ser específico respecto del propósito y del procedimiento a realizar con la ejecución del control, así mismo se requiere señalar la evidencia de la ejecución el control.

Valoración comentarios del Auditado

Señala el auditado en la réplica al informe que "*La normatividad o criterio que señala por el auditor para esta conclusión es el artículo 32 de la ley 80 de 1993, el decreto 734 de 2012,* ***pero omite las normas del Decreto 777 de 1992*****"** (Negrillas por fuera del texto original).

Al respecto, es válido aclarar que esta auditoría no tomó en cuenta el referido Decreto, por dos razones:

a) Dentro del cuerpo del Convenio, en el acápite titulado "Régimen Legal", la entidad no incluyó como soporte de esta contratación la norma en comento, situación que se puede evidenciar de la lectura del clausulado que versa: *"(…) El presente convenio se rige, para todos sus efectos, según lo establecido en el art 355 de la constitución Política, la ley 489 de 1998, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el decreto 734 de 2012 (…)".*

b) El numeral 5 del artículo 2 del Decreto 777 de 1992, la cual, a su tenor literal señala:

*"**ARTÍCULO 2o – EXCLUSIONES**. Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:*

(…)

5. Los contratos que de acuerdo con la ley celebre la entidad pública con otras personas jurídicas, con el fin de que las mismas desarrollen un proyecto específico por cuenta de la entidad pública, de acuerdo con las precisas instrucciones que esta última les imparta."

Ahora bien, es claro que el Convenio 1137 de 2013 cumple con los requisitos establecidos en el numeral citado pues: (i) se celebró con una persona jurídica, (ii) se desarrolló un proyecto específico por cuenta de la entidad y (iii) el referido negocio se ejecutó con instrucciones precisas, las cuales fueron establecidas en el Estudio Previo de la contratación.

Con base en los argumentos expuestos, es claro para esta auditoría que el Decreto mencionado no es aplicable al convenio objeto de análisis.

En ese orden de ideas, independientemente de si el Decreto 777 de 1992 le fuese o no aplicable, de ninguna manera puede obviarse la elaboración de un estudio de mercado de conformidad con los principios establecidos en la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.

Respecto a lo indicado por el auditado en la réplica:

> *"Conforme a lo anterior, se tiene que para la Entidad no hay prohibición legal para efectos de la solicitar cotizaciones en las condiciones en que se realizó la solicitud, así las cosas, si el IPES no tenía el conocimiento técnico especializado del ejercicio de promoción y financiero de que trata el convenio, tenía razones suficientes para solicitar etapas y actividades que sirvieran de referencia, no como describe el auditor al valorarlo como estudio de mercado."*

Esta auditoría se permite aclarar, que el hecho de valorar la solicitud y el recibo de cotizaciones por parte de la entidad como un estudio de mercado no nace de una interpretación del auditor, sino que es la conclusión de la lectura textual de párrafo 20 de las "Consideraciones" del Convenio de Asociación 1137 de 2013 que establece:

> *"Que el IPES con el propósito de realizar un estudio de mercado que permitiera determinar metodologías en el proceso de Emprendimiento y entrega de microcrédito, costos, niveles de riesgo, entre otros, realiza una*

> *convocatoria abierta del 15 al 29 de mayo de 2013 la cual fue publicada en su página web www.ipes.gov.co y tuvo como Objeto: "Invitación a presentar cotización para desarrollar el convenio de asociación para realizar fortalecimiento, impulso y/o creación empresarial de unidades productivas de la economía popular, así como del desarrollo de su potencial productivo".*

Asimismo, esta auditoría se permite señalar que la entidad reconoció expresamente en la réplica de la presente observación que no contaba con *"(…) la experiencia o experticia en el campo objeto del convenio, solicitó las etapas y actividades a efectos de tener referencia para lo que posteriormente se denominó el impulso y o creación empresarial"*. Adicional a lo anterior, el convenio establece textualmente en el párrafo 20 de las "Consideraciones" del Convenio de Asociación 1137 de 2013:

> *"Que el IPES con el propósito de realizar un estudio de mercado* ***que permitiera determinar metodologías en el proceso de Emprendimiento y entrega de microcrédito, costos, niveles de riesgo, entre otros*** *(…)"* (negrilla y subrayas fuera de texto*).*

En ese orden de ideas, si no se contaba con la experiencia o experticia en la materia, debió contratar una consultoría, como quiera que se requería conocer la metodología de cómo debía ejecutarse el convenio. Así, la entidad no debió haber solicitado cotizaciones tan abiertas, de suerte que fueran los proponentes quienes indicaran cómo debía realizarse la ejecución del negocio analizado.

Por otro lado, es importante aclarar que no se ha puesto en tela de juicio la idoneidad del convenido para la ejecución del convenio, sino el desconocimiento de la entidad respecto de la aplicación de los principios, reglas y normas que rigen la contratación pública en el momento de estructuración del estudio de mercado.

Finalmente, es importante resaltar que la titulación del riesgo proviene de una condensación de las situaciones en él advertidas, luego no tiene relación alguna esta situación con la presunta omisión del análisis de un Decreto, el cual, como se mencionó de forma procedente, no le era aplicable al convenio.

Por lo expuesto anteriormente, la observación se mantiene, llevándose a cabo aclaración respecto del último párrafo sobre la consultoría teniendo en cuenta los elementos ahondados en la presente valoración.

Riesgo Asociado: Descripción inexacta de los bienes, obras y servicios que no satisfaga las necesidades de la Entidad: Factores asociados elaboración de los estudios de mercado, análisis del sector, estudios previos y pliegos de condiciones con especificaciones técnicas imprecisas e incompletas, conllevan a la descripción inexacta de los bienes, obras y servicios que no satisfaga las necesidades de la Entidad.

Normatividad o Criterio:

LEY 80 DE 1993; ARTÍCULO 24 - DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. *En virtud de este principio: (...)*
5) En los pliegos de condiciones (...):
b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias desiertas de la licitación.
e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la Formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la Entidad

ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. *Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación*
2o. Contrato de Consultoría.
Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.
Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

DECRETO 734 DE 2012: ARTÍCULO 3.3.1.1: *Procedencia del concurso de méritos. A través de la modalidad de selección de concurso de méritos se contratarán los servicios de consultoría a que se refiere el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y los proyectos de arquitectura.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Contractual, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

- Incluir en el Procedimiento PR-144 Etapa De Planeación Contractual-Estudios Previos Y Proyecto De Pliego, el control establecido en la matriz de Riesgos de Gestión Contractual, del Riesgo denominado *"Descripción inexacta de los bienes, obras y servicios que no satisfaga las necesidades de la Entidad",* en el cual se lleven a cabo actividades de control específicas y no generales ni que se limite a la remisión de otros procedimientos como actualmente se encuentra descrito.

- Previo a llevar a cabo un estudio de mercado, la entidad debe tener claridad y homogeneidad sobre las características técnicas de los bienes o servicios a adquirir, lo cual soporta la necesidad de contratar.

Connotación: Administrativa con posible connotación disciplinaria.

Proceso: GESTIÓN CONTRACTUAL
Procedimiento: ***MS-012 Manual De Contratación, Supervisión e Interventoría V3.21-12-2018***

Ver **ANEXO 02 – MUESTRA PROCESO GESTION CONTRACTUAL** en archivo Excel_ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 2

DEFICIENCIAS EN LOS DOCUMENTOS PREVIOS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN

En 1 de 11 contratos de la muestra seleccionada, se evidenciaron deficiencias en los documentos previos del proceso de contratación así:

1. Convenio 1137 de 2013 cuyo objeto es *"Convenio de asociación para realizar fortalecimiento, impulso y/o creación empresarial de unidades productivas de la economía popular, así como el desarrollo de su potencial productivo"*.

Entre el estudio previo que reposa en el expediente contractual y que se encuentra publicado en el SECOP I, la solicitud de cotización y las 10 cotizaciones entregadas al IPES; no existe la debida concordancia respecto del contenido de los documentos mencionados que permita inferir que la entidad tenía claridad en la necesidad a satisfacer y el modo como debía satisfacerla, es decir, las características técnicas y financieras mediante las cuales debía ejecutarse el convenio.

La afirmación precedente se ampara en que la Entidad, mediante el documento titulado "INVITACION A PRESENTAR COTIZACION (…)", dio plazo para que las referidas cotizaciones fueran remitidas por los oferentes hasta el 29/05/2013 a las 04:00 p.m. Ahora bien, previa remisión de esta solicitud debía existir un Estudio Previo, en donde la Entidad plasmara sus necesidades y la forma en cómo la satisfaría, elementos que debían ser los mismos que en la solicitud de cotización. No obstante, una vez revisado el expediente del proceso, no se evidenció el estudio previo mediante el cual se soportaba la solicitud de cotizaciones.

Sin embargo, se observó que existe un Estudio Previo cuyas características técnicas y financieras no son las mismas que se señalaron en la solicitud de cotización, sino que, por el contrario, recogió sistemáticamente la cotización presentada por la CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS en julio de 2013, tal como se lee en la portada de la misma. Y, en ese sentido, las condiciones y requerimientos inicialmente solicitados a los cotizantes fueron modificados según lo definido por la CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, razón por la cual esas cotizaciones perdieron su valor.

Así las cosas, esta auditoría puede concluir que:

(i) No existió un Estudio Previo mediante el cual se amparara la solicitud de cotización con las características allí señaladas, lo que implica que la Entidad desconoció el principio de planeación.

(ii) La entidad favoreció la propuesta entregada por el Minuto de Dios, por cuanto la cotización no solo se recibió más de un mes después del plazo fijado por la entidad para el recibo de las cotizaciones, sino que el estudio previo que existe en el expediente y publicado en el SECOP I, transcribió la propuesta en comento.

(iii) La entidad no estructuró adecuadamente el estudio previo del proceso de contratación, razón por la cual la CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS recibió (al momento de esta auditoría sin que medie liquidación), por cuenta de la ejecución del proyecto, un valor de $ 2.900.045.878 de pesos, lo cual equivale al 58% del valor total del convenio.

Esta situación se presentó debido a que la Entidad incorporó en su estudio previo la totalidad de las condiciones y características contenidas en la propuesta económica presentada por el convenido, sin atender a los criterios propiamente desarrollados por la entidad, los cuales debieron estar definidos desde el inicio del proceso en el documento de estudios previos, que la presente auditoria no evidenció.

Igualmente, el estudio previo que reposa en el expediente contractual y se encuentra publicado en el SECOP I, que contiene todos los elementos propios de la propuesta de la Corporación Minuto de Dios, presenta deficiencias en su estructuración por cuanto no señala:

- La manera cómo los dineros retornarán al Distrito Capital.
- No señala el manejo que se darán a los dineros que se recuperarán vía judicial una vez los procesos culminen, pues por las dinámicas propias de los procesos de la jurisdicción ordinaria, es posible que en muchas ocasiones exista sentencia ejecutoriada una vez vencido el plazo del convenio.

Situación que, por ser los estudios previos en una contratación directa el documento base de la contratación, se vio reflejada en el clausulado del convenio 1137 de 2013, en donde ni en las obligaciones de las partes ni en las especificaciones técnicas, se resuelven las situaciones planteadas.

Ver Anexo 4 - Resumen Ejecución del convenio 1137/2013.

Las anteriores situaciones se presentaron debido a que la entidad no llevo a cabo la estructuración de la ejecución de los recursos por sí misma, sino que llevó a cabo la integración en los estudios previos de la propuesta presentada por la Corporación Minuto de Dios, lo que resulta en la inobservancia del Principio de Planeación, lo que pudo ocasionar que para la forma como se contrató la ejecución de los recursos no exista la completa certeza de ser la más beneficiosa para la entidad y los fines que ella buscaba, siendo la contraparte y no la población objetivo del IPES, la principal beneficiada con este negocio.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el Manual de Contratación MS-012 V3 (para el Convenio 1137 de 2017) y PR-144 ETAPA DE PLANEACION CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO: CONTROL 5.2

Control 1: 5.1.2 Estudio de Mercado: La dependencia que adelanta el proceso contractual, debe elaborar el estudio de mercado de acuerdo a los datos históricos o cotizaciones o análisis de precios unitarios o precios referencia, según corresponda.

Control 2: CONTROL 6.1.13: REVISAR ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS: Revisar los documentos contenidos en la carpeta contractual. Si los estudios están correctos se pasa a la actividad 15 o 16 de la elaboración del proyecto de pliegos, si no, volver a la actividad No.1. Responsable: Profesional de Jurídica y Contratación. (ESTUDIOS PREVIOS)

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró debilidad en cuanto a los elementos de Manejo de Propósito, Procedimiento y Evidencia de la ejecución del control, dado que los mismos no se encuentran bien documentados pues se encuentra descrito de manera muy general sobre los documentos contenidos en la carpeta contractual.

Valoración comentarios del Auditado

Tal como se advirtió en la observación anterior, el Decreto 777 de 2013 no le era aplicable al convenio.

En primer lugar, es preciso señalar que el objeto de un proceso de contratación resume de manera sucinta la necesidad a suplir por parte de la entidad. Así las cosas, el mismo no proviene de una de depuración "*una vez que la entidad referenció y obtuvo el conocimiento de los servicios*", como lo señala el auditado en la réplica, pues tal como se indicó en el informe, estás condiciones deben estar claramente definidas e identificadas en el estudio del proceso y, su no conocimiento hace precisamente que se desconozca el principio de planeación.

Señala la entidad en su escrito: *"(…) se tiene un acopio de conocimiento de previo a la contratación, pues se recopiló de manera sistemática la información de actividades y plazos contenidos en cotizaciones y el resultado se materializó en un convenio con la entidad idónea.*" Ahora bien, esta auditoría coincide con que el llamado "acopio de conocimiento" corresponde a una fase previa a la contratación. Sin embargo, la entidad acopió este conocimiento una vez recibió las ofertas, lo que ratifica que la entidad no tenía el conocimiento de la estructura y la metodología para ejecutar el negocio jurídico particular, objeto del convenio, y, por lo tanto, se reafirma la deficiencia en el estudio previo, el cual debía contener con claridad las condiciones de ejecución del convenio previo a realizar el estudio de mercado y de recepción de ofertas.

Finalmente, se aclara que esta auditoría no ha afirmado la inexistencia de un estudio previo, tal como lo pretende señalar el auditado, sino que las características técnicas y financieras del estudio previo existente en el expediente contractual y publicado en el SECOP I, no contiene las mismas condiciones que se exigieron en la solicitud de cotización.

Por lo tanto, la observación se mantiene sin modificaciones.

Riesgo Asociado: Ineficacia del proceso de contratación por deficiencias en los Documentos previos del proceso contractual: Definición inadecuada de los bienes o servicios a contratar por la entidad, así como de las condiciones para la ejecución del proceso de selección.

Normatividad o Criterio:

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA: ARTICULO 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

LEY 489 DE 1998 ARTÍCULO 96º: *Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley. Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.*

LEY 80 DE 1993; ARTÍCULO 25 – DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. *En virtud de este principio:*
4) Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

ARTÍCULO 26 - DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. *En virtud de este principio:*
2) Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

DECRETO 734 DE 2012 Artículo 2.1.1. *Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración*

del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como la distribución de riesgos que la misma propone.

CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B. C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO. SENTENCIA DEL 29 DE MAYO DE 2012. RAD. NRO. 21489. CONTRATACION ESTATAL - Principios. Planeación: *En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso.*
MANUAL DE CONTRATACION MS-012 V3: *Actividad de control 5.1.2 Estudio de Mercado: La dependencia que adelanta el proceso contractual, debe elaborar el estudio de mercado de acuerdo a los datos históricos o cotizaciones o análisis de precios unitarios o precios referencia, según corresponda.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Contractual, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

- Modificar el PR-144, e incluir en el acápite 6.1 **"TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO**", los 6 elementos del diseño de control con sus respectivas explicaciones (Responsable, Periodicidad, Propósito, Cómo se hace, Excepciones o Desviaciones, Evidencia) por cada uno de los documentos que hacen parte de la etapa de planeación, es decir, el estudio de mercado, el estudio de sector y el estudio previo.

- En los Convenios de Asociación, las características de los bienes, obras o servicios a adquirir, así como de las condiciones en la ejecución del objeto contractual señaladas en el estudio previo, deben ser establecidas por la entidad, producto del análisis previamente realizado por la entidad y no por lo indicado por un posible oferente, en observancia del principio de transparencia, planeación y selección objetiva.

Connotación: Administrativa con posible connotación disciplinaria.

Proceso: GESTIÓN CONTRACTUAL
Procedimiento: ***PR – 145 Etapa de Selección y Adjudicación***
PR-154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual

Ver **ANEXO 02 – MUESTRA PROCESO GESTION CONTRACTUAL** en archivo Excel_ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 3

INCORRECTA MODIFICACIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES

Responsable de las acciones de mejora: SJC

En 1 de 11 contratos de la muestra seleccionada, se evidenció la realización de una incorrecta modificación de las condiciones señaladas inicialmente en el proceso de selección así:

Contrato 445 de 2019, por valor de $296.480.650 suscrito con CONSORCIO AOC-CRECE y cuyo objeto es "*Realizar mejoramiento productivo y fortalecimiento empresarial a los vendedores informales de los sectores productivos de artesanías, bisutería y artículos decorativos*" se llevó a cabo una modificación a las condiciones del estudio previo sin que medie adenda al mismo así:

El 10/05/2019 se publicó en la Plataforma SECOP II la Resolución de apertura al proceso de selección LP 03 DE 2019. El mismo día se publicó el documento "COMPLEMENTO DEFINITIVO AL PLIEGO DE CONDICIONES. LICITACION PUBLICA 03-2019".

El 16/05/2019 se publicó el documento "ALCANCE ESTUDIOS PREVIOS. L.P.03-2019".

Las reglas que cambiaron entre un documento al otro fueron:

El estudio previo modificado mediante el alcance nro. 1 indica lo siguiente:
- PERFIL RECURSO HUMANO N° 2: "Experiencia profesional de seis (6) años (…)".
- PERFIL RECURSO HUMANO N° 4: "Experiencia profesional de seis (6) años (…)".

Ahora bien, con el documento titulado "ALCANCE.PSLP-03-2019.pdf", la Entidad modificó los anteriores requisitos, indicado que:
- PERFIL RECURSO HUMANO N° 2: "Experiencia profesional de cinco (5) años (…)".
- PERFIL RECURSO HUMANO N° 4: "Experiencia profesional de cinco (5) años (…)".

Asimismo, mediante el numeral 2.2.6.3.2 la entidad solicitó que el proponente "*Garantizar la producción mínima de 50 unidades de producto mejorado por productor.*".

Es de advertir que la garantía de producción mínima no fue requerida en el Pliego de Condiciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Entidad había publicado la Resolución de apertura y el pliego definitivo del proceso de selección, el día 10/05/2019, esta no podía, simplemente dar al "alcance" al Estudio Previo, pues en él se consignaban los requisitos y exigencias que debían ser cumplidas por los proponentes de cara a la adjudicación del proceso. Sin embargo, la Entidad, mediante el referido documento, modificó las condiciones de experiencia establecidas en el Pliego de condiciones, actuación expresamente prohibida por el numeral 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, el cual indica que únicamente mediante una Adenda la Entidad puede modificar el Pliego de Condiciones.

La anterior situación fue advertida por un proponente mediante una observación consignada en el acta de "audiencia pública para decidir la culminación del proceso" a folio 275 de fecha 02/07/2019, por parte del Grupo IS COLOMBIA SAS, a lo cual la Entidad respondió:

> *"(…) se precisa que con la implementación de la plataforma SECOP II los pliegos de condiciones ahora aparecen en la misma plataforma de manera electrónica, elaborándose aún los estudios previos, complemento preliminar al proyecto y un complemento definitivo.*
>
> *De igual manera se le recuerda a la Proponente que los requisitos habilitantes de los procesos se encuentran ubicados en la plataforma transaccional del SECOP II en el ítem correspondiente al cuestionario, por lo tanto, se establece que la administración ha cumplido en el presente proceso, con la publicación de todos y cada uno de los documentos inherente al proceso, cumpliendo con esto el Principio de publicidad en donde todos los oferentes tienen conocimiento de todas las actuaciones"*

No obstante lo anterior, y si bien la Entidad advierte que los requisitos habilitantes se encuentran publicados en el SECOP, la observación formulada por esta auditoría, así como la remitida por el proponente, están encaminadas a la forma mediante la cual la Entidad modificó el pliego de condiciones, más no si los referidos requisitos se encuentran publicados en la plataforma.

De hecho, la Entidad indica dentro de su justificación que ha dado cumplimiento al principio de publicidad, el cual no ha sido puesto en duda, más no existe pronunciamiento de orden jurídico respecto de la forma en cómo se modificó el pliego de condiciones, lo cual, desconoce la regla establecida en el literal b) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

Así mismo, mediante memorando con radicado nro. 00110-817-004497 remitido a la Subdirectora Jurídica y de Contratación refiere en el asunto: *"Adenda Estudios y Documentos Previos"*. Así pues, la SESEC si remitió solicitud de Adenda, sin embargo, esta no se llevó a cabo bajo la figura procesal adecuada.

La situación descrita obedece a la inaplicación de la normatividad que rige la expedición de adendas en el SECOP, poder ser por desconocimiento o incorrecta interpretación de la normatividad aplicable a la expedición de las adendas en los procesos de contratación, lo que pudo ocasionar: Revocatoria del proceso de selección, ineficacia del proceso contractual o reproceso del mismo, y por último, la percepción de falta de transparencia ante las personas externas e internas de la entidad.

Análisis del Diseño de Controles

- El diseño de las actividades de control señaladas en el PR – 145 Etapa De Selección Y Adjudicación:

Control 1: 6.1.19: REVISAR, APROBAR O RECHAZAR ADENDA: Revisar, aprobar o rechazar el contenido de la ADENDA a través del flujo de aprobación en la plataforma del SECOP II. Si se aprueba se pasa a la actividad No.21 de aprobación por parte del director y publicación en el SECOP II, si se rechaza se pasa a la actividad no.18 de elaboración. Responsable: Subdirector/a Jurídico y de Contratación.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró un adecuado diseño del mismo.

Valoración comentarios del Auditado

Sea lo primero indicar que, la mal llamada "conclusión" por parte del auditado corresponde a la que podría ser la causa que origina la materialización del riesgo y, esta causa la establece únicamente el auditor con base en su criterio.

Respecto de la respuesta que brinda el auditado, es importante indicar que, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia y lo establece el literal b) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, la única forma de modificar un Pliego de condiciones es mediante un documento denominado Adenda. Para el caso que nos ocupa, la Entidad no siguió la norma particular que rige la materia, más allá de que haya dado publicidad a la modificación, lo cual, tal como se advirtió en el informe de auditoría, nunca ha sido puesto en duda.

De hecho, esta auditoría ratifica que ni en el documento de respuesta brindado a la sociedad Grupo IS COLOMBIA SAS ni en la réplica que hace el auditado al informe de auditoría, existe pronunciamiento de orden jurídico respecto de la forma en cómo se modificó el pliego de condiciones, más allá de justificar que su actuación se adelantó con base en el principio de publicidad.

Por lo señalado en el informe, así como lo descrito de forma procedente, la observación se mantiene sin modificaciones.

Riesgo Asociado: Ineficacia del Proceso de Selección por deficiencias en su desarrollo: Realizar el proceso de selección sin el cumplimiento de las etapas legalmente establecidas.

Normatividad o Criterio:

LEY 80 DE 1993, ARTÍCULO 24 – DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. *En virtud de este principio: (…)*
b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación.

DECRETO 1082 DE 2015; ARTÍCULO 2.2.1.1.2.2.1 – MODIFICACIÓN DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES. *La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.*

GUÍA RÁPIDA PARA HACER UN PROCESO DE CONTRATACIÓN DE LICITACIÓN PÚBLICA EN EL SECOP II LITERAL B NUMERAL III- ADENDAS: Si la Entidad Estatal quiere hacer adendas al pliego de condiciones, debe ingresar a "Modificaciones/Adendas" en el área de trabajo del Proceso de Contratación. Haga clic en "Crear" y escoja de la lista la opción que más se ajuste a la modificación que desea realizar (...).

PR-145 ETAPA DE SELECCIÓN Y ADJUDICACION: CONTROL 6.1.22: APROBAR O RECHAZAR ADENDA: Aprobar o rechazar a través del flujo de aprobación en la plataforma del SECOP II la adenda, de acuerdo con la revisión y aprobación efectuada por el/la Subdirector/a Jurídica y de Contratación y el Director General

Recomendación:

- Ejecutar el control establecido en el PR – 145 Etapa De Selección Y Adjudicación: 6.1.19: REVISAR, APROBAR O RECHAZAR ADENDA.

Connotación: Administrativa.

No: 4

INOBSERVANCIA DE PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Responsable de las acciones de mejora: SJC - SESEC

En la muestra seleccionada se evidenció la inobservancia de algunos de los principios que rigen la contratación pública así:

Deficiencias en la aplicación del principio de selección objetiva en la evaluación de la oferta económica

En 1 de 11 contratos de la muestra seleccionada, se evidenció que la entidad no estableció ni permitió evidenciar en los documentos del proceso, la aplicación de fórmulas objetivas para la escogencia de la oferta más favorable para la entidad así:

Convenio 1137 de 2013, una vez verificadas las ofertas presentadas por los interesados en el proceso, se evidenció un desconocimiento de los principios de selección objetiva, transparencia, igualdad y responsabilidad debido a que no fue posible por parte de la auditoría evidenciar las razones objetivas utilizadas por la entidad para establecer que la oferta del adjudicatario era la más económica para la entidad en comparación con las demás presentadas. En consonancia con

lo anterior, no se evidenció un documento que plasmara algún tipo de valoración técnica y objetiva de las ofertas. Las cotizaciones recibidas fueron:

Ver Anexo 5 - Comparativo de Cotizaciones– Convenio 1137/2013.

Adicional a lo ya expuesto, se observó la falta de homogeneidad en las ofertas, situación que pudo obedecer a que el oferente no tuviera claras las necesidades o exigencias de la entidad y que, tal como se advirtió con anterioridad, hiciera incomparables las ofertas entre sí.

Al respecto, variables como el valor de la oferta, el porcentaje de colocación y recolocación, administración del proyecto, el aporte del convenido, el plazo de ejecución y el porcentaje de cobro en la recuperación de cartera fueron diferentes por cada oferente, lo que tuvo que llevar la entidad a crear una fórmula mediante la cual se integrarán todas estas variables a efectos de determinar cuál era la oferta más conveniente para esta.

Con todo, no es claro para esta auditoría cuáles fueron dichos factores de escogencia del oferente, máxime por cuanto ni del estudio de mercado realizado, ni de las Actas del Comité del Convenio 012 de 2013, se pudo evidenciar técnica ni financieramente las razones por las cuales las condiciones señaladas en la propuesta de la Corporación Minuto de Dios, eran las más beneficiosas para el cumplimiento de los fines la entidad y el manejo de los recursos, condiciones tales como los costos por parte del conveniente en la formación, en los costos operativos, o las condiciones operativas para la colocación de créditos, entre otros relacionados en el siguiente:

Ver Anexo 6 - Condiciones convenio 1137/2013

Ahora bien, partiendo del análisis del anexo 3, se observa que la oferta remitida por la Corporación Minuto de Dios era la segunda más costosa, desde la perspectiva de inversión de la entidad, por lo que no se encuentran en los documentos del convenio las razones o fórmulas que expliquen la manera como objetivamente se escogió a la Corporación Minuto de Dios para realizar el convenio.

La situación descrita obedece a la inaplicación del principio de selección objetiva, lo que pudo ocasionar el direccionamiento en la asignación del proponente.

Deficiencias en la aplicación del Principio de publicidad por ausencia en la publicación de documentos en la plataforma SECOP

En 5 de 11 (45%) contratos de la muestra seleccionada, se evidenció el incumplimiento del principio de publicidad, materializado en la ausencia de la publicación que de los documentos del proceso de selección o del contrato debe realizarse en la Plataforma SECOP, así:

1) Convenio 1137 de 2013:

a. Una vez revisado el Convenio 1137 de 2013 con la Corporación Minuto de Dios en la plataforma SECOP I, la Entidad no dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.5. del Decreto 734 de 2012, respecto de la publicación del Acto Administrativo que justifique la contratación directa, publicación que se encuentra ordenada en inciso segundo del parágrafo 3 del artículo 3.4.1.1 del Decreto 734 de 2012.

b. Con la entrada en vigencia del Decreto 1082 de 2015, la entidad debía publicar todos los documentos que con ocasión de la actividad contractual se suscribieran. Sin embargo, una vez revisado el SECOP, se observó que solo se publicaron los otrosíes suscritos al contrato cuando se debieron haber publicado, entre otros: los documentos que justificaran los otrosíes, las actas de aprobación de las garantías que amparaban los otrosíes y los informes de supervisión del convenio.

2) Contrato 472 de 2019:

Por valor de $30.165.000 suscrito con LOGÍSTICA Y SUMINISTROS CORP S.A.S., y cuyo objeto es *"ADQUISICIÓN DE MÓDULOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ALTERNATIVA EMPRENDIMIENTO SOCIAL",* se evidenció que el Supervisor no publicó el informe final de supervisión del contrato del folio 149

3) Contrato 394 de 2019:

Por valor de $43.867.698, suscrito con MARIO FERNANDO NARVAEZ PAZ y cuyo objeto es *"MANTENIMIENTO A LOS MÓDULOS QUE PERMITEN LA PROMOCIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO Y FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL*", una vez verificados los documentos publicados en la Plataforma SECOP II, se evidenció que la Entidad no publicó los siguientes documentos:

- Acta de reunión Nro. 1, 2, 3, 4, 5 y 6 (folio 149, 647, 747, 803, 820 y 1143, respectivamente)
- Acta de cumplimiento – Informes de seguimiento (folio 126, 731, 812, 988 y 1017).

4) Contrato 488 de 2019:

Por valor de $22.941.070 suscrito con MIGUEL ANGEL VALLEJO BURGOS y cuyo objeto es *"PRESTAR LOS SERVICIOS LOGISTICOS PARA LLEVAR A CABO LA ORGANIZACIÓN Y REALIZACIÓN DE LOS EVENTOS REQUERIDOS POR EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES, EN EL MARCO DE SU MISIÓN INSTITUCIONAL"*, una vez verificados los documentos publicados en la Plataforma SECOP II, se evidenció que la Entidad no publicó los siguientes:

- Certificación de cumplimiento (folio 121).

5) Contrato 445 de 2019:

Por valor de $296.480.650 suscrito con CONSORCIO AOC-CRECE y cuyo objeto es "*Realizar mejoramiento productivo y fortalecimiento empresarial a los vendedores informales de los sectores productivos de artesanías, bisutería y artículos decorativos*: Una vez verificados los documentos publicados en la Plataforma SECOP II, se evidenció que la Entidad no publicó los siguientes documentos:

- Resolución de adjudicación.
- Acta de reunión nro. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 (folio 639, 663, 769, 805, 822, 831 y 839, respectivamente).

Lo anterior debido a que, al no ser documentos necesarios para la trazabilidad en la plataforma, suele omitirse su publicación, sin embargo, el no realizarlo acarrea las posibles sanciones al funcionario pues su cumplimiento hace parte del principio de publicidad que rige la contratación estatal.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el Procedimiento PR – 145 Etapa De Selección y Adjudicación

Control 1: CONTROL 2: REVISAR Y APROBAR O RECHAZAR RESOLUCION DE APERTURA Y PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO: El subdirector jurídico y de contratación revisa y aprueba o rechaza el contenido de la resolución de apertura, pliego de condiciones y su complemento a través del flujo de aprobación en la plataforma del SECOP I.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró debilidad en cuanto a los elementos de Manejo de Propósito, Procedimiento y Evidencia de la ejecución del control, dado que los mismos no se encuentran bien documentados pues no exste evidencia de que aspectos y como realiza la revisión del cumplimiento de los principios de contratación en los documentos del proceso de selección.

El diseño de las actividades de control señaladas en el PR- 154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL:

Control 2: No existe decomentado en el SIG un control respecto de la publicación a realizar por parte de los supervisores de la documentación de la ejecución del contrato.

Valoración comentarios del Auditado

En primer lugar, y de conformidad con lo expuesto en observaciones anteriores, el Decreto 777 de 2013 no le es aplicable a la entidad.

Ahora bien, y tal como lo señala el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad. Al respecto, el numeral 2 de la norma citada indica que:

> *"La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad"*

En ese sentido, para esta auditoría es claro que no solo existió falta de homogeneidad en las ofertas presentadas, sino también que la entidad no estipuló variables que le permitieran escoger objetivamente la mejor de estas ofertas, precisamente por las condiciones divergentes presentadas en las ofertas mismas y la ausencia de criterios claros de evaluación y escogencia en los documentos de la etapa precontractual.

Por lo anterior, la observación se mantiene sin modificaciones.

Respecto de lo referido por el auditado en la observación sobre la publicación de los documentos en el SECOP donde manifestó:

> *"En estos últimos se hace el listado de documentos que contemplan actas, que son del ámbito del ejercicio de la supervisión y en el cual la Subdirección Jurídica y de Contratación no participa en las actividades administrativas de la supervisión."*

La auditoría se permite señalar, que la evaluación realizada en el presente ejercicio es a los procedimientos que se encuentran en el SIG, y que las actividades propias de supervisión se encuentran en el PR-154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL a cargo de la Subdirección Jurídica y de Contratación, por lo que, de existir deficiencias respecto del control en el cumplimiento de las actividades por parte de los supervisores; éstas deben ser subsanadas desde el diseño de las actividades de control, atendiendo al Ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar) que debe ser atendido por todos los procesos y procedimientos de la entidad.

Riesgo Asociado: Afectación en la transparencia del proceso de contratación por la inobservancia de los principios que orientan la contratación Estatal. Adelantar procesos de contratación, suscribir y ejecutar contratos sin la observancia de los principios rectores.

Normatividad o Criterio:

Deficiencias en la aplicación del principio de selección objetiva en la evaluación de la oferta económica

LEY 1437 DE 2011; ARTÍCULO 3 - PRINCIPIOS. *(...) Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad,*

imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

LEY 1150 DE 2007; ARTÍCULO 2, NUMERAL 5, PARÁGRAFO 4 - De las modalidades de contratación: *El procedimiento aplicable para la ejecución de cada una de las causales a que se refiere el numeral 2o del presente artículo, deberá observar los principios de transparencia, economía, responsabilidad y las siguientes reglas: 1) Se dará publicidad a todos los procedimientos y actos. (...)*

DECRETO 734 DE 2012; ARTÍCULO 2.2.5 – PUBLICIDAD DEL PROCEDIMIENTO EN EL SECOP. *La entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva.*
La publicidad a que se refiere este artículo se hará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) cuyo sitio web será indicado por su administrador. Con base en lo anterior, se publicarán, entre otros, los siguientes documentos e información, según corresponda a cada modalidad de selección: (…)
Parágrafo 3°. *(…) En tratándose de la contratación directa señalada en el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 sólo se publicará el acto a que se refiere el artículo 3.4.1.1 del presente decreto cuando el mismo se requiera, así como la información señalada en los numerales 18 y 19 del presente artículo.*

DECRETO 734 DE 2012; ARTÍCULO 3.4.1.1 – ACTO ADMINISTRATIVO DE JUSTIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA. *Cuando proceda el uso de la modalidad de selección de contratación directa, la entidad así lo señalará en un acto administrativo que contendrá:*
1. El señalamiento de la causal que se invoca.
2. La determinación del objeto a contratar.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que se exigirán a los proponentes si las hubiera, o al contratista.
4. La indicación del lugar en donde se podrán consultar los estudios y documentos previos, salvo en caso de contratación por urgencia manifiesta.

LEY 80 DE 1993; ARTÍCULO 24 – DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. *En virtud de este principio: (...) 5) En los pliegos de condiciones (...) b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias desiertas de la licitación.*
d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.
e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la Formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la Entidad.
7) Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y el declaratorio desierto del proceso de escogencia.

ARTÍCULO 26 – DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. *En virtud de este principio:*
1) Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la Entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.
2) Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.
3) Las Entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

LEY 1150 DE 2007; ARTÍCULO 2 – DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. *La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...)*

ARTÍCULO 5 – DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. *Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. (…)*

LEY 1437 DE 2011; ARTÍCULO 3 - PRINCIPIOS. (...)
Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
12) En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

Deficiencias en la aplicación del Principio de publicidad por ausencia en la publicación de documentos en la plataforma SECOP

DECRETO 1082 DE 2015; ARTÍCULO 2.2.1.1.1.7.1 – PUBLICIDAD EN EL SECOP. *La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.*

LEY 1712 DE 2014; ARTÍCULO 3 – DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN. *En virtud de los principios señalados, deberá estar a disposición del público la información a la que hace referencia la presente ley, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas dicha*

información en la Web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones.

PR-145 ETAPA DE SELECCIÓN Y ADJUDICACION: *En cada etapa incluye actividades de control relacionadas con la publicación oportuna en la plataforma del SECOP II, señaladas en las actividades 6.1.2, 6.1.4, 6.1.8, 6.1.14; 6.1.15, 6.1.23, 6.1.27, 6.1.33, 6.1.35.*

PR-154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL: *En cada etapa de la ejecución incluye actividades de control relacionadas con la publicación oportuna en la plataforma del SECOP II, señaladas en las actividades 6.1.4, 6.1.5, 6.1.10, 6.1.13, 6.1.18, 6.1.29, 6.1.33, 6.1.34, 6.1.36.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Contractual, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

- Incluir especialmente, en los procedimientos PR 144, PR 145, PR 146, PR 152, PR 153 y PR 154, controles que contengan los 6 elementos del diseño de control con sus respectivas explicaciones (Responsable, Periodicidad, Propósito, Cómo se hace, Excepciones o Desviaciones, Evidencia) donde se permita verificar la aplicación de los principios que rigen la contratación estatal en cada una de las etapas del proceso de contratación desde la precontractual, hasta la postcontractual; bien sea mediante la inclusión de dicha revisión como actividad en los controles ya existentes o mediante la creación de un control nuevo para tal fin.

- Soportar técnicamente las condiciones objetivas a tener en cuenta por parte de la entidad para la escogencia del conveniente en los casos de celebración de convenios, pues aun entratándose de una contratación directa, deben darse especial observancia, junto con los demás, al principio de selección objetiva.

- Modificar el PR -154, e incluir en el acápite 6.1 **"TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO**", los 6 elementos del diseño de control con sus respectivas explicaciones (Responsable, Periodicidad, Propósito, Cómo se hace, Excepciones o Desviaciones, Evidencia. Respecto de la revisión o verificación que debe existir en el cumplimiento por parte del Supervisor de las obligaciones establecidas en los procedimientos del IPES, en especial lo referido a la publicación de la documentación de la ejecución contractual en la Plataforma del SECOP, atendiendo para ello lo establecido en el Ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar)

- De considerarlo necesario, la Subdirección Jurídica y de Contratación puede elevar la situación aquí señalada, para que los controles sobre el cumplimento de obligaciones de los

supervisores pueden establecerse en procedimientos en cabeza de cada una de las áreas donde se lleven a cabo ejecución de los contratos.

Connotación: Administrativa, con posible Connotación Disciplinaria en lo que corresponde al Convenio 1137/2013.

No: 5

AUSENCIA DE LA MODIFICACIÓN CONTRACTUAL

Responsable de las acciones de mejora: SJC

En 1 de 10 contratos de la muestra seleccionada, se evidenció la ausencia del documento válido y exigible que contiene la modificación contractual a realizar así:

Contrato 394 de 2019 por valor de $43.867.698, suscrito con MARIO FERNANDO NARVAEZ PAZ y cuyo objeto es *"MANTENIMIENTO A LOS MÓDULOS QUE PERMITEN LA PROMOCIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO Y FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL*", con adición N°1 por $3.881.115:

Si bien en el expediente reposan los documentos que justifican la suscripción del Otrosí – Adición No.1, no se evidenció el documento físico modificatorio suscrito por las partes, así como tampoco se evidenció su publicación en la plataforma SECOP II, por lo que dicha modificación carece de la fuerza legal necesaria para producir los efectos jurídicos que se pretenden.

Lo anterior, debido a que no se atendió lo dispuesto en la Guía de Colombia Compra Eficiente respecto de la forma como debe llevarse a cabo las modificaciones contractuales en el SECOP II, lo que podría ocasionar la ineficacia de la modificación realizada.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el PR- 154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL:

Control 1: ACTIVIDAD DE CONTROL 11 REVISAR Y APROBAR O RECHAZAR LA MODIFICACION: El subdirector jurídico y de contratación revisa y aprueba o rechaza la modificación, a través del flujo de aprobación de SECOP II, en caso de no aprobar se pasa a la actividad 7. de solicitud de modificación del contrato.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró que el control cumple con los parámetros para su diseño.

Valoración comentarios del Auditado

No se presentó por parte del auditado una argumentación que pretenda desvirtuar la observación y, en consonancia, no puede esta auditoría pronunciarse.

Por lo anterior, la observación se mantiene.

Riesgo Asociado: Ineficacia de las modificaciones contractuales por falencias en la elaboración o expedición de las mismas. Suscribir modificaciones contractuales que no satisfagan la necesidad de la entidad y/o que no cumplan con los requisitos normativos aplicables

Normatividad o Criterio:

LEY 80 DE 1993: ARTÍCULO 16 - DE LA MODIFICACIÓN UNILATERAL. *Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.*
Si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.

ARTÍCULO 26 – DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. *En virtud de este principio:*
1) Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la Entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.
2) Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

DECRETO 1082 DE 2015; ARTÍCULO 2.2.1.1.1.7.1 – PUBLICIDAD EN EL SECOP. *La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.*

LEY 1150 DE 2007; ARTÍCULO 2, NUMERAL 5, PARÁGRAFO 4 - DE LAS MODALIDADES DE CONTRATACIÓN. *El procedimiento aplicable para la ejecución de cada una de las causales a que se refiere el numeral 2o del presente artículo, deberá observar los principios de transparencia, economía, responsabilidad y las siguientes reglas: 1) Se dará publicidad a todos los procedimientos y actos. (...)*

LEY 1437 DE 2011; ARTÍCULO 3 - PRINCIPIOS. *(...) Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad,*

imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

PR- 154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL ACTIVIDAD DE CONTROL 11 - REVISAR Y APROBAR O RECHAZAR LA MODIFICACION: *El subdirector jurídico y de contratación revisa y aprueba o rechaza la modificación, a través del flujo de aprobación de SECOP II.*

PR- 154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL ACTIVIDAD DE CONTROL 6.1.24 – REMITIR MODIFICACION AL CONTRATISTA/PROVEEDOR: *El Profesional de la SJC; remitir la modificación al contratista/proveedor para su aprobación o rechazo, para lo cual dará clic en el botón "ENVIAR AL PROVEEDOR" del SECOP II.*
PR- 154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL ACTIVIDAD DE CONTROL 6.1.29 – PUBLICAR MODIFICACION: *El profesional de la SJC; Publicar la modificación para lo cual dará clic en el botón "PUBLICAR MODIFICACION" del SECOP II.*

GUÍA PARA HACER LA GESTIÓN CONTRACTUAL EN EL SECOP II V. APLICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE MODIFICACIONES: *Después de que el Proveedor aprueba la modificación, usted debe ingresar a publicarla. Para ingresar al módulo de gestión contractual, haga clic en "Contratos". Encuentra el gestor de contratos con todos los contratos adjudicados por la Entidad Estatal a través del SECOP II. Ingrese al contrato de su elección haciendo clic en "Detalle". Este contrato aparece en estado "Firmado".*

Recomendación:

- Ejecutar lo establecido en el PR -154, CONTROL 11 REVISAR Y APROBAR O RECHAZAR LA MODIFICACION.

- Llevar a cabo la socialización de lo señalado por la Guía Para hacer la Gestión Contractual en el Secop II.

- Tener en cuenta que si la modificación es bilateral por cuando se encuentra justificada por parte del contratista y aprobada por el supervisor, del mismo modo efectuada en la plataforma del Secop II.

Connotación: Administrativa.

No: 6

INOBSERVANCIA NORMATIVA EN LA ETAPA POSTCONTRACTUAL

Responsable de las acciones de mejora: SJC

En 3 de 11 contratos de la muestra seleccionada, se evidenció el incumplimiento de la actividad postcontractual de cierre del expediente así:

1) En el proceso de Selección abreviada por Subasta Inversa No. PSASI – IPES No. 07 de 2019, que originó el Contrato 458 de 2019 por valor de $45.000.000 suscrito con TALENTO COMERCIALIZADORA S.A. y cuyo objeto es *"ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO, PARA EL DESARROLLO DE EVENTOS DE COMERCIALIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS DE LA ENTIDAD"*, se observó que una vez finalizado el contrato y expirada la vigencia fijada en la Garantía única para el amparo de calidad, la Entidad no suscribió el Acta de Cierre de Expediente, situación que desconoce lo ordenado por el Decreto 1082 de 2015.

2) En el proceso de selección mínima cuantía nro. 08 de 2019 que originó el Contrato 394 de 2019 por valor de $43.867.698 suscrito con MARIO FERNANDO NARVAEZ PAZ y cuyo objeto es *"MANTENIMIENTO A LOS MÓDULOS QUE PERMITEN LA PROMOCIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO Y FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL"*, se observó que una vez liquidado el contrato y expirada la vigencia fijada en la Garantía única para el amparo de calidad, la Entidad no suscribió el Acta de Cierre de Expediente, situación que desconoce lo ordenado por el Decreto 1082 de 2015.

3) En el Proceso de Selección LP 03 DE 2019 que originó el Contrato 445 de 2019 por valor de $ 29.6480.650 suscrito con CONSORCIO AOC - CRECE y cuyo objeto es *"REALIZAR MEJORAMIENTO PRODUCTIVO Y FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL A LOS VENDEDORES INFORMALES DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS DE ARTESANIAS, BISUTERIA Y ARTICULOS DECORATIVOS"* se observó que una vez finalizado el contrato y expirada la vigencia fijada en la Garantía única para el amparo de calidad, la Entidad no suscribió el Acta de Cierre de Expediente, situación que desconoce lo ordenado por el Decreto 1082 de 2015.

Esta situación se presentó por la inaplicación de las obligaciones en la etapa postcontractual, lo que pudo ocasionar sanciones para el funcionario responsable de realizar el cierre del proceso.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el PR- 154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL:

Control 1: ACTIVIDAD DE CONTROL 6.1 TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO 33: El/la Profesional de la SCJ diligenciará en la plataforma del SECOP II la justificación del cierre del expediente contractual en la sección "MODIFICCION DEL CONTRATO" publicando los documentos que soportan la solicitud. VER condiciones generales. El/la profesional de la Subdirección Jurídica y de Contratación. si no se aprueba la modificación, se devuelve para que el profesional jurídico justifique nuevamente el cierre del expediente

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró que el control cumple con los parámetros para su diseño

Valoración comentarios del Auditado

Señala el auditado en el documento de réplica que *"(…) en la actualidad la entidad cuenta con el procedimiento PR-154 que contempla el PROCEDIMIENTO DE EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL, (…)*". Partiendo de esta afirmación, es procedente señalar que no basta con la mera existencia del procedimiento, sino que la Asesoría de Control Interno, de conformidad con sus funciones y competencias, debe verificar la aplicación del mismo.

Sobre el caso en particular, se advirtió que, aun existiendo el procedimiento el mismo no fue cumplido y, por tanto, el riesgo se materializó.

Así pues, los argumentos del auditado no son óbice para proceder con el cierre de la observación y, en consecuencia, la misma se mantiene sin modificaciones.

Riesgo Asociado: Detrimento patrimonial por deficiencias en la etapa postcontractual: Suscribir el Acta de liquidación sin que la misma refleje el estado final del contrato y/o no se lleve a cabo la liquidación del contrato en los casos en que amerite.

Normatividad o Criterio:

DECRETO 1082 DE 2015; ARTÍCULO 2.2.1.1.2.4.3. OBLIGACIONES POSTERIORES A LA LIQUIDACIÓN. *Vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación.*

PR- 154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL ACTIVIDAD DE CONTROL CAPITULO "MODIFICACIONES CONTRACTUALES", NUMERAL F "TERMINAR", ACTIVIDAD NO.11 LIQUIDACION DE MUTUO ACUERDO Y EN CPS PROFESIONALES Y/O DE APOYO A LA GESTION: El Supervisor mediante memorando radicado en la oficina de correspondencia remitirá el FO 199 "Acta liquidación contrato" el FO 726 "INFORME DE SUPERVISION DEL ESTADO DEL CONTRATO, (Cuando se requiera) y el consolidado de compromisos presupuestales de la fecha, expedido por la Subdirección Administrativa y Financiera.

PR- 154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL ACTIVIDAD DE CONTROL 6.1 TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO 33: El/la Profesional de la SCJ diligenciará en la plataforma del SECOP II la justificación del cierre del expediente contractual en la sección "MODIFICCION DEL CONTRATO" publicando los documentos que soportan la solicitud. VER condiciones generales. El/la profesional de la Subdirección Jurídica y de

Contratación. Si no se aprueba la modificación, se devuelve para que el profesional jurídico justifique nuevamente el cierre del expediente.

Recomendación:

- Ejecutar lo establecido en el PR -154, CONTROL 6.1 TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO 33.

- Establecer un Control con el cumplimiento de los 6 elementos (Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control), que permita al área responsable detectar aquellos contratos que una vez cumplidos los requisitos, deba realizarse el debido cierre del expediente y ejecutar el control No. 6.1.33 del PR-154.

Connotación: Administrativa.

No: 7

DEFICIENCIAS EN EL DISEÑO DEL CONTROL DEL PROCESO DE GESTION CONTRACTUAL

Responsable de las acciones de mejora: SJC

Se evidenciaron deficiencias en el diseño de los controles establecidos en los diferentes procedimientos del Proceso de Gestión Contractual que se encuentran en el SIG, los cuales deben servir para mitigar las causas que hacen que los riesgos se materialicen y su estructuración debe ajustarse a los parámetros establecidos en la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP (2018), así:

1) **Actividad de Control Analizada:** PR- 143 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL - PAA V4: ACTIVIDAD CONTROL 6.1.1 ELABORAR EL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES.

   Diseño del Control: No se encuentra señalado en el control el propósito, ni cómo se lleva a cabo la actividad que permita mitigar las deficiencias en la Planificación y publicación del PAA es decir el control que se hace a la actividad de inclusión en el PAA de los diferentes objetos o necesidades por parte de las áreas. Se requiere señalar el procedimiento del manejo de excepciones y la evidencia de la ejecución del control a realizar.

2) **Actividad de Control Analizada:** PR- 143 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL - PAA V4: ACTIVIDAD CONTROL 3: REVISAR Y APROBAR EL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES.

   Diseño del Control: Falta señalar el manejo de excepciones.

3) **Actividad de Control Analizada:** PR- 143 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL - PAA V4: ACTIVIDAD CONTROL 9: REALIZAR SEGUIMIENTO AL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES.

   Diseño del Control: En el diseño del control no se especifica el procedimiento que lleva a cabo el comité de contratación, el manejo que hacen de las excepciones ni la evidencia que debe existir por parte del Comité de contratación.

4) **Matriz de Riesgos y Controles:** Cada vez que se va a realizar un proceso de contratación, los profesionales de contratación de la SJC y sus referentes en cada Subdirección verifican el cumplimiento de los requisitos jurídicos establecidos en los procedimientos PR-143 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL PAA y PR-144 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO para la Elaboración de los estudios de mercado, análisis del sector, estudios previos y Pliegos de condiciones. Como evidencia, los documentos generados en cada proceso de contratación a través de la plataforma SECOP II o en los expedientes contractuales, según corresponda. En caso de encontrar información faltante, se requiere a la dependencia que solicita la contratación a través de correo electrónico aportar la información para continuar con el respectivo proceso y se brinda asesoría al recurso humano de las distintas dependencias.

   Diseño del Control: El riesgo no se encuentra documentado en el SIG y se requiere establecer una fuente confiable de ejecución del control.

5) **Actividad de Control Analizada:** PR-144 ETAPA DE PLANEACION CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO: CONTROL 5.2.

   Diseño del Control: En el diseño no se encuentran los elementos para determinar la actividad como un control, pues no está identificado el propósito, no se especifica quien debe revisar o cotejar el estudio de mercado y el modo como debe dejar evidencia de ello, por lo tanto, no es un control.

6) **Actividad de Control Analizada:** PR-144 ETAPA DE PLANEACION CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO: CONTROL 6.1.13: REVISAR ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS.

   Diseño del Control: No se encuentra documentado en el propósito del control, que se revisa de los documentos, ni el procedimiento de como se hace la revisión de los mismos, así como tampoco la evidencia del control. Cabe señalar que el control señalado no es especifico por cada uno de los documentos previos, tales como las cotizaciones, el estudio de sector o el estudio previo, sino que se encuentra descrito en el procedimiento de manera muy general para todos los documentos contenidos en la carpeta contractual, lo que dificulta la especificidad del control y por lo tanto la eficacia en la ejecución del mismo.

7) **Actividad de Control Analizada:** PR-144 ETAPA DE PLANEACION CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO: CONTROL 6.1.8.

   Diseño del Control: Falta especificar la evidencia de la ejecución del control.

8) **Actividad de Control Analizada:** PR-144 ETAPA DE PLANEACION CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO: CONTROL 6.1.16 REVISAR Y APROBAR O RECHAZAR DOCUMENTOS DE LA CONVOCATORIA.

   Diseño del Control: Falta especificar qué aspectos son los que se revisan en el control y la evidencia de la ejecución del mismo.

9) **Actividad de Control Analizada:** PR-144 ETAPA DE PLANEACION CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO: CONTROL 6.1.23 TABLA EXPLICATIVA: RESPONDER OBSERVACIONES.

   Diseño del Control: No se encuentra claramente establecido quien realiza el control, ni cuál es la actividad de control que se realiza a las observaciones previa su publicación, ni el propósito del control.

10) **Actividad de Control Analizada:** PR-144 ETAPA DE PLANEACION CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO: CONTROL 6.1.23 TABLA EXPLICATIVA: RESPONDER OBSERVACIONES.

    Diseño del Control: No se encuentra claramente establecido quien realiza el control, ni cuál es la actividad que se realiza a las observaciones previa su publicación, ni el propósito del control.

11) **Actividad de Control Analizada:** PR-145 ETAPA DE SELECCIÓN Y ADJUDICACION: CONTROL 6.1.26: EVALUAR PROPUESTAS Y RENDIR INFORME.

    Diseño del Control: Falta documentar las actividades de control que se realizan al momento de verificar la evaluación de los proponentes, no existe documentado que control llevan para establecer entre otros, que se hayan evaluado a todas las propuestas y que se haya revisado que la evaluación estuvo acorde a las condiciones del pliego o de la Ley.

12) **Actividad de Control Analizada:** PR-150 PERFECCIONAMIENTO Y REQUISITOS DE EJECUCION DEL CONTRATO: ACTIVIDAD DE CONTROL 6.1.16 EXPEDIR REGISTRO PRESUPUESTAL.

    Diseño del Control: No se encuentra documentado en el SIG, control respecto de la revisión de la información que se encuentra en el RP y su correspondencia con las condiciones del contrato.

13) **Matriz de Riesgos y Controles:** Los profesionales de contratación de la SJC realizan 12 capacitaciones anuales en el marco del PIC incorporada como buena práctica en la gestión contractual con respecto a los estudios previos, supervisión, liquidación de contratos con la finalidad de afianzar los conocimientos del recurso humano encargado de la contratación de las distintas dependencias. Como evidencia, las actas de asistencia a las capacitaciones. En caso de solicitar apoyo adicional, se brinda asesoría al personal de las distintas dependencias en materia contractual la cual se asigna dependiendo la modalidad de la selección del contratista, y se verifica a través de correo electrónico o lista de asistencia.

    Diseño del Control: No se encuentra documentado el SIG el control que permita verificar la realización de la actividad descrita en la matriz de riesgos de contratación

14) **Matriz de Riesgos y Controles:** Cada vez que se presente un cambio sustancial en la regulación contractual se lleva a cabo la modificación del Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría del IPES y sus procedimientos asociados por parte de los profesionales de la gestión contractual con el visto bueno de la Dirección General. Como evidencia, las respectivas modificaciones al Manual y a los procedimientos asociados. En caso de presentarse incertidumbre en la normatividad aplicable, se brinda asesoría al recurso humano de las distintas dependencias.

    Diseño del Control: El diseño de control no establece un responsable ya sea como grupo o como designado, de la revisión periódica de la normativa legal y la contenida en el manual de contratación y demás procedimientos. Igualmente, el control no se encuentra establecido en el SIG.

15) **Actividad de Control Analizada:** PR-145 ETAPA DE SELECCIÓN Y ADJUDICACION: CONTROL ACTIVIDAD DE CONTROL 2 REVISAR Y APROBAR O RECHAZAR RESOLUCION DE APERTURA Y PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO.

    Diseño del Control: El control no describe sobre qué aspectos y como realiza la revisión del cumplimiento de los principios de contratación en los documentos del proceso de selección ni la evidencia del control respectivo.

Normatividad o Criterio:

Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP v4, de octubre de 2018: Numeral 3.2 Evaluación de riesgos, 3.2.2 Valoración de los controles – diseño de controles.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Contractual, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR
Procedimiento: ***PR - 156 Asistencia Técnica y Fortalecimiento mediante Mejoramiento Productivo a la Medida***

Ver **ANEXO 02 – MUESTRA PROCESO GESTION PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR** en archivo Excel_ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 8

DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES CONVENCIONALES

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

En la revisión efectuada a la ejecución técnica, financiera y operativa del Convenio 1137/2013, se observaron las siguientes deficiencias de control:

Inadecuada verificación de requisitos para acceder a créditos

En 6 de 77 beneficiarios (7,8%) objeto de la muestra de auditoría, se evidenció, al verificar los requisitos del préstamo de los beneficiarios del convenio 1137/2013 suscrito con la Corporación Minuto de Dios CMD, que no cumplen con los requisitos estipulados en el PR 029 Emprendimiento y Fortalecimiento y el documento estratégico DE-017: *" Si requiere crédito para la creación de su Emprendimiento o fortalecimiento empresarial no debe tener reportes adversos o negativos ante las centrales de riesgo, en caso de que existan dichos reportes deberá presentar paz y salvos, o acuerdos de pago cuando a ello hubiere lugar"* para acceder a dicho préstamo otorgado por medio del convenio. Adicional, en el estudio del crédito, la parte psicosocial aconseja no prestarle, por lo tanto, la CMD, debió abstenerse de otorgar dicha alternativa, adicional a esto 4 de los 6 beneficiarios tienen mora en el pago de su crédito en el informe que presenta el operador con fecha de agosto de 2019, impactando en el fondo de cartera creado con dineros del fondo de préstamos (recursos públicos entregados a particulares).

Situación que se presentó en los siguientes casos:

a) Jairo Luna Vargas identificado con cédula 79.114.083
b) Hernando Jair Cardona Soto con cédula 19.295.354
c) Lilia Fernanda Calderón Cuenca con cédula 52.213.121
d) Luis Eduardo Pinto Romero con cédula 19.393.540
e) Gelver Eduardo Ávila Pinilla con cédula 79.563.508
f) Rubiela Acosta Carrillo identificada con cédula 52.096.419

Ver anexo 7: Listado de beneficiaros de la muestra CMD que tenían reporte negativo centrales de riesgo.

Indebido otorgamiento de los recursos del convenio

En 7 de 77 beneficiario (9%) objeto de la muestra de auditoría, se evidenció en los seguimientos al control de inversión realizados por el operador, que los recursos fueron otorgados a los beneficiarios para fines diferentes a los estipulados en el convenio 1137/2013, adicionalmente 2 de los 7 beneficiarios reporta mora en el pago de la deuda según reporte de agosto 2019, los beneficiarios son los siguientes:

- NUBIA ESTELLA PAIPILLA PULIDO
- MARIA NUBIA GALINDO SUAREZ
- ALEIDA GIRALDO GOMEZ
- JAIRO LUNA VARGAS
- CLEMENTINA PEREZ VEGA
- JUAN CARLOS ZABALA MENDOZA
- ERWIN ALEXANDER MONROY MENDIGAÑO

Ver Anexo 8: Listado de beneficiarios de la muestra CMD que invirtieron préstamo en otra finalidad.

Consignación de los rendimientos por fuera del plazo establecido

En 1 de 7 de los periodos de la muestra seleccionada, se evidenció que el conveniente no realizó la consignación mensual de los rendimientos financieros a la entidad, respecto de los dineros públicos que se encontraban en la cuenta de ahorros No.2400937182 del Banco Caja Social, en los meses de:

- octubre de 2013
- diciembre de 2013

Dichos dineros fueron consignados en el mes de febrero de 2014.

Ver Anexo 9: Meses de muestra en la ejecución (CONVENIO 1137/2013)

Tal como lo estipulaba la obligación del convenio 1137/2013 obligaciones del contratista número 29.

Lo anterior, por cuanto el conveniente no llevó a cabo la ejecución de las obligaciones convencionales con la debida diligencia y revisión exhaustiva de los requisitos para acceder a los beneficios del convenio de todos y cada uno de los beneficiarios, lo que podría ocasionar la falta de veracidad en el cumplimiento de los indicadores de gestión y financieros contenidos en el convenio, impactando en el en cumplimiento de las metas de la Entidad y del proyecto.

Otorgamiento de créditos a beneficiarios que tenían mora en los pagos

En 4 de 77 beneficiarios de la muestra se evidencia que tienen mora en el primer préstamo, según lo informado en visita realizada el 1 y 2 de julio de 2020 a la Corporación Minuto de Dios tienen saldo por pagar, pero se les siguió concediendo prestamos incluso en 1 de los casos se evidencia que le recogen cartera y según propuesta técnica de Corporación minuto de Dios el comportamiento del pago hace parte fundamental para nuevos préstamos incluso en el acta de compromiso firmada por cada beneficiario estipula que si incumple con las cuotas es una falta la cual excluye al beneficiario del convenio 1137/2013. Estas situaciones se presentan en los siguientes beneficiarios:

a) LUIS EDUARDO PINTO ROMERO
b) JOSE SILVANO HERNANDEZ SOLIS
c) JUAN CARLOS ZABALA MENDOZA
d) LUIS ALBERTO MARQUEZ

Ver Anexo 10: Prestamos con personas en mora (CONVENIO 1137/2013).

Lo anterior, por cuanto el conveniente no llevó a cabo la ejecución de las obligaciones convencionales con la debida diligencia y revisión exhaustiva de los requisitos para acceder a los beneficios del convenio de todos y cada uno de los beneficiarios, Lo que podría ocasionar la falta de veracidad en el cumplimiento de los indicadores de gestión y financieros contenidos en el convenio, impactando en el en cumplimiento de las metas de la Entidad y del proyecto.

Deficiencias en el control de documentos contables

En 4 de 77 de la muestra, al realizar la visita los días 1 y 2 de julio de 2020 se solicitó documentos soportes como pagares, carta de instrucciones y comprobantes de egresos de cheques de los préstamos, sin embargo, dos comprobantes de egresos no los aportaron y 2 más tenían denuncia por pérdida de los mismos. Estas situaciones suman $9.200.000, se evidencian en los siguientes beneficiarios:

a) ALBA TERESA MORENO NAVARRETE
b) CARLOS JULIO CANO SALAZAR
c) JAIRO LUNA VARGAS
d) JUAN CARLOS ZABALA MENDOZA

Adicional a esta situación no se evidencio 6 carpetas individuales de los 77 de la muestra de lo seguimientos a las unidades productivas, de los siguientes beneficiarios:

a) CONSUELO GANTIVA OSORIO
b) MERCEDES RAIGOSA PINZON
c) JOSE SILVANO HERNANDEZ SOLIS
d) CARLOS ALBERTO LOZANO RODRIGUEZ

e) DIANA MARIA CAMPOS RAMIREZ
f) AMANDA LONDOÑO ACEVEDO

Ver Anexo 11: Listado beneficiarios falta de comprobante de egreso cheque y carpetas seguimiento (CONVENIO 1137/2013)

Lo anterior, por cuanto el conveniente no llevó a cabo la ejecución de las obligaciones convencionales con la debida diligencia y revisión exhaustiva de los requisitos para acceder a los beneficios del convenio de todos y cada uno de los beneficiarios, Lo que podría ocasionar la falta de veracidad en el cumplimiento de los indicadores de gestión y financieros contenidos en el convenio, impactando en el en cumplimiento de las metas de la Entidad y del proyecto.

Montos totales de préstamos por beneficiarios que superaron el tope

En 15 de 77 beneficiarios (19,5%) de la muestra, se evidencia que la suma total de los préstamos supera el tope máximo cómo lo estipula el punto 8.7 del convenio 1137/2013 que estipula un 25 SMLV máximo y en la propuesta técnica en el punto G Cobertura define: *"y en los tres meses siguientes los otro 200, los cuales de acuerdo al comportamiento de pago serán sujetos renovaciones de crédito escalonados y hasta 25 SMLV".* De manera adicional, al hacer el cálculo de los créditos totales se evidencia una concentración de créditos en un 25% de la población de beneficiarios a la cual se le adjudicaron el 46% de los desembolsos totales.

Ver Anexo 12: Listado de personas que sobrepasaron el tope máximo y listado beneficiarios con más de un préstamo (CONVENIO 1137/2013).

Recálculo contable no coincide con cifras de SAF

Al validar las cifras totales del convenio no coincide los valores que nos debe Corporación Minuto de Dios según documentos contables SAF, con los calculados en la prueba de auditoria.

Según recálculos de auditoría, la Corporación Minuto de Dios adeuda al IPES a la fecha $ 445.687.644 descontado la devolución de CMD de $1.909.505.799 (efectuada en diciembre 2019), incluye intereses corrientes y descontando gastos. Esta cifra no incluye la forma de que la CMD reintegra una eventual recuperación de la cartera morosa por $386.005.102 (recursos públicos entregados a particulares), la cual queda con Fondo de Protección de Cartera pero que se creó con el mismo Fondo para Préstamos. Según soportes de la SAF con la devolución de CMD deberían al IPES $18.150.554, cálculo que no es comparable con la ejecución del convenio de acuerdo a lo evidenciado en auditoría.

Ver Anexo 13: Diferencia cifras de SAF y recálculos auditoría.

Gastos no relacionados con la ejecución del convenio

Al validar las cifras contables relacionadas con el convenio en el primer cobro por el acompañamiento y asistencia a las unidades que fue por $1.750 millones, está incluida la depreciación de equipos de oficina por $ 26,2 millones, la cual no estaba estipulada ni en los estudios previos, ni en la propuesta técnica Minuto de Dios y ni el cuerpo del Convenio.

Ver Anexo 14: Cobro de depreciación fase I acompañamiento por parte CMD.

Lo anterior, por cuanto el conveniente no llevó a cabo la ejecución de las obligaciones convencionales con la debida diligencia y revisión exhaustiva de los requisitos para acceder a los beneficios del convenio de todos y cada uno de los beneficiarios, Lo que podría ocasionar la falta de veracidad en el cumplimiento de los indicadores de gestión y financieros contenidos en el convenio, impactando en el en cumplimiento de las metas de la Entidad y del proyecto.

Análisis del Diseño de Controles

El control relacionado según análisis es consecuente con las actividades que se desarrollan en la ejecución del convenio.

Control 1: Manual de contratación 2011 9.6.1 Obligaciones Generales Presentar informes sobre situaciones que alteren el equilibrio económico o financiero del contrato, para esto deberá verificar que durante el desarrollo y ejecución del contrato se mantengan las condiciones económicas, técnicas y financieras inicialmente presentadas por el contratista al momento de presentar su oferta. MS-012 2016 8.2.1. OBLIGACIONES GENERALES 3. Efectuar el seguimiento, evaluación, vigilancia y control sobre el desarrollo del objeto contractual, de forma integral, de tal manera que abarque el aspecto técnico, administrativo, financiero, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se observa que el procedimiiento se debe reforzar para cada convenio o contrato ejecutado con propósitos de procedimientos de la SESEC en el sentido de vigilancia y control ya que se solo se hacían actas de comités técnico y se verificaba la información que entregaban en los informes el operador pero no se hacia un acompañamiento de los beneficiarios de los prestamos, adicional verificar puntualmente como se ejecutaba el convenio de forma operativa y sin cumplían con los estándares de calidad. En las evidencias de la ejecución del control es reforzar en el procedimiento de PR-029 Emprendimiento y Fortalecimiento y PR- 157 Asistencia técnica, para la verificación de la ejecución no solo desde informes sino acompañamientos a las unidades como lo describe mas adelante el informe una muestra biemestral y generar informes propios de la SESEC de como se ejecuta el clausulado de los contratos.

Valoración comentarios del Auditado

Inadecuada verificación de requisitos para acceder a créditos

"El reporte negativo ante centrales de riesgo fuera un impedimento para la colocación de créditos, adicionalmente documento estratégico DE – 017 versión 1, aplicado en el 2013, época de suscripción del convenio, en su Numeral 16 CRITERIOS DE INGRESO PARA ACCEDER A MICROCREDITO, reza "Preferiblemente no presentar reportes negativos en las centrales de información"

Rta. Si bien no era un impedimento, en términos de gestión del riesgo de crédito si era una medida a tenerse en cuenta, por lo que al hacer caso omiso de ésta, impactó de manera negativa en moras en los pagos por más del 10% del fondo para préstamos, razón por la cual el fondo de protección de cartera creado con el fondo de préstamo se disminuye a razón de estas moras.

Indebido otorgamiento de los recursos del convenio

El auditado no presenta replica en este punto, por lo cual se mantiene la observación.

Consignación de los rendimientos por fuera del plazo establecido

"Se aclara que los rendimientos generados en los periodos de octubre de 2013 y diciembre de 2013 se consignaron el 18 de febrero de 2014"

Rta. Acorde a lo manifestado por el auditado en la réplica, quien confirma lo expuesto en la observación; los dineros de los rendimientos financieros debían consignarse mes vencido, situación que no sucedió en estos periodos. Por tal razón se mantiene la observación.

Deficiencias en la inscripción de beneficiario en el sistema HEMI y generación de información para ejecución del convenio

Dice el auditado: "*Revisada la plataforma HEMI encontramos que los 14 beneficiarios cuentan con la oferta de servicios relacionada en sus historiales."*

Rta. Esta auditoria se permite señalar que la observación se fundamentó acorde con la base de datos HEMI entregada por el área recibido el 2 de abril de 2020 por parte de SDAE administradores del HEMI, en cumplimiento del cronograma de auditoria para la entrega de soportes, donde efectivamente se evidenciaba lo descrito en la observación, no obstante, en la réplica se hizo entrega de parte del área de los pantallazos de HEMI.

Otorgamiento de créditos a beneficiarios que tenían mora en los pagos

El auditado no presenta replica en este punto, por tal motivo se confirma la observación en su totalidad.

Deficiencias en el control de documentos contables

"Los soportes faltantes fueron requeridos al contador, quien a la fecha se encuentra hospitalizado, según informa la Corporación en Correo electrónico del 16 de julio de 2020."

"En cuanto a los expedientes que estaban pendientes de entrega, donde se afirma en comunicación del 16 de julio, que realiza la entrega digitalizada de 19 carpetas del convenio IPES), las cuales por un error involuntario no se entregaron en su momento"

Rta. En el momento de la visita se solicitó lo relacionado con Pagarés, carta de instrucción, planes de pagos y egreso de los préstamos de los beneficiarios de la muestra, pero el 3 de julio de 2020 al día siguiente de la visita seguimos recibiendo documentos incluso hasta el 7 de julio de 2020 todavía se recibió documentos solicitados, sin embargo, los comprobantes relacionados 2 en total no llegaron en dichas fechas y los dos comprobantes más tenían denuncio como se expuso en la observación sin embargo son deficiencias de control de los documentos.

Las carpetas que no se ubicaron de los 6 beneficiarios y que entregaron el 16 de julio, deberían haber estado en el archivo de la entidad y debieron haberse entregado de manera oportuna para la auditoria, tal como se solicitó. Por lo que no se desvirtúan las situaciones que dieron lugar a la observación, razón por la cual se mantiene en su totalidad.

Montos totales de préstamos por beneficiarios que superaron el tope

"Revisados los préstamos que aparecen registrados en el anexo 11, se evidencia que individualmente ninguno de ellos supera los 25 SMMLV, igualmente ningún beneficiario tuvo dos préstamos al mismo tiempo".

Rta. Según lo descrito en la observación, el punto 8.7 del convenio estipula: *"8.7 Condiciones Operativas para la colocación de Créditos: Monto Mínimo 1 SMLV Monto Máximo: 25 SMLMV PARA 2013 ($14.737.500)"*, Por lo que la lectura textual no indica que el tope máximo era de manera individual. Razón por la cual se entiende que el tope aplica por cada beneficiario y se mantiene la observación.

Recalculo contable no coincide con cifras de SAF

"Dentro de los formatos de ejecución financiera suministrados en el marco de la presente auditoría FO – 323 y FO - 324, no se contempla el registro de la información de los aprovechamientos (intereses) causados dentro del desarrollo del crédito, solo contempla los gastos durante la ejecución del mismo, información que se reporta mensualmente dentro de los ítems relacionados. Es de aclarar que el convenio se encuentra actualmente en liquidación, dentro de los términos legales, etapa usada para realizar el cruce de cuentas y balances finales los cuales a la fecha no han sido terminados en su totalidad".

Rta. Al validar la respuesta del auditado se identifica que, al momento del envío del informe preliminar de la presente auditoria, no se ha calculado la cifra exacta respecto a la liquidación del convenio. Situación que no recibo para esta auditoría, por cuanto a la etapa de liquidación se

lleva a cabo un balance en la ejecución del convenio, más la información contable debería en tiempo real. Por tal motivo la observación se mantiene.

Gastos no relacionados con la ejecución del convenio

"De acuerdo a la información suministrada por el asociado, los registros contables se realizan en el sistema SAP y conforme a las normas contables establecidas. Durante la primera fase del convenio se adquirieron equipos y elementos para uso exclusivo del mismo, los cuales fueron causados de acuerdo a la ejecución presentada y las normas vigentes."

Rta. Al validar las cuentas contables las cuales se solicitaron en la visita del 1 y 2 de Julio de 2020, se evidencian cobros de depreciación de equipos que no están estipulados en el convenio y que mediante la réplica el auditado no aportó evidencia que justifique dichos cobros. La observación se mantiene.

Riesgo Asociado: Incumplimiento en la ejecución del convenio: Por parte del conveniente no se cumplen los indicadores de gestión y los indicadores financieros del proyecto.

Normatividad o Criterio:

MANUAL DE CONTRATACIÓN 2011: Numeral 9.6.1. *Obligaciones Generales Presentar informes sobre situaciones que alteren el equilibrio económico o financiero del contrato, para esto deberá verificar que durante el desarrollo y ejecución del contrato se mantengan las condiciones económicas, técnicas y financieras inicialmente presentadas por el contratista al momento de presentar su oferta.*

MS-012 2016 8.2.1. OBLIGACIONES GENERALES: 3*. Efectuar el seguimiento, evaluación, vigilancia y control sobre el desarrollo del objeto contractual, de forma integral, de tal manera que abarque el aspecto técnico, administrativo, financiero, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato*.

ESTUDIOS TÉCNICOS CMD 1137: *Obligaciones de la Corporación Minuto de Dios.*

CONTRATO 1137/2013: ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL CONVENIO. *Condiciones operativas para la colocación de créditos: Monto mínimo 1 SMLV Monto máximo 25 SMMLV para 2013 (14.737.500).*

En todos los casos los recursos podrán destinarse a financiar exclusivamente los siguientes conceptos y con las siguientes condiciones financieras:
a. Capital de trabajo: Materia prima, insumos, inventarios, y demás gastos operativos de funcionamiento.

b. Inversión fija: compra de maquinaria, insumos, inventarios y demás gastos operativos de funcionamiento.

b. Inversión fija: Compra de maquinaria, equipo y/o vehículo estrictamente vinculados a la actividad económica, adecuaciones o mejoras de instalaciones y locales comerciales de propiedad del beneficiario, así como certificaciones de calidad licencias, patentes, registros sanitarios, tecnologías de información y demás activos fijos.

CONTRATO 1137/2013: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: *1) Recibir los recursos/aportes del instituto para la economía social IPES de acuerdo a los términos del presente convenio, efectuando los correspondientes registros contables y financieros e forma independiente a los recursos administrados por la corporación, y establecer los controles establecidos como parte de la operación y actividades de la corporación Minuto de Dios. // 29) Trasladar mensualmente a la Tesorería Distrital los rendimientos financieros generados por los recursos presupuestales no ejecutados que se encuentren en poder de la Corporación el Minuto de Dios.*

PR-156 ASISTENCIA TECNICA Y FORTALECIMIENTO MEDIANTE MEJORAMIENTO PRODUCTIVO A LA MEDIDA, ACTIVIDAD 1: *Identificación de la población objeto de atención (emprendedores productores) 2. identificación y clasificación en el sistema de información HEMI.*

Aplicación del seguimiento a través de la **HERRAMIENTA MISIONAL - HEMI - MS - 010 - 10.1 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS PERSONAS Y UNIDADES DE NEGOCIO.** *El primer paso exigido en el proceso de atención es el registro de una solicitud. Dentro de esta actividad, la información requerida corresponde a datos básicos que ayudan a identificar las características globales del solicitante y que permite en algunos casos, realizar el primer filtro sobe el cumplimiento de las condiciones de acceso y en otros a orientar y referenciar al servicio que más se ajuste a sus expectativas y condiciones.*

DE-017 5.3 CRITERIOS DE INGRESO ESPECIFICOS PARA LOS SERVICIOS DE EMPRENDIMIENTO Y FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL: *✓ Si requiere crédito para la creación de su Emprendimiento o fortalecimiento empresarial no debe tener reportes adversos o negativos ante las centrales de riesgo, en caso de que existan dichos reportes deberá presentar paz y salvos, o acuerdos de pago cuando a ello hubiere lugar.*

DE-017(V1) 16. CRITERIOS PARA ACCEDER A MICROCRÉDITO

- *Estar participando de un proceso de emprendimiento o fortalecimiento con el IPES y aceptar las condiciones para el otorgamiento del crédito*
- *Preferiblemente no presentar reportes negativos en las centrales de información*
- *El crédito recibido a través del IPES debe invertirse únicamente en la unidad productiva*
- *El beneficiario del crédito debe permitir el acompañamiento a la unidad productiva y seguimiento de los recursos recibidos, durante la vigencia del crédito*

ACTA DE CORRESPONSABILIDAD FIE-002: *7) en caso de ser beneficiado del micro financiamiento empresarial, pagar las cuotas acordadas del crédito, según valores, fechas y lugares establecidos, dentro del convenio No. 1137 de 2013 garantizando la adecuada inversión del préstamo.*

Una vez conocidas las obligaciones y compromisos de mi participación en el proyecto, soy consciente de que el incumplimiento genera la exclusión del proceso y, en consecuencia, la perdida de los beneficios otorgados.

PROPUESTA TÉCNICA CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS:
F. Administración de la cartera
h. Se debe tener seguimiento estricto del calendario de pagos con intervención del analista de crédito desde el primer día de atraso y seriedad en el trato de la falta de pago. El comportamiento de pago es el elemento central en el otorgamiento de nuevos préstamos.
G. Cobertura
"y en los tres meses siguientes los otros 200, los cuales de acuerdo al comportamiento de pago serán sujetos a renovaciones de créditos escalonados y hasta máximo 25 SMLV"

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para el Fortalecimiento de la Economía Popular – Emprendimiento Social, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

- El control estaba diseñado de forma adecuada sin embargo falto ejecución del mismo se debe llevar el control como lo especifica el procedimiento.

- Especificar en el procedimiento que se debe hacer acompañamiento en un intervalo de tiempo y de especificar una muestra mínima de beneficiarios a visitar en sitio.

- Especificar en el procedimiento PR-029 y PR-127, que la revisión de ejecución de los contratos incluye un manejo adecuado del control de documentación, un manejo contable, aunque no sea de competencia de la SESEC y que se debe verificar los listados de envio de beneficiarios que no sean personas que ya se hayan enviado al mismo proyecto.

- En el procedimiento se debe establecer limites en montos o de ayudas o prestamos dentro del mismo proyecto y que en el procedimiento debe establecer que si el beneficiario no cumple con la política estrictamente, se debe exluir del proyecto al beneficiario.

- Se debe describir en el procedimiento PR-029 y PR-127 que los valores de los proyectos y contratos deben estar en tiempo real y tener precisos estos valores desde el Instituto.

- Se debe incluir en el procedimiento PR-029 y PR-127, que el seguimiento a las unidades de los proyectos debe ser verificada si las ayudas o aportes esten encaminados a fortalecer el negocio en marcha de cada unidad.

Connotación: Administrativa con posible connotación disciplinaria.

No: 9

DEFICIENCIAS EN LA ASISTENCIA TECNICA DE LA ENTIDAD A LOS EMPRENDEDORES-PRODUCTORES

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

La entidad no llevó a cabo la debida asistencia técnica que permitiera tanto identificar si los beneficiarios del proyecto de emprendimiento eran artesanos y cumplían con las características exigidas para la connotación de "emprendedor", como la identificación de debilidades en las unidades productivas.

La deficiencia señalada se presentó por las siguientes situaciones:

Ausencia de soportes para identificar el cumplimiento de los criterios beneficiarios emprendedores

En 10 de 10 beneficiarios (100%) objeto de la muestra, no se evidenció soportes de identificación de los beneficiarios con el criterio que fueran emprendedores.

Ver Anexo 15: Relación de beneficiarios que no se identificaron como emprendedores y no visitaron para identificar debilidades.

La planificación de actividades que no esté encaminada a los fortalecimientos de las unidades productivas, puede conllevar al fracaso en la implementación de los proyectos.

Ausencia de evidencias de seguimiento a las unidades productivas del proyecto

En 10 de 10 beneficiarios (100%) objeto de la muestra, no se evidenció seguimiento a las unidades productivas en sitio para identificar debilidades en sus productos y línea de producción. Según procedimiento PR-029 se debe hacer mejoramiento de las unidades productivas.

Según Acta de Comité Técnico seguimiento avance contrato 445 de 2019 9 am. *"Beneficiario Héctor Raúl perilla recibió loa materias primas e insumos y comunico al operador que no continuaba en el proyecto según reporte de los consultores tal y como lo expone el señor Iván Montes".*

Adicional existen 4 de 10 beneficiarios que en el proceso de ventas en ferias no alcanzaron el 60% de ventas como se estipula en contrato 445/2019.

Ver Anexo 15: Relación de beneficiarios que no se identificaron como emprendedores y no visitaron para identificar debilidades.

La asistencia técnica no esté acorde al sector y al mercado de las unidades productivas no alcanzan los indicadores necesarios para mantenerse en el tiempo.

Análisis del Diseño de Controles

Una parte del control no está descrito en el procedimiento PR-156 Asistencia Técnica Y Fortalecimiento Mediante Mejoramiento Productivo a La Medida a lo que se refiere a las evidencias fotográficas.

El control no describe como se debe realizar un análisis del producto, y el control da a entender que los profesionales SESEC deben hacer el reforzamiento en las debilidades de los beneficiarios sin embargo es el operador el que debe hacer esta tarea, lo que se debe describir es que el profesional SESEC haga el seguimiento de las unidades para verificar el reforzamiento.

Control 1: Actividad 13 PR-156 El IPES realizará una visita al lugar en donde funciona la unidad productiva con el fin de identificar aspectos relacionados con la perspectiva comercial, técnica y organizacional de la misma y de esta manera corroborar que efectivamente que el beneficiario es productor.

En esa misma visita se realiza una evaluación preliminar del producto fabricado por el emprendedor.

Control 2: Actividad 15 PR-156 Una vez identificado que el productor o comerciante cuenta con un perfil de emprendedor en crecimiento, pero requiere fortalecimiento en algunos componentes se debe realizar asistencia técnica por parte de los profesionales del emprendimiento-SESEC con el propósito de fortalecer sus competencias para que pueda participar en el siguiente proceso de asistencia técnica y fortalecimiento para el mejoramiento productivo a la medida

Valoración comentarios del Auditado

Ausencia de visita en sitio para identificar si los beneficiarios eran emprendedores

"Se puede evidenciar que ésta fue formulada tomando como referencia el procedimiento PR – 156, el cual entró en vigencia a partir del 23 de octubre del 2019, es decir que para esta fecha ya estaba en ejecución el contrato N°445 del 2019 cuyo inicio se dio el 18 de julio del 2019; por lo anterior en el marco de este procedimiento no resultaba procedente realizar la visita"

"No obstante lo anterior, para el contrato No. 445 de 2019 "AOC – CRECE, al amparo del marco contractual, de manera previa a la ejecución del mismo, se desarrollaron visitas a los beneficiarios, en las que se logró realizar la valoración del producto preliminar, de las condiciones de presentación, acabados, calidad del producto fabricado, identificando si era artesanía o arte manual elaborado por la población sujeto de atención "No obstante lo anterior, en el marco contractual se realizó visitas en insitu en las que se aplicaron los formatos de "evaluación de producto" donde se determinaba la calidad del mismo y se formulaban observaciones según el

caso, para que el productor mejorara su producto y así pudiera cumplir con las exigencias del mercado"

Rta. Teniendo en cuenta lo argumentado por el auditado en la réplica, se lleva a cabo modificación de la observación, en el entendido que no se tendrá en cuenta el PR-156 V1, como criterio para establecer la circunstancia mediante la cual la entidad determinó la calidad de beneficiario del Contrato (artesanía, bisutería y artículos decorativos), sin embargo, la necesidad de identificación del beneficiario si se encuentra estipulado en el objeto mismo del contrato, el cual expresamente señala: "*Realizar mejoramiento productivo y fortalecimiento empresarial a los vendedores informales de los sectores productivos de artesanías, bisutería y artículos decorativos."* En concordancia con la obligación contractual No.2 por parte de la entidad que establece: **"***Obligaciones del IPES 2. Suministrar al contratista la información que se requiera para el cumplimiento del objeto contractual."*; información que, entre otras, se refiere a que los vendedores beneficiarios del contrato, hicieran parte exclusivamente de los sectores de artesanías, bisutería y artículos decorativos.

Por lo que, de acuerdo a las evidencias aportadas en la presente auditoria en los plazos establecidos para tal fin, de acuerdo al cronograma de auditoria y al documento denominado "Carta de Representación" firmada en la apertura de la misma. No fue posible evidenciar la realización de dicha identificación de los beneficiarios. Por lo tanto, se modificará la observación en el subtítulo y criterio de la misma.

Ausencia de visita en sitio para identificar debilidades de las unidades productivas

"Se ratifica que el procedimiento PR – 156, entró en vigencia a partir del 23 de octubre del 2019, es decir que para esta fecha ya estaba en ejecución el contrato N°445 del 2019 cuyo inicio se dio el 18 de julio del 2019; por lo anterior en el marco de este procedimiento no resultaba procedente."

"No obstante lo anterior, en el marco contractual se realizó visitas en insitu en las que se aplicaron los formatos de "evaluación de producto" donde se determinaba la calidad del mismo y se formulaban observaciones según el caso, para que el productor mejorara su producto y así pudiera cumplir con las exigencias del mercado"

Rta. Teniendo en cuenta lo argumentado por el auditado en la réplica, se lleva a cabo modificación de la observación, en el entendido que no se tendrá en cuenta el PR-156 V1. Pero el fin de la observación es determinar el seguimiento de las unidades de emprendimiento, como resposa en *el PR-029 Emprendimiento y fortalecimiento 3. Responsables Los profesionales que asesoran las unidades productivas intervenidas, son responsables del acompañamiento, formulación de planes de negocio y/o mejoramiento, sustentación y seguimiento especializado de acuerdo a la actividad económica que desarrolle cada unidad productiva.*

Por lo que, de acuerdo a las evidencias aportadas en la presente auditoria en los plazos establecidos para tal fin, de acuerdo al cronograma de auditoria y al documento denominado "Carta de Representación" firmada en la apertura de la misma. No fue posible evidenciar la

realización de dichas visitas de los beneficiarios. Por lo tanto, se modificará la observación en el subtítulo y criterio de la misma.

El señor Héctor Perilla que fue nombrado en el acta de reunión del 3 de diciembre de 2019 por parte del operador y que según lo comentado el beneficiario manifestó que deseaba retirarse faltando 4 días para la terminación del contrato, en ese momento se desconocía la situación y los motivos del señor para haberse manifestado, evidenciando falta de seguimiento de la unidad productiva.

Y de los que no alcanzaron el 60% de las ventas en la misma acta del 3 de diciembre de 2019 faltando 4 días para la terminación del contrato, se desconocían las situaciones de las bajas ventas las cuales fueron indagadas por los asistentes al comité y la respuesta por parte del operador fue que *"iba a hacer unas llamadas para saber los motivos de las bajas ventas"*, evidenciando falta de seguimiento por parte de los profesionales de la SESEC.

Riesgo Asociado: Actividades de asistencia técnica y fortalecimiento que no sean adecuadas para emprendedores-productores que ingresan a la alternativa: Las actividades que se realicen no estén enfocadas al crecimiento de las alternativas sobre todo para los emprendedores - productores.

Normatividad o Criterio:

Objeto del contrato 445/2019 *Realizar mejoramiento productivo y fortalecimiento empresarial a los vendedores informales de los sectores productivos de artesanías, bisutería y artículos decorativos."*

Contrato 445/2019 clausula No.2 por parte de la entidad que establece: **"***Obligaciones del IPES 2. Suministrar al contratista la información que se requiera para el cumplimiento del objeto contractual."*

CONTRATO 445/2019 AOC CRECE OBLIGACIONES ESPECIFICAS: *b) 1 garantizar a los productores la generación de vínculos comerciales, para que realicen la venta del 60% por ciento como mínimo de los productos fabricados con el impulso económico otorgado.*

PR-029 Emprendimiento y fortalecimiento *3. Responsables Los profesionales que asesoran las unidades productivas intervenidas, son responsables del acompañamiento, formulación de planes de negocio y/o mejoramiento, sustentación y seguimiento especializado de acuerdo a la actividad económica que desarrolle cada unidad productiva*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para el Fortalecimiento de la Economía Popular – Emprendimiento Social, en el flujo de actividades

del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

- Incluir en el procedimiento como hacer el análisis del producto en la visita al emprendedor
- Aclarar en el procedimiento que el profesional SESEC no hace el refuerzo sino el operador contratado lo que hace SESEC es el seguimiento de este reforzamiento.
- Se debe reforzar el control con evidencias fotográficas en el momento de la sensibilización.

Connotación: Administrativa, con posible connotación disciplinaria por reiteración del hallazgo.

No: 10

DEFICIENCIAS EN LA VERIFICACION DE ENTREGA DE MATERIAL DE INCENTIVOS ECONOMICOS

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

En 1 de 10 beneficiarios objeto de la muestra, no se evidenció la visita por parte del profesional de la SESEC para la verificación de la entrega del material por parte del operador AOC Crece como lo estipula el PR-156 ASISTENCIA TECNICA Y FORTALECIMIENTO MEDIANTE MEJORAMIENTO PRODUCTIVO A LA MEDIDA, así:

a) El señor Teodoro Peña Beltrán no se encontraba en la ciudad en el momento que lo contacto el profesional de la SESEC Gildardo Marín el 12 de diciembre de 2019 como consta en el acta que levanto este mismo día a las 3:45 pm y no se evidencia ningún acta posterior a dicha fecha. Evidencia 4

Las deficiencias en el adecuado seguimiento a las unidades productivas de los incentivos entregados, puede ocasionar que no se cumplan las metas de resultado e impacto del Instituto

Análisis del Diseño de Controles

En el diseño del control se debería incluir el momento exacto para verificar la entrega de materiales.

En la actividad 17 del procedimiento PR- PR-156 Asistencia Técnica Y Fortalecimiento Mediante Mejoramiento Productivo a La Medida, no se describe si en el acompañamiento Expost se identifican posibles debilidades en las unidades productivas que pasos se deben seguir.

Control 1: Actividad 19 PR-156 Si dentro de asistencia técnica y mejoramiento productivo se entrega algún tipo de incentivo económico en materia prima y/o insumos, material didáctico y/o algún tipo de tangible, se procede a entregar el incentivo mediante formato FO-128. el cual es

firmado por el profesional que retira la materia prima, y/o insumos, material didáctico y/o algún tipo de tangible del almacén.

Valoración comentarios del Auditado

"En cuanto al acta elaborada por el profesional Gildardo Marín donde se evidencia que el beneficiario Teodoro Peña no se encontraba en la ciudad, es preciso aclarar que a través de la misma se corrobora el seguimiento que estaba realizando el profesional a cada unidad productiva y posteriormente se realizó nuevamente una visita de seguimiento el día 15 de abril de 2020 a las 10:15 a.m. en la que se diligenció el respectivo formato FO 806 V1 "Seguimiento y Acompañamiento a Unidades Productivas", el cual fue entregado al auditor Wilder Hernández por parte de la profesional Diana Paola López. "

Rta. Al validar la réplica del auditado el mismo auditado da respuesta que la visita de verificación de la entrega de material se realizó nuevamente el 15 de abril de 2020, según la entrevista con el auditado en las pruebas de recorrido no eran oportuna las visitas por que se verificaba ya cuando el beneficiario ha utilizado los recursos entregados, en productos terminados. En este caso las materias primas se habían entregado por parte del operador según lo descrito en noviembre de 2019. Razón por la cual dicha visita no es oportuna ni eficaz para establecer la entrega de material.

Afectación falta de seguimiento a las unidades productivas y operador

"En cuanto al acta elaborada por el profesional Gildardo Marín donde se evidencia que el beneficiario Teodoro Peña no se encontraba en la ciudad, es preciso aclarar que a través de la misma se corrobora el seguimiento que estaba realizando el profesional a cada unidad productiva y posteriormente se realizó nuevamente una visita de seguimiento el día 15 de abril de 2020 a las 10:15 a.m. en la que se diligenció el respectivo formato FO 806 V1 "Seguimiento y Acompañamiento a Unidades Productivas", el cual fue entregado al auditor Wilder Hernández por parte de la profesional Diana Paola López. "

Rta. No se hace un debido seguimiento de las unidades productivas y a los operadores que ejecutan los proyectos.

Normatividad o Criterio:

ACTIVIDAD 19 PR-156: *Si dentro de asistencia técnica y mejoramiento productivo se entrega algún tipo de incentivo económico en materia prima y/o insumos, material didáctico y/o algún tipo de tangible, se procede a entregar el incentivo mediante formato FO-128. El cual es firmado por el profesional que retira la materia prima, y/o insumos material didáctico y/o algún tipo de tangible del almacén.*

ACTIVIDAD 20 PR-156: *Realizar seguimiento y acompañamiento a unidad productiva.*

Al beneficiario: mediante visitas de seguimiento en campo, en cada una de las fases con el fin de verificar el cumplimiento de las actividades planteadas y hacer acompañamiento que permita el mejoramiento general de la unidad productiva de las acciones planteadas.

CONTRATO 445/2019 AOC CRECE OBLIGACIÓN CONTRATISTA: *b) 5 Realizar la entrega de materia prima y/o insumos a cada productor, mediante un acta de entrega de bienes, firmada por el contratista y el beneficiario.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para el Fortalecimiento de la Economía Popular – Emprendimiento Social, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

- Analizar los tiempos de verificación de la entrega de materiales para incluir en el procedimiento el momento donde se pueda verificar la entrega, incluso se puede verificar en el momento justo cuando el operador hace la entrega.

Connotación: Administrativa con connotación disciplinaria por reiteración del hallazgo.

Proceso: GESTIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR
Procedimiento: ***PR-029 Emprendimiento y Fortalecimiento***

Ver **ANEXO 02 – MUESTRA PROCESO GESTION PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR** en archivo Excel_ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 11

INADECUADA REVISIÓN DE REQUISITOS DE ENTRADA A LA ALTERNATIVA

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

En la revisión efectuada a la ejecución técnica, financiera y operativa del Contrato 445-2019, se observaron las siguientes deficiencias de control:

Inadecuada evaluación de requisitos de beneficiarios de la alternativa AOC

En 10 de 10 beneficiarios (100%) de la muestra seleccionada, no se evidenciaron los soportes exigidos en el procedimiento PR-029 y que permitieran demostrar la evaluación de los requisitos a los beneficiarios para ingresar a la alternativa AOC Crece realizada por el profesional SESEC.

Los documentos aportados por parte del auditado el día 05-jun-2020 fueron:

-Lista en Word y Excel.
-Pantallazos del Sistema HEMI de los beneficiarios

Sin embargo, a la presente auditoria no fueron aportados los documentos idóneos para sustentar la correcta evaluación tales como:

a) El FO-426.
b) Los soportes donde se constata la información del FO-426 ejemplo: RUAF, soportes de antecedentes de todas la entidades y certificaciones que permitan determinar la adquisición de bienes inmuebles.

Al validar los archivos recibidos no se encuentra ningún formato valido donde se certifique las validaciones correspondientes.

Ver Anexo 16: No se evidencia F0 426 y soportes de entrada a la alternativa

Por lo tanto, la verificación de requisitos no fue adecuada y acorde al procedimiento, lo que podría ocasionar que la población que puede tener una vulnerabilidad más alta y que cumplieran con los requisitos, posiblemente no fue beneficiada con la alternativa.

Incumplimiento del requisito de entrevista de perfilación de ingreso a la alternativa

En 10 de 10 beneficiarios (100%) de la muestra seleccionada, no se evidenciaron soportes de la perfilación para el ingreso a la alternativa AOC crece, el cual es el formato 423 correspondiente a entrevista inicial para emprendimiento la cual según procedimiento se debe hacer por el profesional SESEC con título de Psicólogo (a).

Ver Anexo 17: Listado de personas que no se evidencia entrevista perfilación.

Los documentos aportados y evaluados del beneficiario no coinciden con la realidad de su condición, y esto puede conllevar al incumplimiento de metas en atención a población vulnerable y que de verdad necesitan apoyo.

Procesos con falta de control, seguimiento y evaluación, así como procesos no adecuados y falta de controles pérdida de recursos por que las unidades productivas no son sostenibles.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño del control, no se describe si existe una segunda revisión por parte del encargado del procedimiento de la verificación de requisitos:

Control 1: Actividad 2 PR-029 Se procede a establecer si el usuario cumple con los criterios de ingreso establecidos en el documento estratégico DE-017 Criterios de focalización, en caso

de no cumplir se evalúa si debe ser re direccionado a otra entidad Distrital y se orienta al respecto. La evidencia FO-426 revisión de requisitos

Control 2: Actividad 2 PR-029 Hacer una perfilación en la entrevista, que incluye variables como: estabilidad financiera, experiencia en la actividad y conocimiento de la actividad económica; entorno personal y familiar, actitudes y aptitudes para el desarrollo de la unidad productiva. La evidencia FO-423 revisión de requisitos.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, En el procedimiento del control se debe especificar que es obligatorio hacer la entrevista de perfilación y se debe generar mecanismos donde este control sea obligatorio.

Valoración comentarios del Auditado

Inadecuada evaluación de requisitos de beneficiarios de la alternativa AOC

"Frente a esta observación, cabe aclarar que el formato FO- 426 se encuentra anulado con fecha 11 de octubre del 2017, tal como aparece en el listado maestro de documentos FO – 020,.
se presentó ficha de caracterización por cada uno de los beneficiarios, así mismo se verificaron los datos en HEMI, se realizó consulta de vulnerabilidad, pensión, registro catastral de bienes, consulta de medidas correctivas de la policía, todos estos datos están relacionados en el cuadro Excel entregado al equipo auditor"

Rta. Según el auditado se entregaron unas listas de Excel y pantallazos de verificación de requisitos los cuales se revisaron, pero según el procedimiento del IPES, los documentos idóneos para la verificación de criterios de entrada a la alternativa es el FO-426, pero si dicho soporte fue eliminado, la responsabilidad de la actualización del procedimiento en el SIG era de SESEC. Por tal motivo se mantiene la observación.

Incumplimiento del requisito de entrevista de perfilación de ingreso a la alternativa

"La perfilación a los usuarios que ingresaron a la alternativa AOC crece, se dio solamente con la aplicación de la prueba psicotécnica DISC, debido a que este test nos permite identificar de acuerdo a la información arrojada el perfil de cada uno de los participantes."

Rta. Tal cual como lo manifieste auditado, no se realizó perfilación de ingreso como actividad de control establecida en el procedimiento. Razón por la cual la observación se mantiene.

Riesgo Asociado: Asignación de recursos a unidades productivas sin el cumplimiento de los requisitos: Beneficiarios que no cumplan los requisitos y que se les asignaron recursos

Normatividad o Criterio:

ACTIVIDAD 2 PR-029: *Se procede a establecer si el usuario cumple con los criterios de ingreso establecidos en el documento estratégico DE-017 Criterios de focalización, en caso de no cumplir se evalúa si debe ser re direccionado a otra entidad Distrital y se orienta al respecto.*

ACTIVIDAD 2 PR-029: *Hacer una perfilación en la entrevista, que incluye variables como: estabilidad financiera, experiencia en la actividad y conocimiento de la actividad económica; entorno personal y familiar, actitudes y aptitudes para el desarrollo de la unidad productiva. La evidencia FO-426 revisión de requisitos.*

RES. 255 DE 2018 DEL DOCUMENTO DE-017 *Documento estratégico criterios de focalización Reglamento interno alternativa emprendimiento y fortalecimiento.*

-Disposición para asistir al proceso de capacitación y recibir asistencia técnica.
- Aprobar el proceso de perfilación realizado para el ingreso a la ruta de emprendimiento

Aplicación del seguimiento a través de la Herramienta misional

- **HEMI - MS - 010 - 10.1 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS PERSONAS Y UNIDADES DE NEGOCIO.** *El primer paso exigido ene l proceso de atención es el registro de una solicitud. Dentro de esta actividad, la información requerida corresponde a datos básicos que ayudan a identificar las características globales del solicitante y que permite en algunos casos, realizar el primer filtro sobe el cumplimiento de las condiciones de acceso y en otros a orientar y referenciar al servicio que más se ajuste a sus expectativas y condiciones.*

CONTRATO 445-2019: OBLIGACIONES DEL IPES
2. Suministrar al contratista la información que se requiera para el cumplimiento del objeto contractual.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso para el Fortalecimiento de la Economía Popular – Emprendimiento Social, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

- Incluir como actividad de control en el procedimiento una segunda revisión aleatoria por parte del encargado del procedimiento en la verificación de requisitos de ingreso de los beneficiarios.

- Incluir dentro del procedimiento los documentos formales y formato de verificación de datos y especificar si se puede hacer virtual para que se observe la trazavilibad de quien creo el formulario y responde por la información que allí va quedar.

- Inlcuir en el sistema HEMI modulos de chequeos de pasos que se debe cumplir para que una persona ingrese a las alterantivas, en ello se debe actulizar el procedimiento en concordancia del sistema HEMI como verificación de datos, perfilación y pruebas DISC o Tecae.

- Se debe mantener actulizados todos los procedimientos que rigen la función de la SESEC.

Connotación: Administrativa.

No:12

FALTA DE PERFILACIÓN PARA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EMPRENDIMIENTO

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

En la revisión efectuada a la ejecución técnica, financiera y operativa del Contrato 445-2019, se observaron las siguientes deficiencias de control:

Ausencia en la aplicación de perfilación de ingreso de la alternativa AOC

En 10 de 10 beneficiarios objeto de la muestra, no se evidenció la evaluación de las pruebas del formato de resultados DISC TECAE como lo relaciona el PR-029 EMPRENDIMIENTO Y FORTALECIMIENTO, dichas pruebas y la entrevista, determinan si la persona tiene perfil de emprendedor o le falta reforzar para alcanzar el perfil o no tiene perfil de emprendedor entonces se envía a otra alternativa.

Ver Anexo 17: Listado de personas que no se evidencia entrevista perfilación y prueba DISC.

Según Acta de Comité Técnico seguimiento avance contrato 445 de 2019 del 3 de diciembre 9 am: "*Beneficiario Héctor Raúl perilla recibió los materias primas e insumos y comunico al operador que no continuaba en el proyecto según reporte de los consultores tal y como lo expone el señor Iván Montes".*

Bajos niveles de escolaridad que limitan la aplicabilidad de los procesos impartidos identificando o si los beneficiarios realmente tenían el perfil de emprendedores, esto provoca bajo impacto de la asistencia técnica en las unidades productivas intervenidas.

Deficiencias en el seguimiento de la ejecución del contrato por parte de los profesionales SESEC

En 10 de 10 beneficiarios objeto de la muestra, no se evidencio visitas en el tiempo de ejecución del contrato AOC Crece como lo estipula el PR-029 EMPRENDIMIENTO Y FORTALECIMIENTO para verificar en campo que el operador si estuviera ejecutando el contrato.

Ver Anexo 18: Listado donde se relacionan fecha de visita a emprendedores.

Según acta de Comité de Técnico de seguimiento avance del contrato 445 de 2019 del 03-dic-2019 a las 9 am: "*la Doctora Gina pregunta si se ha encuestado a los productores con el fin de determinar por qué tan bajos los resultados de las ventas de los eventos realizados a lo cual el operador responde que eso es parte de lo que están realizando los consultores mediante llamada para presentar un informe".*

Ver Anexo 19: Listado de AOC donde se evidencia la venta en ferias de productos del contrato. Hasta ese momento el contrato se terminaba el 07-dic-2019 y se presentaban estas situaciones, sin embargo, la propuesta en la matriz de riesgo del área es que se iba a seleccionar una muestra de beneficiarios y se iba ir a visitarlos cada 2 meses y según PR-029 en responsables dice que *"y seguimiento especializado de acuerdo a la actividad económica que desarrolle cada unidad productiva"*

La ausencia del seguimiento de los incentivos a la población sujeto de atención y sus unidades productivas, provocando que estos incentivos no sean efectivos y que Las unidades productivas no cuenten con las capacidades necesarias que les permita sobrevivir en el mercado y desarrollar adecuadamente su emprendimiento.

Análisis del Diseño de Controles

En el diseño del control dice bimestralmente pero no describe que bimestres y si queda en un informe de seguimiento cual es el propósito de este informe. Aclarando que este control está en la matriz de riesgo y no documentado en el procedimiento del SIG.

El control donde se describe como va utilizarse las pruebas DISC no está descrito en procedimiento, el cual debería incluso quedar registrado en HEMI.

Control 1: Actividad 3 Pr-029 Realizar la aplicación de entrevista a la población que haya cumplido con los criterios de ingreso verificados mediante el formato FO-426. Dicha entrevista tiene por objeto identificar y evaluar si el usuario cuenta con las habilidades y destrezas para ser incluido en los procesos de asistencia técnica que la SESEC esté desarrollando en el momento de postulación.

Control 2: Los profesionales de apoyos a la supervisión de contratos de la SESEC, realizan seguimiento y acompañamiento bimestralmente a una muestra poblacional de beneficiarios que han o están recibiendo asistencia técnica, con el propósito de identificar el cumplimiento de las acciones de fortalecimiento establecidas en el proceso contractual, lo cual queda consignado en un informe de seguimiento.

Valoración comentarios del Auditado

Ausencia en la aplicación de perfilación de ingreso de la alternativa AOC

"Al 100% de los usuarios que ingresaron a la alternativa AOC, se les aplicó la prueba psicotecnia DISC, como se puede evidenciar en el anexo"

Rta. De acuerdo a las evidencias aportadas en la presente auditoría en los plazos establecidos para tal fin, teniendo en cuenta el cronograma de auditoria y al documento denominado "Carta de Representación" firmada en la apertura de la misma, no fue posible evidenciar la realización de dicha prueba a los beneficiarios. Por tal motivo se mantiene la observación.

Deficiencias en el seguimiento de la ejecución del contrato por parte de los profesionales SESEC

"Los profesionales SESEC han realizado seguimiento in situ y sensibilizaciones a las unidades productivas para verificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el operador en el desarrollo del proyecto.
Se anexan actas de reunión, registros fotográficos de sensibilizaciones, listados de asistencia de sensibilizaciones, actas de seguimiento al contrato y actas de acuerdo de ventas donde se evidencia que del total de la venta se realiza una re inversión.

Los formatos de seguimiento expost de contrato se encuentra en la oficina de control interno."

Rta. De acuerdo a las evidencias aportadas en la presente auditoria en los plazos establecidos para tal fin, teniendo en cuenta el cronograma de auditoria y al documento denominado "Carta de Representación" firmada en la apertura de la misma. No fue posible evidenciar la realización de dichas visitas a los beneficiarios a sus unidades productivas. Los seguimientos expost no fueron objeto de observación. Por tal motivo se mantiene la observación del informe preliminar.

Riesgo Asociado: Procesos no aplicados por las unidades productivas: La asistencia técnica en los procesos de emprendimiento y fortalecimiento empresarial no son aplicadas de manera efectiva por la población sujeto de atención en sus unidades productivas en relación con los resultados esperados desde la perspectiva contable, mercadeo, organizacional, producto, producción entre otras.

Normatividad o Criterio:

ACTIVIDAD 3 PR-029: *Realizar la aplicación de entrevista a la población que haya cumplido con los criterios de ingreso verificados mediante el formato FO-426. Dicha entrevista tiene por objeto identificar y evaluar si el usuario cuenta con las habilidades y destrezas para ser incluido en los procesos de asistencia técnica que la SESEC esté desarrollando en el momento de postulación.*

MS-012 MANUAL DE CONTRATACIÓN DE IPES PUNTO 7.7.1 Funciones técnicas de supervisión

b. Vigilar, controlar y verificar el cumplimiento del objeto contractual, de las actividades específicas, así como las obligaciones a cargo del contratista.

c. Mantener control y la coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato a través de la implementación de actividades tales como programación de reuniones con el contratista y las demás que sean pertinentes y necesarias.

CONTRATO AOC 445/2019 OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR: *4. Examinar, analizar, evaluar y verificar la calidad, cantidad y en general todas las condiciones de tiempo, modo y lugar, las especificaciones técnicas, económicas del contrato a supervisar, y realizar la actividades necesarias y suficientes para el cabal cumplimiento del objeto contractual.*

Matriz de riesgos del área *Los profesionales de apoyos a la supervisión de contratos de la SESEC, realizan seguimiento y acompañamiento bimestralmente a una muestra poblacional de beneficiarios que han o están recibiendo asistencia técnica, con el propósito de identificar el cumplimiento de las acciones de fortalecimiento establecidas en el proceso contractual, lo cual queda consignado en un informe de seguimiento.*

PR-029 Emprendimiento y fortalecimiento *3. Responsables Los profesionales que asesoran las unidades productivas intervenidas, son responsables del acompañamiento, formulación de planes de negocio y/o mejoramiento, sustentación y seguimiento especializado de acuerdo a la actividad económica que desarrolle cada unidad productiva*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para el Fortalecimiento de la Economía Popular – Emprendimiento Social, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

- Incluir en el procedimiento como se debe utilizar las pruebas DISC y como generar sinergia entre el operador y los profesionales IPES con los resultados de estas.

- Incluir de manera específica la periodicidad de visitas en proyectos en ejecución como se había descrito en la matriz de riesgo y escoger una muestra. Sin embargo, debe documentarse también el propósito de este informe de seguimiento.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR
Procedimiento: ***PR- 127 Procedimiento Emprendimiento Social***

Ver **ANEXO 02 – MUESTRA PROCESO GESTION PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR** en archivo Excel_ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 13

INDEBIDA ASIGNACION DE ALTERNATIVAS DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

Se evidenció que la Entidad**,** a pesar de tener estipulados en los procedimientos, los requisitos y criterios para asignar la alternativa a los ciudadanos que cumplieran con los mismos, en algunos casos que se describen a continuación, asignó alternativas sin la observancia en el lleno de los requisitos así:

Incumplimiento en el término de transitoriedad de la alternativa emprendimiento social

En 7 de 27 beneficiarios (26%) objeto de la muestra, se evidenció que ingresaron como beneficiarios a la alternativa desde hace 10 años y oscila hasta los 14 años en algunos casos, incumpliendo el objetivo general del "Proceso 018 Fortalecimiento de la Economía Popular" donde se indica que las alternativas son transitorias, lo que va en concordancia con lo señalado en el procedimiento "PR127 Emprendimiento Social", que especifica que el beneficiario debe permanecer 2 años y luego se evalúa su permanencia.

Sin embargo, al no rotar la población beneficiaria de la alternativa, ocasiona una disminución en la cobertura del programa para personas que esperan ingresar y que puedan tener una mayor vulnerabilidad.

Según encuesta realizada a 12 de 27 beneficiarios (44%) de la muestra los cuales fueron los que se localizaron telefónicamente, en la pregunta 13: *¿Cuánto tiempo esperó usted para ingresar a la alternativa?* El promedio de espera según cálculo para el ingreso a la alternativa es de 1,35 año.

Ver Anexo 20: Listado de personas con tiempo de permanencia alto y promedio de ingreso a la alternativa.

La laxitud en la aplicación de controles respecto a la verificación de requisitos de la población foco de atención para ingresar a la alternativa, ocasiona la posibilidad de dejar de asignar las alternativas a ciudadanos que, si cumplen con los requisitos, además del detrimento patrimonial que implica la asignación de recursos públicos sin que medie justificación.

Inadecuada evaluación de requisitos para la permanencia en la alternativa

En 2 de 27 beneficiarios objeto de la muestra, se evidenció que la evaluación de los requisitos de permanencia para ser beneficiario de la alternativa de emprendimiento social, para el periodo 2019, se realizó de manera inadecuada, toda vez que, los beneficiarios deben cumplir tanto con los criterios de ingreso como con los criterios de permanencia establecidos en el Procedimiento 127 y el Documento estratégico 017 para ostentar la calidad de beneficiario de la alternativa, por

lo que al momento de presentarse alguna de las situaciones que puedan excluirlo, la entidad deberá actuar en concordancia.

Esta situación se observó respecto a los siguientes beneficiarios:

(i) El Beneficiario Ezequiel Torres identificado con cédula de ciudadanía No.17.172.111, ubicado en el punto IDU calle 20, al verificar en el soporte de consulta RUAF de fecha 25-oct-2019, donde consta que mediante 1514 del 02-ago-2007 adquirió una pensión de jubilación de régimen de prima media, la cual lo excluye del programa, pero según listado allegado por SESEC el 06-abr-2020 el señor Torres, se encontraba activo con la condición de beneficiario desde el 02-ene-2007, lo que ocasiona una disminución en la cobertura al programa para personas que esperan ingresar y que puedan tener una alta vulnerabilidad.

(ii) El Beneficiario Luis Gerardo Tavera Cañola identificado con cédula de ciudadanía No.8.222.684, ubicado en el punto TRANSMILENIO CALLE 26, al verificar los soportes de consulta de afiliaciones a seguridad social de fecha 30-jun-2010 donde consta que mediante 28051 del 1 de enero de 2002 adquirió una pensión de jubilación de régimen de prima media, la cual lo excluye del programa, pero según listado allegado por SESEC el 6 de abril de 2020 el Señor Tavera, se encontraba activo con la condición de beneficiario. Lo que ocasiona una disminución en la cobertura al programa para personas que esperan ingresar y que puedan tener una alta vulnerabilidad.

La laxitud en la aplicación de controles respecto a la verificación de requisitos de la población foco de atención para ingresar a la alternativa, ocasiona la posibilidad de dejar de asignar las alternativas a ciudadanos que, si cumplen con los requisitos, además del detrimento patrimonial que implica la asignación de recursos públicos sin que medie justificación.

Análisis del Diseño de Controles

El control no especifica que antes de llamar a las personas al sorteo se debe de verificar nuevamente los requisitos por que pueden cambiar las condiciones entre ingresar al drive y la llamada al sorteo. Además, que esta verificación que se hace antes de llamar al sorteo no queda evidencias claras o formato relacionados de esta verificación.

Después del sorteo, en la verificación de los requisitos y que no cumplen con estos no queda un formato o acta donde especifique el incumplimiento y no queda evidencia de los requisitos que no cumplió.

Control 1: Actividad 2 PR-127 De acuerdo al documento estratégico DE-017 criterios de focalización se verifica los parámetros establecidos que debe cumplir la población sujeta de atención para acceder a los servicios ofrecidos por la entidad, la información suministrada se verifica a través de los sistemas de información públicos y de acceso gratuito con los que cuenta el distrito y la nación.

Valoración comentarios del Auditado

Incumplimiento en el término de transitoriedad de la alternativa emprendimiento social
"(…) los beneficiarios crearon una organización llamada "Actuar 60"; desde ese momento a la fecha las personas que pertenecen a la organización se han mantenido en la posición de no entregar la alternativa por ningún motivo, ya que insisten que esta alternativa les fue asignada de manera indefinida."

Rta. Con respecto a este punto el auditado afirma la observación y asegura que están en proceso de solución a la problemática. Razón por la cual se confirma

Inadecuada evaluación de requisitos para la permanencia en la alternativa

"Debido a la dificultad de identificar los cambios que se presentan en los criterios de permanencia de los beneficiarios durante el proceso de Emprendimiento Social, ya que su condición puede variar en cualquier momento y las personas no le informan a la entidad cuando obtienen su pensión; desde el mes de mayo de 2020 se está realizando la validación en el RUAF de todos los beneficiarios activos (siempre que se cuente con la fecha de expedición de las cedulas de ciudadanía), en tanto que, el día 10 de junio de 2020 se comenzaron a enviar comunicaciones a quienes se encuentran pensionados, encontrándose que ninguno de ellos respondió a lo solicitado por el IPES. Entre ellos, el señor Luis Gerardo Tavera."

RTA. Con respecto a este punto el auditado reafirma la observación y asegura que están en proceso de solución a la problemática. Razón por la cual se confirma

Riesgo Asociado: Detrimento patrimonial por asignación de alternativas sin el cumplimiento de los requisitos: Suscribir Asignación de la alternativa emprendimiento social a ciudadanos que no cumplan con los requisitos del programa.

Normatividad o Criterio:

PO-018 FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA POPULAR: Objetivo: *Brindar alternativas económicas transitorias reguladas en el espacio público y fuera de él, asesorar y acompañar las unidades e iniciativas productivas de la economía popular a través de la formulación de planes de negocio, fortalecimiento empresarial, el apalancamiento financiero con el fin de mejorar su productividad y calidad de vida de los beneficiarios.*

DOCUMENTO ESTRATÉGICO DE-017 CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN v.2018. *Objetivo: Establecer los criterios que deben cumplir la población sujeta de atención para acceder a los servicios ofrecidos por la Entidad, con el fin de fortalecer la economía informal y las plazas de mercado Distritales.*

ACTIVIDAD 2 PR-127: *De acuerdo al documento estratégico DE-017 criterios de focalización se verifica los parámetros establecidos que debe cumplir la población sujeta de atención para*

acceder a los servicios ofrecidos por la entidad, la información suministrada se verifica a través de los sistemas de información públicos y de acceso gratuito con los que cuenta el distrito y la nación.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para el Fortalecimiento de la Economía Popular – Emprendimiento Social, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

- Incluir en el Procedimiento PR-127 que se debe hacer verificación antes de llamar a beneficiarios a sorteos y dejarlo en alguna acta o formato.

- Incluir en el Procedimiento PR-127, que después del sorteo y el beneficiario que no cumpla con los requisitos dejar un acta o formato con soporte de evidencia del requisito que no cumplió.

Connotación: Administrativa.

No: 14

DEFICIENCIAS EN EL DISEÑO DEL CONTROL DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

Se evidenciaron deficiencias en los diseños de los controles establecidos en los diferentes procedimientos del Proceso de FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMICA POPULAR que se encuentran en el SIG, los cuales deben servir para mitigar las causas que hacen que los riesgos se materialicen y su estructuración debe ajustarse a los parámetros establecidos en la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP, así:

1) **Matriz de Riesgos y Controles:** PR-029 EMPRENDIMIENTO Y FORTALECIMIENTO: Los profesionales de la subdirección encargados de realizar el proceso de perfilación realizan una socialización al contratista de los resultados de competencias (prueba de medición competencial DISC) aplicados a los beneficiarios en la fase de gestación del contrato, con el fin de que el contratista tenga en cuenta los aspectos a fortalecer para diseñar estrategias que faciliten la aprehensión del beneficiario frente al proceso de Asistencia técnica a realizar. Dicha socialización queda registrada en el formato FO-051.

   Diseño del Control: El control no está descrito en el procedimiento además debería estar enfocado al procedimiento PR-029 Emprendimiento y Fortalecimiento y la información debería quedar registrada en el sistema HEMI.

2) **Actividad de Control Analizada:** ACTIVIDAD 10 PR-029: En dicho seguimiento se debe establecer contacto con el operador que esté a cargo de la alternativa ofertada.

   Diseño del Control: Se debe especificar en qué casos se hace contacto con el operador, ejemplo: debilidades.

3) **Actividad de Control Analizada:** ACTIVIDAD 10 PR-029: Se realiza periódicamente visitas de seguimiento en campo a los beneficiarios de la alternativa emprendimiento con el fin de verificar el cumplimiento, aceptación y sostenibilidad de la alternativa de emprendimiento en ejecución.

   Diseño del Control: No se tiene definido una periodicidad se describe que se tiene una periodicidad, pero se debe definir el intervalo de tiempo dentro el control.

4) **Actividad de Control Analizada:** Los profesionales responsables de la gestión de espacios para la comercialización identifican la demanda de productos que los funcionarios y visitantes desean encontrar en la muestra realizada en las entidades y esta actividad se registra en el formato FO-051.

   Diseño del Control: No está en el procedimiento definido se debe estipular para los proyectos que se desarrollan en el procedimiento PR-029 Emprendimiento y Fortalecimiento y adicional se debe detallar las especificaciones de los lugares o sitios a buscar.

5) **Actividad de Control Analizada**: ACTIVIDAD 12 PR-029: Con base a los resultados de los seguimientos realizados por el operador o profesionales del IPES, se rendirá un informe mensual de gestión que permita identificar los avances y acciones a seguir con cada uno de los beneficiarios atendidos en el marco de la alternativa emprendimiento.

   Diseño del Control: Si se identifica en la visita técnica las debilidades del beneficiario ¿se hacen de inmediato la intervención de las debilidades de la unidad productiva? sin embargo el seguimiento de estas intervenciones son las que no se tiene definido según procedimiento como se evalúa el avance de estas intervenciones debería especificarse en el procedimiento.

6) **Actividad de Control Analizada:** ACTIVIDAD 13 PR-029: Si el beneficiario ha desistido de la alternativa a la cual aplico, los profesionales de emprendimiento de SESEC, dan inicio a reemplazar el vendedor informal en la alternativa que desistió.

   Diseño del Control: Se debería estipular en el procedimiento que el acta o formato debería quedar en HEMI con soportes que el beneficiario desistió de la alternativa.

7) **Actividad de Control Analizada:** ACTIVIDAD 10 PR-127: Organizar la carpeta de la alternativa con los documentos soporte para la elaboración del acta de entrega de acuerdo a la hoja de control respectiva. Esta carpeta se entrega mediante memorando a la subdirección jurídica y de contratación para su respectiva revisión, aprobación y posterior suscripción por

parte de la dirección general. Una vez consolidado el expediente del beneficiario se solicitará mediante correo electrónico con fotocopia de cedula del beneficiario la creación del tercero en el sistema de información GOOBI.

Diseño del Control: En el procedimiento PR-127 emprendimiento social debería establecer que este momento de validación, el ciudadano que no cumpla con los requisitos de entrada a la alternativa, debe soportarse con un acta y con el documento o soporte del requisito que no cumplió.

8) **Actividad de Control Analizada:** ACTIVIDAD 12 PR-127: Se realiza periódicamente visitas de seguimiento en campo a los beneficiarios de la alternativa de emprendimiento social con el fin de verificar el cumplimiento al reglamento de funcionamiento de la alternativa la sostenibilidad económica del punto asignado y la verificación de compromisos adquiridos producto de las visitas anteriormente.

   Diseño del Control: No se tiene definido una periodicidad en el procedimiento PR-127 emprendimiento social se describe que se tiene una periodicidad, pero se debe definir el intervalo de tiempo dentro el control para las visitas a cada beneficiario.

9) **Actividad de Control Analizada:** ACTIVIDAD 16 PR-127: En caso de identificar en el seguimiento que la unidad productiva no está cumpliendo con lo estipulado en las reglas de la alternativa se emitirá una comunicación externa indicando los incumplimientos presentados y los compromisos adquiridos.

   Diseño del Control: El control está mal redactado en el procedimiento PR-127 Emprendimiento Social porque se enfoca en unidades productivas y son puntos o beneficiarios; da a entender que es un control de procedimiento PR-029 Emprendimiento y Fortalecimiento.

10) **Matriz de Riesgos y Controles:** Los profesionales responsables de la gestión de espacios para la comercialización identifican la demanda de productos que los funcionarios y visitantes desean encontrar en la muestra realizada en las entidades y esta actividad se registra en el formato FO-051.

    Diseño del Control: Definir un mínimo de cantidades de visitas y solicitud de apoyo a entidades dentro el procedimiento PR-127 emprendimiento social en un intervalo de tiempo. Debería implementarse un formato para la viabilidad de espacios como el PR-010 e incorporarse en el PR-127 Emprendimiento Social.

11) **Actividad de Control Analizada:** ACTIVIDAD 15 PR-127: Se prepara un informe mensual de gestión que me permita identificar los avances y acciones a seguir con los beneficiarios atendidos en el marco de la alternativa emprendimiento social. De igual manera se realiza registro en la herramienta misional HEMI.

Diseño del Control: Se debe describir en el procedimiento PR-127 emprendimiento social que en el momento de la visita el beneficiario no se encuentra en el punto el profesional que pasos debe seguir.

12) **Matriz de Riesgos y Controles:** Los profesionales a cargo de cada proceso de contratación realizan una sensibilización la población seleccionada previamente respecto al objetivo, duración, actividades, compromisos que se deben adquirir y la importancia y beneficios de su participación en el proceso, este control se realiza una vez al inicio de la intervención mediante una reunión grupal de la cual se deja como registro acta de reunión FO 051 y listado de asistencia mediante formato FO -078 y un archivo fotográfico que soporta la ejecución de la sensibilización.

Diseño del Control: Una parte del control no está descrito en el procedimiento PR- PR-156 Asistencia Técnica y Fortalecimiento Mediante Mejoramiento Productivo a la Medida a lo que se refiere es a estipular lo de las evidencias fotográficas.

13) **Actividad de Control Analizada:** ACTIVIDAD 17 PR-156: seguimiento ex post a la implementación del modelo de intervención: se debe estructurar una línea de intervención de seguimiento que hará el IPES una vez finalizado el proyecto de intervención esta línea busca fortalecer los aspectos asesorados.

Diseño del Control: En este punto del procedimiento PR- PR-156 Asistencia Técnica y Fortalecimiento Mediante Mejoramiento Productivo a la Medida, no se describe si en el acompañamiento Expost, se identifican posibles debilidades en las unidades productivas que pasos se deben seguir, se debe aclarar en el procedimiento este punto.

Normatividad o Criterio:

Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP v4, de octubre de 2018: Numeral 3.2 Evaluación de riesgos, 3.2.2 Valoración de los controles – diseño de controles.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para el Fortalecimiento de la Econompía Popular – Emprendimiento Social, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2018).

Connotación: Administrativa.

9. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las Subdirecciones de Emprendimiento, Servicios Empresariales y de Comercialización SESEC y Subdirección Jurídica SJC, junto con los responsables de los procesos, suscribirán un Plan de Mejoramiento con las acciones a seguir en cada una de las observaciones presentadas, y lo enviarán a esta Asesoría dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes al recibo del **Informe Final** de Auditoría.

La Asesoría de Control Interno realizará seguimiento al cumplimiento del Plan de Mejoramiento con el fin de asegurar que hayan sido tomadas las acciones definidas por el auditado y corregidos los hallazgos u observaciones.

10. ANEXOS

ANEXO 1 - MAPAS DE RIESGOS
ANEXO 2 - MUESTRAS POR PROCESO AUDITADO
ANEXO 3 - ETAPAS POR CADA COTIZACIÓN
ANEXO 3 - ETAPAS POR CADA COTIZACIÓN
ANEXO 4 - RESUMEN EJECUCIÓN DEL CONVENIO 1137/2013
ANEXO 5 - COMPARATIVO DE COTIZACIONES– CONVENIO 1137/2013.
ANEXO 6 - CONDICIONES CONVENIO 1137/2013
ANEXO 7- LISTADO DE BENEFICIAROS DE LA MUESTRA CMD QUE TENÍAN REPORTE NEGATIVO CENTRALES DE RIESGO
ANEXO 8- LISTADO DE BENEFICIARIOS DE LA MUESTRA CMD QUE INVIRTIERON PRÉSTAMO EN OTRA FINALIDAD
ANEXO 9- MESES DE MUESTRA EN LA EJECUCIÓN (CONVENIO 1137/2013)
ANEXO 10 - PRESTAMOS CON PERSONAS EN MORA (CONVENIO 1137/2013).
ANEXO 11 - LISTADO BENEFICIARIOS FALTA DE COMPROBANTE DE EGRESO CHEQUE Y CARPETAS SEGUIMIENTO (CONVENIO 1137/2013)
ANEXO 12 - LISTADO DE PERSONAS QUE SOBREPASARON EL TOPE MÁXIMO Y LISTADO BENEFICIARIOS CON MÁS DE UN PRÉSTAMO (CONVENIO 1137/2013)
ANEXO 13 - DIFERENCIA CIFRAS DE SAF Y RECALCULO AUDITORIA
ANEXO 14 - COBRO DE DEPRECIACIÓN FASE I ACOMPAÑAMIENTO POR PARTE CMD
ANEXO 15 - RELACIÓN DE BENEFICIARIOS QUE NO SE IDENTIFICARON COMO EMPRENDEDORES Y NO VISITARON PARA IDENTIFICAR DEBILIDADES
ANEXO 16 - NO SE EVIDENCIA F0 426 Y SOPORTES DE ENTRADA A LA ALTERNATIVA
ANEXO 17 - LISTADO DE PERSONAS QUE NO SE EVIDENCIA ENTREVISTA PERFILACION Y PRUEBA DISC
ANEXO 18 - LISTADO DONDE SE RELACIONAN FECHA DE VISITA A EMPRENDEDORES
ANEXO 19 - LISTADO DE AOC DONDE SE EVIDENCIA LA VENTA EN FERIAS DE PRODUCTOS DEL CONTRATO
ANEXO 20 - LISTADO DE PERSONAS CON TIEMPO DE PERMANENCIA ALTO Y PROMEDIO DE INGRESO A LA ALTERNATIVA
ANEXO 21- RESULTADO DE ENCUESTAS A BENEFICIARIOS DE PROYECTOS AOC, EMPRENDIMIENTO SOCIAL Y CONVENIO MINUTO DE DIOS