



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL DE LA VISITA FISCAL

**PARA EFECTUAR REVISIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO A 22
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS, SUSCRITOS CON ANTERIORIDAD
AL 2012 PARA PERIODO COMPRENDIDO EN LAS VIGENCIAS 2007 -2011**

**DIRECCIÓN SECTOR HACIENDA, DESARROLLO ECONÓMICO,
INDUSTRIA Y TURISMO**

INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL - IPES-

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012

CICLO II

PERIODO II

SEPTIEMBRE DE 2012

VISITA FISCAL AL INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL –IPES-

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralora Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Sandra Milena Jiménez Castaño

**Subdirector de Fiscalización
Desarrollo Económico
Industria y Turismo**

Oscar Efraín Velásquez Salcedo

Equipo de Auditoría:

Carlos Andrés Fajardo Tapias - Líder
Alfonso Bohórquez Gavilán
Javier William Orozco Ramos
Martha Stella Bernal Romero
José Antonio Cruz Velandia – Asesor

Pasantes:

Fauner Enrique Bernal Herrera
Luis Stevens Gonzalez Blanco
Cristian Elizalde Elizalde



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTENIDO

1	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	4
2	RESULTADOS OBTENIDOS	19
2.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR NO CUMPLIR CON EL OBJETO Y POR LA FALTA DE EVIDENCIAS DE LA EJECUCION DEL CONVENIO 1217 DEL 18 DE ABRIL DE 2008, SUSCRITO CON LA FUNDACION EMPRESARIOS POR COLOMBIA - FEC, EN CUANTIA DE \$314.555.109.	19
2.2	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR NO CUMPLIR CON EL OBJETO Y LA COBERTURA DE POBLACION OBJETIVO DEL CONVENIO DE ASOCIACION 1957 DE 27 DE DICIEMBRE DE 2010, SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL IPES Y LA FUNDACION PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA –FUNDALECTURA–, EN CUANTIA DE \$40`438.109.	23
2.3	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR NO DESARROLLAR DE MANERA ADECUADA LA SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO AL CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 1994 DE 2010 SUSCRITO ENTRE LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA ESCUELA HOGAR BRAVO PÁEZ ASUEHBRAPA Y EL IPES.	28
2.4	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL, POR LA PRÓRROGA DEL CONVENIO 1993 DE 2010 SUSCRITO CON LA UNIVERSIDAD GRAN COLOMBIA, EN CUANTIA DE \$167'752.721.	29
2.5	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR NO ENTREGAR DE MANERA COMPLETA Y CONFIABLE LA INFORMACION RELACIONADA CON LA EVALUACION ADELANTADA POR LA CONTRALORIA DE BOGOTA EN LA PRESENTE VISITA FISCAL.	35
3	ANEXOS	40
3.1	CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	40



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, adelantó Visita Fiscal al INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL con el objeto de *Efectuar revisión, evaluación y seguimiento a 22 Convenios interadministrativos, suscritos con anterioridad al 2012*, durante el período comprendido entre las vigencias fiscales 2007 al 2011, para atender la solicitud de Auditoria Especial con referencia DIR 1173 – 2012 de 22 de junio de 2012 formulada por el Director General del IPES del momento, doctor JORGE ELIECER RACERO CEBALLOS, relacionada con posibles inconsistencias en el proceso de liquidación de 16 convenios con más de 30 meses de vencidos y 6 que deben ser liquidados en el 2012.

Del total de convenios suscritos para el periodo 2007 al 2011 que corresponden aproximadamente a 104 convenios por un valor aproximado de \$31.957,2 millones, la Contraloría de Bogotá tomo una muestra de 22 convenios para cumplir con el objeto de la visita fiscal.

No obstante, en la ejecución de la visita fiscal atendiendo la cantidad de información adjunta a cada convenio resultante de los productos; se estableció por parte de la Dirección Sector Hacienda que solo se valorarían aquellos convenios que estuviera próxima su prescripción fiscal y aquellos que su ejecución ya hubiese terminado.

Con este nuevo criterio se seleccionó 9 convenios por valor de \$4.761,4 millones, que representa el 14,9% del total de convenios de estas vigencias, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 1
MUESTRA DE CONVENIOS A EVALUAR IPES PERIODO 2007 A 2011

NÚMERO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR	ASOCIADO
4745	28/12/2007	\$ 362'750.000,00	CENTRO INTEGRAL DE REHABILITACION COLOMBIA
4685	28/12/2007	\$ 242'120.000,00	FUNDACION PROYECTOS TECNOVO
1217	18/04/2008	\$ 314'555.109,00	FUNDACION EMPRESARIOS POR COLOMBIA – FEC
1994	31/12/2010	\$ 561'876.000,00	ASOCIACION DE USUARIOS DE LA ESCUELA HOGAR BRAVO PAEZ ASUEHBRAPA
1993	31/12/2010	\$ 759'762.721,00	UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

NÚMERO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR	ASOCIADO
1957	27/12/2010	\$ 40´438.109,00	FUNDACION PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA
1525	30/12/2011	\$ 87´898.333,00	FUNDACION CONSTRUYENDO NACION
1272	28/06/2011	\$ 517´000.000,00	COMPENSAR E.P.S. Y CAJA DE COMPENSACION
3416	29/10/2007	\$ 1.875´051.727,00	FUNDACION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA, SOCIAL Y TECNOLOGICO FUNDASET
TOTAL		\$ 4.761´451.999,00	

Fuente: Información tomada del total de convenios de las vigencias 2007 a 2011. Verificado equipo auditor.

La revisión y evaluación se desarrolló de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamentales Colombianas, donde se realizaron visitas administrativas fiscales a la Oficina de Control Interno junto con la Subdirección Jurídica y de Contratación.

Es de observar por parte de la Contraloría de Bogotá que la entidad denota un preocupante manejo a nivel documental, debido a la poca confiabilidad de su sistema de gestión documental que no recoge de manera integral los registros de sus actuaciones contractuales; así como, por la falta de implementación de un sistema de gestión de calidad que defina procesos y procedimientos claros para el correcto seguimiento de los convenios suscritos.

Lo anterior se evidencia en desarrollo de la visita fiscal, al tratar de establecer el número de convenios y el valor de la ejecución presupuestal por parte del IPES, relacionada con los convenios que ha suscrito durante el periodo 2007 - 2011, donde se solicitó en tres ocasiones durante la ejecución esta información la cual nunca coincidió.

Por esta misma razón no se puede establecer de manera confiable la realidad del número de convenios que no se encuentran liquidados, en proceso de liquidación y en ejecución.

Al revisar se efectuó el estudio de los documentos, información y productos resultantes de la gestión de los asociados y el seguimiento por parte del IPES, tal cual fueron puestos a disposición del equipo auditor. El contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá es responsabilidad de la Administración.

De los resultados de la evaluación a los nueve (9) convenios indicados en el cuadro 1, se encontraron observaciones en cinco (5) de ellos, tal como se describe a continuación.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONVENIO No. 1217 del 18 de abril de 2008, con LA FUNDACION EMPRESARIOS POR COLOMBIA - FEC, cuyo objeto fue: “Aunar esfuerzos y recursos técnicos, humanos y financieros para desarrollar un proceso de acompañamiento y fortalecimiento socio económico, organizacional y técnico a unidades productivas identificadas por los diferentes programas y proyectos de la entidad, en especial las de la línea de intervención de apoyo a iniciativas productivas del proyecto politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias, con el fin de lograr la inclusión socioeconómica de la población en situación de vulnerabilidad”, por un valor de \$314.555.109.

Antecedentes

En el marco de la ejecución de las políticas de desarrollo a nivel Distrital, este tipo de convenios buscó fortalecer a un grupo seleccionado de unidades productivas que tienen campo de acción en el sector artesanal bogotano, fortaleciéndolos en el área productiva y comercial; de manera tal que les permita mejorar su capacidad técnica, sus niveles de competencia social y económica y su inclusión en los mercados nacionales y extranjeros como empresarios activos en el agregado productivo colombiano.

El artículo 2° de la Constitución Política establece como fines del estado:

“...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; así mismo establece que las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado.” Para ello el gobierno distrital crea el Instituto Para la Economía Social IPES.

“...La Subdirección Empresarial, Comercial y Logística del IPES tiene a su cargo el proyecto “politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias” el cual tiene como objetivo implementar y poner en marcha un programa que integre la información laboral y la generación de proyectos comunitarios productivos inscritos en la economía solidaria, la economía ambiental y la autogestión comunitaria como elementos básicos. Las tres líneas de intervención del proyecto Politécnicos Comunitarios y Acciones empresariales Solidarias son: Formación para el trabajo, apoyo a iniciativas productivas con organización social y fortalecimiento del Sector Productivo. En tal sentido, el objeto del convenio sirve como una alternativa para generar empleo en las comunidades a través del fortalecimiento de Unidades Productivas ya existentes...”¹

¹ Consideraciones generales. Minuta del convenio 1217 de 2008.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“...el proyecto Politécnicos Comunitarios y acciones Empresariales Solidarias”, viene adelantando acciones y procesos de identificación de problemáticas centradas alrededor de la generación de ingresos y empleo en cada una de las localidades de la ciudad. Como resultado de los procesos de acercamiento, motivación y orientación y asesoría que desde el mismo se realiza, se ha encontrado que las Unidades Productivas en el marco de la economía informal requieren de Apoyo y Fortalecimiento en sus procesos Productivos y Comerciales, por lo cual se hace necesario diseñar una propuesta de intervención que soluciones las deficiencias de estas Unidades Productivas y puedan estos empresarios lograr la Inclusión Socio Económica real y efectiva...”²

La propuesta general del convenio de asociación fue: *“...se propone consolidar y capacitar a un grupo conformado por doscientos setenta y cuatro (274) artesanos, mediante el desarrollo de una intervención directa para el mejoramiento del diseño y presentación de los productos, que, en corto plazo, permitirá la presentación de un portafolio artesanal competitivo de BOGOTA POSITIVA – CIUDAD GLOBAL en la feria de las colonias”*. Tal como se expresó en la propuesta técnica presentada por el asociado en el ítem *Condiciones Generales*.

Inicialmente para la ejecución del convenio se estableció un valor de doscientos treinta y dos millones veintinueve mil novecientos cincuenta pesos (\$232.029.950) M/CTE, de los cuales doscientos millones de pesos (\$200.000.000) M/CTE corresponden a los aportes que realizaría el Instituto para la Economía Social IPES y treinta y dos millones veintinueve mil novecientos cincuenta pesos (\$32.029.950) M/CTE correspondientes a los aportes que realizó la Fundación FEC.

El convenio tuvo diferentes modificaciones como adición presupuestal, prórroga en plazo y modificaciones en la forma de aportes de la entidad a la fundación. El convenio tuvo un valor final de trescientos catorce millones quinientos cincuenta y cinco mil ciento nueve pesos (\$314.555.109) M/CTE, de los cuales doscientos setenta y cuatro millones cuatrocientos setenta y un mil ochocientos ochenta y cinco pesos m/cte. (\$274.471.885) corresponden a los aportes que realizó el Instituto para la Economía Social IPES y cuarenta millones ochenta y tres mil doscientos veinticuatro pesos m/cte. (\$40.083.224) correspondientes a los aportes que realizó la Fundación.

La adición presupuestal de \$17.765.000 se realizó con el propósito de llevar a cabo la Feria Distrital de la Productividad 2008, programada para los días 5 y 6 de diciembre de 2008 en la plazoleta de San Diego (40 unidades económicas) y la Plazoleta El Rosario (60 unidades económicas).

² Consideraciones generales. Minuta del convenio 1217 de 2008.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con la realización previa a esta feria, se hicieron una serie de talleres y jornadas de asistencia técnica con el propósito de mejorar la productividad de las unidades económicas presentes en la feria. Para ello se diseñaron las siguientes estrategias:

CUADRO 2
ACTIVIDADES PREVIAS A LA FERIA DISTRITAL DE LA PRODUCTIVIDAD 2008

ACTIVIDAD	HORAS
Jornada de asistencia técnica en diseño	16 x grupo 3 unidades
Jornada de asistencia técnica en mercadeo	16 x grupo 3 unidades
Asistencia técnica especializada en imagen corporativa	½ x unidad

Fuente: IPES. Verificado por equipo auditor.

Como resultado de la convocatoria se presentaron un total de 111 unidades productivas en busca de uno de los 100 cupos disponibles en el marco de la realización del proyecto, así:

CUADRO 3
CONVOCATORIA SELECCIÓN FERIA DE LA PRODUCTIVIDAD 2008

IDENTIFICACION	ASISTENTES	FECHA
Convocatoria selección feria productividad	24	Octubre 27 – 2008
Convocatoria selección feria productividad	22	Noviembre 4 -2008
Convocatoria selección feria productividad	32	Noviembre 7 -2008
Convocatoria selección feria productividad	33	Noviembre 12 -2008
Total convocados feria productividad	111	

Fuente: IPES. Verificado por equipo auditor.

CUADRO 4
ASISTENCIA A TALLERES PREVIA FERIA DE LA PRODUCTIVIDAD 2008

IDENTIFICACION	ASISTENTES	FECHA
Taller Mercadeo diseño	43	Noviembre 18 -2008
Taller Teoría el color (8-12 am)	63	Noviembre 21 -2008
Taller Mercados	61	Noviembre 26 -2008
Taller Exhibición (12 – 7 pm)	63	Diciembre 02 -2008
Total asistentes	230	

Fuente: IPES. Verificado por equipo auditor.

CUADRO 5
ASISTENTES FERIA PRODUCTIVIDAD 2008

SEDE	ASISTENTES	FECHA
------	------------	-------



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SEDE	ASISTENTES	FECHA
Plazoleta Rosario	55	Diciembre 5 y 6 de 2008
Plazoleta San Diego	40	Diciembre 5 y 6 de 2008
Total asistentes	95	

Fuente: IPES. Verificado por equipo auditor.

Para dar cumplimiento al convenio el IPES planteó en la propuesta técnica el alcance del objeto, así:

ITEM 1.2 ALCANCE DEL OBJETO DE LA PROPUESTA TECNICA.

1. *El proyecto tiene una cobertura de doscientos setenta y cuatro (274) unidades productivas.*
2. *Las unidades productivas beneficiarias por el IPES con el apoyo del co-ejecutor.*
3. *El co-ejecutor desarrollara un COMPONENTE SOCIO EMPRESARIAL: a través de este componente se debe brindar apoyo psicosocial a los beneficiarios en la especificidad de cada uno. Este proceso debe ser entendido como acompañamiento durante la ejecución del convenio, que permita fortalecer las competencias humanas y Ciudadanas de los empresarios, siempre buscando la inclusión Socio económica de la población.*
4. *El co-ejecutor desarrollara un COMPONENTE TECNICO este componente debe brindar asistencia técnica en diseño, presentación de productos y comercialización. Para ello se debe caracterizar a la población y establecer una línea base para ejecutar dicha asistencia técnica de acuerdo con los gustos, capacidades e intereses de los beneficiados.*
5. *Un componente de fortalecimiento EMPRESARIAL. Busca a partir de la temática desarrollada en el componente técnico:*
 - a. *Consolidación de planes de negocios que están siendo ejecutados.*
 - b. *Fortalecimiento de las unidades productivas creadas.*
 - c. *Acompañamiento a proyectos productivos para la consolidación de negocios*
 - d. *Procesos asociativos de dos o más unidades productivas.*

Es importante destacar que el IPES ha mantenido convenios con la Fundación Empresarios por Colombia - FEC -, dichos convenios son:

**CUADRO 6
OTROS CONVENIOS SUSCRITOS ENTRE EL IPES Y FEC PERIODO 2007- 2011**

NUMERO	FECHA	VALOR	INICIO	VENCIMIENTO	DURACION	ESTADO
2979	20/11/2008	\$192.150.000	09/12/2008	08/05/2010	510	EJECUCION
1991	31/12/2010	\$800.000.000	08/02/2011	05/05/2012	450	EJECUCION

Fuente: Información suministrada por el IPES. Verificada por equipo auditor.

Para la liquidación del convenio, la FEC debía presentar el registro de desarrollo de actividades, la estructura de costos del convenio y la relación de soportes financieros. Como se expresa en la minuta del contrato en el ítem “OBLIGACIONES DE LA FUNDACIÓN” numeral B ítem 14: *“Presentar el reporte final de acuerdo con lo establecido en el anexo técnico”*.

En el anexo técnico presentado para el convenio de asociación, en el numeral 1 del ítem 1.15.3 Reporte Final que explica el contenido del informe que se expresa a continuación: *“Comparación entre los logros, metas y objetivos alcanzados y pactados en el convenio. Igualmente el operador deberá presentar un recurso de los recursos financieros que contempla el detalle por rubro de gastos y cuando sea apropiado deberá presentar la información de costos unitarios.”*

CONVENIO DE ASOCIACION No. 1957 DE 2010 suscrito entre EL INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL - IPES Y LA FUNDACION PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA –FUNDALECTURA– cuyo objeto fue: *“Aunar esfuerzos, recursos técnicos y financieros entre el IPES y la Fundación para el Fomento de la Lectura – FUNDALECTURA– para desarrollar el programa “Libro al Viento” y realizar actividades de promoción de lectura en las plazas de mercado distritales de Quirigua, Carlos E. Restrepo, Perseverancia, Trinidad Galán y Fontibón.”* Por valor de cuarenta millones cuatrocientos treinta y ocho mil ciento nueve pesos m/cte. (\$40.438.109).

Antecedentes

De acuerdo con la misión del Instituto para la Economía Social -IPES-, *“Diseñar y desarrollar alternativas productivas, acordes a las políticas públicas del sector de desarrollo económico de Bogotá, para elevar la productividad y competitividad de la población económicamente vulnerable de la ciudad. Una de las funciones del IPES es la establecida en el literal d. del Artículo 79 del Acuerdo 257 de 2006: Administrar las Plazas de Mercado Distritales en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos; siendo necesario y conveniente desarrollar el convenio de asociación para aunar esfuerzos para el desarrollo de estrategias de bienestar social y el fortalecimiento cultural a los comerciantes y usuarios del Sistema Distrital*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*de Plazas de Mercado, mediante el acceso y promoción de los servicios culturales que el Distrito viene desarrollando en el marco de la política cultural y de su programa Libro al Viento”.*³

Para tal fin el IPES y la Fundación para el Fomento de la Lectura – FUNDALECTURA- han venido ejecutando desde octubre de 2007 el manejo de los puestos de lectura en las plazas de mercado Quirigua, Carlos E. Restrepo, Perseverancia, Fontibón y Trinidad Galán.

El Instituto para la Economía Social - IPES es la entidad encargada de Administrar las 19 Plazas Distritales de Mercado, labor que ejecuta desde el año 2007. Para desarrollar este servicio, la entidad ha formulado un proyecto de inversión denominado proyecto 431: *“Desarrollo de redes de abastecimiento y administración de plazas de mercado distritales”, cuyo objetivo es administrar el sistema distrital de plazas de mercado, con el fin de hacerlas más productivas y fomentar la seguridad alimentaria de los ciudadanos de Bogotá, a través de un eficiente aprovisionamiento y comercialización de los alimentos, en óptimas condiciones ambientales, sanitarias y operacionales”.*

El contratista asociado FUNDALECTURA, es *“entidad privada sin ánimo de lucro, reconocida por el artículo 31 de la ley 98 de 1993, Ley del Libro, como entidad que promueve la lectura en el país y en consecuencia como organismo asesor del gobierno para la formulación de planes y programas de promoción de lectura y con su aprobada experiencia en diferentes programas en espacios no convencionales como los Paraderos Paralibros Paraparcos (PPP), las Biblioestaciones y las plazas de mercado, propone darle continuidad a esta experiencia con miras a lograr un mayor impacto entre la población beneficiaria del IPES”.* Demuestra que tiene buenos antecedentes para realizar a satisfacción este proyecto.

La función general del convenio fue: *“...otorgar espacios donde la población objetivo, particularmente los comerciantes, pueda desarrollar su actividad económica, pero a la vez se pretende elevar la calidad de vida y de educación de ellos mismos y de su entorno familiar, proporcionándoles espacios de lectura a los beneficiados con el convenio; el que se espera atienda en cada plaza mensualmente a comerciantes y sus familias, compradores y vecinos (1400 y 1600 niños, adultos y jóvenes)”.* Tal como se expresó en la minuta del convenio en el ítem consideraciones.

Para la ejecución del convenio se estableció un presupuesto total de cuarenta millones cuatrocientos treinta y ocho mil ciento nueve pesos (\$40`438.109), de los cuales treinta y tres millones novecientos setenta y ocho mil ciento nueve pesos (\$33`978.109) corresponden a los aportes del Instituto para la Economía Social y seis millones

³ Consideraciones Generales. Minuta del Convenio 1957 de 2010

cuatrocientos sesenta mil pesos (\$6`460.000) corresponde a los aportes de FUNDALECTURA.

Para el desarrollo, puesta en práctica y cumplimiento del objeto del convenio se establecieron entre otras, la siguiente obligación:

- **Cumplir con el convenio, teniendo en cuenta lo señalado en el anexo técnico, en la propuesta y en el convenio.** Subrayado y negrilla fuera de texto.

De esta manera, la Fundación para el Fomento de Lectura –FUNDALECTURA– suscribió el convenio el 27 de diciembre de 2010, donde se establecieron como objetivos específicos, entre otros, el siguiente:

6. **Seleccionar y asignar a cinco promotores de lectura que prestaran servicio durante 80 horas al mes en las plazas de mercado mencionadas, bajo la supervisión del agente cultural.** Subrayado y negrilla fuera de texto.

La cobertura del proyecto tuvo como objeto atender mensualmente entre 1.400 y 1.600 comerciantes, sus familias y demás población beneficiaria del IPES (niños, adultos y jóvenes) en las 5 plazas de mercado; de acuerdo con el anexo técnico numeral 1.5 COBERTURA, para un periodo de ejecución de diez meses.

El anexo técnico estableció en el numeral 1.13., la periodicidad de entrega de los reportes financieros, programáticos y final, como también la evaluación con la que debe cumplir el asociado.

Este proyecto ha sido ejecutado desde el año 2007, entre el IPES y FUNDALECTURA, con los siguientes convenios:

**CUADRO 7
CONVENIOS SUSCRITOS ENTRE EL IPES Y FUNDALECTURA**

CONVENIO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	VALOR
2978 de 2007*	SIN INFORMACION	SIN INFORMACION	SIN INFORMACION**
3196 de 2008	29/01/2009	13/09/2009	\$ 24.160.327,00
2451 de 2009	21/10/2009	03/06/2010	\$ 25.500.000,00
1957 de 2010	27/12/2010	11/11/2011	\$ 40.438.109,00
1510 de 2011	12/01/2012	11/11/2012	\$ 62.995.407,00
TOTAL			\$ 153.093.843,00

Fuente: Información suministrada por el IPES. Verificada equipo auditor.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- * Tomado del informe de viabilización de proyecto del IPES, de septiembre de 2010, capítulo correspondiente a Clasificación de Proyecto.
- ** Información no reportada por el IPES en el consolidado de convenios suscritos del año 2007 al año 2011.

Lo que significa que en cuatro (4) de los cinco (5) convenios suscritos se han ejecutado por parte del IPES ciento cincuenta y tres millones noventa y tres mil ochocientos cuarenta y tres pesos m/cte (\$153.093.843).

De acuerdo con la minuta del convenio se estableció la entrega de la propuesta técnica el cronograma detallado de las actividades, seguido de los informes de actividades mensuales, informes financieros, hasta el reporte final de actividades y el reporte final financiero, el acta de liquidación del convenio fue firmada el 23 de enero de 2012.

De igual manera se realizó un análisis sobre el cumplimiento de los pagos al asociado por parte del IPES, donde se corroboró que los pagos fueron atendidos de manera oportuna, así:

**CUADRO 8
RELACIÓN DE PAGOS AL ASOCIADO**

PAGO	FECHA CTA. COBRO	FACTURA No.	VALOR
1	01/02/2011	4347	\$ 10.193.432
2	01/07/2011	4447	\$ 6.795.622
3	07/12/2011	4512	\$ 6.795.622
4	07/12/2011	4513	\$ 6.795.622
5	07/12/2011	4514	\$ 3.397.811
TOTAL			\$ 33.978.109

Fuente: Soportes del convenio. Verificado por equipo auditor.

De lo anterior se observa que los pagos estipulados para la ejecución del proyecto se llevaron a cabo conforme con sus requisitos para su efectuaración, justificando así que los objetivos del proyecto se cumplieron a satisfacción.

CONVENIO DE ASOCIACION No. 1994 DE 2010 suscrito entre el INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL –IPES- Y LA ASOCIACION DE USUARIOS DE LA ESCUELA HOGAR BRAVO PÁEZ –ASUEHBRAPA-

El objeto de este convenio fue: *“Aunar esfuerzos, recursos técnicos, humanos y financieros para la generación de ingresos de los habitantes de la localidad componente: capacitación en artes y oficios proyecto 552 y fortalecimiento de las unidades productivas de la población en*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

situación de desplazamiento ubicada en La Localidad Rafael Uribe Uribe en el Marco del proyecto 609 apoyo al emprendimiento empresarial”. Por valor de \$561'876.000.

Antecedentes

El 31 de diciembre de 2010, se suscribe el Convenio de Asociación con el objeto de aunar esfuerzos, recursos técnicos, humanos y financieros para la generación de ingresos de los habitantes de la localidad componente: capacitación en artes y oficios proyecto 552 y fortalecimiento de las unidades productivas de la población en situación de desplazamiento ubicada en La Localidad Rafael Uribe Uribe en el marco del proyecto 609 apoyo al emprendimiento empresarial. Tiene un plazo de 6 meses a partir del acta de iniciación suscrita el 16 de marzo de 2011, el acta de cierre el 20 de septiembre de 2011 y el acta de liquidación de 24 de mayo de 2012.

El valor del presente convenio es de \$ 561,9 millones así: el IPES \$250 millones, el Fondo de Desarrollo Local Rafael Uribe Uribe así: \$285 millones y \$26,9 millones a cargo de la Escuela Hogar Bravo Páez.

En enero 20 de 2011 se suscribe el Otro sí modificatorio No.1, en donde se modifica el párrafo primero de la Cláusula de Garantías.

Este Convenio tuvo una cobertura de 70 beneficiarios en situación de desplazamiento.

La cláusula de supervisión del Convenio dispone que *“...la supervisión es entendida como la acción de acompañar y realizar el seguimiento de la ejecución del Convenio en sus componentes técnicos, operativos y financieros teniendo en cuenta el costo, tiempo y calidad de las acciones desarrolladas...”*

Dentro de las 10 obligaciones del IPES se determina la No. 7 así: *“....Realizar el acompañamiento a la entidad asociada para garantizar que la población beneficiaria reciba la atención adecuada, se atienda la totalidad de la población requerida, se cumplan las obligaciones pactadas y se destinen los recursos para la ejecución del convenio de acuerdo con lo estipulado en la propuesta técnica, financiera y la minuta del convenio...”*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONVENIO DE ASOCIACION No. 1993 DE 2010 suscrito entre el INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL –IPES- y LA UNIVERSIDAD GRAN COLOMBIA –UGC-

Antecedentes:

Este convenio se celebró con la Universidad Gran Colombia, el objeto del mismo es: *“Aunar esfuerzos técnicos y financieros para diseñar una estrategia productiva y social, mediante la formación y capacitación a la población desplazada y económicamente vulnerada del distrito capital, aplicando la metodología IAP (Investigación Acción Participativa) que permita la valoración de los circuitos económicos de su entorno tanto para proyectar sus opciones personales y/o colectivas como para direccionar modelos de intervención del instituto para la economía social IPES”*, por un valor inicial de \$567'000.000,00 donde el IPES aportaba \$470'000.000,00 y la UGC \$107'000.000,00, al momento de la auditoria se encuentra en su fase de liquidación.

La Universidad la Gran Colombia presenta al IPES un documento llamado propuesta VERSIÓN_1 con fecha 21 de diciembre del 2010, en él se contempla entre otros el aparte 3.4. MARCO LÓGICO, donde define lo siguiente: *“Aplicar un cuestionario a 4500 viviendas con sus hogares en condiciones de vulnerabilidad y fragilidad para evaluar la pobreza en términos de privación, desigualdad y carencia de dotaciones básicas (...)”* subrayado fuera de texto, y “(...)” y con ello se espera: analizar la privación de dotaciones básicas y derechos sociales y económicos, definir 5 circuitos económicos que recorren estas comunidades pobres”.

En el documento ANEXO TECNICO – Invitación Directa No. 716, en el punto 16.2 – Obligaciones del IPES *“(...) 2. Entregar los listados de los hogares a encuestar. (...)”*⁴, Subrayado y negrilla fuera de texto, sin fecha de entrega pero antes de la firma de convenio.

El documento denominado ESTUDIOS DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA CONTRATACIÓN, en el aparte: Mejora de la Situación Actual ¿por qué es conveniente?, estipula: *“(...) con el objeto principal de atender a la población con mayores necesidades, entre las cuales se encuentra población desplazada y en cumplimiento del mandato constitucional como el que se ha mencionado y desde ese objetivo aportar a una ciudad competitiva y atractiva para la inversión, (...)*”⁵, este documento fue presentado al IPES el 22 de diciembre del 2010., subrayado y negrilla fuera de texto.

El convenio en sus Consideraciones contempla entre otros lo siguiente:

⁴ Anexo técnico – Invitación Directa No. 716, folio 25.

⁵ Estudio de conveniencia y oportunidad de la contratación, folio 1.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*“(…) 2. Son objetivos del IPES: Focalizar la población objeto de intervención de los diferentes programas y proyectos para garantizar el impacto esperado de las acciones institucionales. Brindar a la población sujeto de atención programas de formación que respondan a sus necesidades y expectativas y a las oportunidades del entorno productivo para potenciar sus competencias laborales generales y específicas. Fortalecer las competencias productivas, empresariales, comerciales y laborales de las personas y unidades de negocio de pequeña escala, mediante la asesoría, la capacitación y la intermediación financiera y laboral para potenciar su productividad y competitividad. Mejorar la gestión organizacional, mediante la implementación y mantenimiento de un Sistema Integrado de Gestión orientado a la satisfacción de las necesidades y expectativas del usuario y al mejoramiento continuo. (…)”⁶.
Subrayado fuera de texto.*

“(…) 9. Dentro del segmento de poblaciones vulnerables se encuentra la población en situación de desplazamiento, que se suma a la población económicamente activa que se encuentra desempleada y que ha venido aumentando significativamente en los últimos años, por la imposibilidad de sistema económico del Distrito capital de ofrecer empleo a la población desplazada adulta que llega a Bogotá.

*Sólo un porcentaje muy reducido de la población en situación de desplazamiento logra insertarse en el mercado laboral, pero generalmente bajo la forma de subempleo o el empleo informal, viéndose obligada esta población a percibir bajos ingresos y a estar por fuera de los regímenes de seguridad social y prestacional, establecidos por la ley colombiana y ratificados por actos de la Corte Constitucional. (…)*⁷
. Subrayado fuera de texto.

“(…) 17. La Subdirección Empresarial, Comercial y Logística del Instituto para la Economía Social presentó en el mes de Octubre de 2010, al Director General del Instituto para la Economía Social IPES, el informe de viabilización del proyecto, los estudios de conveniencia y oportunidad, estructura de costos y el anexo técnico que sustenta el convenio, la propuesta de LA ENTIDAD ASOCIADA, la Certificación de Idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro, y demás documentos soporte para suscribir el presente convenio de asociación. (…)” Subrayado fuera de texto.

Dentro del aparte Obligaciones del IPES, establece entre otros lo siguiente:

“(…) 2. Entregar los listados de los hogares a encuestar. (…)”, Subrayado y negrilla fuera de texto.

“(…) 3. Realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación operativa, administrativa y financiera al proceso de vinculación y permanencia de la población beneficiaria en el asunto de generación de ingresos planteado en el marco del convenio de asociación. (…)”.

⁶ Convenio 1993 de 2010 suscrito entre Instituto Para la Economía Social IPES y la Universidad la Gran Colombia-folio 214.

⁷ Convenio 1993 de 2010 suscrito entre Instituto Para la Economía Social IPES y la Universidad la Gran Colombia-folio 215.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El convenio inicial tenía un plazo inicial de 8 meses, este se firmó el 31 de diciembre de 2010 y se inició el 17 de febrero de 2011, en el desarrollo del mismo la UGC, manifiesta en el comité técnico del 18 de agosto de 2011, lo siguiente: *“(…) Hasta el momento se han realizado 3567 encuestas socioeconómicas que nos han arrojado unos elementos de reflexión, sobre la vulnerabilidad de algunos de los beneficiarios de los programas del IPES. (…)”* y *“(…) para aplicar 5.000 nuevos instrumentos a la población vulnerable del Distrito Capital y de esta manera enriquecer la investigación, teniendo en cuenta que un alto porcentaje de la población beneficiario del IPES, a la cual se le aplicó el instrumento, está por encima de la línea de pobreza.”*⁸, Subrayado fuera de texto.

La **Adición No. 1 y Prorroga** se firmó el 14 de octubre de 2011, donde se adiciona en 4 meses al tiempo y al valor aportado por el IPES la suma de **\$167'752.721**, soportado con el certificado de disponibilidad presupuestal número 5183 con afectación a los proyectos misionales 604 “Formación y capacitación para el empleo de la población informal y vulnerable” en cuantía de \$128'932.721 y al proyecto 7081 “Organización y regulación de actividades comerciales informales desarrolladas en el espacio público” en cuantía de \$38'820.000.

Se hizo dos modificaciones al convenio, la primera fue en tiempo y valor, en tiempo se adicionó 4 meses y en valor de 192'762.721 de los cuales 167'752.721 los coloca el IPES y 25'000.000 coloca la UGC, la justificación del momento fue: *“(…) A pesar de este avance significativo adelantado en el Distrito Capital, todavía existen núcleos de población que no han alcanzado el restablecimiento socioeconómico. Es por eso que el IPES esta promoviendo una intervención dirigida a conseguir una fuerte movilización social participativa para que estos sectores de la población tengan la oportunidad de vincularse con los diferentes programas de generación de ingresos. En el marco de este proceso, viene ejecutando un convenio de asociación con la Universidad La Gran Colombia, en el cual se busca establecer que franjas de la población están en línea de pobreza, en línea de indigencia, línea de desigualdad y privación relativa; este diagnóstico nos garantiza de igual manera establecer los índices de consumo que tiene la población ubicada en la base de la pirámide y los circuitos económicos que se mueven en el intercambio comercial y de consumo. Este estudio nos va a permitir contar con la materia prima académica e investigativa para diseñar una estrategia de intervención que tenga mayores indicadores de blindaje.”*; La fecha de la firma de la modificación fue el 14 octubre del 2011.

Se realizó una modificación en tiempo de dos meses, donde se firma un acta de suspensión el 16 de diciembre de 2011 y la Prorroga No. 2 el día 16 marzo del 2012, con la siguiente justificación: La UGC, solicita la ampliación del convenio en dos meses, apoyado en que la universidad cesa sus actividades en el mes de Diciembre y el cierre de las instalaciones de la Universidad con motivo de vacaciones colectivas a partir del 17 de diciembre de 2011 hasta el 16 de enero de 2012.

8 Documento Justificación Adición en Plazo y Valor al Convenio de Asociación 1993 de 2010 – folio 276.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Así las cosas, la terminación de ejecución del convenio fue el 16 de marzo de 2012 y en la actualidad se encuentran en el desarrollo del acta de liquidación. Finalmente, el convenio tuvo un valor total de \$759'762.721 donde el IPES coloca \$637'752.721 y la UGC colocó \$132'000.000.

En cuanto a su forma legal el proceso auditor puede corroborar su cumplimiento al igual que los productos entregados se ajustan a lo planteado inicialmente, cabe preguntar **¿Cuál es el destino que el IPES dará a la información producida por el desarrollo del convenio en el marco de los planteamientos de las políticas públicas, que ésta entidad debe ayudar a construir desde el IPES y Alcaldía para ser aplicada en el Distrito Capital?**

2 RESULTADOS OBTENIDOS

2.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR NO CUMPLIR CON EL OBJETO Y POR LA FALTA DE EVIDENCIAS DE LA EJECUCION DEL CONVENIO 1217 DEL 18 DE ABRIL DE 2008, SUSCRITO CON LA FUNDACION EMPRESARIOS POR COLOMBIA - FEC, EN CUANTIA DE \$314.555.109.

Con base en el alcance del convenio se diseñó un Modelo de Atención (*Ítem 1.6* de la propuesta técnica presentada por el asociado) el cual definió una serie de compromisos que se debían cumplir por parte de FUNDASET para la correcta realización y cumplimiento del convenio establecido entre las dos partes.

Se evidencia que no se encontró ningún tipo de registro de los compromisos adquiridos, que certifiquen la realización de los mismos.

Así mismo el ítem “*1.12.2 Reportes Programáticos*” contenido en la propuesta técnica, se señalaron una serie de productos que la Fundación debía entregar como cumplimiento del convenio.

Cuando se llevó a cabo la revisión del cronograma general del convenio de asociación, se evidenció una serie de actividades, dentro de las cuales se contemplaban la realización de diferentes talleres y capacitaciones por parte de la FEC a la población beneficiaria como parte del desarrollo del convenio.

Se pudo establecer que no se encontraron registros de la realización de las actividades, ni de la ejecución de los diferentes talleres y capacitaciones programados, así como las listas de asistencia, registro fotográfico y demás que demuestren que se realizaron actividades para cumplir a satisfacción los objetivos con los cuales se realizó el convenio.

El día 18 de julio de 2008 se firmó el otrosí número 1 al convenio, corrigiendo el ítem correspondiente a la entrega de aportes al convenio.

El día 12 de agosto de 2008 se efectuó una primera modificación al valor y otrosí al convenio de asociación. El valor total en adición fue de \$64.760.159, de los cuales el IPES aportó la suma de \$56.706.885 y la fundación FEC la suma de \$8.053.274.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El día 20 de octubre de 2008 se realizó una primera adición al plazo de ejecución del convenio, la adición No. 2 al valor y el otrosí No. 3 al convenio de asociación. En el ítem valor adicional se estableció: *“Adicionar en DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL PESOS (\$17.765.000.) M/CTE el valor establecido en la cláusula de valor del convenio, los cuales serán aportados por el IPES.”*

En la documentación revisada por parte del equipo auditor, se certifica la realización de la feria con las actas de asistencia de los vendedores a los puntos destinados para la realización de la misma, así como las capacitaciones realizadas y el proceso de convocatoria.

Se evidencia que para la liquidación del convenio no se encontró registro de la presentación por parte de la FEC de los documentos correspondientes al *ítem 1.12 REPORTE Y EVALUACION en el espacio de PRODUCTOS A ENTREGAR* contemplados dentro de la propuesta técnica realizada por la FEC en el marco de la realización del convenio.

Dicha propuesta fue entregada para revisión y aprobación por parte de la supervisión del proyecto, ya que era insumo fundamental para la realización del primer pago a la FEC por parte del IPES y el documento orientador de las acciones a realizar por parte del asociado en concordancia con la necesidad de la administración en cumplimiento de su que hacer misional.

Teniendo los antecedentes anteriormente señalados, los cuales fueron resultado de la evaluación del convenio por parte del equipo auditor de acuerdo con la información entregada por la administración en tres (3) carpetas; se hizo necesario solicitar al IPES mediante radicado No. 10332 del 23/08/2012, se allegaran los productos del convenio, a lo cual se recibió como respuesta el 30 de agosto de 2012 mediante oficio con referencia SFE-2015-2012:

“(…) 2. Revisadas las carpetas del convenio 1217-08, se encontró el informe final de actividades ejecutadas de la ONG FEC y el informe financiero, aprobados por el supervisor del convenio el señor FERNANDO OSPINA, en la carpeta No. 3 de 3, tal como le consta al líder de la contraloría en la revisión hecha con Orlando Buitrago de la oficina asesora de Control Interno.”

No obstante, en la respuesta al informe preliminar por parte del IPES allegaron al equipo auditor los productos del convenio.

La formulación del objeto del convenio y sus actividades específicas no hace precisiones sobre cantidades concretas que puedan ser cuantificables para un



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

seguimiento adecuado, que permita conceptuar adecuadamente a la administración sobre el impacto social que genera, sobre la gestión de la administración frente al tema y la validez de darle continuidad a este tipo de proyectos.

Así pues, no se tiene certeza ni confiabilidad sobre los resultados de la implementación del convenio al no existir los debidos registros documentales que permitieron liquidar el convenio a satisfacción de las partes.

Lo descrito anteriormente, consolida una presunta contravención a lo normado en el artículo 6 de la ley 610 de 2000, artículo 27 y 34 numerales 1, 2, 3, 4 y 5 de la ley 734 de 2002. El artículo 2º literales a) de la Ley 87 de 1993. Artículo 4º literal b) *“Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos”*.

Fundamentalmente el establecer convenios sin una cuantificación en su objeto, alcance y actividades específicas hacen que su impacto tampoco sea cuantificable, y que la supervisión termine estableciendo criterios de tipo subjetivo al momento de evaluar productos y aprobar los pagos.

Se evidencia una frágil estructura de gestión y seguimiento a quienes se asigna para ejercer la supervisión de convenios por parte del IPES.

Se evidencia que falto un adecuado seguimiento por parte de la supervisión del convenio, mostrado por la falta de consistencia entre lo reportado por el asociado y lo aprobado por la entidad.

El no hacer seguimiento adecuado y definir objetos concretos a los convenios puede conducir a riesgos de pérdida de recursos públicos y ocasionando para este convenio un posible detrimento al patrimonio por \$314.555.109.

Asimismo, se pueden orientar políticas, programas y proyectos que resulten poco o nada efectivos frente a las necesidades sociales que debe suplir el IPES en cumplimiento de su misión y su función social.

Realizar Adiciones presupuestales a convenios donde no se puede establecer concretamente su avance e impacto.

Valoración de la respuesta.

De acuerdo con la respuesta presentada por el IPES, se hacen las siguientes observaciones:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El IPES informa que los productos del convenio fueron entregados por FEC en 8 cajas con 535 carpetas y 50 cartillas, tal como lo indica el acta de entrega por parte del contratista del 02 de diciembre de 2008; argumentando que el no haber entregado los productos a la Contraloría se debió a “...esta situación se presentó por error de rotulación e identificación de las cajas en donde reposan las carpetas y documentos soporte del Convenio 1217 de 2008, debido a los cambios de personal se identificaron con otro Número de convenio (2979 de 2008)...” Lo cual corrobora lo expuesto por la Contraloría de Bogotá frente al manejo y la gestión documental de la entidad.

En las carpetas presentadas por el IPES al equipo auditor, difiere los contenidos ya que son 11 cajas con 317 carpetas, lo cual no corresponde con lo escrito en la respuesta al informe preliminar. Lo que también confirma lo enunciado por el equipo auditor en su informe preliminar respecto a una falta clara de supervisión, verificación y seguimiento sobre lo que entrega el asociado.

Por otra parte, la administración en su respuesta hace énfasis sobre la feria de la productividad, pero en el informe presentado por la Contraloría no es el punto central de la valoración que hace este ente de control en el momento de establecer el hallazgo con sus presuntas incidencias; además que los listados de asistencia no cuentan con la firma de los beneficiarios participantes. Sin embargo, se recibe la información presentada por el IPES como parte de las actividades adelantadas en el convenio.

En cuanto a la feria de las colonias, el IPES adjunta pruebas como son fotos, logística, expositores y resultados.

No obstante, es importante destacar que el convenio como inicialmente se planteó en concordancia con la propuesta técnica, fue: “...se propone consolidar y capacitar a un grupo conformado por doscientos setenta y cuatro (274) artesanos, mediante el desarrollo de una intervención directa para el mejoramiento del diseño y presentación de los productos, que, en corto plazo, permitirá la presentación de un portafolio artesanal competitivo de BOGOTÁ POSITIVA – CIUDAD GLOBAL en la feria de las colonias”.

Pero el día 12 de agosto de 2008 se realizó una primera modificación al valor y otrosí al convenio de asociación. El valor total en adición fue de \$64.760.159., de los cuales el IPES aportó la suma de \$56.706.885 y FEC la suma de \$8.053.274. **“de conformidad con la justificación presentada por el supervisor del convenio, debidamente avalada por el jefe de la Oficina de Planeación, es necesario adicionar el valor del mismo como quiera que se la cobertura inicialmente establecida para el convenio, que era de 274 unidades productivas se amplió a 508 por iniciativa de la administración distrital. En consecuencia, también se hace necesario modificar la cláusula de aportes a las partes para que refleje los nuevos recursos aportados por las partes.”** Como se estipula en las consideraciones para la

realización del otrosí. Así mismo se modifica la cláusula de Aportes de las partes del Convenio. Subrayado y negrilla fuera de texto.

En concordancia con lo anterior FEC (el asociado) presenta en su informe ejecutivo de actividades correspondiente al periodo 23 de abril de 2008 al 18 de julio de 2008 – recordemos que este es un informe parcial y no el informe final -, donde en el capítulo 3.2. *Unidades productivas seleccionadas*, describe:

“3.2.1 Población

535 unidades productivas fueron seleccionadas para participar como expositores en la Feria de las Colonias...”

De acuerdo con lo anterior el convenio debía beneficiar a mínimo 508 unidades productivas, de las cuales el asociado en su informe parcial argumenta que seleccionó 535 para participar en la feria de la Colonias; pero al revisar las carpetas en los productos que contienen la ficha socioeconómica del beneficiario, la certificación de selección y las actas de seguimiento por beneficiario, se pudo evidenciar que solo existe registro de 312 beneficiarios, lo que significa que hubo un cumplimiento parcial del proyecto de 61,4%.

Con estos antecedentes se concluye por parte del equipo auditor que el objeto del convenio no se cumplió, asimismo que las pruebas aportadas por la administración no son concluyentes; por tanto, el hallazgo se sostiene administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal al existir fundamentación y sustento manifestado en la presente valoración, y reiterándose nuevamente el hecho de que se aprobó y se cancelo el valor total del convenio sin una supervisión y seguimiento adecuado de su ejecución y cumplimiento.

2.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR NO CUMPLIR CON EL OBJETO Y LA COBERTURA DE POBLACION OBJETIVO DEL CONVENIO DE ASOCIACION 1957 DE 27 DE DICIEMBRE DE 2010, SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL IPES Y LA FUNDACION PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA –FUNDALECTURA–, EN CUANTIA DE \$40`438.109.

Del análisis minucioso de cada uno de los documentos producto del convenio y de las obligaciones específicas del asociado, pactadas en el, se realizó una evaluación a cada uno de los informes mensuales de actividades, a los informes presupuestales y al

informe final, adjuntos en las carpetas del convenio como productos entregados, en los que se encontró:

- Después de realizar el respectivo análisis del anexo técnico, la propuesta técnica y la minuta del convenio, se estableció que solo el anexo técnico relaciona la cobertura y/o alcance del proyecto de manera cuantificable identificando así a una población de mínimo 1400 usuarios beneficiados por mes en las 5 plazas de mercado, constituida por los comerciantes, sus familias y habitantes del sector; indicando así un rango que permite corroborarse con la información producto del convenio para llegar a establecer si se cumplió con dicho objetivo.

De esta manera se pudo evidenciar que la meta no se cumplió, por lo expuesto a continuación:

- Basados en el numeral 1.5. COBERTURA del anexo técnico documento valido dentro del convenio: *“El proyecto tendrá una cobertura mensual entre 1.400 y 1.600 comerciantes, sus familias y demás población beneficiaria del IPES (niños, adultos, jóvenes) en 5 plazas de mercado. La propuesta técnica y económica deberá ser presentada teniendo en cuenta las características de la población a atender.”* Se estableció lo siguiente:

Se realizó una verificación sobre los registros presentados por el asociado de los listados de asistencia de los usuarios beneficiados en el programa, y la información de gráficas resultantes del análisis del trabajo realizado por el contratista, presentados en cada uno de los informes técnicos del convenio. Evaluación que se baso en el conteo de cada una de las hojas de los listados de asistencia anexas a los informes de actividades donde se evidencio:

**CUADRO 9
TOTAL BENEFICIARIOS ASISTENTES**

PERIODO	BENEFICIARIOS	
	Evaluación Contraloría	Reporte FUNDALECTURA
ENE-FEB	943	1054
MARZO	692	623
ABRIL	567	580
MAYO	618	511
JUNIO	578	580
JULIO	512	562
AGOSTO	687	714
SEPTIEMBRE	550	569



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PERIODO	BENEFICIARIOS	
	Evaluación Contraloría	Reporte FUNDALECTURA
OCTUBRE	553	543
NOVIEMBRE	653	635
TOTAL	6353	6371

Fuente: Productos del convenio. Verificado por equipo auditor.

Se observa que la supervisión del convenio no verificó ni hizo seguimiento a los informes presentados por el asociado para corroborar el cumplimiento de sus actividades.

También que aprobó los pagos aún cuando el asociado no cumplía con las metas del convenio.

De lo que se concluye que para alcanzar un 100% del cumplimiento del convenio en diez (10) meses con un mínimo de 14.000 beneficiarios, de los cuales solamente fueron favorecidas 6.353 cifra que representa el 45.37% del total del objetivo indicando así su incumplimiento.

Lo descrito anteriormente, consolida una presunta contravención a lo normado en el artículo 6 de la ley 610 de 2000. Artículo 27 y 34 numerales 1, 2, 3, 4 y 5 de la ley 734 de 2002. El artículo 2º literales a) de la Ley 87 de 1993. Artículo 4º literal b).

Una de las principales razones por las cuales no se cumplió satisfactoria la meta, fue la de no realizar una investigación o un análisis preliminar de la cobertura de los usuarios atendidos en los contratos anteriores a este con el mismo objeto tales como el 2978/2007, 3196/2008 y 2451/2009.

Se evidencia una frágil estructura de gestión y seguimiento a quienes se asigna para ejercer la supervisión de convenios por parte del IPES.

Se evidencia que faltó un adecuado seguimiento por parte de la supervisión del convenio, mostrado por la falta de consistencia entre lo reportado por el asociado y lo aprobado por la entidad.

No existe por parte del IPES constancias de pruebas de campo, que permitan establecer la realidad de la ejecución del convenio, esto sumado a la falta de registros de los productos planteados y recibidos a satisfacción por parte del IPES.

Establecer convenios sin una cuantificación en su objeto, alcance y actividades específicas hacen que su impacto tampoco sea cuantificable, y que la supervisión

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

termine estableciendo criterios de tipo subjetivo al momento de evaluar productos y aprobar los pagos.

El no hacer seguimiento adecuado y definir objetos concretos a los convenios puede conducir a riesgos de pérdida de recursos públicos y ocasionando un detrimento al patrimonio \$40`438.109.

Asimismo, se pueden orientar políticas, programas y proyectos que resulten poco o nada efectivos frente a las necesidades sociales que debe suplir el IPES en cumplimiento de su misión y su función social.

Valoración de la respuesta

De los argumentos expresados por parte de la administración como son:

“Se hace necesario precisar que el numeral (6) al que hacen mención, se encuentra contenido en la Cláusula del Convenio denominada OBLIGACIONES ESPECIALES DE LA ENTIDAD ASOCIADA, por ser una obligación específica de la referida Entidad, razón por la cual la autonomía y la tarea de seleccionar a los promotores que prestarían servicios en las instalaciones de las cinco (5) plazas de mercado donde se desarrollaba el programa se encuentra en cabeza de FUNDALECTURA; adicionalmente la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los promotores se encuentra a cargo del agente cultural- léase FUNDALECTURA- de acuerdo con lo estipulado en el mismo numeral.

Tal situación igualmente se ve reflejada en las actividades a desarrollar por parte del Coordinador general designado por el contratista (numeral séptima del anexo técnico)

Involucrar a los cinco (5) promotores de lectura en la capacitación a los tejedores de los Paraderos Paralibros Paraparques (PPP).

Igualmente es importante aclarar que los promotores de lectura, prestaron su servicio para el convenio 1957 de 2010, mediante contrato de voluntariado de acuerdo con la Ley 720 de 2001, lo que indica que dichos promotores no se encuentran vinculados laboralmente ni con FUNDALECTURA ni con el IPES.

En cuanto a la revisión de las tareas asignadas y la asistencia de los promotores, es importante indicar que cada uno de los Coordinadores asignados por el IPES para el manejo de la Plazas de mercado involucradas en el proceso del convenio firmaba las planillas de asistencia de los promotores designados por FUNDALECTURA, además de la descripción del tema tratado en cada sesión en que se prestaba el servicio por parte de los promotores designados por FUNDALECTURA verificando su asistencia a la plaza, y realizando un seguimiento a la temática planteada (soportes que se encuentran en los informes del asociado), por consiguiente el desarrollo de las obligaciones contractuales de la entidad asociada; así mismo por parte del COMITÉ COORDINADOR se revisaba el avance del cumplimiento del objeto del convenio como se evidencia en los informes presentados por la entidad asociada, los cuales se encuentran en la carpeta contentiva del convenio...”

Lo anterior se acepta por parte de la Contraloría de Bogotá.

En lo que respecta a:

“...En lo referido a la cobertura de población por parte del contratista, es importante recalcar que a lo imposible nadie está obligado, y que Si entendemos por COBERTURA: “la extensión territorial que abarcan diversos servicios”, para nuestro caso correspondería al área a la cual se le proporcionarían espacios de lectura donde se hallan los beneficiados del Convenio, y por consecuencia fue definido que en esos espacios existe para las plazas cobijadas por la campaña LIBRO AL VIENTO, probablemente una población total aproximada que fluctúa entre 1.400 y 1.600 comerciantes, sus familias, compradores y vecinos; luego por asociación podemos comprender con claridad que se atendería una determinada población, dando una debida cobertura, al poner a su disposición la oferta del servicio de lectura para elevar su calidad de vida y de educación.

Bajo ninguna circunstancia y en ningún aparte de los documentos precontractuales o contractuales, se define que exista una condición expresa dicha y cierta mediante la cual se deba recurrir a toda la población estimada de cobertura como posibles beneficiados, esperando que todos tomen la oferta del servicio que se les facilita y asistan de manera mensual y puntual a los puestos de lectura, debido a que no tendría lógica asumir que mediante el Convenio se pudiera determinar una obligación exigible para los beneficiados, más aún a sabiendas del tipo de población que se pretende atender en relación a este convenio.

No es de recibo por parte de la Contraloría de Bogotá teniendo en cuenta que el criterio utilizado por el IPES en la respuesta se basa únicamente en la definición que citan acerca de la palabra COBERTURA, sin tener en cuenta que lo que se menciona en el anexo: “...El proyecto tendrá una cobertura mensual entre 1.400 y 1.600 comerciantes, sus familias y demás población beneficiaria del IPES (niños, adultos, jóvenes) en 5 plazas de mercado.”, subrayado y negrilla fuera de texto.

Donde es claro que el convenio si cuantifica una población a beneficiar mínima y máxima creando así un rango de atención en la población a involucrar o a atender en el proyecto de mínimo 14000 personas en 10 meses.

Por tanto es de recibo parcial los aportes de la administración y el hallazgo se mantiene administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR NO DESARROLLAR DE MANERA ADECUADA LA SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO AL CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 1994 DE 2010 SUSCRITO ENTRE LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA ESCUELA HOGAR BRAVO PÁEZ ASUEHBRAPA Y EL IPES.

Este ente de control adelantó visita administrativa fiscal, el día 30 de agosto de 2012, al Supervisor del Convenio, Coordinador del Área de Poblaciones Especiales de la Subdirección de Emprendimiento Servicios Especiales, para realizar preguntas acerca del Desarrollo y ejecución del mismo. Adicional a lo anterior se analizó la documentación relacionada.

Revisada la documentación se detectaron inconsistencias que una vez mencionadas en el informe preliminar fueron corregidas y anexadas a las carpetas, pero debido a que esas correcciones son posteriores a la ejecución del contrato se observa que se presentaron deficiencias en el control y registro de la documentación soporte del contrato.

El Instituto para la Economía Social, trasgredió lo preceptuado en los literales a, b y e del artículo 2 de la Ley 87 de 1.993. Además se incumple los numerales 2 y 5 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Denotando así una deficiencia en el control y supervisión del Convenio.

Lo anterior conlleva a que no se ejecute adecuadamente el Convenio, por las deficiencias presentadas en la supervisión, en los registros del Convenio y en el control oportuno a la legalización de los gastos.

Valoración de la Respuesta

Una vez valorada la respuesta se observa que se anexaron los soportes correspondientes a los aportes de cada Unidad Productiva que no estaban en las carpetas. De lo anterior se determina que se acepta parcialmente la respuesta en lo correspondiente a la incidencia fiscal pero la incidencia disciplinaria y administrativa se mantiene.

2.4 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL, POR LA PRÓRROGA DEL CONVENIO 1993 DE 2010 SUSCRITO CON LA UNIVERSIDAD GRAN COLOMBIA, EN CUANTIA DE \$167'752.721.

El IPES no entregó al inicio del proyecto a la UGC la población objetivo depurada, (población pobre) habiendo sido definida antes de la suscripción del proyecto en documentos ya nombrados, en conjunto con la UGC e IPES. Situación que obligó a la UGC a comenzar el proceso de encuesta un mes después de suscrito el convenio, con una población y grupo de encuestadores no completo de acuerdo a lo estipulado en el convenio.

De la lectura de los antecedentes se deriva:

- Que el IPES tenía muy claro que al inicio del proyecto era necesario contar con la base de datos depurada e identificada la población objetivo y que esta debía ser entregada a la UGC y que el IPES entendía al momento de suscribir el convenio la definición clara y concisa de pobreza.
- Claramente la UGC define lo que se debe entender cómo pobreza para el desarrollo del convenio y la valoración a través del software con el resultado esperado, que es la interpretación de los indicadores para generar políticas públicas y que el IPES era conocedor.
- Nótese que siete meses después de haber iniciado el convenio y con un avance del 77,5%, la UGC, se ve en la obligación de manifestar que la población objetivo provista por el IPES, estaba por encima de la línea de pobreza.

**CUADRO 10
REGISTROS ENVIADOS POR EL IPES VS LOS DEPURADOS POR LA UGC**

LOCALIDAD	REGISTROS SUMINISTRADOS			REGISTROS DEPURADOS		
	PLAZAS	CFC	REDEP	PLAZAS	CFC	REDEP
Usaquen		51			47	
Chapinero		157	184		123	184
Santa Fe	124	774		87	653	
San Cristobal	350	187		235	133	
Usme		31			28	
Tunjuelito	69			57		
Kennedy	197	391		122	211	
Fontibon	238	84		165	80	
Engativa	523	117		377	71	
Barrios Unidos	459	21		198	13	
Teusaquillo		46			27	
Los Mártires		744			544	
Antonio Nariño	830	143	33	614	119	33
Puente Aranda	192	379		100	213	
La Candelaria		65	44		56	44
Rafael Uribe		19			15	
Samapaz	126			97		
Pendientes		86			80	
SUBTOTALES	3108	3295	261	2052	2413	261
TOTAL		6664			4726	

Fuente: Universidad Gran Colombia.

- Cabe destacar como el número inicial de registros suministrados por el IPES ascendían a 6.664 y al ser depurados por la UGC en cuanto a forma quedo un número de 4.726, lo cual quiere decir que hay una diferencia de 1.938 equivalente al 30% de la información suministrada por el IPES con problemas de depuración.
- Igualmente se planteó que IPES haría llegar 70 encuestadores para comenzar el proceso de capacitación como lo establece el convenio, pero el número provisto fue de 50 y no en el tiempo acordado.

Así las cosas, si el IPES hubiera entregado la información depurada y el numero de encuestadores al momento acordado no se hubiera afectado la planeación y el desarrollo del convenio, no hubiera tenido la necesidad de solicitar una prorroga en tiempo y dinero.

En virtud de lo anterior se aprecia que en 8 meses se hubiera abarcado el total de universo propuesta que era 4.500 hogares, y la adición en tiempo y valor no se hubiera dado, toda vez que el IPES era conocedor de las características de la población como bien ya se demostró.

Se observa que la responsabilidad de entrega de la información esta en cabeza del IPES y quien tenga a cargo la gerencia y/o supervisión del proyecto.

En virtud de los hechos descritos el IPES trasgredió:

- Lo preceptuado en el artículo 209 de la Constitución Política, y desarrollado en el Artículo 34 numerales 1 y 2 de la Ley 734 - Código Único Disciplinario de 2002.
- Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías.
- Lo escrito en el documento llamado propuesta VERSIÓN_1 el aparte 3.4. MARCO LÓGICO.
- Lo escrito en documento ANEXO TECNICO – Invitación Directa No. 716, en el punto 16.2 – Obligaciones del IPES numeral 2.
- Lo escrito en el documento denominado ESTUDIOS DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA CONTRATACIÓN, en el aparte: Mejora de la Situación Actual ¿por qué es conveniente.

- Lo acordado en el convenio en sus Consideraciones el numeral 2, 9, 17.
- Lo contemplado en el convenio en el tema de la obligaciones del IPES, numeral 2 y 3.

Causando un daño al patrimonio del Distrito en Ciento sesenta y siete millones setecientos cincuenta y dos mil setecientos veintiún Pesos (\$167'752.721) M/Cte, correspondiente a el valor de la prórroga uno.

Los hechos ocurridos, son atribuibles a la falta de diligencia por parte del IPES en especial cuando de antemano y con suficiente tiempo se conocía la necesidad de preparar una base de datos o población objetivo que cumpliera las condiciones del convenio a desarrollar, al igual que la cantidad de encuestadores, sus condiciones y atributos, pero que al final fueron provistos durante el desarrollo al principio y no de manera inmediata y con la cantidad necesaria.

El incumplimiento de la obligación pactada en el convenio por parte del IPES atribuible a la falta de planeación en el proceso de la modelación y desarrollo del convenio.

Que con el incumplimiento de lo pactado y la baja celeridad de las obligaciones se puso en riesgo los intereses patrimoniales del Distrito capital, ocasionando un detrimento al patrimonio distrital en la suma de \$167'752.721, correspondiente a el valor de la prórroga uno.

Valoración de la respuesta

Sostiene el IPES en su respuesta lo siguiente: *“En la misma minuta del convenio, en el acápite de obligaciones específicas de la entidad asociada, la número uno (1), se expresa que la UGC, debe “Hacer, mediante trabajo de campo una identificación de la población vulnerable y desplazada” a eso es lo que se llama, para el caso específico, depurar la información.*

3.- No existe, ni en los términos de referencia ni en el convenio, como responsabilidad del IPES, de:

- **Tener un sistema único de información;**
- *Tener diseñado técnicamente una base de datos*
- **Tener depurada la correspondiente base de datos** – *que se entiende como el proceso metodológico para encontrar y reducir bugs (errores) o en su defecto en un programa informático o en una pieza de hardware que formaran parte de las obligaciones de la entidad ejecutora.”*, subrayado y negrilla fuera de texto.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Estas afirmaciones son preocupantes de parte del IPES, cuando la Contraloría se refiere a base de datos no necesariamente se esta refiriendo a un manejo a través de programas con este fin, esto hace hincapié a toda la información relevante a la población objetivo que puede ser en papel o cualquier otro registro.

En respuesta de la UGC de fecha 5 de septiembre de 2012, manifiesta lo siguiente:

“1. ¿Cuál era la calidad de la información que contenía la base de datos?

Al respecto, teniendo en cuenta que el convenio en las obligaciones específicas del IPES, numeral 2, establecía que dicha entidad debía “entregar los listados de los hogares a encuestar”, y que la cantidad de dichos hogares debía ser igual a (4.500) cuatro mil quinientos; la universidad expone lo siguiente a su preguntado:

- *Las bases estaban clasificadas por puntos de atención, tales como plazas de mercado, concentraciones comerciales y REDEP.*
- *Los datos estaban organizados por beneficiario y datos concernientes a cada uno, que en teoría permitirían su ubicación y visita.*
- *Sin embargo, estas no se hallaban depuradas, es decir, algunos beneficiarios que ocupaban dos locales en una plaza de mercado, se encontraban repetidos, pero se sumaban como dos beneficiarios en las bases.*
- *Es así, como al tener la totalidad de los listados de beneficiarios, estos contenían cerca de 6.664 registros, de los cuales, solo depurando en el sistema Excel quedaron 4.726.*

En estas circunstancias, se expone por parte de esta universidad, que la calidad de las bases de datos suministradas por el IPES fue REGULAR”, Y “(...)

- a. Algunas plazas se encontraban en jornada de aseo o no era día de mercado. (Kennedy y Ferias)*
- b. Algunas concentraciones comerciales no se encontraban ubicadas en las direcciones indicadas por el IPES. (Galerías Calle 52 con carrera 19, Barrios Unidos y Capuchina)*
- c. Algunas concentraciones comerciales se encontraban en proceso de remodelación. (7 de Agosto y Fontibón)*
- d. Los registros que se hallaron en las bases de datos, no estaban depurados, situación que enfrentada al hecho de que una persona fuera propietaria de dos y más locales o módulos, reducía en alguna proporción el número efectivo de instrumentos a aplicar.*
- e. Aun contemplando la situación expuesta anteriormente, algunas bases contenían un número de registros que no eran acordes a la realidad.*
- f. Las direcciones que se suministraron de algunas concentraciones comerciales fueron erróneas.*

Por lo expuesto en los literales anteriores, se ilustra en forma detallada, los registros entregados por el IPES, en referencia a los lugares a visitar. En ella se observa, que las bases mostraban un total de 6.664 registros, de los cuales, una vez depurados por beneficiario, se contaba con 4.726 registros.

Realizadas las visitas a los 4.726 lugares depurados, se logró aplicar el instrumento en 4.053 puntos, de los cuales 2.302 se aplicaron a beneficiarios directos del IPES, 1.265 a beneficiarios indirectos y 486 no



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

podieron ser clasificados en estos grupos, dado que fueron diligenciados de manera incompleta por los guías de Misión Bogotá⁹ y detectados en su momento por los coordinadores de grupo en campo. La información contenida en estos 486 formularios no se pudo calificar siquiera como no confiable. De esta forma, solo se contó para este momento de ejecución, con 3.567 encuestas aplicadas”.

Como puede apreciarse no se trata de realización de Debug, y/o errores a nivel de capos o meta-campos, se enfatiza en la calidad de los datos lo que hizo que se retrasará el desarrollo del proyecto. Entonces cabe preguntar con que calidad se están generando las políticas públicas el Instituto para la Económica Social –IPES.

Sostiene el IPES en su respuesta lo siguiente: **“Las causas que originaron ciertos niveles de atraso en el proceso de ejecución del convenio en el componente de captura y migración de la información fueron las siguientes:**

Los bachilleres seleccionados por parte del IPES, vinculados al programa Misión Bogotá, tenían cuatro falencias fundamentales:

- *Déficit en sus niveles de comprensión de lectura;*
- *Déficit en el conocimiento de matemáticas básicas, elemento esencial para hacer la captura de información*
- *Déficit en experticia informática, elemento esencial para la migración de la información*
- *Déficit en el conocimiento georeferencial de la ciudad*

Las causales que se tuvieron en cuenta son los siguientes:

1. *Formación a los 50 guías de Misión Bogotá en la investigación social, esta estaba programada para 16 días, no obstante, los resultados presentados por los guías en cada una de las área temáticas del programa (comprensión de lectura, matemática básica y ofimática), para el periodo de tiempo propuesto, fueron poco satisfactorias, por tanto se opto por fortalecer hasta que el promedio de rendimiento estuviese acorde a las exigencias del convenio, situación que se prolongo por 40 días.*
2. *El trabajo de campo se inicio el 10 de junio 2011, debido al tiempo extra que se utilizo en la capacitación de los guías de Misión Bogotá, debido a esto hubo un retraso en el cronograma de actividades, a la fecha del 31 de agosto se habían realizado 3567 en cuenta a población beneficiaria del IPES. Sin embargo los guías fueron direccionados por necesidades del trabajo del proyecto Misión Bogotá al programa de capacitación SENA a partir del 1 de septiembre, razón por la cual se suspendió el trabajo de campo pues no se contaba con el personal adecuado para continuar la*

⁹Debido a que:

- Fueron expulsados o sacados de algunos lugares.
- Inconvenientes de la información recibida por parte del encuestado.
- Olvidaron colocar direcciones
- Temor del lugar, hacía que se llenaran encuestas con tención y nervios
- Por seguridad y tarde del día (se trabajaba hasta las dos de la tarde, ya que las siguientes horas se asumían responsabilidades que atentaban con la integridad de los encuestadores)
- La policía acompañó en algunos lugares, en otros no
- Cruce de información por problemas en la zonificación. El hallazgo de dos miembros de familias en dos lugares diferentes.
- Dificultad para llegar al barrio o la zona, su acceso no era fácil demorábamos mucho en el desplazamiento del centro al lugar de los encuestados.

captura de información y la migración de los datos al software. (...), SUBRAYADO Y NEGRILLA FUERA DE TEXTO.

Esta contraloría solicitó identificar cuáles fueron los motivos que llevaron al retraso en el desarrollo del convenio a la UGC, en especial este punto la universidad hizo la siguiente aclaración:

“(..) Es claro que el proceso de formación estaba programado para 16 días, no obstante, los resultados presentados por los guías en cada una de las áreas temáticas del programa, para el periodo de tiempo propuesto, fueron poco satisfactorios, por tanto se optó fortalecer el proceso hasta que el promedio de rendimiento estuviese acorde a las exigencias del convenio; situación que como se muestra en el gráfico No. 1, se logró de forma regular hasta el día 40, teniendo en cuenta que los guías presentaban serios problemas en relación a conocimientos básicos, producto de las falencias que presenta el sistema de educación básica y secundaria en Colombia.”, y *“(...) Es de anotar, que el instrumento de indicadores de pobreza, que aplica la Universidad para poblaciones vulnerables, requiere un nivel de conocimientos en áreas cuantitativas y socioeconómicas acorde a las pretensiones del mismo; por tal motivo, se estimó conveniente elevar el promedio de calificación de los guías a un mínimo de aprobación, con el fin de evitar traumatismos durante el trabajo de campo, y lograr que desarrollaran sus competencias en temas socioeconómicos de actualidad, como hoy están en capacidad de hacerlo, a partir de los conocimientos teóricos adquiridos y la práctica en campo.*”, subrayado fuera de texto.

Como puede apreciarse el IPES reconoce que los encuestadores no fueron suministrados a tiempo y que una vez preparado o después de haber logrado el nivel de competencia necesario para el desarrollo del instrumento y posterior incorporación al sistema de información fueron retirados del proyecto, donde la UGC, tomó un nuevo grupo de encuestadores con competencias formadas para el desarrollo.

Dentro de la misma respuesta la UGC, describe lo siguiente : *“(...) La tabla que se presenta, contiene las fechas programadas de ejecución de acuerdo al cronograma de actividades propuesto, y las fechas reales en las que se llevaron a cabo las actividades. De esta forma, y como se describe en lo subsiguiente, se presentaron atrasos en el cronograma, que motivaron la solicitud de prórroga y adición de recursos.*

Tabla No. 1 Retrasos en el plan de actividades

ACTIVIDAD	FECHA PROGRAMADA DE INICIO	FECHA REAL DE INICIO	RETRASO (Días)
Engregar los listados de los hogares a encuestar	1/3/2011	12/4/2011	43
Establacer rutas de penetración	15/3/2011	29/4/2011	44
Formar teórico-práctica a 70 encuestadores	1/3/2011	17/3/2011	18
Convocatoria IPES - Mision Bogota.	20/2/2011	21/3/2011	31
Evaluación	28/02/2011	24/3/2011	24
Prueba piloto de campo	15/3/2011	4/5/2011	50

1.1. GUÍAS DE MISIÓN BOGOTÁ

- A. *Los guías de Misión Bogotá no llegaron en el tiempo establecido en el cronograma de actividades.*
- B. *El proceso de formación de los guías de Misión Bogotá, debió extenderse, teniendo en cuenta las serias fallas académicas que presentaron durante el proceso. (...)* subrayado fuera de texto.

Nótese, como a todas luces la imputación del retraso del convenio se debe a una gestión ineficiente que produjo una adición en tiempo y valor ya descrita, por lo anterior **se acepta la respuesta en parte del IPES, pero se mantiene el hallazgo.**

2.5 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR NO ENTREGAR DE MANERA COMPLETA Y CONFIABLE LA INFORMACION RELACIONADA CON LA EVALUACION ADELANTADA PÒR LA CONTRALORIA DE BOGOTA EN LA PRESENTE VISITA FISCAL.

En cumplimiento de la visita fiscal para realizar evaluación y seguimiento a una selección de convenios suscritos por la entidad para el periodo 2007 – 2011, el día miércoles 08 de agosto de 2012, se hizo la presentación del equipo auditor en la entidad, definiéndose como enlace para la solicitud de información al Jefe de la Oficina de Control Interno de la entidad, asimismo teniendo en cuenta los tiempos de ejecución de la visita se aprobó por las partes (IPES y Contraloría de Bogotá) establecer como mecanismo válido de solicitud de información el correo electrónico.

De esta manera el mismo día 08 de agosto de 2012 se solicitó mediante correo electrónico a la administración que se allegara al equipo auditor veintidós (22) convenios para inicial el objeto de la visita, concediendo un plazo de dos días hábiles para la entrega de la misma.

De los convenios solicitados llegaron en el término establecido 14 convenios.

El día lunes 13 de agosto de 2012, se reitero la solicitud de convenios a la administración, teniendo en cuenta el vencimiento de términos de la solicitud inicial, acción que hizo que en cuatro (4) ocasiones posteriores se entregará al equipo auditor la información restante.

Se sustento por parte de la administración que el convenio 1363 de 2010 no se entregaría a la Contraloría por ser un convenio en el que participaron por adhesión, que

dirigió la Secretaría de Gobierno y que se encontraba en proceso de liquidación por parte de ellos.

Además de la demora en la entrega de información, mediante radicado 00110-815-009959 del 14 de agosto de 2012, se solicitó al IPES *“...se informe por medio escrito y magnético, el estado a la fecha de los convenios interadministrativos suscritos por el IPES correspondientes al periodo 2007 a 2012, de acuerdo con la Auditoría Especial adelantada por la Oficina Asesora de Control Interno...”* concediendo un término de dos (2) días para dar respuesta.

De esta última solicitud la administración dio respuesta el día 21 de agosto mediante oficio con referencia SJC 3007-2012, así:

“()...Con el fin de atender su requerimiento, se anexa en tres (3) folios y medio magnético, la información referente a los Convenios Interadministrativos suscritos entre el periodo comprendido entre el 2008 y el 2012, reportado en el Sistema SIAFI Soporte Inteligente Administrativo Financiero Institucional.

De acuerdo a su solicitud, se remite en forma oficial copia de la respuesta generada con radicado 00110-816-004924, a propósito de los convenios de asociación actualizados a la fecha...”

Al revisar la información allí contenida se observó que la administración no entregó la información en la forma y con los contenidos solicitados por el equipo auditor. Ya que solo se identificaron 14 registros de convenios generados por el SIAFI y se entregó a la Contraloría nuevamente el listado de convenios evaluados por la Oficina de Control Interno del 22 de mayo de 2012.

Razón por la cual se solicitó a la Oficina de Control Interno el mismo día que entregaran la información tal como la solicitó el equipo auditor.

Esta información se remitió a la Contraloría el día 22 de agosto nuevamente mediante el oficio con referencia ACI-0478-2012, esta vez con 98 registros del año 2007 al 2011.

Al no tener información consistente que permitiera a la Contraloría verificar la totalidad de convenios suscritos por el IPES para el periodo 2007-2011, se solicitó a la entidad realizar visita administrativa fiscal, con el fin de aclarar las dudas del ente de control frente a los convenios suscritos por el IPES.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Esta visita fue atendida el día viernes 24 de agosto de los corrientes en la Oficina de Control Interno. Como resultado de la misma, se entregó al ente de control una relación de convenios, así:

**CUADRO 11
RELACIÓN DE CONVENIOS CELEBRADOS POR EL IPES DEL 2007 AL 2011**

TIPO DE CONVENIO	NUMERO DE CONVENIOS	VALOR DE LOS CONVENIOS
ASOCIACION	41	\$ 11.810.505.465
INTERADMINISTRATIVOS	12	\$ 6.810.085.836
COMERCIALES	51	\$ 13.336.597.043
TOTAL	104	\$ 31.957.188.344

Fuente: información suministrada por el IPES, con base en solicitud hecha en la Visita Administrativa Fiscal del 24 de agosto de 2012. Consolidado equipo auditor.

**CUADRO No. 12
ESTADO ACTUAL DE LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR EL IPES DEL 2007 AL 2011**

TIPO DE CONVENIO	EJECUCION	LIQUIDADOS	APROBADOS
ASOCIACION	37	4	-
INTERADMINISTRATIVOS	11	1	-
COMERCIALES	47	2	2
TOTAL	95	7	2

Fuente: información suministrada por el IPES, con base en solicitud hecha en la Visita Administrativa Fiscal del 24 de agosto de 2012. Consolidado equipo auditor.

En esta última entrega se tiene un total de 104 registros de convenios, lo cual difiere de las dos solicitudes anteriores. Pero esta información tampoco es confiable ya al cruzarla con las entregas anteriores se evidenció que faltan registros, para el ejemplo el convenio 3416 de 2007.

Así las cosas, la Contraloría de Bogotá encuentra información que difiere entre si cada vez que es solicitada al IPES.

En virtud de los hechos descritos el IPES trasgredió lo preceptuado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia; el artículo 3º de la Ley 489 de 1998; el artículo 2º de la Ley 87 de 1993; el artículo 34, numeral 1 y ss, el artículo 35 numeral 1 y ss de la Ley 734 de 2002.

Lo anteriormente descrito hace que los hechos ocurridos, sean atribuibles a la falta de una actuación adecuada por parte de la Oficina de Control Interno de la entidad.

No existe un sistema de información confiable que permita el correcto seguimiento a la ejecución, liquidación e históricos de los convenios suscritos por la entidad.

Falta de definición de roles en la actual estructura administrativa de la entidad, que impiden a las dependencias asumir con responsabilidad la asignación de funciones y seguimiento a los convenios suscritos por el IPES.

Como efecto a estas falencias detectadas no se puede hacer un correcto seguimiento a los convenios suscritos por el IPES, lo que trae como consecuencias que no se pueda establecer el número real de convenios, el valor de los mismos, su estado; tal como lo evidencio la Oficina de Control Interno en su auditoría interna del primer semestre del 2012.

Valoración de la respuesta

De acuerdo con la respuesta dada por la administración se destaca: *“En este punto es importante enunciar nuevamente lo ya manifestado mediante el oficio SJC- 3070 de 2012 dirigido al Doctor **CARLOS ANDRES FAJARDO** “(...), sin embargo no fue posible cumplir con el tiempo estipulado por la contraloría para entregar todas las carpetas, teniendo en cuenta que muchas de ellas se encontraban en el archivo central de la Entidad y por lo dispendioso de la búsqueda no era de fácil acceso las carpetas, la labor de solicitud se realizo con la diligencia del caso y a medida que las mismas eran remitidas a la oficina principal del IPES, se allegaban a la contraloría.”*

Se acepta parcialmente la respuesta de acuerdo con lo manifestado por el IPES, así mismo entendiendo la actuación en simultánea que tuvo el IPES frente a diversos equipos auditores.

En lo que respecta a:

“...la Subdirección Jurídica y de Contratación y la Oficina Asesora de Control Interno, en ningún momento han entregado información errónea o distorsionada al ente de control, así mismo estas áreas han hecho el respectivo seguimiento a cada uno de los convenios suscritos y se ha dado la voz de alerta sobre los términos de liquidación de los mismos, también se ha sugerido al Director del IPES las medidas respectivas, tal como consta en el informe entregado al Director y del cual el equipo auditor tiene pleno conocimiento, ya que la carpeta con los soportes correspondientes se encuentra en manos de dicho equipo.”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No se acepta, ya que se entiende la acción de la Oficina de Control Interno y la Subdirección Jurídica respecto al seguimiento que han adelantado frente a los convenios. Pero es responsabilidad de la administración entregar al ente de control en los términos y en la forma solicitada, siempre y cuando la solicitud sea precisa, concisa y coherente la información que se solicita en cumplimiento del control fiscal. Lo cual a través del desarrollo de la visita fiscal queda evidenciado no se cumplió.

Por tanto, se acepta parcialmente la respuesta de la administración, se corrige la descripción del origen del hallazgo y este se mantiene administrativo con incidencia disciplinaria.



3 ANEXOS

3.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	5	NA	2.1 2.2 2.3 2.4 2.5
FISCALES	3	\$314.555.109 \$40.438.109 \$167'752.721	2.1 2.2 2.4
DISCIPLINARIOS	5	NA	2.1 2.2 2.3 2.4 2.5
PENALES	0	NA	NA

NA: No aplica.

Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoria; es decir, incluye fiscales, disciplinarios, penales y los netamente administrativos.