



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

## INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 268

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL– IPES

Período Auditado 2012 - 2015

DIRECCIÓN SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y  
TURISMO

Bogotá D.C., septiembre 2015



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL –IPES–

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Directora sectorial	Patricia Benítez Peñalosa
Asesor	Gabriel Hernán Méndez Camacho
Gerente	Gregorio Rodríguez Ordoñez
Equipo de Auditoría	Ligia Helena Medina Pinzón Pedro José Raigoso Cárdenas Lidia Rubiano Ruíz



## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	8
3.1 Hallazgo Administrativo por la falta de control y no cumplimiento al Reglamento Interno de la REDEP. ....	11
3.2 Hallazgo Administrativo por la cartera morosa .....	14
3.3 Hallazgo Administrativo por falta de acciones de gestión que no permiten la asignación de quioscos y el beneficio a los vendedores informales .....	15
3.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por liquidación de contrato de interventoría previo a liquidar el contrato de mantenimiento objeto de supervisión. ....	17
4. OTROS RESULTADOS .....	20
4.1 Derecho de Petición AZ- 265 -15 .....	20
4.2 Derecho de Petición. DPC 776-15 .....	20
5. ANEXO .....	22
5.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS .....	22



## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C

Doctor

**FREDDY CAMILO GÓMEZ CASTRO**

Director IPES

Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Instituto para la Economía Social - IPES-, vigencia 2012-2015, a través de la evaluación de los principios de eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de la gestión en el área actividad o proceso examinado.

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

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

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



## CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoria adelantada conceptúa que la gestión en las políticas, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados presentan deficiencias que pueden afectar los principios de la gestión fiscal de eficiencia y eficacia.

De la contratación suscrita para las vigencias 2012-2015, por valor de \$767.1 millones, se seleccionó una muestra de seis (6) contratos por valor \$425.1 millones que equivale al 55% del total de la contratación para este período, del Proyecto 725 “Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular”, en lo concerniente a la Meta 3 “Vincular 22.680 vendedores informales a procesos productivos de la economía popular”, centrando la muestra a los 304 quioscos (608 módulos), asignados a vendedores informales.

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoria de desempeño denominada “Evaluación de la gestión frente a los módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales y la población víctima del conflicto”, y la muestra de contratación seleccionada, contratos 514-2012, 2072-2013, 257-2014, 83, 220 y 102 de 2015, y luego de efectuada la valoración del proyecto 725, se encontró que éste presenta deficiencias en el proceso de su ejecución.

Desde el punto de vista de la gestión, la Entidad presenta deficiencias en los mecanismos de gestión de cobro para la recuperación de la cartera, como tampoco incentiva la cultura de pago que permita el cobro eficaz de los dineros adeudados por los beneficiarios de los puntos de venta.

Además, la falta de gestión, seguimiento y control, por parte de la administración provocan el abandono, subutilización y no uso de los módulos, situación que incide en que el vendedor informal no se está beneficiando de ese programa y por el contrario se continúe con la invasión del espacio público.

El IPES celebró el contrato de mantenimiento 1477 de 2011 con la firma SOCODA, que aún no ha sido liquidado y para realizar la interventoría, suscribió el contrato No. 514-2012 con el CONSORCIO IPES 2012, el cual se liquidó el 25 de marzo de 2015.

Revisados los documentos de los contratos descritos, se evidenció que el contrato de interventoría fue liquidado sin que se liquidara el contrato de mantenimiento, dado que la interventoría debe verificar el cumplimiento y ejecución de las actividades del contratista hasta finalizar y liquidar el contrato principal, lo cual se presentan por falta



de control y seguimiento a la ejecución, terminación y liquidación de los contratos por parte de la administración.

En visita realizada por la Contraloría a los quioscos de venta, se evidenció que de 464 módulos ocupados, 135 se encontraron cerrados después de las 10:00 de la mañana, los beneficiarios no cumplen estrictamente con el horario establecido para realizar sus actividades comerciales en el interior del Punto de Venta; así mismo, se evidenció deterioro al interior y exterior del mobiliario urbano, dado que los quioscos se encuentran rayados con marcador indeleble y cubiertos de publicidad, algunos de ellos con el mecanismo de seguridad violentados, situación que genera contaminación visual, ambiental y riesgo en la conservación de alimentos.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

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

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

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

Atentamente,

**PATRICIA BENITEZ PEÑALOSA**

Directora Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo



## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La auditoría se orientó a la evaluación de la gestión del IPES, específicamente respecto a los módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales, del Programa Red Pública de Prestación de Servicios a Usuarios del Espacio Público - REDEP-, y la población víctima del conflicto en el presente plan de desarrollo 2012-2016.

Se realizó operativo los días 3 a 5 de agosto de 2015, para visitar 559 módulos que corresponden al 92%, de los 608 módulos del programa, con el objeto de verificar el estado de ocupación y mantenimiento de los quioscos, ubicados en las localidades de Chapinero, Candelaria, Antonio Nariño, Santafé y Mártires.

Así mismo, de la contratación suscrita para las vigencias 2012-2015, por valor de \$767.1 millones, se seleccionó una muestra por valor \$425.1 millones que equivale al 55% del total de la contratación para este período, como se detalla a continuación:

Cuadro 1  
Muestra Contratos Evaluados

			Valor en millones
CONVE	CONTRATIST	OBJETO	VR
514-2012	Consortio IPES 2012	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera al contrato 1477 de 2011 que busca realizar el mantenimiento preventivo y correctivo a las instalaciones físicas y equipos electromecánicos de los puntos de encuentro y módulos de venta – quioscos- de la REDEP, así como adelantar las obras de adecuación necesarias para la reubicación de los módulos de venta de las localidades de Mártires y Antonio Nariño así como las programadas en desarrollo de las actividades institucionales del proyecto REDEP del IPES	67.4
2072-2013	Sistema Estructural Monolítico	Realizar el mantenimiento preventivo y correctivo a las instalaciones físicas y equipos electromecánicos de los puntos de encuentro y los módulos de venta – quioscos – de la REDEP, así como adelantar las obras de adecuación necesarias para la reubicación de los módulos de venta que la entidad programe en desarrollo de las actividades institucionales del proyecto REDEP del IPES.	262.7
257-2014	CSI Construcciones, Servicios e Ingeniería E.U	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, legal al contrato No. 2072 de 2013, que tiene por objeto realizar el mantenimiento preventivo y correctivo a las instalaciones físicas y equipos electromecánicos de los puntos de reencuentro y módulos de venta –quioscos- de la REDEP, así como adelantar las obras de adecuación necesarias para la reubicación de los módulos de venta que la entidad programe en desarrollo de las actividades institucionales del proyecto REDEP del IPES.	50.9
83-2015	Jair Armando Mora Díaz	Prestación de servicios como técnico de la Subdirección de Gestión, redes sociales e informalidad en el proceso de recuperación, seguimiento y control de módulos del programa REDEP.	16.0
220-2015	Robinson Eugenio Mendoza Amaya	Prestación de servicios como técnico de la Subdirección de Gestión, redes sociales e informalidad en el proceso de recuperación, seguimiento y control de módulos del programa REDEP.	14.4
102-2015	Virginia Guzmán	Prestación de servicios como apoyo a la Subdirección de Gestión, redes sociales e informalidad en las diferentes actividades de divulgación, asistencia técnica, capacitación y que promuevan el emprendimiento a los beneficiarios de las alternativas comerciales y que le permitan incrementar la productividad en los diferentes puntos administrados por el IPES.	13.5
<b>TOTAL</b>			<b>425.1</b>

Fuente: relación de contratación suministrada por el IPES vigencia 2012-2015. Con corte a 30 de marzo 2015

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El proyecto 725 "Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular", dentro del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, para su ejecución se implementaron 3 metas, así: 1: "Incubar, crear o fortalecer 6.000 unidades productivas incubadas, creadas o fortalecidas de la economía popular"; 2: "Incubar, crear o fortalecer 4.000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia armada"; 3: "Vincular 22.680 vendedores informales a procesos productivos de la economía popular".

Los recursos del proyecto 725 son utilizados para el cumplimiento de las 3 metas programadas dentro del Plan de Acción del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, cuenta con un presupuesto como se observa en el cuadro 2:

Cuadro 2  
Presupuesto asignado proyecto 725

Valor en millones

Vigencias	Total Presupuesto asignado	Total presupuesto comprometido	Porcentaje de ejecución (%)
2012	9.230.7	8.461.7	91.66
2013	24.860.7	22.138.2	89.04
2014	28.315.6	27.001.8	95.36
2015	25.453.9	(junio) 11.213.4	44.05
<b>TOTAL</b>	<b>87.860.9</b>	<b>68.815.1</b>	<b>78.32</b>

Fuente: Ejecuciones presupuestales de las vigencias 2012 a 30 de junio 2015 - IPES

Como se evidencia en el cuadro 2, durante la ejecución del proyecto, esto es del 2012 a junio 30 de 2015, se asignó un presupuesto total por valor de \$87.860.9 millones, de los cuales se han ejecutado \$68.815.1 millones, que corresponden al 78.32%.

La auditoría se centró en la evaluación de la meta 3 "vincular 22.680 vendedores informales a procesos productivos de la economía popular", orientando la auditoría a los 304 quioscos (608 módulos) asignados a vendedores informales como se describe en el Plan de Acción 2012-2016, en el cuadro 3:

Cuadro 3  
Análisis meta No. 3 a 31 de marzo de 2015- Proyecto 725 vigencias 2012-2015

Valor en millones

	2012		2013		2014		2015		2012-2015	
	Ejecutado	%	Ejecutado	%	Ejecutado	%	Ejecutado	%	Total ejecutado	Total porcentaje
<b>Magnitud</b>	4.159	100	5.768	92.21	6.051	115.26	3.576	67.70	19.554	86.22
<b>Recursos</b>	6.053	92.68	10.119	81.86	11.610	92.87	1.715	12.42	29.497	36.26

Fuente: Plan de Acción 2012-2016 con corte 31 marzo 2015 suministrado por el IPES

La meta física se encuentra cumplida en un 86.22%, en lo que corresponde a todas las actividades de la meta 3 (puntos comerciales, quioscos, puntos de encuentro, mecató social, ferias temporales y zonas de transición y espacios análogos), en lo



referente a los 304 quioscos (608 módulos), corresponden al 2.68% de la meta, su aporte a la meta es del 1.89%, que corresponde a 464 beneficiarios que ocupan módulos, mientras que 144 módulos están desocupados.

De otra parte, los 304 quioscos fueron entregados por el DADEP y el IDU al IPES para su administración y operación permanente, mediante los siguientes convenios:

**Convenio 005 celebrado el 29 de octubre de 2007 con el DADEP**, cuyo objeto fue *“El DADEP transfiere de manera definitiva al IPES 154 módulos de venta que constituyen la fase 1 de la REDEP para su operación como formato comercial y de servicios de la REDEP”*. Los módulos a que hace referencia están ubicados en la zona del sector centro de Bogotá, perteneciente a las localidades de Santafé y Candelaria.

La cláusula cuarta establece *“VALOR DEL CONVENIO: el presente convenio es de carácter gratuito y no causa contraprestación económica o valor alguno entre las partes”*

Estos 154 módulos fueron construidos mediante contrato de obra No. 112 de 2007 celebrado entre el DADEP y la firma SOCODA Ltda., por valor de \$5.205.2 millones.

**Convenio 017 suscrito el 4 de diciembre de 2008**, con el objeto de *“Entregar al IPES 150 módulos (sic) de venta que constituyen la fase 1 de la REDEP para su administración y operación permanente como formato comercial y como servicios de la REDEP”*. El valor del convenio es de carácter gratuito y no causa contraprestación económica entre las partes.

Los 150 quioscos, cada uno con 2 módulos, fueron construidos mediante el contrato de obra No. 142 de 2007, suscrito entre el IDU y la sociedad SOCODA, por valor de \$5.240.4 millones, instalados en las localidades de Chapinero y Antonio Nariño, donde cada quiosco le costó al Distrito \$34.5 millones.

De acuerdo a lo anterior, y para el cumplimiento de la Meta 3 *“Vincular 22.680 vendedores informales a procesos productivos de la economía popular”*, se programaron las siguientes actividades: participación de los quioscos 608 módulos, puntos comerciales, puntos de encuentro, mecató social, ferias temporales y zonas de transición y espacios análogos.

La auditoría de desempeño se centró en los 304 quioscos (608 módulos) asignados a vendedores informales y población víctima del conflicto.

Para participar en la asignación de módulos, el IPES estableció unos requisitos que se deben cumplir por parte de los vendedores informales:



- Ser vendedor informal registrado en la localidad en la cual se ofrece el programa REDEP.
- Ser ciudadano (a) colombiano (a) en ejercicio, que tenga capacidad legal para obligarse, de acuerdo con lo señalado en el artículo 1502 del Código Civil o residente extranjero con permiso de trabajo.
- No contar con ningún tipo de pensión reconocida, ni disfrutar de sueldo de retiro de las fuerzas militares o de policía.
- No percibir ningún tipo de renta derivada de arrendamientos, rentista de capital o cualquier otra fuente de recursos económicos.
- Una sola persona por núcleo familiar.
- Saber leer, escribir y manejo de las cuatro operaciones matemáticas básicas (suma, resta, división y multiplicación).
- No estar disfrutando de otra alternativa comercial de generación de ingresos ofrecidos por el IPES.
- No ser deudor del IPES en otra alternativa comercial o servicio, en el cual se deba pagar derecho de uso.
- No estar inhabilitado para contratar con el Estado.

La adjudicación del módulo se realiza mediante sorteo, no existiendo excepción alguna para evadir este procedimiento.

#### RESULTADOS VISITA DE CAMPO EFECTUADA A LOS QUIOSCOS

Con el fin de establecer el estado, cumplimiento, funcionamiento y clase de población, se llevó a cabo visita de campo los días 3 a 5 de agosto de 2015, a 559 módulos, equivalente al 92% de los 608, aplicándose una encuesta al beneficiario, la cual arrojó, entre otros, el siguiente resultado:

- Con relación a la población beneficiada con este programa se estableció lo siguiente:

Cuadro 4  
Tipo de Población

Número de beneficiarios	Clase de población
11	Vendedor Informal Víctimas del conflicto armado
2	Vendedor Informal LGTBI
5	Vendedor Informal LGTBI discapacitados
2	Vendedor Informal Indígenas
2	Vendedor Informal Negro mulato
427	Vendedores Informales (cabezas de familia y vendedores ambulantes de tradición)
15	Vendedor Informales con Discapacidad
464	Total

Fuente: Base de datos suministrada por el IPES y verificada por el equipo auditor mediante encuesta realizada a los beneficiarios en visita de campo.



Como se observa, en el cuadro 3, la mayor parte de la población beneficiada con el programa REDEP, corresponden a vendedores informales que han ejercido esta labor durante toda su vida y de generación en generación. En lo que respecta a la participación de las víctimas del conflicto armado en la población beneficiada, solo 11 personas han salido favorecidas.

- Se verificó que por el uso y aprovechamiento de estos módulos, los beneficiarios pagan una cuota que oscila entre \$11.000 y \$13.800 mensuales, evidenciándose además que 84 usuarios del programa manifestaron encontrarse en mora, debido a, entre otras razones, la competencia de vendedores informales en chazas y carretas, quienes venden los mismos productos.
- En la visita se evidencian quioscos cerrados, e indagando con los vecinos, manifestaron que no han sido utilizados durante un tiempo prolongado.

### 3.1 Hallazgo Administrativo por la falta de control y no cumplimiento al Reglamento Interno de la REDEP.

En visita realizada por la Contraloría entre el 3 y el 5 de agosto de 2015, se evidenció que de 464 módulos ocupados, 135 se encontraron cerrados después de las 10:00 de la mañana, los beneficiarios no cumplen estrictamente con el horario establecido para realizar sus actividades comerciales en el interior del Punto de Venta, las cuales deben efectuar jornadas continuas ordinarias de 7:00 a.m. a 8:30 p.m. de lunes a sábado, y de 7:00 a.m. a 5:00 p.m. los días domingos y festivos., entre otros los siguientes:

Cuadro 5  
Módulos Ocupados y Cerrados

1A	2B	3B	19A	19B	29A	30B	32A
32B	37A	37B	38B	39 <sup>a</sup>	47A	52B	53B
55A	55B	56A	57A	60 <sup>a</sup>	60B	65B	73B
75B	84A	87A	87B	88B	91A	91B	95B
96A	98B	101A	103A	108B	111A	117A	120A
120B	122A	122B	129A	130B	132A	142A	142B
143A	143B	150B	153A	155B	157B	158A	159A
159B	160B	161A	162B	163 <sup>a</sup>	164B	165B	167A
167B	169B	170A	170B	171B	172A	177B	179A
181A	181B	185A	186A	186B	192A	203B	205A
205B	208A	210A	214A	214B	215A	223A	226A
226B	232A	236B	237A	255B	261B	268A	270A
270B	272A	284A	291A	292B	295A	301A	

Fuente: Base de datos suministrada por la entidad y visita realizada por el grupo auditor

Aunado a lo anterior, los siguientes módulos tienen mora en el pago por el uso y aprovechamiento económico del mobiliario urbano.

Cuadro 6



Módulos Ocupados y Cerrados con Cartera Morosa

Módulo	Vr. Mensual Arriendo	Valor Adeudado por el Uso y Aprovechamiento (\$)	Edades (Días de mora)
19A	12.850	51.000	129
29A	13.000	382.900	979
30B	12.400	542.350	1.320
32B	12.600	80.640	180
37A	13.000	603.400	1.950
37B	12.600	486.240	1.218
38B	12.750	467.836	1.145
39A	13.000	192.250	467
47A	12.250	181.000	401
53B	11.750	400.200	1.050
55A	12.750	152.800	392
55B	13.060	127.675	300
57A	13.360	508.870	1.203
65B	12.750	289.650	699
84A	13.000	603.400	1.458
98B	13.050	90.135	210
108B	12.100	418.910	1.345
111A		268.450	2.480
117A	12.000	85.350	180
122B	13.050	392.550	949
142B	11.880	721.160	1.920
143A	13.000	177.317	420
150B		116.000	1.763
153A	13.000	226.100	496
158A	11.500	383.450	1.022
159B	11.600	429.640	1.140
162B	11.950	153.550	405
163A	11.550	160.900	393
165B	11.900	786.770	1.980
167B	12.400	147.366	360
169B	11.500	376.250	1.706
170B	13.500	98.050	240
171B	11.700	234.000	633
179A	11.500	141.600	392
185A	12.850	60.175	120
186A	13.200	348.950	823
186B	13.200	309.700	763
205A	12.040	145.480	375
214A	13.050	497.000	1.140
215A	12.400	284.300	700
237A	13.250	83.000	210
255B	12.040	60.200	491
261B	13.050	502.350	1.140
268A	13.500	387.150	910
270A	11.500	135.050	380
295A	13.000	597.050	1.380

Fuente: Base de datos entregada por la entidad y verificada en la visita de campo realizada por el equipo auditor septiembre 2015

En la visita se logró establecer el deterioro al interior y exterior del mobiliario urbano, dado que los quioscos se encuentran rayados con marcador indeleble y cubiertos de publicidad, algunos de ellos con el mecanismo de seguridad violentados, puesto que se hurtan los candados, invasión de roedores, aunado a que se encontró que el



quiosco (módulos 227 A y 227) está averiado, sin que se cuente con contrato de mantenimiento.

Esta situación genera contaminación visual, ambiental y riesgo en la conservación de alimentos.

Lo anterior, transgrede lo establecido en los literales a), b), c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los numerales 9 y 10 del artículo 3º Resolución IPES 370 de 2011, por falta de control y gestión por parte del IPES al seguimiento de los deberes y obligaciones de los beneficiarios.

Esta situación genera incumplimiento de los objetivos trazados por la Red Pública de Prestación de Servicios a Usuarios del Espacio Público, como es entre otros: el de mejorar la calidad de vida de los vendedores informales, potenciar los ingresos y cumplir con el pago de acuerdo a lo reglado en los contratos de uso y aprovechamiento del mobiliario urbano y en el Reglamento Interno de la REDEP.

### **Valoración de la respuesta**

La Entidad señala, que si bien existe un horario establecido en la Resolución DG 370 de 2011, para desarrollar la actividad de ventas en los quioscos, algunos de estos se encuentran ubicados en lugares donde las ventas se dan en horas de la tarde, como es el caso de la Localidad Antonio Nariño y por lo tanto no se da estricto cumplimiento al horario establecido en el reglamento.

Así mismo manifiesta, que si bien no cuenta con contrato de mantenimiento en ejecución, a través de los que ha celebrado ha efectuado las respectivas actividades que permitieran garantizar el funcionamiento de los quioscos. Finalmente aduce que está estudiando otra alternativa que le permita a través de la articulación con el sector privado el intercambio de mantenimiento de los quioscos por publicidad.

Como puede observarse, el mismo sujeto de control acepta que no se da de manera estricta el horario establecido en el reglamento interno de funcionamiento de la REDEP, ya que depende de horarios de ventas y mercadeo. No obstante, lo que se verifica en la visita de campo, es que se subutilizan los módulos, no se implementan mecanismos de promoción y acompañamiento a los vendedores para lograr y garantizar una mejora real de ingresos y en muchos casos se evidenció el mal aspecto de los quioscos por falta de mantenimiento.

Por lo anterior, no se acepta la respuesta dada por el sujeto de control, se configura el hallazgo administrativo y se debe incluir en el Plan de Mejoramiento de la Entidad

### 3.2 Hallazgo Administrativo por la cartera morosa

Se evidenció que el estado de cartera de los quioscos administrados por el IPES a junio 30 de 2015, presenta cartera morosa mayor a 91 días y hasta 2.490 días por valor de \$78.071.779, como se detalla en el cuadro 8:

Cuadro 7  
Cartera Morosa Mayor a 91 días con corte a 30 de junio de 2015  
Valor en pesos

Días de mora	N° de beneficiarios	Valor
91-360	105	6.774.209
361-720	50	7.445.846
721-2490	249	63.699.794
Saldo	14	151.931
TOTAL	418	\$78.071.779

Fuente: Información suministrada por Tesorería del IPES a junio de 2015

Como se observa en el comportamiento histórico de ésta, aumenta progresivamente tanto en monto como el número de usuarios, es así como ésta cartera refleja que 418 Usuarios, presentan mora entre 91 a 2.490 días, por valor de \$78.071.779.

249 beneficiarios, presentan mora entre 721 a 2.490 días de \$ 63.699.794.

Además, 70 beneficiarios del mobiliario urbano, tienen mora de más de 5 años, que asciende a \$28.097.359.

Por lo tanto, se transgrede lo establecido en el literal a, g, del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

La Entidad no presenta mecanismos de gestión de cobro para la recuperación de la cartera, como tampoco incentiva la cultura de pago que permita el cobro eficaz de los dineros adeudados por los beneficiarios de los puntos de venta, que teniendo un aprovechamiento económico del espacio público, no cumplen con su obligación de pagar.

Además, estos recursos no se reinvierten en el mantenimiento de los quioscos, generando como se constató en las visitas, se encuentran rayados, sucios y con publicidad en su exterior, generando contaminación ambiental y visual, dando un mal aspecto a la ciudad.

### Valoración de la respuesta

El IPES aduce que aplica mecanismos de gestión de cobro con el fin de recuperar la cartera, tales como elaboración de procesos y procedimientos, contactos telefónicos,



circularización a los deudores morosos, visitas para brindar alternativas de pago y depuración de cartera.

Lo evidenciado por este órgano de control es que a raíz y durante el transcurso de la ejecución de la presente auditoría, la entidad empezó a realizar acciones de cobro persuasivo y es así como el incremento sólo se muestra en los últimos cuatro meses (mayo a agosto 2015), así: mayo, -83.94%; junio, -48.03%; julio, 15.94% y agosto, 36.46%, es decir, este comportamiento histórico demuestra que a mayo y junio de año 2015, el incremento de cartera era negativo, solamente en julio y agosto de 2015 muestra una gestión que pasa a ser positiva con el 36.46%. Sin embargo, aún continúa siendo baja, teniendo en cuenta que es una cartera con vencimiento mayor a 5 años. En este sentido, es válido mencionar que según las estadísticas y gráficas presentadas en la respuesta por el sujeto de control, el incremento en el recaudo vigencia 2014-2015, obedece a la gestión se empezó a realizar en el segundo semestre del corriente año.

En consecuencia, no se acepta la respuesta, se configura el hallazgo administrativo y se debe incluir en el Plan de Mejoramiento de la Entidad.

### *3.3 Hallazgo Administrativo por falta de acciones de gestión que no permiten la asignación de quioscos y el beneficio a los vendedores informales*

En el transcurso de la auditoría se pudo establecer que en el programa Red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público – REDEP, de los 608 módulos, se encontraron 144 módulos desocupados, de los cuales 44 están en procesos judiciales para la recuperación, es decir, 100 módulos no están siendo usados como se evidenció en la visita de campo y confrontado con la base de datos de la Entidad, a 30 de agosto de 2015.

Igualmente se evidenció deficiencias en la Gestión de asignación de los módulos de venta, dado que desde la vigencia 2012, se han realizado 6 sorteos así:

En el año 2012, uno en agosto 30

En 2013, tres sorteos así, abril 30, septiembre 27 y octubre 30

En 2014, un sorteo en septiembre 12

En el año 2015, un sorteo el 13 de febrero.

Teniendo en cuenta que en visita administrativa fiscal realizada el 1º de septiembre del año en curso, se estableció que el Registro Individual de Vendedores Informales - RIVI-, cuenta con 180 personas inscritas que cumplen con la totalidad de requisitos para ser beneficiados con el programa.



La falta de seguimiento y control, así como la ausencia de gestiones por parte de la administración provocan el abandono y no uso de los módulos, situación que incide en que el vendedor informal no se está beneficiando de ese programa y por el contrario se continúe con la invasión del espacio público.

Por lo tanto, se transgrede lo establecido en el literal a, g, del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

### **Valoración de la respuesta**

El sujeto de control manifiesta que los módulos categorizados como desocupados (100), en su momento fueron adjudicados, y actualmente presentan las siguientes novedades:

43, están disponibles para sorteo, la Entidad reconoce que fueron sorteados pero a la vez devueltos por los beneficiarios por carecer de recursos económicos para la puesta en marcha de la alternativa; otros pese a ser puestos como disponibles para sorteo, los convocados no los han tomado y otros ingresaron recientemente como producto del ejercicio de recuperación por haber sido abandonados.

22, están asignados y pendientes de entregar, la Entidad informa que fueron asignados, pero serán entregados una vez los beneficiarios completen la documentación requerida para elaborar los contratos de uso y aprovechamiento económico.

4 módulos se encuentran en reparación por daños causados por accidente de tránsito vehicular, por actos vandálicos y mal uso de los beneficiarios.

24, corresponden a módulos trasladados de la Localidad Santafé a la Localidad de los Mártires, los cuales una vez se realice la conexión del servicio de energía eléctrica por parte de CODENSA, se procederá a la entrega para la puesta en funcionamiento de la alternativa por parte de los beneficiarios.

5 corresponden a mobiliario mal ubicado comercialmente, para lo cual adelantan registros de flujo peatonal, para la reubicación y 2 se adjudican cuando se realiza algún evento en la Plaza de los Artesanos, cuya ocupación depende de la duración de cada evento.

Evaluada la respuesta de la Entidad, confirman que cien (100) módulos se encuentran actualmente desocupados, de acuerdo con las razones expuestas, lo confirmado es que existe una deficiente gestión en la administración de estos módulos, como bien se observa han transcurrido más de 6 meses (febrero 2015)



desde la realización del último sorteo, hay pendientes por entregar, no se realizan reparaciones de manera oportuna, se reubican y no se adelanta con la prontitud requerida la nueva asignación, es decir, no se demuestra gestión para la pronta asignación de los módulos que pueden ser adjudicados. Por lo tanto se configura el hallazgo administrativo y se debe incluir en el Plan de Mejoramiento de la Entidad.

### *3.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por liquidación de contrato de interventoría previo a liquidar el contrato de mantenimiento objeto de supervisión.*

El IPES celebró el contrato de mantenimiento 1477 de 2011 con la firma SOCODA, cuyo objeto es: *“Realizar el mantenimiento preventivo y correctivo a las instalaciones físicas y equipos electromecánicos de los puntos de encuentro y módulos de venta – quioscos- de la REDEP, así como adelantar las obras de adecuación necesarias para la reubicación de los módulos de venta de las localidades de Mártires y Antonio Nariño, así como las programadas en desarrollo de las actividades institucionales del proyecto REDEP del Instituto para la Economía Social”,* el que inició el 6 de junio de 2012 y terminó el 11 de abril de 2013, el cual a la fecha aún no se encuentra liquidado.

Para realizar la interventoría, suscribió el contrato No. 514-2012 con el CONSORCIO IPES 2012, cuyo objeto es *“Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera al contrato No. 1477 de 2012 que busca realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones físicas y equipos electromecánicos de los puntos de encuentro, módulos de venta quioscos- de la REDEP, así como adelantar las obras de adecuación necesarias para la reubicación de los módulos de venta de las localidades Mártires y Antonio Nariño así como las programadas en desarrollo de las actividades institucionales del proyecto REDEP del Instituto para la Economía Social”,* por valor de \$67.4 millones y plazo de 7 meses contados a partir de la fecha establecida en el acta de inicio. Contrato que inicio el 6 de junio de 2012 y terminó el 5 de enero de 2013, siendo liquidado el 25 de marzo de 2015.

Revisados los documentos de los contratos descritos, se evidenció que el contrato de interventoría fue liquidado sin que se liquidara el contrato de mantenimiento, dado que la interventoría debe verificar el cumplimiento y ejecución de las actividades del contratista hasta finalizar y liquidar el contrato principal.

Así las cosas, se presenta una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por liquidar anticipadamente el contrato de interventoría, cuando una de las obligaciones del interventor consiste en aprobar la liquidación del contrato de mantenimiento No. 1477 de 2011, generando la imposibilidad a la administración de exigirle al interventor el cumplimiento de dicha función, toda vez que ya se encuentra terminado y liquidado el contrato de interventoría.



Los hechos descritos se presentan por falta de control y seguimiento a la ejecución, terminación y liquidación de los contratos por parte de la administración, lo cual conlleva al incumplimiento de disposiciones generales, puesto que se genera incertidumbre en el cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales.

Por lo anterior, se transgrede lo establecido en los numerales 2, 10 y 15 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, dado que no se cumplió con la debida diligencia, eficacia en el servicio encomendado. Así mismo vulnera lo establecido en los literales a), b), f) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

### Valoración de la respuesta

El sujeto de control señala, que se inhibe de contestar esta observación, en razón a que las carpetas contentivas del contrato 1477 de 2011 se encontraba en custodia de la Contraloría, y que por lo tanto no es dable admitir la objeción o allanarse a las observaciones.

La entidad con el argumento no justifica el no dar respuesta a la observación, toda vez que la auditoría se desarrolla en la misma sede y los documentos están disponibles en el momento que sean requeridos y el sujeto en ningún momento realizó solicitud de dicha documentación.

Así mismo, aduce la Entidad, que no es claro por qué se genera una observación administrativa con posible incidencia disciplinaria cuando al momento de radicar el informe preliminar el ente de control no tenía en su poder el expediente contractual que soportara las observaciones. Cuestionamiento que no es dable afirmar debido a que la observación se realiza respecto del contrato de interventoría.

Al respecto es importante señalar, que en acta de visita administrativa, llevada a cabo el 31 de agosto de 2015, el Supervisor del mencionado contrato manifestó: **“PREGUNTADO:** *Sírvase informar la razón por la cual el contrato de interventoría No. 514 de 2012 ya se encuentra liquidado, sin que el contrato principal de mantenimiento No. 1477 de 2011 aún no ha sido liquidado.* **CONTESTO:** *El contrato 1477 cuenta con un acta de terminación de las obras, donde quedó incorporado las observaciones pertinentes que debía subsanarse por parte del contratista para iniciar el trámite de liquidación (conexión al servicio de energía eléctrica por parte de la empresa CODENSA). Debido a lo anterior, y entendiendo que es na situación ajena al contratista y al interventor, se estimó un tiempo aproximadamente de 4 meses para que CODENSA efectuara la conectividad de los respectivos módulos, cumplido este plazo se inició con el proceso de liquidación de los contratos 1477 de 2011 y 514 de 2012, atendiendo lo establecido en la minuta del contrato y en la normatividad de contratación pública. Se aclara que el contrato 514 de 2012 ya cuenta con un acta de liquidación legalizada pero aún se encuentra pendiente el pago de la liquidación respectiva, debido a que son recursos que corresponden a vigencias pasadas, los*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

*cuales ya se encuentran en denominación de "pasivo exigible". El contrato 1477 aún se encuentra pendiente la legalización del acta de liquidación y por consiguiente el pago del respectivo saldo". Es decir, la situación fue comprobada mediante acta suscrita con el supervisor.*

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento de la Entidad y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.



#### 4. OTROS RESULTADOS

El equipo auditor recibió insumos frente a inquietudes, quejas y reclamos de la ciudadanía, relacionados con el proyecto 725 “Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular”, en los siguientes aspectos:

##### 4.1 Derecho de Petición AZ- 265 -15

El peticionario solicita a la entidad se realice la reserva de los pasivos exigibles, del saldo del contrato de interventoría No.514 de 2012, suscrito entre el IPES y el CONSORCIO IPES 2012, sin que hasta la fecha ningún funcionario del IPES haya efectuado ninguna gestión al respecto.

Una vez realizada la indagación pertinente, la administración del ente auditado adujo que posterior al perfeccionamiento de liquidación del contrato se inició el trámite necesario para proceder a cancelar los saldos adeudados al CONSORCIO IPES 2012, una vez cumpla con los trámites y protocolos exigidos por la Secretaría de Hacienda Distrital para el pago de saldos de vigencias fenecidas o pasivos exigibles.

Que en el presupuesto 2015 a la fecha, por disposición de la Secretaría Distrital de Hacienda, no existe apropiación para atender este pago de pasivos exigibles de inversión fuente 12, razón por la cual se hace necesarios reconocer las obligaciones mediante acto administrativo y proceder a realizar los trámites pertinentes para efectuar un traslado presupuestal y posterior ordenar el pago.

Por esta razón a partir del acta de liquidación, el IPES elaboró el proyecto de Resolución sin número que a la fecha está para la firma del Director de la entidad, por medio de la cual reconocen unas obligaciones y se ordena efectuar los trámites respectivos para el pago con cargo al presupuesto de la vigencia 2015, en la cual incluye la cancelación del saldo de \$6.745.000 del contrato de interventoría 514 de 2012.

##### 4.2 Derecho de Petición. DPC 776-15

El peticionario solicita indagar sobre el manejo dado a los recursos de los vendedores por convenio con la Corporación Minuto de Dios.

Realizadas las indagaciones pertinentes, se pudo establecer que El Instituto para la Economía Social IPES, suscribió el Convenio de Asociación No. 1137 de 2013 con la Corporación Minuto de Dios, cuyo objeto es “(...) realizar fortalecimiento, impulso y/o



*creación empresarial de unidades productivas de la economía popular, así como del desarrollo de su potencial productivo”, se rigió por lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política y por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, que autoriza a las entidades del Estado, sea cual sea su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares para celebrar convenios con el fin de desarrollar actividades relacionadas con las funciones que la ley les asigna.*

En Diciembre de 2014, la Dirección de Desarrollo Económico, Industria y Turismo de la Contraloría de Bogotá, practicó auditoría Especial, PAD 2014, al Instituto de la Economía Social IPES, donde se revisó el mencionado convenio celebrado con la Corporación Minuto de Dios, donde se evidenciaron irregularidades que dieron como resultado la configuración de un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Finalmente, se estableció que el Instituto para la Economía Social no recibe recursos provenientes de ONGs internacional.



## 5. ANEXO

### 5.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	4		3.1 3.2 3.3 3.4
2. DISCIPLINARIOS	1		3.4
3. PENALES			
4. FISCALES			
TOTALES			