

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES

EVALUAR LA GESTIÓN DEL IPES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL  
SISTEMA DISTRITAL DE PLAZAS DE MERCADO.

CÓDIGO DE AUDITORÍA: 20

Período Auditado: 2016 - 2017

PAD 2018

DIRECCIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO

Bogotá D.C., Octubre de 2018

Juan Carlos Granados Becerra  
Contralor de Bogotá D.C.

Andrés Castro Franco  
Contralor Auxiliar

Pastor Humberto Borda García  
Director Sectorial

Rosalba González León  
Asesor 105-01

Jaime Acevedo  
Asesor 105-01

Equipo de Auditoría:

Fabio Armando Cárdenas Peña	Gerente 039-01
Gustavo Alfonso Mendieta Mendieta	Profesional Especializado 222-07
Humberto Cifuentes Osorio	Profesional Especializado 222-07
Dilia Esperanza Quintero Patiño	Profesional Especializado 222-05 (E)
Edgar Antonio Ruiz Soste	Profesional Universitario 219-03
Alexandra María Roldán Rodríguez	Profesional Universitario 219-03
Patricia Pardo Pardo	Profesional Universitario 219-03
José Óscar Ibáñez Daza	Contratista de Apoyo
Jorge Ernesto Vargas Benítez	Contratista de Apoyo

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>4</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....</b>	<b>7</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>10</b>
3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO .....	12
3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	13
3.2.1 Hallazgo administrativo por ineffectividad de la acción 1 correspondiente al hallazgo 3.1.2 de la Auditoría de desempeño Código 05, PAD 2017.....	15
3.2.2 Hallazgo administrativo por ineffectividad de la acción 1 correspondiente al hallazgo 3.1.3 de la Auditoría de desempeño Código 05, PAD 2017.....	15
3.3 GESTIÓN CONTRACTUAL.....	16
3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en el seguimiento y control, por parte del supervisor en la ejecución del Contrato 557 de 2017.....	16
3.3.2 Hallazgo administrativo por deficiencias de seguimiento y control por parte de la supervisión, en la ejecución del CPS No.282 de 2017.....	19
3.3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la publicación extemporánea o incompleta, en el SECOP, de la información de los contratos Nos. 317 de 2016 y 213; 248; 259; 263; 282 y 338 de 2017.....	20
3.3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia de la Gestión Fiscal en la ejecución del Convenio Interadministrativo 338 de 2017.....	23
3.3.5 Hallazgo administrativo debido a que la Subdirección Jurídica y de contratación no informó al supervisor de los Contrato 150 y 259 de 2017, mediante memorando radicado, el cumplimiento de requisitos de ejecución.....	26
3.3.6 Hallazgo administrativo por el incumplimiento de la gestión documental en los contratos 213 y 482 de 2017.....	26
3.3.7 Hallazgo administrativo por ajustar los pagos del contrato 213 de 2017 para dar cumplimiento al PAC.....	29
3.3.8 Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, por el reconocimiento de hechos cumplidos con recursos adicionados al CPS No. 046 de 2017.....	31
3.3.9 Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria por no aplicar los controles para salvaguardar los documentos del contrato de prestación 046-2017.....	34
<b>4. OTROS RESULTADOS.....</b>	<b>36</b>
4.1 PROPOSICIÓN No. 448 DE 2018 .....	37
4.2 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL .....	37
<b>5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.....</b>	<b>39</b>

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

### CÓDIGO DE AUDITORÍA 20

Bogotá D.C.

Doctora  
MARÍA GLADYS VALERO VIVAS  
Directora  
Instituto Para la Economía Social  
Código Postal 110221  
Calle 73 No. 11-66  
Ciudad.

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

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, vigencias 2016 y 2017, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la Administración del Sistema Distrital de Plazas de Mercado, en desarrollo del proyecto 1041 *“Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado”*, del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*.

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 este Informe de Auditoría Desempeño, que contiene 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; la evaluación del sistema de

control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión del proyecto auditado, no cumple con los principios de eficiencia, eficacia.

Con los recursos asignados al Proyecto 1041, en los años 2016 y 2017, se suscribieron doscientos veintiséis (226) contratos por \$21.397.695.570, de los cuales se tomaron para la muestra de auditoría dieciocho (18), por \$5.493.987.646, equivalentes al 25.7%, del total de la contratación relacionada con este proyecto.

Como resultado de la auditoría de desempeño adelantada, se presentaron las siguientes observaciones: a) Fallas de supervisión en la ejecución de Contratos; b) Falta de calidad en la información contractual; c) Incumplimiento por parte de la Subdirección Jurídica y de Contratación del procedimiento para informar al supervisor sobre el cumplimiento de los requisitos de legalización del contrato; d) Publicación extemporánea o incompleta de los documentos que se desprenden del proceso de contratación, en el SECOP; e) Deficiencias en Control Interno por incumplimiento en los procedimientos del Sistema de Gestión.

Así mismo, en virtud de los hallazgos establecidos por este Organismo de Control, frente al tema contractual ya descrito, se conceptúa de manera deficiente el control fiscal interno de la entidad.

## **PRESENTACION PLAN DE MEJORAMIENTO**

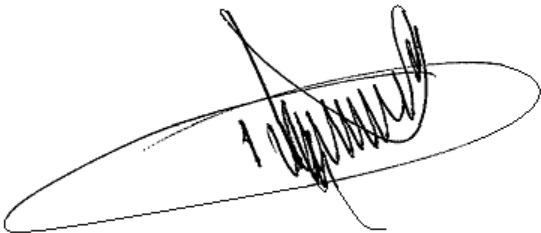
A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal, emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento 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 diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la Resolución

Reglamentaria 012 de 2018, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

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

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

Atentamente,



**PASTOR HUMBERTO BORDA GARCIA**  
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisó: Fabio Armando Cárdenas Peña –Gerente 039-01  
Elaboró: Equipo Auditor

## **2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA**

El propósito de la auditoría de Desempeño es verificar el cumplimiento de la gestión realizada por la Entidad en la Administración del Sistema Distrital de Plazas de Mercado, con los recursos asignados al proyecto 1041 *“Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado”* del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*.

Al respecto, se evaluó el cumplimiento de las metas del proyecto 1041, las cuales contemplan:

1. *“Administrar 19 Plazas de Mercado para mejorar la gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo”*.
2. *“Fortalecer 13 Plazas de Mercado, cultural, empresarial y/o comercialmente”*.

La auditoría igualmente, se propuso determinar si el proyecto auditado que desarrolla la entidad contribuyó al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así mismo, se aplicó el procedimiento vigente para evaluar el cumplimiento de las acciones abiertas del Plan de Mejoramiento y cuyo plazo de ejecución venció el 31 de agosto de 2018.

De otra parte, se tuvo en cuenta como insumo de auditoría, la Proposición No. 448 – 18: aprobada por la Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público del Concejo de Bogotá D.C., en el tema *“Plazas de Mercado en el Distrito”* y en el marco de las competencias atribuidas por el Artículo 79, del Acuerdo 257 de 2006, el cual establece las funciones del Instituto para la Economía Social, y la misión definida por la entidad, la cual consiste en: *“Aportar al desarrollo económico de la ciudad mediante la oferta de alternativas de generación de ingresos a la población de la economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento y fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas, así como administrar y desarrollar acciones de fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”*.

En esta Auditoría de Desempeño, se auditaron contratos y/o convenios aún no evaluados en auditorías anteriores, suscritos, terminados y/o liquidados en las vigencias 2016 y 2017, con cargo a los recursos del Proyecto 1041, los cuales se relacionan a continuación, así:

**Cuadro No. 1: Muestra Evaluación Gestión Contractual**

En pesos

Ítem	No. de Contrato	Tipo de Contrato	Objeto	Valor	Alcance	Justificación de la Selección
1	237-2016	Servicios profesionales	Personal Contratado Para Apoyar Las Actividades Propias De Los Proyectos De Inversión Misionales De La Entidad	\$ 44.100.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
2	317-2016	Interadministrativos	Apoyo para el Emprendimiento Empresarial del Sector Informal y de los Comerciantes de las Plazas Distritales de Mercado	\$ 365.000.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
3	46-2017	Servicios de transporte	Adquisición de Servicios de Transporte Para Apoyar El Desarrollo De Las Labores De Los Proyectos De La Entidad	\$ 257.004.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
4	120-2017	Servicios profesionales	Personal Contratado Para Apoyar Las Actividades Propias De Los Proyectos De Inversión Misionales De La Entidad	\$ 59.535.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
5	150-2017	Servicios profesionales	Personal Contratado Para Apoyar Las Actividades Propias De Los Proyectos De Inversión Misionales De La Entidad	\$ 30.000.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
6	213-2017	Contrato interadministrativo	Adquisición De Hardware y/o Software	\$ 189.360.340	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
7	248-2017	Servicios profesionales	Personal Contratado Para Apoyar Las Actividades Propias De Los Proyectos De Inversión Misionales De La Entidad	\$ 36.301.650	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
8	259-2017	Servicios profesionales	Personal Contratado Para Apoyar Las Actividades Propias De Los Proyectos De Inversión Misionales De La Entidad	\$ 30.800.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
9	263-2017	Servicios profesionales	Personal Contratado Para Apoyar Las Actividades Propias De Los Proyectos De Inversión Misionales De La Entidad	\$ 30.800.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
10	282-2017	Servicios profesionales	Prestación de servicios profesionales de asesoría a la subdirección de emprendimiento, servicios empresariales y comercialización en los asuntos jurídicos tendientes a la formalización y recuperación de espacios en las plazas de mercado distritales administradas por el	\$ 56.595.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del Proyecto.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Ítem	No. de Contrato	Tipo de Contrato	Objeto	Valor	Alcance	Justificación de la Selección
			Instituto para la Economía Social - IPES			
11	283-2017	Servicios profesionales	Personal Contratado Para Apoyar Las Actividades Propias De Los Proyectos De Inversión Misionales De La Entidad	\$ 27.090.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
12	297-2017	Otros suministros	Adquisición De Materiales Y Suministros Para Los Proyectos De La Entidad	\$ 29.647.800	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
13	298-2017	Otros suministros	Adquisición De Materiales Y Suministros Para Los Proyectos De La Entidad	\$ 20.643.200	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
14	338-2017	Servicios de comunicaciones	Adquisición De Servicios Para La Imagen Institucional	\$ 40.000.000	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
15	467-2017	Contrato de obra	Reparación, conservación y mejoramiento de infraestructura física de las plazas de mercado	\$3.621.480.593	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica. (Fase precontractual y parcial de ejecución)	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
16	482-2017	Consultoría en interventoría	Reparación, conservación y mejoramiento de infraestructura física de las plazas de mercado	\$ 395.583.800	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica. (Fase precontractual y parcial de ejecución)	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
17	543-2017	Servicios de capacitación	Adquisición de Servicios Para el PIGA de Los proyectos	\$ 34.958.676	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
18	557-2017	Compraventa de bienes muebles	Apoyo para el Emprendimiento Empresarial del Sector Informal y de los Comerciantes de las Plazas Distritales de Mercado	\$ 225.087.587	Establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica	Se tomó como criterio: Terminados y/o liquidados, mayores valores e impacto en las metas del proyecto.
<b>VALOR TOTAL DE LA MUESTRA</b>				<b>\$5.493.987.646</b>		

Fuente: Relación de la Contratación del Proyecto 1041 - Radicado IPES No. 00110-816-017505

El Plan de Auditoría, incluyó la evaluación del cumplimiento de las acciones abiertas del Plan de Mejoramiento, cuya fecha máxima de ejecución era al 31 de agosto de 2018.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El Proyecto 1041: *“Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de plazas de Mercado”*, de acuerdo al Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*, forma parte del eje Transversal 5 *“Desarrollo Económico basado en el Conocimiento”* y corresponde al Programa 33 denominado *“Elevar la eficiencia de los mercados de la Ciudad”*.

La principal problemática identificada para la formulación del proyecto, según la descripción de la Ficha EBI-D, consistió en la baja competitividad de las plazas de mercado, reflejada en su poca participación en el abastecimiento de alimentos en la ciudad, frente a los fruver's, grandes superficies, tiendas de barrio, lo cual está llevando gradualmente a que éstas sean desplazadas o inoperantes.

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

Objetivos específicos: El proyecto de inversión contiene tres (3) objetivos específicos, a saber:

1. *“Desarrollar e implementar un sistema de administración que permita recuperar la gobernanza del IPES, mejorar el estado de infraestructura, garantizar el cumplimiento normativo y legal aplicable y ejecutar acciones de visibilidad o promoción de las plazas de mercado.*
2. *Mejorar integralmente la oferta de productos/ servicios de las plazas de mercado, mediante el fortalecimiento de la cultura empresarial y asociativa de los comerciantes, así como el empoderamiento de los mismos frente a su corresponsabilidad en el óptimo funcionamiento y reposicionamiento de las plazas.*
3. *Gestionar modelos de administración auto sostenible mediante la búsqueda de alianzas con a) Entidades públicas y/o privadas, b) Alianzas público – privadas, APP, c) Figuras Asociativas de comerciantes de las plazas de mercado, entre otros, así como la valoración y replanteamiento de uso o destino de las plazas no priorizadas”.*

Los recursos asignados para la ejecución del proyecto 1041, del Plan de Desarrollo, *“Bogotá Mejor para Todos”*, así como su ejecución presupuestal, vigencias 2016 y 2017, se observan en el siguiente cuadro, así:

#### **Cuadro No. 2: Presupuesto programado y Ejecutado Proyecto 1041 – vigencias 2016 - 2017**

En pesos

Vigencia 2016			Vigencia 2017		
Presupuesto Disponible	Presupuesto Ejecutado	Ejecución presupuestal %	Presupuesto Disponible	Presupuesto Ejecutado	Ejecución presupuestal - %
11.150.794.817	10.858.455.091	92.4	14.618.212.735	14.617.448.104	99.9

Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversión a 31/12/2016 y 31/12/2017

**Cuadro No. 3: Ejecución de giros proyecto de inversión 1041 - vigencia 2017.**

En pesos

Vigencia 2017					
Presupuesto Disponible	Presupuesto Ejecutado	Ejecución presupuestal -%	Giros Efectuados	Ejecución de Giros - %	Reservas Presupuestales
14.618.212.735	14.617.448.104	99.9	8.643.920.815	59.1	5.973.527.289

Fuente: Ejecución Presupuestal de Giros a 31/12/2017.

Tal como se observa en los anteriores cuadros, en la vigencia 2017, se ejecutó el 99.9 % del presupuesto disponible, sin embargo, los giros efectuados durante la misma, ascendieron a \$8.643.920.815, equivalentes al 59.1% y un saldo en reservas presupuestales por \$5.973.527.289, que corresponde al 40.86% de los recursos comprometidos, siendo los valores más representativos de éstas, los que corresponden al contrato de obra No. 467 de 2017, por \$2.932.972.830 y el contrato de interventoría No. 482 de 2017, por \$359.510.400, suscritos ambos en el último trimestre de la vigencia, además de adiciones contractuales y contratos de prestación de servicios suscritos en los últimos días del año.

El hecho de efectuar compromisos al final de la vigencia, afectó el cumplimiento de las metas del proyecto de inversión durante el 2017, si se tiene en cuenta que los componentes presupuestales de este proyecto, descritos en la ficha EBI-D, corresponden a: Recurso humano para la administración de las plazas de mercado; Fortalecimiento económico y comercial; Mejoramiento de la infraestructura de las plazas de mercado a través de reparaciones, adecuaciones, mantenimiento e interventorías; Operación de la red de Abastecimiento y administración de las plazas de mercado, a través de pago de servicios de vigilancia, aseo, servicios públicos, transporte y seguros; y la Plataforma Tecnológica de las plazas de mercado.

El cumplimiento y avance físico de las metas del proyecto 1041, así como la ejecución del presupuesto programado y ejecutado por meta, de acuerdo con el Plan de Acción a 31 de diciembre de 2017 y a 30 de junio de 2018, se muestran en los siguientes cuadros, así:

**Cuadro No. 4: Avance Físico y de Recursos Proyecto 1041 – vigencia 2017**

En pesos

Descripción Meta	Magnitud programada	Magnitud ejecutada	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado	Ejecución Presupuestal %
Administrar 19 plazas de mercado para mejorar la gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo	19	19	13.027.759.652	13.026.995.061	99.9
Fortalecer 13 plazas de mercado	3	3	1.590.453.043	1.590.453.043	100

Fuente: Plan de Acción 2016 – 2020 – Componente de Gestión e Inversión a 31/12/2017.

**Cuadro No. 5: Avance Físico y de Recursos Proyecto 1041 – vigencia 2018 (30/06/18)**

En millones de pesos corrientes

Descripción Meta	Magnitud programada	Magnitud ejecutada	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado	Ejecución Presupuestal %
Administrar 19 plazas de mercado para mejorar la gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo	19	19	10.018.	5.318	53.09
Fortalecer 13 plazas de mercado, cultural, empresarial y/o comercialmente	3	2	6.100	1.187	19.5

Fuente: Plan de Acción 2016 – 2020 – Componente de Gestión e Inversión a 30/06/2018

### Metas asociadas a Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS.

La entidad con oficio No. 00110-816-017505, informó que el proyecto 1041 “Administración y fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”, está enmarcado en el ODS No.2, denominado: “Poner fin al Hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

De acuerdo con el documento CONPES – Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria para Bogotá 2018 – 2031, establece que: “el derecho a la alimentación solo es efectivo cuando hay seguridad y certeza de la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de los alimentos y el agua, en cantidad, calidad e inocuidad son estables y sostenibles...”

En este contexto, el proyecto 1041, contribuye al objetivo de Seguridad Alimentaria, en razón a que el Objetivo General del proyecto es: “Elevar la competitividad del Sistema distrital de plazas de mercado para garantizar el cumplimiento de la función social ligada al abastecimiento y la seguridad alimentaria de la ciudad”.

### 3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO

Como resultado de la evaluación al Sistema de Control Fiscal Interno, se evidenció deficiencias en los siguientes aspectos:

- Fallas en el seguimiento y control en la ejecución de algunos contratos por parte de la supervisión.

- Control sobre la actualización y aprobación oportuna de las pólizas.
- Deficiencias en los estudios y documentos previos, en particular en el estimado de tiempo de ejecución del Convenio 338 de 2017.
- Deficiencias en la gestión documental, como se evidenció particularmente la falta de documentos en los expedientes contractuales: 046 de 2017, 213 de 2017, 482 de 2017 y en la totalidad de los contratos auditados, no se encuentran las órdenes de pago ni los comprobantes de egreso, algunos de los cuales fueron allegados por el sujeto de control por los reiterados requerimientos de este órgano de control.
- También se evidenció fallas en la publicación oportuna y completa de los actos administrativos y documentos que deben publicarse en el SECOP.
- De la misma manera, la Subdirección Jurídica y Contratación no está cumpliendo con el procedimiento establecido para informar al supervisor el cumplimiento de los requisitos de legalización de los contratos, tal como lo establece la actividad 16 del Procedimiento Reglamentario 078 de la contratación en la entidad.

Estas deficiencias se detallan en los hallazgos descritos en el numeral 3.3. Gestión Contractual.

De lo expuesto anteriormente, se determina que la calidad de los sistemas de control implementados por el Instituto para la Economía Social no son confiables, lo cual afecta la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de su objetivo misional.

### 3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Se llevó a cabo la evaluación y análisis de los soportes correspondientes a las acciones adelantadas por el sujeto para los ocho (8) hallazgos abiertos, con corte a 31 de agosto de 2018, y una vez efectuado el seguimiento por parte de este Órgano de Control, se cerraron seis (6), en los cuales se observó que con las actividades realizadas por la entidad, se eliminaron las causas que originaron los hallazgos y las restantes dos (2) fueron calificadas como inefectivas, razón por la cual se les formula nuevo hallazgo.

El resultado de la evaluación del total de las acciones mencionadas se relaciona en el siguiente cuadro, así:

**Cuadro No 6: Acciones del Plan de Mejoramiento Evaluadas**

NO.	VIGENCIA AUDITORIA O VISITA	NO. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN HALLAZGO	DESCRIPCIÓN ACCIÓN	Código Acción	Evaluación Grupo Auditor	Análisis de Evaluación del Auditor
1	2017	3.1.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en la etapa precontractual e inconsistencias en los estudios previos y en los presupuestos, que sirven de base para la intervención integral del inmueble objeto del Contrato de Obra No. 394 de 2015.	Desarrollar actividades de verificación y coincidencia entre los componente estudios y documentos previos, formatos, anexos técnicos, Análisis del sector, Estudio de mercado y/o análisis de precios, Matriz de riesgos y documentos soporte de la contratación, conforme con los lineamientos de la entidad.	1	CERRADA	El memorando radicado con el No. 00110-817-005284 del 23 de Julio de 2018, donde, producto de su revisión la Subdirectora de Diseño y Análisis Estratégico da alcance a la Subdirección Jurídica y de Contratación sobre el contenido de los Estudios y documentos previos, el Manual de Mantenimiento Cuatrienio de la Infraestructura de las Plazas Distritales de Mercado, los procedimientos e instructivos anexados, entre otros documentos, evidencian la ejecución de la acción, por lo cual se califica como <b>cumplida</b> .
2	2017	3.1.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en la etapa precontractual e inconsistencias en los estudios previos y en los presupuestos, que sirven de base para la intervención integral del inmueble objeto del Contrato de Obra No. 394 de 2015.	Realizar el traslado temporal a la Plaza Distrital de Mercado Carlos E. Restrepo de 76 beneficiarios que desarrollaban su actividad comercial en el Punto Comercial CED Centenario, con el fin de garantizar condiciones adecuadas para que continúen con el desarrollo de sus actividades.	2	CERRADA	Una vez revisados los soportes entregados por la entidad junto a visita realizada en terreno el día 23 de agosto de 2018 se verificó su cumplimiento en un 100% y en consecuencia la califica como cumplida.
3	2017	3.1.2	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido a que el Instituto para la Economía Social IPES, no entregó en forma oportuna la documentación solicitada por este órgano de control para desarrollar la auditoría al Convenio 1705 de 2012.	Realizar diagnóstico respecto del archivo documental de las vigencias 2006 a 2015 y elaborar Plan de Trabajo a fin de organizar conforme a T.R.D.	1	INEFECTIVA	Luego de efectuada la revisión de los soportes de ejecución de la acción, se estableció que la misma es inefectiva, debido a que no obstante haberse ejecutado en un 100%, elimina la causa que generó el hallazgo. En consecuencia se formula un nuevo Hallazgo, el cual se identifica en el presente informe con el número 3.2.1.
4	2017	3.1.3	Hallazgo administrativo por falta de organización, conservación, uso y manejo de los documentos	Realizar diagnóstico respecto del archivo documental de las vigencias 2006 a 2015 y elaborar Plan de Trabajo a fin de organizar conforme a T.R.D.	1	INEFECTIVA	Una vez revisados los soportes de ejecución y evaluada la mencionada acción, se estableció que la misma es inefectiva, debido a que no obstante haberse ejecutado en un 100% elimina la causa del hallazgo. Por lo anterior, se formula un nuevo hallazgo, el cual está identificado con el número 3.2.2, de este informe.
5	2017	4.1.1	Hallazgo administrativo por deficiencias administrativas y de gestión en reubicación de vendedores en Plaza comercial Calle 13.	Identificar las personas que están actualmente en la Calle 13	1	CERRADA	Una vez efectuado el análisis de las actividades adelantadas x la Subdirección de Gestión, Redes Sociales e Informalidad, en cuanto a la identificación de las personas que disponían de local asignado en el Punto Comercial Calle 13, mediante actas de visita por parte del gestor del IPES, se evidencia que el predio se encuentra cerrado desde el año 2017 y no pertenece al IPES, en razón a que el propietario del predio no renovó el contrato de arrendamiento con la entidad y no obstante que no se ha podido establecer plenamente el registro de las personas que tienen local comercial, se evidenciaron actuaciones con el objeto de identificar a estos comerciantes. De acuerdo con el seguimiento efectuado, se considera que esta acción se califica como <b>cumplida</b> .
6	2017	4.1.1	Hallazgo administrativo por deficiencias administrativas y de gestión en reubicación de vendedores en Plaza comercial Calle 13.	Socializar las alternativas vigentes que ofrece actualmente el IPES.	2	CERRADA	Con las evidencias aportadas por la Subdirección de Gestión, Redes Sociales e Informalidad, se observó que en efecto el IPES les ha ofrecido alternativas comerciales de reubicación a los Comerciantes del punto Comercial Calle 13. Sin embargo, de acuerdo con el seguimiento efectuado, a la fecha ninguno de ellos ha aceptado la reubicación. De acuerdo con la valoración y seguimiento, que esta acción se califica como <b>cumplida</b> .
7	2017	4.1.2	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por trasgredir la obligación de la sentencia del Consejo de Estado 2001 – 0317-1 y recuperación del Recinto Ferial del 20 de Julio.	Continuar con la supervisión de las obligaciones del contrato 332 de 2015, promoviendo el desarrollo de las actividades continuas de oferta a los vendedores informales objeto de atención del fallo de la Acción Popular 2001-0317	1	CERRADA	Una vez revisados los soportes de ejecución y evaluada la respuesta dada por la Entidad al Informe preliminar se califica la acción como <b>cumplida</b> y en consecuencia se cierra.
8	2018	3.3.1.7	Hallazgo administrativo por la no liquidación de convenios interadministrativos con demasiada antigüedad	"Dar trámite para el respectivo pago de los saldos de los convenios no. 4, 2791, 6, 13, de 2008 y 3,12, 690 y 181 de 2009	1	CERRADA	Revisados los soportes de ejecución de la acción 1, se evidenció la devolución de los saldos de los convenios suscritos en los años 2008 y 2009 por la suma de \$201.534.905.  Estos recursos que fueron entregados al IPES no fueron ejecutados y en consecuencia fueron consignados en la Tesorería Distrital.

Fuente: SIVICOF- Plan de Mejoramiento a Septiembre 04 de 2018.

### 3.2.1 Hallazgo administrativo por ineffectividad de la acción 1 correspondiente al hallazgo 3.1.2 de la Auditoría de desempeño Código 05, PAD 2017.

De la evaluación a la acción implementada en el plan de mejoramiento, correspondiente al “Hallazgo 3.1.2, administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido a que el Instituto para la Economía Social IPES, no entregó en forma oportuna la documentación solicitada por este órgano de control para desarrollar la auditoría al Convenio 1705 de 2012”, originado en la auditoría de desempeño, Código 05, Vigencia 2017, de lo evidenciado en los soportes se estableció que fue ejecutada en un 100%, sin embargo, la causa que generó el hallazgo no fue eliminada, incumpliendo lo establecido en la Resolución Reglamentaria 012 de 2018 de la Contraloría de Bogotá

### 3.2.2 Hallazgo administrativo por ineffectividad de la acción 1 correspondiente al hallazgo 3.1.3 de la Auditoría de desempeño Código 05, PAD 2017.

De la evaluación al plan de mejoramiento del hallazgo 3.1.3, originado en la auditoría de desempeño, Código 05, Vigencia 2017, es evidente que del archivo documental de las vigencias 2006 a 2015, se efectuó un diagnóstico de su estado, más no existe la integridad de estos como se encuentra ordenado en los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley 594 del 14 de julio de 2000<sup>1</sup>, este último artículo precisa: “Inventario documental. Es obligación de las entidades de la Administración Pública elaborar inventarios de los documentos que produzcan en ejercicio de sus funciones, de manera que se asegure el control de los documentos en sus diferentes fases.”

Al no contar con este archivo organizado, no se está garantizando la consulta íntegra a sus usuarios. Adicionalmente, no se está conservando la memoria institucional.

Por lo anterior, una vez evaluada la mencionada acción, se establece que la misma es ineffectiva, debido a que no obstante haberse ejecutado en un 100%, elimina la causa que generó el hallazgo, incumpliendo con la Resolución Reglamentaria 021 de 2018.

## Valoración de la Respuesta

Teniendo en cuenta la respuesta suministrada por el IPES, este órgano de control no desconoce la gestión adelantada como fue: la intervención del archivo y las actividades encaminadas en avanzar para organizar y digitalizar la documentación

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones

del archivo de gestión contractual, no obstante, el IPES aún no cuenta con un archivo organizado que garantice su consulta integra.

Bajo este contexto, se configura hallazgo administrativo.

### 3.3 GESTIÓN CONTRACTUAL

Los dieciocho (18) contratos de la muestra, se revisaron, sin embargo, es de mencionar que respecto a los contratos 467 y 482 de 2017, relacionados con obra e interventoría respectivamente, se evaluó su etapa precontractual y parcial de ejecución, razón por la cual este órgano de control precisa que los mismos serán objeto de seguimiento en una próxima auditoría.

De igual forma, el Contrato 46 de 2017, en la medida que los documentos soportes de las actividades cubiertas por el contratista, no fueron suministrados por pérdida de los mismos, razón por la cual a este ente de control fiscal, no le fue posible verificar la Gestión Fiscal del contrato, por lo que el mismo será objeto de seguimiento en una próxima auditoría, luego de que el sujeto de control reconstruya tal expediente, como lo establece el Código de Procedimiento Civil.

#### *3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en el seguimiento y control, por parte del supervisor en la ejecución del Contrato 557 de 2017.*

El Contrato de Compraventa No. 557 del 22 de Diciembre de 2017, fue suscrito entre el Instituto para la Economía Social IPES y JULIAN ALBERTO SOLER CRUZ, cuyo objeto consistió en: *“ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRIALES, PARA ACTIVIDADES INSTITUCIONALES Y EMPRENDIMIENTO O FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL”*, por \$292.205.571 y plazo inicial de ejecución de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de inicio.

Se suscribió Acta de Inicio del contrato, el 05 de Abril de 2018, no obstante que para ese momento el amparo básico de responsabilidad civil había vencido desde el 27 de marzo de 2018, lo cual se evidencia en las pólizas aprobadas por la Subdirección Jurídica el 28 de Marzo de 2018, para dar cumplimiento a las condiciones de ejecución del contrato.

El 04 de Julio de 2018 las partes suscribieron la Prorroga No. 1, con la cual se extendió en un mes su plazo de ejecución, es decir hasta el 04 de agosto de 2018.

El Contrato estableció en la NOTA 5 de **“Aspectos a tener en cuenta por parte del contratista”**, en el acápite **GARANTÍAS**, lo siguiente: *“En caso de efectuarse*



*modificaciones al contrato, el contratista se obliga con el IPES a efectuar la ampliación de las garantías requeridas en el contrato, dicha ampliación deberá efectuarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la suscripción de- la modificación respectiva y someterse a la aprobación por parte del Instituto para la Economía Social”.*

Revisada la documentación entregada por el IPES se estableció que las garantías o pólizas que amparan la modificación o prórroga fueron entregadas al IPES entre el 14 y el 24 de Septiembre de 2018 y fueron aprobadas por la entidad el día 24 de Septiembre de 2018.

Además que las garantías o pólizas expedidas para cubrir la prórroga, no fueron entregadas y aprobadas dentro del término acordado por las partes en el contrato, las nuevas vigencias dejaron sin amparo a la entidad, durante un periodo de tiempo, en el cubrimiento de los perjuicios derivados de los siguientes riesgos:

1. Riesgo de incumplimiento del contrato y riesgo de que los bienes entregados no cumplan con la calidad y correcto funcionamiento, debido a que la póliza de cumplimiento, modificada con la ampliación de la vigencia de los amparos, fue entregada al IPES el 24 de Septiembre de 2018 con el radicado No. 00110-812-011284, fecha en la cual fue aprobada por la entidad y los Amparos de Cumplimiento y de Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes Suministrados, de la póliza original del contrato, habían vencido el 22 de julio de 2018.
2. Riesgo de eventuales reclamaciones de terceros derivadas de la responsabilidad extracontractual que surja de las actuaciones, hechos u omisiones del contratista, debido a que la póliza de responsabilidad civil extracontractual, modificada con la ampliación de la vigencia del amparo, fue expedida el 08 de agosto de 2018, entregada al IPES el 14 de septiembre de 2018 con el radicado 00110-812-010922 y aprobada por la entidad el 24 de septiembre de 2018 y el amparo que cubre la responsabilidad civil de la póliza original había vencido el 27 de marzo de 2018.

Con estos hechos el supervisor del contrato incumplió una de sus obligaciones establecidas tanto en el contrato como en el “Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría del IPES (Código MS-012 Versión 02)”, que a la letra dice: *“6. Verificar las vigencias de las garantías que amparen los riesgos propios de la etapa contractual y realizar los requerimientos necesarios para lograr el cumplimiento de esta obligación por parte del contratista, con base en las prórrogas, adiciones o suspensiones que puedan presentarse dentro del proceso contractual. Las garantías y sus modificaciones deberán allegarse a la Subdirección Jurídica y de Contratación para su aprobación”.* De igual forma,

la situación expuesta contraviene lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 y el Artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Esta situación evidenció deficiencias en el seguimiento y control de la ejecución por parte del supervisor del contrato, que incumplió obligaciones que le son propias, toda vez que suscribió el Acta de Inicio del Contrato con el amparo de responsabilidad civil, vencido y porque al no allegar el contratista las modificaciones de la vigencia de los amparos, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la suscripción de ésta la prórroga, no cumplió con la obligación de realizar los requerimientos necesarios para lograr el cumplimiento de esta obligación.

Lo anterior, expuso a la entidad en riesgo de haberse materializado los riesgos y afectar el patrimonio de la entidad.

### **Valoración de la Respuesta**

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación de incumplimiento por parte del supervisor del contrato de la obligación establecida en el “Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría del IPES (Código MS-012 Versión 02)”, que a la letra dice: *“6. Verificar las vigencias de las garantías que amparen los riesgos propios de la etapa contractual y realizar los requerimientos necesarios para lograr el cumplimiento de esta obligación por parte del contratista, con base en las prórrogas, adiciones o suspensiones que puedan presentarse dentro del proceso contractual. Las garantías y sus modificaciones deberán allegarse a la Subdirección Jurídica y de Contratación para su aprobación”*.

Tampoco se desvirtúa el incumplimiento a lo estipulado en el contrato, en la Nota 5. **“Aspectos a tener en cuenta por parte del contratista”**, en el acápite **GARANTÍAS**, lo siguiente: *“En caso de efectuarse modificaciones al contrato, el contratista se obliga con el IPES a efectuar la ampliación de las garantías requeridas en el contrato, dicha ampliación deberá efectuarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la suscripción de- la modificación respectiva y someterse a la aprobación por parte del Instituto para la Economía Social”*, por lo siguiente:

1. Si bien la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual inicial se expidió cubriendo el plazo inicial de tres (3) meses, una vez establecida la fecha de inicio era obligación de la supervisión solicitar al contratista su modificación de modo que cubriera el plazo de ejecución, contado a partir del inicio de la ejecución.

2. Aun aceptando que la modificación de la Póliza de Responsabilidad Civil sea válida, no a partir de la fecha recibo y aprobación por parte del IPES, sino a partir de la fecha de su expedición, es decir el 11 de Julio de 2018, es claro que no estaba cubierto el riesgo de eventuales reclamaciones de terceros derivadas de la responsabilidad extracontractual que surja de las actuaciones, hechos u omisiones del contratista, en caso de haberse materializado el mismo, entre el 27 de marzo de 2018 y el 11 de julio de 2018.

En consecuencia, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### *3.3.2 Hallazgo administrativo por deficiencias de seguimiento y control por parte de la supervisión, en la ejecución del CPS No.282 de 2017.*

Revisada la documentación del contrato No. 282 de 2017, cuyo objeto es: “*Prestación de servicios profesionales de asesoría a la subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización en los asuntos jurídicos tendientes a la formalización y recuperación de espacios en las plazas de mercado distritales administradas por el Instituto para la Economía Social IPES*”, por un valor final \$56.595.000, se evidenció que el contratista no cumplió en su totalidad las reuniones establecidas en la obligación 1, que consistía en “*Asesorar el equipo de abogados que realiza el acompañamiento y apoyo jurídico a las plazas de mercado distritales a cargo del Instituto para la Economía Social – IPES-, para la cual deberá realizar **reuniones semanales** con dichos profesionales. Con el fin de evaluar los indicadores de gestión y los resultados del grupo jurídico*”. (Negrilla fuera de texto)

Al respecto, se encontró que el contratista en sus informes, no realizó en todas las semanas las reuniones previstas en la obligación contractual, asimismo, en los informes de los meses de julio y agosto manifiesta que realizó dos (2) reuniones en cada mes y en el mes de septiembre, octubre de 2017 y enero de 2018 informa que efectuó una (1) reunión mensual, no obstante el supervisor no requirió al contratista para que en coordinación con la Subdirección Jurídica cumpliera con la totalidad de reuniones, sin embargo, certificó el cumplimiento de dicha obligación en los meses antes mencionados.

La situación expuesta contraviene lo dispuesto en el numeral 1º del Artículo 35 de la Ley 734 de 2002, Artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 8.2 del Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría.

Los anteriores hechos dan cuenta de la falta de seguimiento y control por parte de la supervisión. A tal efecto se certificó el cumplimiento de una obligación que no se ejecutó en su totalidad.

## Valoración de la Respuesta

Una vez efectuada la valoración de la respuesta, este Órgano de Control, considera que la entidad no desvirtúa la observación, por cuanto sus argumentos se basan en la totalidad de las obligaciones específicas y productos a entregar y la observación hace referencia únicamente a la obligación No.1 “Asesorar el equipo de abogados que realiza el acompañamiento y apoyo jurídico a las plazas de mercado distritales a cargo del IPES, para la cual deberá realizar reuniones semanales con dichos profesionales. Con el fin de evaluar los indicadores de gestión y los resultados del grupo jurídico”, no se llevó a cabo todas las reuniones semanales, con el equipo jurídico.

En consecuencia, se configura hallazgo administrativo

*3.3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la publicación extemporánea o incompleta, en el SECOP, de la información de los contratos Nos. 317 de 2016 y 213; 248; 259; 263; 282 y 338 de 2017.*

Revisada la información objeto de la muestra de esta auditoría, se evidenció que el IPES está haciendo caso omiso de publicar en el SECOP I, oportuna y de manera completa los documentos que exige la norma en los siguientes casos:

a. Convenio Interadministrativo 317 de 2016: Verificada la documentación contentiva del convenio 317 – 16, suscrito con PROPAIS, cuyo objeto es: “*Aunar esfuerzos, administrativos y financieros para desarrollar una estrategia piloto de impulso de mercados campesinos en pro del fortalecimiento de las Plazas de Mercado Distritales*”, no se encontraron los soportes de la publicación en SECOP I de los Estudios y Documentos previos, así como tampoco se evidenció la publicación de la minuta del Convenio.

Revisada la página del SECOP, los estudios y documentos previos y la minuta del Convenio, aparecen publicados el 23 de noviembre de 2016, no obstante la emisión de los documentos mencionados se realizó en octubre de 2016.

b. Contrato interadministrativo 213 de 2017. Los estudios previos se firmaron el 9 de mayo de 2017 y fueron publicados en SECOP I el 17 de mayo de 2017, los cuales debieron publicarse hasta el 12 de mayo de 2017, esto es, tres (3) días siguientes a su expedición. De otra parte, las páginas 9 y 10 de los estudios previos, no fueron publicadas las cuales contienen las obligaciones específicas del

contratista de la número 8 hasta la número 13 y de este numeral los literales a) hasta i).

c. Contrato 248 de 19 de mayo de 2017. Los estudios previos se firmaron el 17 de mayo de 2017 y fueron registrados en SECOP I el 23 de mayo de 2017, los cuales se debieron publicar hasta el viernes 20 de mayo de 2017, esto es, tres (3) días siguientes a su expedición. De igual forma, la adición y prórroga se firmó el 27 de septiembre de 2017 y se subió en SECOP I el 05 de octubre de 2017, los que debieron publicarse hasta el lunes 2 de octubre de 2017, esto es, tres (3) días siguientes a su expedición.

d. Contrato de Prestación de Servicios No. 259 de 2017: El día 26 de Mayo de 2017 el IPES suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 259-17 con Leoncio Augusto Rengifo, cuyo objeto consistió en: *“Prestar servicios profesionales especializados al Instituto para la Economía Social – IPES- en la implementación del plan de abastecimiento de alimentos, agregación de demanda y consolidación de oferta en las Plazas de Mercado Distritales a cargo de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios empresariales y comercialización”*

Los estudios previos de esta contratación se elaboraron con fecha del 16 de Mayo de 2017.

Revisado el SECOP se evidenció que la publicación de los estudios previos y la minuta contractual se publicaron hasta el 01 de Junio de 2018.

e. Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2017:, cuyo objeto es: *“prestación de servicio profesionales especializados al Instituto para la Economía Social IPES, para la proyección, revisión y seguimiento a todos los requerimientos jurídicos de los programas y proyectos dirigidos a la población sujeto de atención de la Subdirección de emprendimiento, Servicios empresariales y Comercialización SESEC”*, se evidenció debilidad en el cumplimiento de los términos establecidos para su publicación, encontrando que los estudios previos fueron publicados en la misma fecha de publicación del contrato, esto es el 06 de junio de 2017; hecho que comunica a quien consulte la publicación de dos documentos en la misma fecha, pero que corresponden diferentes etapas de la contratación estatal, afectando el principio de publicidad de la función administrativa, en el marco de la contratación pública. Lo anterior se complementa, al observar que el estudio previo publicado, tiene fecha de suscripción el día 11 de mayo y su publicación no se realizó dentro de los tres días que determina la norma. Adicionalmente no están publicados otros actos administrativos como son: Matriz de Riesgos, Acta de inicio del 01 de junio de 2017, así como ninguno de los informes de supervisión.

f. Contrato No. 282 de 2017: Revisada la documentación del Contrato No.282 suscrito en junio de 2017, cuyo objeto es la *“Prestación de servicios profesionales de asesoría a la subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización en los asuntos jurídicos tendientes a la formalización y recuperación de espacios en las plazas de mercado distritales administradas por el Instituto para la Economía Social IPES”*, por valor inicial de \$48.510.000 y una adición por \$8.085.000; se observó que la fecha de elaboración de los estudios previos fue el 1º de junio de 2017, el contrato se suscribió el 13 de junio de 2017 y la fecha de publicación en el SECOP se realizó el 22 de junio del mismo año, hecho que supera los tres (3) días siguientes a la publicación.

g. Contrato 338 de 2017: Revisada la documentación del contrato 338/17, suscrito con la ETB S.A., cuyo objeto es: *“Proveer al IPES de los servicios de divulgación institucional sobre sus planes, programas, proyectos y políticas a través de la planeación, ordenación, seguimiento y compra de espacios en medios de comunicación y redes sociales, desarrollo y ejecución de acciones de divulgación, sujetándose a los lineamientos estratégicos que sugiera la entidad”*, se evidenció que los estudios y documentos previos aparecen con fecha de julio 27 de 2017 y la publicación en el SECOP se realizó el día 10 de agosto de 2017, como se observa en el folio 218, carpeta 2.

Lo expuesto, evidencia que se está haciendo caso omiso de publicar en el SECOP los documentos que señala el Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Número 1082 de 2015 26 de Mayo de 2015, que a la letra dice: *“Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.*

*La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.”*

Así como el incumplimiento de la obligación de publicidad del proceso contractual en los términos fijados por el decreto enunciado. Más aún, esta obligación ha sido reiterada por el Legislativo con la expedición de la Ley 1712 de 2004<sup>2</sup> y

---

<sup>2</sup> Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

expresamente en el literal e) del Artículo 9; Artículo 10 y el Artículo 3º de la Ley 1150 del 16 de julio de 2007<sup>3</sup>.

En concordancia con lo señalado en las Circulares Externas 1 de 2013 y 23 del 16 de marzo de 2017 expedidas por la Dirección General de La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- que en suma hacen referencia a la obligación que tiene las entidades que ejecutan recursos públicos de poner a disposición la información de sus Procesos de Contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-. Información que debe asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Así mismo, exige que esta información diligenciada en esta plataforma debe corresponder a la contenida en los documentos del proceso, esto requiere revisión para que la misma corresponda al contenido en los documentos del proceso.

A falta de revisión, los usuarios de esta información no la tuvieron completa, en consecuencia, la entidad no aseguró la calidad de la misma.

En consecuencia, el IPES al no publicar los actos derivados de la actividad precontractual y contractual en su oportunidad, está impidiendo el acceso oportuno a los usuarios.

### **Valoración de la Respuesta**

La respuesta suministrada por la entidad no desvirtúa la observación, en consecuencia se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

*3.3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia de la Gestión Fiscal en la ejecución del Convenio Interadministrativo 338 de 2017.*

El IPES suscribió con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P el Convenio Interadministrativo No. 338 de 2017, cuyo objeto es: *“Proveer al IPES de los servicios de divulgación institucional sobre sus planes, programas, proyectos y políticas a través de la planeación, ordenación, seguimiento y compra de espacios en medios de comunicación y redes sociales, desarrollo y ejecución de acciones de divulgación, sujetándose a los lineamientos estratégicos que sugiera la entidad”*

En los estudios y documentos previos del convenio se estableció un plazo inicial de ejecución por tres (3) meses, con un valor inicial de \$208.244.256.

---

<sup>3</sup> Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

El 18 de diciembre de 2017 se adicionó el contrato por el 50% del valor inicial, es decir \$104.122.128, que de acuerdo con la justificación presentada por el supervisor se señala que: *“(…) En el transcurso de la ejecución del contrato se han realizado siete campañas (…) lo que representa un valor de \$205.843.384, es decir que se ha ordenado el 99% del valor inicial del contrato. (…) Dado que ya se encuentran en ejecución el 95% de los recursos del contrato, se solicita realizar una adición que permita la continuidad de los servicios de difusión (sic). Los recursos adicionales serán ejecutados en los cuatro meses y seis días que restan de ejecución del mismo, en campañas de promoción de la oferta institucional”.*

Sin embargo, durante la ejecución del Convenio, se presentaron tres (3) prórrogas, lo que conllevó a que el plazo de ejecución se extendiera a catorce (14) meses. Por lo tanto, el convenio a la fecha de evaluación, presentaba ejecución presupuestal del 83%, observándose deficiente planeación en el tiempo programado establecido en los estudios y documentos previos para la ejecución del convenio.

De la misma manera, se evidencia incumplimiento de los principios de la gestión fiscal de eficacia y eficiencia, al no obtenerse la maximización de resultados en el periodo de ejecución del contrato señalado en los estudios y documentos previos, que era de tres meses. Asimismo, no es clara la obtención de resultados de esta inversión al presentarse varias prórrogas y una adición presupuestal durante la ejecución del Convenio.

Los productos entregados no fueron oportunos, más si éste componente está inmerso en el rubro Comunicaciones, desarrollado a través de mensajes institucionales en los medios de comunicación, los cuales pretenden llegar a la población objeto de atención en cumplimiento de la misionalidad de la entidad y que en su mayoría fueron entregados en la siguiente vigencia a la que se suscribió el contrato.

Por los hechos descritos, se incumple con lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley 42 de 1993, que a la letra dice: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, economía, eficacia (…) de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados, que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo, que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con los objetivos y metas”*

Igualmente, se presenta incumplimiento del Artículo 2, literales a, b y c de la Ley 87 de 1993.



Lo anterior afectó el cumplimiento de los objetivos y metas de la vigencia 2017 de los proyectos de inversión que aportaron recursos para la ejecución de este Convenio, para este caso, fueron todos los proyectos de inversión que ejecuta el IPES.

### **Valoración Respuesta**

El IPES en su respuesta afirma que: *“(...) Esta situación requirió realizar la prórroga del contrato para cumplir con el objetivo de divulgar de manera oportuna estas actividades enmarcadas en el quehacer institucional y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información de la entidad orientada a concientizar, sensibilizar, informar, comunicar, motivar e incentivar a los beneficiarios y la ciudadanía.*

*“por lo anterior es pertinente desvirtuar la afirmación de que los productos no fueron oportunos dado que, por el contrario, los mensajes fueron difundidos en los medios de comunicación que llegan a nuestra población objeto de atención (...)”*

Sin embargo, los argumentos expuestos no son aceptados en razón a que: se observa durante la ejecución del Convenio, que en la justificación técnica de la adición en diciembre 7 de 2017, folio 425, se denota que la ejecución presupuestal del Convenio es del 30% y se señala que: *“(...) es necesario realizar una adición por un valor de ciento cuatro millones ciento veintidós mil ciento veintiocho pesos (\$104.122.128), los cuales serán ejecutados en los cuatro meses y seis (6) días que restan de la ejecución del mismo...”*

En la justificación de la segunda prórroga del convenio suscrita el 9 de abril de 2018, por tres (3) meses, se afirma que se tenía una ejecución presupuestal del 63%, justificada en campañas publicitarias efectuadas en la vigencia 2017, lo que denota falta de planeación en la programación y ejecución de los recursos asignados.

Así mismo, en la justificación técnica de la prórroga No. 3, se solicitó: *“(...) realizarla por un mes más, tiempo estimado para culminar la ejecución de la campaña que se encuentra en curso”,* folio 838. Sin embargo, en la minuta de la prórroga, ésta se efectuó por tres (3) meses más, llevando la ejecución del convenio hasta septiembre de 2018.

De otra parte, para este ente de control, no son claros los resultados obtenidos durante la ejecución del mismo, dado que los productos de promoción a los diferentes programas que adelanta el IPES, se continuaron entregando en la vigencia 2018, como consecuencia de la adición presentada y lo establecido en los estudios y documentos previos como plazo de ejecución era de tres (3) meses o hasta agotar el valor del mismo, es decir, para el cumplimiento de metas de los

proyectos de inversión que ejecuta el IPES en la vigencia 2017 y que involucran el componente comunicaciones.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

*3.3.5 Hallazgo administrativo debido a que la Subdirección Jurídica y de contratación no informó al supervisor de los Contratos 150 y 259 de 2017, mediante memorando radicado, el cumplimiento de requisitos de ejecución.*

Revisada la documentación entregada por la entidad de los contratos 150 y 259 de 2017, no se evidenció memorando radicado alguno con el cual la Subdirección Jurídica y de Contratación hubiese informado al supervisor de estos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución.

Lo anterior incumple lo establecido por el IPES en la actividad 16 del Procedimiento Reglamentario 078 de la contratación de Prestación de Servicios Profesionales, Versión 2, y vigente actual desde 2016, el cual establece que: “El/la auxiliar administrativo/a de la SJC, mediante memorando suscrito por el/la Subdirector/a Jurídico/a y de Contratación y radicado en la oficina de correspondencia de la Entidad deberá remitir al supervisor del contrato, copia del contrato y los documentos que acreditan el cumplimiento”

A falta de cumplimiento de esta obligación, se genera el riesgo de dar inicio a la ejecución de los contratos sin que se den las condiciones de perfeccionamiento.

### **Valoración de la Respuesta**

Una vez analizada la respuesta de la entidad, este órgano de control da por buen recibo las diferentes acciones encaminadas a la mejora continua de la gestión administrativa, no obstante, se incumplió el procedimiento formalmente establecido que fundamenta la observación.

En consecuencia se configura hallazgo administrativo.

*3.3.6 Hallazgo administrativo por el incumplimiento de la gestión documental en los contratos 213 y 482 de 2017.*

Una vez revisada las carpetas del contrato interadministrativo 213 del 12 de mayo de 2017 se encontró que no todos los informes que se originaron en su ejecución

fueron archivados tan solo cinco, (noviembre y diciembre de 2017 y marzo, abril y mayo de 2018).

Al respecto se le preguntó a la supervisora del contrato a lo cual manifestó que los informes mensuales se encuentran en el archivo de gestión a su cargo bajo verificación por el proceso de liquidación y son cargados en una plataforma web a la que tiene acceso la supervisión del contrato, el área de contabilidad y financiera para proceder con el respectivo pago, luego se envían al archivo de jurídica atendiendo la política de cero papel y eficiencia administrativa.

La anterior respuesta va en contravía de la solicitud que efectuó este organismo de control con el radicado 00110-812-010679 del 10 de septiembre de 2018, en el cual se solicitó al IPES la totalidad de la documentación de las carpetas de los contratos de la muestra objeto de esta auditoría y en ningún momento la Directora manifestó que estos informes se debían consultar en esta plataforma.

De la revisión efectuada a la documentación del Contrato No 482 de 2017, se evidenció que el IPES presenta falencias en el manejo, registro y gestión documental en especial por la duplicidad de documentos, la incorrecta foliación y el desorden cronológico en el archivo de los expedientes contractuales.

De este modo, al no archivar todos los documentos del contrato ya sea en medio magnético o físico, contradice lo consagrado en el Artículo 29 del Código Contencioso Administrativo el cual establece: *“FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES Cuando hubiere documentos relacionados con una misma actuación o con actuaciones que tengan el mismo efecto, se hará con todos un solo expediente al cual se acumularán, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad y tengan relación íntima con él para evitar decisiones contradictorias...”*

De igual forma, se preceptúa en los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley 594 del 14 de julio de 2000<sup>4</sup>, este último artículo precisa: *“Inventario documental. Es obligación de las entidades de la Administración Pública elaborar inventarios de los documentos que produzcan en ejercicio de sus funciones, de manera que se asegure el control de los documentos en sus diferentes fases.”*

Así mismo, estos hechos transgreden el Artículo 4 del Acuerdo 002 de 2014 del Archivo General de la Nación que en relación con la Gestión del Expediente establece los criterios básicos para la creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones, que contemplan entre otras, la *“Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples”* y establece que *“Todas las entidades públicas están*

---

<sup>4</sup> Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones

*obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad, así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental”.*

En el mismo sentido se vulnera el Artículo 7 del citado Acuerdo que en referencia a la gestión del expediente contractual establece los criterios básicos para su creación, conformación, organización, control de los documentos, la foliación o paginación, la ordenación interna de los folios, el inventario y cierre.

Además contraviene lo establecido en el Artículo 2 de la Ley 87 de 1993 en lo referente al aseguramiento de la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros y la Ley 594 de 2000 – Artículo 1, que dispone que *“los funcionarios, los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos”.*

Al no tener controlado la totalidad de los documentos que conforman la carpeta, no se está asegurando a los usuarios que consulten esta información su totalidad para que tomen juicios ciertos y razonables del tema examinado, de igual forma ocasiona desgaste administrativo al tener que responder oficios de requerimiento de información.

Dicho incumplimiento es causado por debilidades de control y seguimiento en la gestión documental de la entidad y como consecuencia los expedientes contractuales y registros son inexactos y dificultan el correcto desempeño de la auditoría y aún más importante impiden la correcta gestión del sujeto de vigilancia y control fiscal.

### **Valoración de la Respuesta**

En relación con el contrato interadministrativo 213, el IPES argumenta que este contrato finalizó su ejecución el 12 de julio de 2018 y que los informes están en una plataforma, lo cual está bien, pero no es adecuado, en aras de proteger la información documental uniformidad en cuándo, dónde y en qué medio se debe archivar.

Además, no es admisible la respuesta por dos razones: la primera, si se tiene en cuenta que este contrato 213 inició el 13 de mayo de 2017 y están archivados los informes de noviembre y diciembre de 2017 y marzo, abril y mayo de 2018. Así, es

evidente que no existe la exigencia por parte de la entidad de unificar el procedimiento, esto es archivarlos en el medio que sea, pero dejar este registro; la segunda razón, es que la solicitud de este ente de control fue entregar la totalidad de los documentos de las carpetas de los contratos, lo que supone que cuando fueron entregados se contaba con la integridad de estos.

En relación con el contrato 482 de 2017 se ratifica, ya que la entidad debe garantizar en el expediente la independencia documental de cada contrato.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo.

### 3.3.7 Hallazgo administrativo por ajustar los pagos del contrato 213 de 2017 para dar cumplimiento al PAC.

De la revisión al contrato interadministrativo 213 de 2017 cuyo objeto contractual consistió: *“IMPLEMENTAR UNA SOLUCIÓN INTEGRAL DE TELECOMUNICACIONES QUE ASEGURE EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN COMUNICACIÓN TICS EN EL IPES, QUE PERMITAN LA CONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS REDES Y LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE HARDWARE, SOFTWARE Y COMUNICACIONES PARA EL APOYO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROCESOS MISIONALES Y ADMINISTRATIVOS A CARGO DE LA ENTIDAD.”* Este tuvo un valor final por \$538.769.059 y la fecha de terminación fue el 12 de junio 2018.

El certificado de disponibilidad presupuestal que respaldó tanto el contrato inicial como su adición afectó rubros presupuestales de gastos de funcionamiento y cinco proyectos de inversión son estos: *“Fortalecimiento de la gestión institucional”, “Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado”, “Generación de alternativas comerciales transitorias” y “Formación e inserción laboral”*. Así en su ejecución se evidenció en los casos que se detallan en el siguiente cuadro, que su afectación del rubro de reserva presupuestal no obedeció a lo realmente ejecutado, fue así como el contratista presentó su facturación siguiendo el procedimiento y diligenciando el formato “CERTIFICACION DE CUMPLIMIENTO” y el rubro de registro presupuestal consignado en este formato en ese momento no coincidió con lo planeado en el PAC y para cumplir el IPES con la obligación del pago correspondiente, el contratista tuvo que cambiar el formato en cita y adecuarlo al PAC, es decir, cambiar el rubro presupuestal.

**Cuadro No 7: Modificación de facturas del contrato para ajustarlo al PAC**

En pesos

No Factura	No Informe	Periodo a pagar	valor	No CRP	Afectación inicial Rubro	Folio	Afectación Modificación Rubro	Folio
20180410	6	01 al 31 de	36.644.121	548	331150742-1037-185	385	3311505331-1041-169 -	404

		marzo 2018								
201805100624	7	01 al 30 de abril de 2018	35.271.326	548	331150533-1041-169 -	27.370.624	405	3311505331-1041-169	22.614.587	409
				548	331150742-1037-185	7.900.702		331150742-1037-185	7.900.702	
				606				331150742-1037-185	4.756.037	
000253091020	8	01 al 31 de mayo 2018	35.271.326	548	331150742-1037-18	4.915.104	428	331150742-1037-185	35.271.326	446
				606	331150533-1041-169	2.000.000				
				548	331150532 - 1134-167	6.075.141				
				606	331150532-1130-167	6.075.141				
				606	331150532-1078-167	16205940				

Fuente: Carpetas del contrato

Esta inquietud se trasladó a la supervisora del contrato del IPES, en visita de acta administrativa y lo justificó por los cambios que se dan luego de verificaciones internas en el procedimiento de pago, atendiendo las sugerencias de las áreas de contabilidad y tesorería, se aclara que los cambios en los rubros obedecen a que las áreas de contabilidad y tesorería realizan la solicitud por el presupuesto disponible en el PAC.

Estas actuaciones contravienen lo señalado con un objetivo del sistema de control interno consignado en el literal e del Artículo 2º de la Ley 87 de 1993 referido a que la administración pública debe: “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”. Tampoco se está cumpliendo con una de las características del control interno consignada en el literal h del Artículo 3º de la Ley 87 que a la letra dice: “Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna, de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.”

Evento que se presentó por un procedimiento interno que se ha hecho costumbre y que se presta porque la materialización del objeto contractual coincide con las actividades que requiere como en este caso gastos de funcionamiento y gastos de inversión. En consecuencia, el Instituto no está afectando el rubro presupuestal que da fe de la realidad ejecutada, lo cual también afecta el seguimiento a los indicadores de gestión.

## Valoración de la Respuesta

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, por lo cual se configura hallazgo administrativo.

*3.3.8 Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, por el reconocimiento de hechos cumplidos con recursos adicionados al CPS No. 046 de 2017.*

El 09 de marzo de 2017, el IPES, suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 046 de 2017, con TRANSRUBIO S.A.S; de acuerdo a lo establecido en el Contrato, éste se perfeccionaba “(...) con la firma de las partes, y para su ejecución se requería la expedición del Certificado de Registro Presupuestal, la constitución de pólizas que garantizan el contrato y la aprobación de las garantías por parte del IPES. El supervisor antes de proceder a la ejecución deberá verificar el cumplimiento de lo anterior para efectuar el acta de inicio de la ejecución contractual”.

El 10 de marzo de 2017, se cumplieron los requisitos para iniciar la ejecución, teniendo en cuenta que: el Certificado de Registro Presupuestal- CRP No. 168, se expidió el 09 de marzo de 2017, amparado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal-CDP No. No 11 del 26 de enero de 2017 por valor de \$333.104.000., afectando los siguientes rubros:

**Cuadro No 8: Detalle del CDP 11 de 2017**

En pesos	
Rubro	Valor
3-3-1-15-05-32-1078	80.000.000
3-3-1-15-05-32-1130	7.100.000
3-3-1-15-05-32-1134	50.000.000
3-3-1-15-05-33-1041	196.004.000
Total	333.104.000

Fuente: CDP 11 de 2017

De acuerdo con lo pactado en la cláusula relacionada con -supervisor(a) del Contrato, “el IPES, con el fin de realizar el seguimiento y verificar el cumplimiento del contrato y la calidad de los bienes y servicios contratados, adelantara los debidos controles a través de la supervisión que será ejercida por el Subdirector(a) Administrativo (a) y Financiero (a) designado para tal fin. En todo caso, el ordenador del Gasto podrá variar unilateralmente en cualquier momento la designación del supervisor”.

Durante el proceso auditor, se estableció que a 31 de diciembre de 2017 y de acuerdo a los informes del supervisor, certificaciones de TRANSRUBIO S.A.S. y los pagos efectuados, se había agotado el presupuesto en tres de los cuatro proyectos como se detalla a continuación:

**Cuadro No 9: Ejecución del Contrato 046 en el año 2017**

En pesos

Proyecto (1)	Registro Presupuestal (2)	Pagos efectuados por los servicios de transporte (3)										Saldo a 31/12/2017 (3-2)	
		Servicios a 30/03/17	Servicios a 30/04/2017	Servicios a 30/05/2017	Servicios a 30/06/2017	Servicios a 30/07/2017	Servicios a 30/08/2017	Servicios a 30/09/2017	Servicios a 30/10/2017	Servicios a 30/11/2017	Servicios a 30/12/2017		
1134	50.000.000		25.972.000		24.028.000								0
1041	196.004.000	19.009.002		29.958.000		20.370.000	1.666.998			28.338.002	33.955.000	39.355.000	23.351.998
1078	80.000.000					8.000.000	28.694.002	33.595.000	9.710.998				0
1130	7.100.000				4.345.000	2.755.000							0
	333.104.000	19.009.002	25.972.000	29.958.000	28.373.000	31.125.000	30.361.000	33.595.000	38.049.000	33.955.000	39.355.000	23.351.998	

Fuente: Informes Supervisor, facturas meses de marzo a diciembre 2017, expedidas por TRANSRUBIO y OP del IPES.

No obstante, la entidad sin contar con presupuesto en los proyectos (1134, 1078 y 1130) siguió solicitando servicios durante los meses de enero, febrero y hasta el 06 de marzo de 2018, para atender actividades con cargo de los proyectos antes mencionados de la siguiente manera:

**Cuadro No 10: Ejecución del Contrato 046 en el año 2018**

En pesos

Proyecto	Saldo a 31/12/2017	Servicios a 30/enero/2018	Servicios a 28/febrero/2018	Ejecutado sin legalizar	CRP 476 del 07 de marzo/2018
1134	0	0	0	0	
1041	23.351.998	7.784.000	7.783.000	0	61.000.000
1078	0	18.947.000	31.453.001	50.400.001	75.000.000
1130	0	0	0	0	14.000.000
	23.351.998	26.731.000	39.236.001	50.400.001	150.000.000

Fuente: Datos de Informes Supervisor, Facturas 2458 del 6 de feb/18 y 24744 del 05 de Marzo de 18 de TRANSRUBIO.

Igualmente, se observó que la supervisión del contrato solicitó con formato de aprobación No. 10 del 21 de febrero de 2018 la expedición del CDP para realizar Adición al contrato (folio 2.852 expediente), además se evidencia a folios 2.882 y 2.883, la justificación de la Adición No. 1, firmada por el supervisor del contrato con fecha 01 de marzo 2018, documentos que son enviados a la Subdirección Jurídica y de Contratación, encargada de la elaboración de la adición al contrato y se firma con fecha 07 de marzo de 2018, para lo cual se procede a expedir el CRP No 476 del 07 de marzo de 2018

Por lo anterior, se encontró que el IPES, en el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 06 de marzo de 2018, realizó actividades con cargo al proyecto 1078 por valor de \$50.400.000 las cuales fueron atendidas y facturadas por el contratista.

De igual forma, se evidenció que la entidad realizó los pagos de los meses de enero y febrero de 2018, el 23 y 26 de abril de 2018 respectivamente, tal y como se detalla a continuación:

**Cuadro No. 11: Pagos de hechos cumplidos del Contrato 046 de 2017**



En pesos

Fecha Factura	Factura	Descripción	Comprobante de Tesorería	Fecha Comprobante de Tesorería	N° de Orden de Pago	Fecha Orden de Pago	Proyecto	Valor del pago
06-Feb-18	24528	Servicios de transporte prestados al IPES correspondiente al mes de enero de 2018	2328	26-Abr-2018	1462	25/04/2018	1078	18.947.000
05-Mar-18	24744	Servicios de transporte prestados al IPES correspondiente al mes de febrero de 2018	2141	23-Abr-2018	1428	20/04/2018	1078	31.453.001
Total pagado								50.400.001

Fuente: CD entregado por el IPES con oficio No 00110-816-017990 del 13 de septiembre de 2018.

De los hechos expuestos, se observa que los servicios de transporte suministrados por TRANSRUBIO S.A.S. con cargo al proyecto 1078 entre el 01 de enero y el 06 de marzo de 2018, se utilizaron antes de la suscripción de la Adición al contrato, esto es, el 07 de marzo de 2018, según CRP N° 476 con fecha de expedición el 07 de marzo de 2018.

De los hechos expuestos anteriormente, se concluye que se transgrede lo establecido en el Artículo 15 de la Ley 1873 de 2017, “*Por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2018*”, que establece:

**“Artículo 15. Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma”.** (Negrilla fuera del texto).

Por otra parte, se incumple el Artículo 71 del Decreto 111 de 1996 “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*” en concordancia con el Artículo 52 del Decreto 714 de 1996 “*Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital*” los cuales establecen:

**“ARTÍCULOS 71 y 52. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.**

***Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin***

***Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (Ley 38/89, Artículo 86, Ley 179/94, Artículo 49).”*** (Negrilla fuera del texto)

Los hechos aquí descritos, corresponden a la presunta vulneración de los principios de la Función Administrativa tales como, economía, transparencia, responsabilidad y eficacia, señalados en los artículos 3 y 4 de la Ley 489 de 1998; Artículo 209 de la Constitución Política; literal a) del Artículo 71 y 112 del Decreto 111 de 1996; Artículo 52 del Decreto 714 de 1996; los Artículos 2, 6, 8 literales a), d) y e) del Artículo 112 de la Ley 87 de 1993; numeral 22° del Artículo 48, numerales 1° y 3° del Artículo 34 y el numeral 1° del Artículo 35 de la Ley 734 de 2002; Artículo 8 de la Ley 42 de 1993.

Esta situación es generada por falta de efectivos controles y seguimiento a los compromisos suscritos por la entidad, que a falta del cumplimiento de la normatividad señalada, expone a la entidad en alto riesgo a posibles litigios en contra.

### **Valoración de la Respuesta**

Los argumentos expuestos por la entidad, tienen una aceptación parcial, como quiera que no es de recibo el argumento según el cual a 31 de diciembre había un saldo de \$62.476.998, por ejecutar, y que en consecuencia fueron llevados a las reservas presupuestales, afirmación que no tiene validez como quiera que para dicha fecha ya se habían ejecutado servicios del mes de diciembre por \$39.355.000, en ese orden, iniciando el mes de enero el saldo se redujo a \$23.351.998.

Si bien, la adición al contrato se dio el 7 de marzo de 2018, ya se habían ejecutado en enero \$26.731.000 y en febrero \$39.236.001, tal como se colige incluso con las certificaciones expedidas por el gerente de la empresa contratista TRANSRUBIO S.A.

Es pertinente señalar que se aceptan los argumentos expuestos por la entidad frente a la incidencia penal, no así, en relación con la conducta presuntamente disciplinaria, ya que los mismos no la desvirtúan.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

*3.3.9 Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria por no aplicar los controles para salvaguardar los documentos del contrato de prestación 046-2017,*

El IPES suscribió el contrato de prestación de servicios No. 046 - 2017 cuyo objeto es “Prestar el servicio de transporte público terrestre automotor especial a Instituto para la

*economía Social IPES”*. En el mismo se pactaron 9 obligaciones específicas. En la cláusula de supervisión del contrato se estableció que esta *“se adelantará a través del Subdirector(a) Administrativo (a) y Financiero (a) designado para tal fin. O podrá variar unilateralmente por el Ordenador del Gasto”*

Revisados los documentos de este contrato, se encontró que en los informes de actividades mensuales, el supervisor certificó el cumplimiento de las actividades. Sin embargo, faltan los soportes de cumplimiento de las obligaciones pactadas para todos los meses de ejecución del contrato.

Por lo anterior, se requirió a la entidad con radicado No 00110-814-011453 del 26 de septiembre de 2018, en el cual se solicitó: 1. Informes que presentó el contratista de manera detallada de las actividades realizadas durante la ejecución del contrato y 2. Planillas establecidas por el IPES para el control de los servicios prestados por el contratista, documentos que no reposaban en la carpeta contractual. Al respecto, no se recibió respuesta a lo cual se reiteró el requerimiento mediante oficio No 00110-812-011857 del 03 de octubre de 2018.

Finalmente la respuesta fue entregada según Radicado No 00110-816-019377 del 03 de octubre de 2018, en la cual se allegan en medio magnético los siguientes documentos: Para el punto 1., El IPES allego un (1) CD, con los informes mensuales presentados por el contratista y para el punto 2., se indica que las razones por las cuales los documentos no reposaban en la carpeta contractual es la perdida de los mismos, por lo que se anexa una constancia por perdida de documentos expedida por la Policía Nacional, en la cual se denuncia la desaparición de las planillas de control del transporte. Adicionalmente el IPES indica que adelantaría las acciones administrativas pertinentes, resultado que enviarían a la Contraloría en los tres días hábiles siguientes, no obstante una vez terminado el período de ejecución de esta auditoría no se recibió el soporte de dicha acción.

De los hechos expuestos anteriormente, se concluye que se transgrede lo establecido en los literales e y d de la ley 87 de 1983, numeral 5° del Artículo 34 y el numeral 1° del Artículo 35 de la Ley 734 de 2002 y la CLÁUSULA del contrato – Obligaciones del supervisor: *“El supervisor deberá atender y dar cumplimiento a lo dispuesto en el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría del INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES”*.

Así mismo, los hechos citados con los documentos que conformaban el expediente contractual contravienen lo establecido en la Ley 594 de 2000 *“Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”*, artículos 3, 12 y 22. y específicamente lo determinado en el Decreto 2609 de 2012 *“Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley*

1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado”, Artículo 5, literal a, d, e y f.

La anterior conducta se suscitó por falta de control sobre la Gestión documental, ausencia de mecanismos efectivos de control, así como una incorrecta supervisión y seguimiento del contrato, lo que puede generar incumplimiento de normas que ocasionan desorden y pérdida de documentos importantes para el funcionamiento tanto de la administración como del proceso contractual.

En consideración a que la información solicitada por el Organismo de control referente al punto 2 de este requerimiento, no se encontraba en el expediente del Contrato 46 de 2017 y con base en la constancia de pérdida de documentos, a este ente de control fiscal, no le fue posible verificar la Gestión Fiscal del contrato, en razón a que no existe soportes de las actividades cubiertas por el contratista, por lo que el mismo será objeto seguimiento en una próxima auditoría, una vez el sujeto de control reconstruya tal expediente.

### **Valoración de la Respuesta**

La respuesta de la entidad, no desvirtúa la causa de la observación, si bien indica el IPES que no existen soportes y solicito al interior de su dependencia que con la *“información disponible, reconstruya las planillas de control a efectos de contar con dichos soportes, consecuencia de lo anterior se ordenará mediante acto administrativo la reconstrucción de dicho expediente, ordenando dentro de su parte resolutive la compulsión de copias del mismo al área de control interno disciplinario a efectos que se determine la presunta responsabilidad por afectación al deber funcional del ex servidor público así como de quienes resulten responsables”*.

Como se colige de lo anterior las actuaciones tendientes a la reconstrucción apenas se van a iniciar con ocasión de la observación, es decir, que se debe presumir que la entidad está de acuerdo con la evaluación realizada por la contraloría y se dispone a tomar las medidas pertinentes.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## **4. OTROS RESULTADOS**

#### 4.1 PROPOSICIÓN No. 448 DE 2018

La auditoría de Desempeño dentro de la evaluación del proyecto 1041, tuvo en cuenta la Proposición No. 448 – 18, aprobada por la Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito público, con el tema “*Plazas de Mercado en el Distrito*” y en el marco de las competencias atribuidas por el artículo 79 del Acuerdo 257 de 2006, el cual establece las funciones del Instituto para la Economía Social, y la misión definida por la entidad, la cual consiste en: “*Aportar al desarrollo económico de la ciudad mediante la oferta de alternativas de generación de ingresos a la población de la economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento y fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas, así como administrar y desarrollar acciones de fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado*”.

Entre los temas de competencia del IPES, tratados en la proposición, están la vinculación contractual de los comerciantes de las plazas de mercado con el IPES, a través de un contrato de uso y aprovechamiento económico, los cuales son el medio utilizado por la administración de la entidad, para la vinculación de comerciantes en el aprovechamiento económico, uso, protección y cuidado de los bienes de uso público. Mediante éstos, se autoriza a un particular a desarrollar una actividad económica en cumplimiento del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá.

#### 4.2 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

Una vez realizado el seguimiento al plan de mejoramiento, respecto del hallazgo 3.3.1.7 originado en la auditoría de regularidad, código 12, Vigencia 2017 y referido “...a la no liquidación de convenios interadministrativos con demasiada antigüedad.” Y para corregirla el IPES se tomó dos periodos, el primero venció el 1º de agosto de 2018.

De esta el Instituto liquidó ocho (8) convenios y devolvió recursos a la Tesorería Distrital por \$201.534.905, como se muestra en el siguiente cuadro. Hecho que comprueba que por el ejercicio del control fiscal el IPES devolvió unos recursos que van a servir para atender otras necesidades del Distrito.

**Cuadro No. 12: Recursos devueltos a la Tesorería Distrital por liquidación de Convenios**

En pesos

Numeral 3.3.1.7 Informe auditoría de regularidad código 12, vigencia 2017 PAD 2018	Seguimiento Contraloría Bogotá D.C.
--	-------------------------------------

Convenio	Vigencia	Entidad	Saldo no Ejecutado	Seguimiento
4	2008	FDL KENNEDY	12.028.547	Nota débito 415 del 31 de mayo de 2018 por \$12.028.547
6	2008	FDL USAQUÉN	8.711.838	Nota débito 413 del 31 de mayo de 2018. pero fue por \$8.211.838
13	2008	FDL USME	9.299.966	Nota débito 326 del 30 de abril de 2018. Acta de pérdida de competencia radicado IPES 00110-817-000916 DEL 12-02-2018. Se solicitó a la Subdirección Administrativa y Financiera devolución de los saldos y fueron devueltos el 30-04-2018. En folio 40 se deja constancia que por haber transcurrido más de treinta meses exigidos por la Ley para que la entidad liquide el convenio se certifica que el IPES perdió competencia para liquidarlo. Por lo que se procede a liberar el saldo a favor del FDL Usme. Además que la supervisión la ejerció otra persona y la información fue extraída de los documentos físicos que reposan en el expediente del convenio y saldos reflejados en el Sistema Administrativo y Financiero - SIAFI
2791	2008	FDL TEUSAQUILLO	24.451.487	Nota débito 416 del 31 de mayo de 2018
3	2009	FDL KENNEDY	22.153.092	Nota débito 414 del 31 de mayo de 2018
12	2009	FDL RAFAEL URIBE	5.134.580	Nota débito 412 del 31 de mayo de 2018
690	2009	FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ	117.464.429	Acta de pérdida de competencia se encuentra formalizada se envió a la Subdirección Administrativa y Financiera con radicado IPES 00110-817-000825 DEL 20-03-2018 solicitando devolución de los saldos a Tesorería Distrital.
181	2009	FDL DE ENGATIVA	2.790.966	Nota débito 327 del 30 de abril de 2018  Acta de pérdida de competencia se encuentra formalizada se envió a la Subdirección Administrativa y Financiera con radicado IPES 00110-817-001824 DEL 20-03-2018 solicitando devolución de los saldos a Tesorería Distrital. Los cuales fueron devueltos el 30-04-2018 a través del número de aprobación 327
<b>Saldo no ejecutado</b>			<b>202.034.905</b>	<b>Cifra consignada en la Tesorería Distrital. 201.534.905</b>

Fuente: Informe auditoría de regularidad código 12, vigencia 2017 PAD 2018 y analizada por el equipo auditor.

## 5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	11	N.A	3.2.1 , 3.2.2 3.3.1 3.3.2 3.3.3 3.3.4 3.3.5 3.3.6 3.3.7 3.3.8 3.3.9
2. DISCIPLINARIOS	5	N.A	3.3.1 3.3.3 3.3.4 3.3.8 3.3.9
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	0	N.A.	