MEMORANDO

POR FAVOR AL CONTESTAR CITE EL No. DEL RADICADO
IPES - Correspondencia Administrativa- INTERNAS
Radicado: 00110-817- 006378
Fecha: 05/10/2021 - 08:51 AM
Remitente: CARMEN ELENA BERNAL ANDRADE
Destinatario: CRISTIAN FELIPE GONZALEZ GUERRERO
No. Folios: 4 Anexos: 222

110301

Bogotá DC.,

PARA: CRISTIAN FELIPE GONZÁLEZ GUERRERO, Subdirector de Emprendimiento Servicios Empresariales y Comercialización
GLORIA JOSEFINA CELIS JUTINICO, Subdirectora Administrativa y Financiera
FÁTIMA VERÓNICA QUINTERO NÚÑEZ, Subdirectora Diseño y Análisis Estratégico
DIANA CECILIA GALVEZ ROA, Subdirectora Jurídica y de Contratación

DE: CARMEN ELENA BERNAL ANDRADE, Asesora de Control Interno

ASUNTO: Informe de Cierre de Auditoría

Respetados doctores:

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

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

Aunado a lo anterior, se contempla en el Manual Operativo del Decreto 1499 de 2017, que articula los Sistemas Integrados de Gestión y de Control Interno, específicamente en la séptima dimensión del MIPG, el Control Interno[1], contempla

[1] Tal como lo establece la Ley 87 de 1993, el Control Interno está integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y de los recursos, se lleven a cabo de acuerdo con las normas constitucionales y

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

cinco componentes de la estructura del MECI: 1) Ambiente de Control, 2) Evaluación del Riesgo, 3) Actividades de Control, 4) Información y Comunicación, y 5) Actividades de Monitoreo[2].

En este sentido la Asesoría de Control Interno, entregó a la Administración del IPES los resultados de la Auditoría Interna Regular al proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL y los procesos de apoyo GESTIÓN CONTRACTUAL, JURIDICA, DE RECURSOS FISICOS Y DE RECURSOS FINANCIEROS, a través de la socialización de observaciones con los auditados el pasado 24-ago-2021 y la entrega de un informe preliminar para réplicas con radicado 00110-817-005611 del 07-sep-2021 y finalmente, así como una reunión de cierre de auditoría regular realizada el 22-sep-2021. Se remite el informe de cierre (detallado) de auditoría con el presente oficio.

Una vez radicado el Informe Final, en el Archivo Excel "PV01-FO-015 V2 PLAN DE MEJORAMIENTO AUDITORIAS INTERNAS" el cual se encuentra publicado en SIG MIPG, las Subdirecciones, junto con los responsables de los procesos auditados, deben suscribir un Plan de Mejoramiento relacionando la causa raíz de cada observación, las acciones de mejora que mitiguen la causa raíz, los tiempos, responsables y los resultados entregables, para lo cual tiene 8 días hábiles a partir de la fecha de radicación de este Informe Final. De manera posterior, se suscribirá en el aplicativo CHIE.

Con el fin de cumplir con el objetivo de la mejora continua de los procesos y conscientes de la importancia de formular acciones de mejora efectivas para la mitigación de riesgos del proceso, para cumplir con los términos establecidos, desde la Asesoría de Control Interno se propone la realización de 2 mesas de trabajo virtuales para acompañamiento, en las siguientes fechas:

Primera Mesa:

Mesa 1 SJC:
Viernes, 08 de octubre · 3:00 – 4:00 pm
Información para unirse a Google Meet
Enlace a la video llamada: https:// meet.google.com/afx-sczs-kbt

Mesa 1 SAF:
Viernes, 08 de octubre · 3:00 – 4:00 pm
Información para unirse a Google Meet
Enlace a la video llamada: https:// meet.google.com/utb-utgb-zce

Mesa 1 SESEC:

---

legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la alta dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.
[2] Manual Operativo MIPG Departamento Administrativo de la Función Pública.

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

Viernes, 08 de octubre · 3:00 – 4:00 pm
Información para unirse a Google Meet
Enlace a la video llamada: https:// meet.google.com/dap-ghij-gti

Mesa 1 SDAE:
Viernes, 08 de octubre · 4:00 – 5:00 pm
Información para unirse a Google Meet
Enlace a la video llamada: https:// meet.google.com/wpg-ydkj-ztv

Segunda Mesa:

Mesa 2 SJC:
Martes, 12 de octubre · 3:00 – 4:00 pm
Información para unirse a Google Meet
Enlace a la video llamada: https:// meet.google.com/ozn-wumn-iua

Mesa 2 SAF:
Martes, 12 de octubre · 3:00 – 4:00 pm
Información para unirse a Google Meet
Enlace a la video llamada: https:// meet.google.com/etr-hxto-dqe

Mesa 2 SESEC:
Martes, 12 de octubre · 3:00 – 4:00 pm
Información para unirse a Google Meet
Enlace a la video llamada: https:// meet.google.com/zom-byyc-zcv

Mesa 2 SDAE:
Martes, 12 de octubre · 4:00 – 5:00 pm
Información para unirse a Google Meet
Enlace a la video llamada: https:// meet.google.com/ifa-cbyb-afa

Por lo que agradecemos a las dependencias designar a los responsables de la formulación y seguimiento de acciones de mejora, quienes deberán aportar en la primera mesa de trabajo, un primer borrador para retroalimentación por parte del auditor responsable.

Una vez recibido el plan de mejoramiento, se emitirá el informe final (ejecutivo) con destino a la Dirección General.

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

Por último, en el marco del Programa de Aseguramiento y Calidad- PAMC que comprende la estandarización del proceso de auditoría interna basada en riesgos

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

en el IPES, de manera atenta les solicito por favor, que conjuntamente con los funcionarios responsables del proceso y/o procesos auditados, cada subdirector diligencie la Encuesta de Satisfacción que será remitida en *https://docs.google.com/forms* en próximos días.

Cordialmente,

CARMEN ELENA BERNAL ANDRADE

Anexos: 211 Folios y 1 Carpeta Comprimida con ANEXOS.

Copia:
Doctor JUAN CARLOS REYES ROJAS, Asesor del Despacho del Director General
Doctor JAVIER MORA ANDRADE, Asesor del Despacho del Director General

	NOMBRE, CARGO O CONTRATO	FIRMA	FECHA
Elaboró	Marlon Salomón Contreras Turbay – Profesional Universitario	*Marlon Contreras*	04-oct-2021
Aprobó	Carmen Elena Bernal Andrade - Asesora de Control Interno	*Carmen Bernal*	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma de la ***Asesora de Control Interno*** del Instituto para la Economía Social IPES.			

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

Tipo de Auditoría	Especial		Regular	X	
Fecha Auditoría	Del 25 de mayo de 2021 al 11 de agosto de 2021				
Dependencias	Subdirección Emprendimiento Servicios Empresariales y Comercialización - SESEC Subdirección Administrativa y Financiera - SAF Subdirección Diseño y Análisis Estratégico – SDAE Subdirección Jurídica y de Contratación - SJC				
Procesos	PO-017 Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional PO-011 Gestión de Recursos Financieros PO-010 Gestión de Recursos Físicos PO-014 Gestión Jurídica PO-015 Gestión Contractual				

Contenido

1. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN 2
2. OBJETIVO GENERAL 10
   2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS 10
3. ALCANCE 11
   3.1. LIMITACIÓN AL ALCANCE 12
4. CONFORMACIÓN EQUIPO DE TRABAJO DE AUDITORÍA 13
5. FORTALEZAS 14
6. CONCLUSIONES 14
   6.1. GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL 15
   6.2. GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS 16
   6.3. GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS 16
   6.4. GESTIÓN JURIDICA 17
   6.5. GESTIÓN CONTRACTUAL 17
7. RESUMEN DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 18
8. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS DE AUDITORÍA 19
9. PLAN DE MEJORAMIENTO 220
10. ANEXOS 220

INFORME DE CIERRE AUDITORÍA REGULAR
PROYECTOS DE INVERSIÓN 1041 Y 7548

1. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

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

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

De acuerdo al Plan Anual de la vigencia 2021, la Asesoría de Control Interno programó una auditoría regular a los proyectos de inversión:

1041 “Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado”
7548 “Fortalecimiento de las plazas de mercado distritales”

Que se ejecutaron a través del proceso misional de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, y de manera transversal, a los procesos Gestión de recursos financieros, Gestión jurídica, Gestión contractual y Gestión de recursos físicos.

Este trabajo se llevó a cabo entre el 25 de mayo de 2021 y el 17 de septiembre del 2021.

1.1. APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DE INVERSIÓN A LOS BENEFICIARIOS

Los proyectos de inversión que soportan las actividades realizadas para la ejecución del proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional son ***el 1041 “Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado”*** hasta el 30-jun-2020 con un presupuesto de $ 79.758 millones para el cuatrienio (2016-2020), ejecutado por $ 69.602 millones lo que corresponde al 87.27%; y el ***7548 “Fortalecimiento de las plazas de mercado distritales”*** con un presupuesto de $ 123.465 millones, ejecutado al 30-jun-2021 por $ 22.219 millones lo que corresponde al 18%, para el cuatrienio (2020-2024).

El proyecto 1041 tuvo 2 metas y su desempeño financiero en el cuatrienio fue el siguiente:

Tabla 1. *Ejecución del Proyecto 1041*
Plan de Desarrollo "Bogotá Mejora para Todos"
En millones de pesos colombianos

META	2016		2017		2018		2019		2020	
	PPTO APRO	PPTO EJECU	PPTO APRO	PPTO EJECU	PPTO APRO	PPTO EJECU	PPTO APRO	PPTO EJECU	PPTO APRO	PPTO EJECU
Administrar 19 Plazas De Mercado Para Mejorar La Gobernanza, Infraestructura Y El Cumplimiento Legal Y Normativo.	$10.625,7	$10.336,4	$13.027,8	$13.026,9	$14.654,2	$14.654,0	$18.400,0	$18.400,0	$7.322,5	$7.304,1
Fortalecer 13 Plazas De Mercado Cultural, Empresarial Y/O Comercialmente.	$ 525,1	$ 522,1	$ 1.590,4	$ 1.590,4	$ 2.118,0	$ 2.117,9	$ 1.643,4	$ 1.631,7	$ -	$ -
TOTAL	**$ 11.150,8**	**$10.858,4**	**$14.618,2**	**$14.617,4**	**$16.772,2**	**$16.772,2**	**$20.043,4**	**$20.031,7**	**$7.322,5**	**$7.304,1**

Fuente: SEGPLAN

El proyecto 7548 en el 2020 y hasta el 30-jun-2021 tuvo el siguiente desempeño financiero en sus 8 metas:

Tabla 2. *Ejecución del Proyecto 7548*
Plan de Desarrollo "Un nuevos contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"
En millones de pesos colombianos

META	2020*			2021*		
	PPTO APROP	PPTO EJECU	PPTO GIRADO	PPTO APRO	PPTO EJECU (JUN 30)	PPTO GIRADO (JUN 30)
Elaborar 100% De los estudios técnicos (diseños, consultorías, actualización de PRM y trámite de licencias de construcción), necesarios para intervenir las PDM.	$ 1.500,0	$ 1.500,0	$ 1.103,0	$ 200,0	$ -	$ -
Realizar reforzamiento estructural, construcción de la obra física, adecuación, independización de los servicios públicos, para las 14 Plazas Distritales de Mercado a intervenir.	$ -	$ -	$ -	$ 2.858,7	$ 205,9	$ 205,9
Mantener 19 Plazas de mercado En operación; realizar mantenimiento preventivo y correctivo, dotar de elementos, adquirir bienes y servicios, capacitar a los comerciantes y contratar el recurso humano requerido según el modelo de administración de PDM	$ 9.558,4	$ 9.584,0	$ 9.584,0	$ 15.106,2	$ 10.777,8	$ 4.046,6
Gestionar 8 Alianzas Con otros actores del abastecimiento como instituciones públicas y privadas, productos campesinos, departamentos	$ 15,6	$ 14,3	$ 14,3	$ 43,3	$ 28,8	$ 28,8

META	2020*			2021*		
	PPTO APROP	PPTO EJECU	PPTO GIRADO	PPTO APRO	PPTO EJECU (JUN 30)	PPTO GIRADO (JUN 30)
Realizar 16 Estudios Para medir el incremento del % de toneladas de alimentos que comercializan las plazas de mercado, con respecto a la oferta pública de abastecimiento de alimentos e Bogotá, y la percepción de la ciudadanía respecto a precio, oferta, disponibilidad y acceso de las PDM	$ 50,0	$ 46,0	$ 46,0	$ 232,0	$ 27,6	$ 16,7
Brindar asistencia técnica para poner en funcionamiento 8 emprendimientos emergentes en abastecimiento y turismo.	$ -	$ -	$ -	$ 45,6	$ 28,7	$ 9,4
Participar 8 Plazas de mercado en plataformas de conectividad y en un sistema de información sobre la oferta pública de abastecimiento, referente para Bogotá.	$ 157,9	$ 157,0	$ 157,0	$ 416,0	$ 233,1	$ 36,0
Fortalecer 500 comerciantes Empresarialmente	$ 8,4	$ 7,7	$ 7,7	$ 25,0	$ 5,4	$ 4,2
TOTAL	**$ 11.290,4**	**$ 10.912,0**	**$ 10.912,0**	**$ 18.927,0**	**$ 11.307,4**	**$ 4.347,9**

Fuente: BOGDATA

Respecto a la optimización de la capacidad física:

A mayo 31 de 2021 se presenta una ocupación indebida del espacio público del 56%, en 2024 puestos/locales/bodegas, sin contratos de uso y aprovechamiento.

Sólo el 16 %, 592 puestos/locales/bodegas presenta una ocupación legalizada mediante contrato de uso y aprovechamiento económico.

Las PDM con mayor capacidad de espacios son: Restrepo, Fontibón y Veinte de Julio.

Las PDM con mayor disponibilidad de espacios desocupados son: Fontibón, Kennedy y los Luceros.

Se desconoce la propiedad de las plazas de mercado, terrenos y edificaciones, el valor de $118.858.733.397 millones registrados en contabilidad como terrenos corresponde al control del sistema de plazas de mercado, sin embargo, la titularidad de la propiedad de las PDM es del DADEP [1], es así que se debe asignar la responsabilidad en cuanto a la realización de obras civiles.

[1] Las plazas de mercado, son de propiedad del DADEP, sin embargo, la Entidad es la encargada de su administración incluyendo el reforzamiento estructural con la elaboración construcciones, que contribuyan al mejoramiento de las plazas y mejor servicio hacia los comerciantes; contablemente estas construcciones son registradas en los estados financieros de la Entidad.

Tabla 3. *Estado de Ocupación*
Sistema de Plazas de Mercado Distritales
A 31-may-2021

PLAZAS DE MERCADO		*No. Espacios en la Plaza*	*Participación de la PDM en el total de espacios del Sistema*	*N° Espacios con Contrato*	*N° Espacios con ocupación Ilegal*	*Participación de los espacios ocupados de hecho por capacidad PDM*	*No. Espacios Disponibles*
NOMBRE	**CODIGO**						
CARLOS E. RESTREPO	2414	636	18%	139	459	72%	38
FONTIBON	2407	328	9%	34	155	47%	139
VEINTE DE JULIO	2419	322	9%	35	264	82%	23
SIETE DE AGOSTO	2411	276	8%	71	192	70%	13
LAS FERIAS	2408	236	7%	98	117	50%	21
KENNEDY	2406	230	6%	9	118	51%	103
QUIRIGUA	2409	223	6%	55	159	71%	9
TRINIDAD GALAN	2416	186	5%	23	100	54%	63
SAMPER MENDOZA	2413	181	5%	62	99	55%	20
SANTANDER	2415	163	5%	5	86	53%	72
DOCE DE OCTUBRE	2412	132	4%	11	94	71%	27
LOS LUCEROS	2418	130	4%	0	11	8%	119
SAN BENITO	2405	113	3%	3	28	25%	82
LA PERSEVERANCIA	2402	103	3%	18	64	62%	21
EL CARMEN	2403	102	3%	6	28	27%	68
LAS CRUCES	2401	91	3%	0	30	33%	61
SAN CARLOS	2404	68	2%	5	19	28%	44
LA CONCORDIA	2417	47	1%	17	0	0%	30
BOYACA REAL	2410	21	1%	1	1	5%	19
TOTALES		**3588**	**100%**	**592**	**2024**	**56%**	**972**
PROPORCIÓN POR CADA ESTADO		**100%**		**16%**	**56%**		**27%**

Fuente: Reporte de Ocupaciones SESEC

Respecto a la ocupación indebida de espacios y la gestión jurídica de querellas para recuperación o legalización:

A mayo 31 de 2021, los espacios ocupados de manera indebida ascienden a 2024, es decir, sin contratos de uso y aprovechamiento y por lo tanto sin recaudo por cuotas de sostenimiento y falta de un título ejecutivo, como lo es un contrato de uso y aprovechamiento de bienes públicos (56% de la capacidad de las PDM).

Solo se presentaron 837 querellas instauradas por la SJC que aún siguen activas, es decir, el 41% de los espacios ocupados de manera indebida.

Faltan 1087 espacios en ocupación indebida por evidenciar gestiones para su recuperación.

Tabla 4. *Estado de Querellas por Ocupación Indebida de Bienes Públicos*
Sistema de Plazas de Mercado Distritales
A 31-may-2021

PLAZAS DE MERCADO		No. Espacios en la Plaza	N° Espacios con ocupación de Hecho	Participación de los espacios ocupados de hecho por capacidad PDM	QUERELLAS			
NOMBRE	CODIGO				ACTIVAS	TERMINADAS	TOTAL	FALTAN QUERELLAS
CARLOS E. RESTREPO	2414	636	459	72%	275	63	338	-184
FONTIBON	2407	328	155	47%	121	40	161	-34
VEINTE DE JULIO	2419	322	264	82%	35	2	37	-229
SIETE DE AGOSTO	2411	276	192	70%	150	42	192	-42
LAS FERIAS	2408	236	117	50%	39	4	43	-78
KENNEDY	2406	230	118	51%	18	5	23	-100
QUIRIGUA	2409	223	159	71%	16	1	17	-143
TRINIDAD GALAN	2416	186	100	54%	14	29	43	-86
SAMPER MENDOZA	2413	181	99	55%	41	7	48	-58
SANTANDER	2415	163	86	53%	25	18	43	-61
DOCE DE OCTUBRE	2412	132	94	71%	14	23	37	-80
LOS LUCEROS	2418	130	11	8%	18	0	18	7
SAN BENITO	2405	113	28	25%	8	0	8	-20
LA PERSEVERANCIA	2402	103	64	62%	22	1	23	-42
EL CARMEN	2403	102	28	27%	12	4	16	-16
LAS CRUCES	2401	91	30	33%	20	9	29	-10
SAN CARLOS	2404	68	19	28%	7	2	9	-12
LA CONCORDIA	2417	47	0	0%	1	0	1	1
BOYACA REAL	2410	21	1	5%	1	0	1	0
TOTALES		**3588**	**2024**	**56%**	**837**	**250**	**1087**	**-1187**
PROPORCIÓN POR CADA ESTADO		**100%**	**56%**		**41%**			

Fuente: Reporte de Ocupaciones SESEC

Respecto a la gestión de cartera por cuotas de sostenimiento y la gestión jurídica para cobro coactivo:

La cartera total asciende al 31 de mayo de 2021 a $9.826 millones, incluye lo dejado de percibir por ocupación indebida, que aún se encuentra su registro en la cuenta de orden 89159002 Cartera de Plazas.

Los recursos financieros en riesgo de pérdida financiera, o detrimento patrimonial, ascienden al 31 de mayo de 2021 a $2.639 millones (37% de la cartera). Presenta más de 1800 días de mora.

Las cuotas de sostenimiento dejadas de percibir o no gestionadas para su cobro efectivo mediante contrato de uso y aprovechamiento y/o acuerdo de pago asciende a $2.695

millones (27% de la cartera - en cuentas de orden). No presenta títulos ejecutivos porque corresponde a las ocupaciones indebidas del punto 2).
El 42% de la cartera se encuentra entre 0-900 días, asciende a $3.007 millones. Debe estar en cobro jurídico a partir del día 90 de mora.

Las deudas prescriben a los 5 años, es decir, a los 1800 días de iniciar el cobro coactivo o si no se inició.

Tabla 5. *Estado de Cartera por Edades*
Sistema de Plazas de Mercado Distritales
A 31-may-2021

PLAZAS DE MERCADO		LEGALIZADO A MAYO 2021			OCUPACIÓN INDEBIDA QUERELLAS LEGALIZACIONES (CONTRATOS)	TOTAL, CXC A MAYO 2021
NOMBRE	CODIGO	0-900 DÍAS ACUERDOS DE PAGO COBRO PERSUASIVO	>900 <=1800 DÍAS ACUERDOS DE PAGO COBRO PERSUASIVO	> 1800 DÍAS COBRO JURÍDICO		
CARLOS E. RESTREPO	2414	$ 295.072.714	$ 113.566.058	$ 332.936.262	$ 1.700.359.195	$ 2.441.934.229
FONTIBON	2407	$ 421.065.200	$ 272.800.032	$ 907.445.547	$ 150.673.176	$ 1.751.983.955
VEINTE DE JULIO	2419	$ 294.855.119	$ 48.370.790	$ 53.693.421	$ 114.737.965	$ 511.657.295
SIETE DE AGOSTO	2411	$ 438.762.403	$ 219.715.712	$ 309.026.937	$ 379.890.692	$ 1.347.395.744
LAS FERIAS	2408	$ 188.401.398	$ 65.671.504	$ 231.874.125	$ 73.448.960	$ 559.395.987
KENNEDY	2406	$ 269.297.064	$ 108.956.182	$ 112.345.572	$ 89.168.935	$ 579.767.753
QUIRIGUA	2409	$ 145.103.736	$ 50.463.841	$ 20.556.407	$ 4.948.688	$ 221.072.672
TRINIDAD GALAN	2416	$ 178.474.766	$ 100.907.088	$ 110.379.332	$ 10.184.165	$ 399.945.351
SAMPER MENDOZA	2413	$ 161.894.809	$ 85.606.239	$ 11.533.508	$ 15.244.966	$ 274.279.522
SANTANDER	2415	$ 159.129.515	$ 140.361.509	$ 148.940.537	$ 18.104.458	$ 466.536.019
DOCE DE OCTUBRE	2412	$ 163.120.764	$ 72.808.990	$ 124.822.670	$ 40.964.092	$ 401.716.516
LOS LUCEROS	2418	$ 29.686.202	$ 14.318.012	$ 92.385.592	$ 29.390	$ 136.419.196
SAN BENITO	2405	$ 21.581.381	$ 12.009.442	$ 56.338.279	$ 5.901.232	$ 95.830.334
LA PERSEVERANCIA	2402	$ 89.930.126	$ 60.569.472	$ 55.458.428	$ 2.625.359	$ 208.583.385
EL CARMEN	2403	$ 18.810.525	$ 12.069.104	$ 10.842.757	$ 38.125.490	$ 79.847.876
LAS CRUCES	2401	$ 48.858.418	$ 39.558.749	$ 32.134.153	$ 37.897.821	$ 158.449.141
SAN CARLOS	2404	$ 48.956.956	$ 27.458.196	$ 3.417.014	$ 7.878.218	$ 87.710.384
LA CONCORDIA	2417	$ 12.325.080	$ 36.047.637	$ 25.734.181	$ 609.644	$ 74.716.542
BOYACA REAL	2410	$ 21.715.015	$ 2.755.908	$ 420	$ 4.311.624	$ 28.782.967
TOTALES		**$ 3.007.041.191**	**$ 1.484.014.465**	**$ 2.639.865.142**	**$ 2.695.104.070**	**$ 9.826.024.868**
PROPORCIÓN POR CADA ESTADO		**42%**	**21%**	**37%**	**27%**	

Fuente: Reporte de Cartera por Edades SAF

Respecto a sostenibilidad financiera:

<u>En la vigencia 2020:</u> Los ingresos (cuenta 41) percibidos por cuotas de sostenimiento en contratos de uso y aprovechamiento de espacios en plazas de mercado ascendieron a $5.106 millones.

Frente a los gastos operaciones (cuenta 51: Comunicaciones y Transporte, Equipo de Seguridad Industrial, Honorarios, Mantenimiento, Materiales y Suministros, Seguridad

Industrial, Servicios de Aseo y Cafetería, Servicios Públicos, Vigilancia y Seguridad) aplicados a las PDM ascendieron a $14.293 millones.

Se generó una pérdida operacional de $9.186 millones, es decir, el 180% de los ingresos operacionales fueron pérdidas.

En 2020, las asignaciones de gastos de inversión para el proyecto 7548 fueron de $11.290 millones (con una ejecución presupuestal del 99% y reservas del 51%). El proyecto 1041 ascendió a $7.322 millones (con ejecución de 100% y reservas del 10.4%). Para un total de $18.612 millones.

Sumadas las posibles pérdidas en ocupaciones de hecho, cartera a punto de prescribir y pérdidas operacionales, ascienden a $14.577 millones, es decir, el 78% del presupuesto de inversión para la administración de plazas de mercado distritales asignado en la vigencia 2020, lo que puede llegar a constituir un detrimento patrimonial.

Los mayores gastos se aplicaron a las plazas de mercado: Restrepo, Veinte de Julio, Samper Mendoza, Santander y Doce de Octubre. Ninguna plaza de mercado ha alcanzado el punto de equilibrio.

Se llevaron como gastos los valores del contrato de mantenimiento de las PDM Samper Mendoza y Santander, pudiendo ser su realidad económica el mejoramiento de la infraestructura y la entrega de bienes públicos en óptimas condiciones a los comerciantes, pareciera un mayor valor de los activos. Se realizaron obras civiles en el marco de un contrato de mantenimiento (Contrato 463 y 469 del 2019).

Tabla 6. *Estado de Resultados Operacionales*
Sistema de Plazas de Mercado Distritales
A 31-dic-2020

PLAZAS DE MERCADO		INGRESOS OPERACIONALES Cuenta 41	%	GASTOS OPERACIONALES Cuenta 51	%	PÉRDIDA OPERACIONAL	PARTICIPACIÓN PÉRDIDA VIGENCIA 2020
NOMBRE	CODIGO	2020		2020		2020	
CARLOS E. RESTREPO	2414	$ 764.600.486	15%	$ 1.292.500.909	9%	-$ 527.900.423	6%
FONTIBON	2407	$ 404.831.109	8%	$ 767.519.549	5%	-$ 362.688.440	4%
VEINTE DE JULIO	2419	$ 530.506.920	10%	$ 1.557.566.942	11%	-$1.027.060.022	11%
SIETE DE AGOSTO	2411	$ 577.650.671	11%	$ 591.945.749	4%	-$ 14.295.078	0%
LAS FERIAS	2408	$ 480.038.199	9%	$ 832.108.888	6%	-$ 352.070.689	4%
KENNEDY	2406	$ 343.653.178	7%	$ 455.519.232	3%	-$ 111.866.054	1%
QUIRIGUA	2409	$ 435.693.473	9%	$ 671.188.335	5%	-$ 235.494.862	3%
TRINIDAD GALAN	2416	$ 315.166.936	6%	$ 402.311.205	3%	-$ 87.144.269	1%
SAMPER MENDOZA	2413	$ 405.532.991	8%	$ 1.922.507.934	13%	-$ 1.516.974.943	17%
SANTANDER	2415	$ 213.341.627	4%	$ 2.076.590.776	15%	-$ 1.863.249.149	20%
DOCE DE OCTUBRE	2412	$ 225.813.846	4%	$ 1.141.579.917	8%	-$ 915.766.071	10%
LOS LUCEROS	2418	$ 17.780.396	0%	$ 165.365.211	1%	-$ 147.584.815	2%
SAN BENITO	2405	$ 32.309.124	1%	$ 176.866.115	1%	-$ 144.556.991	2%
LA PERSEVERANCIA	2402	$ 200.246.489	4%	$ 622.914.057	4%	-$ 422.667.568	5%
EL CARMEN	2403	$ 33.920.468	1%	$ 194.987.427	1%	-$ 161.066.959	2%

PLAZAS DE MERCADO		INGRESOS OPERACIONALES Cuenta 41	%	GASTOS OPERACIONALES Cuenta 51	%	PÉRDIDA OPERACIONAL	PARTICIPACIÓN PÉRDIDA VIGENCIA 2020
NOMBRE	CODIGO	2020		2020		2020	
LAS CRUCES	2401	$ 54.391.902	1%	$ 428.080.028	3%	-$ 373.688.126	4%
SAN CARLOS	2404	$ 34.152.731	1%	$ 238.268.253	2%	-$ 204.115.522	2%
LA CONCORDIA	2417	$ 24.408.463	0%	$ 636.453.471	4%	-$ 612.045.008	7%
BOYACA REAL	2410	$ 12.841.978	0%	$ 119.229.646	1%	-$ 106.387.668	1%
TOTALES		**$ 5.106.880.987**	**100%**	**$14.293.503.643**	**100%**	**-$ 9.186.622.656**	**100%**

Fuente: Auxiliar de Cuentas por Centro de Costos GOOBI

Valor Proyecto 7548 en 2020	**$ 11.290.388.142**	
Valor Proyecto 1041 en 2020	**$ 7.322.545.855**	
Pérdida Operacional	**49%**	78% en riesgo de pérdida
En riesgo de pérdida cartera > 1800 días	**14%**	
Ocupaciones indebidas	**14%**	
Posible Pérdida Recursos	**$ 14.576.830.796**	

A mayo 31 de 2021, la pérdida operacional de las PDM asciende a $2.617 millones, así:

Tabla 7. *Estado de Resultados Operacionales*
Sistema de Plazas de Mercado Distritales
A 31-may-2021

PLAZAS DE MERCADO		INGRESOS OPERACIONALES Cuenta 41	%	GASTOS OPERACIONALES Cuenta 51	%	PÉRDIDA OPERACIONAL	PARTICIPACIÓN PÉRDIDA VIGENCIA 2020
NOMBRE	CODIGO	A MAYO 2021		A MAYO 2021		A MAYO 2021	
CARLOS E. RESTREPO	2414	$ 513.074.237	20%	$ 414.867.682	8%	$ 98.206.555	-4%
FONTIBON	2407	$ 186.207.168	7%	$ 311.943.936	6%	-$ 125.736.768	5%
VEINTE DE JULIO	2419	$ 226.898.239	9%	$ 776.895.258	15%	-$ 549.997.019	21%
SIETE DE AGOSTO	2411	$ 307.436.672	12%	$ 177.055.014	3%	$ 130.381.658	-5%
LAS FERIAS	2408	$ 211.907.310	8%	$ 635.369.379	12%	-$ 423.462.069	16%
KENNEDY	2406	$ 166.619.074	7%	$ 187.543.425	4%	-$ 20.924.351	1%
QUIRIGUA	2409	$ 192.530.212	8%	$ 361.990.953	7%	-$ 169.460.741	6%
TRINIDAD GALAN	2416	$ 139.000.054	5%	$ 147.643.582	3%	-$ 8.643.528	0%
SAMPER MENDOZA	2413	$ 206.748.133	8%	$ 468.866.980	9%	-$ 262.118.847	10%
SANTANDER	2415	$ 96.183.407	4%	$ 151.632.868	3%	-$ 55.449.461	2%
DOCE DE OCTUBRE	2412	$ 113.408.958	4%	$ 700.048.345	14%	-$ 586.639.387	22%
LOS LUCEROS	2418	$ 6.787.837	0%	$ 90.965.878	2%	-$ 84.178.041	3%
SAN BENITO	2405	$ 13.099.739	1%	$ 25.200.649	0%	-$ 12.100.910	0%
LA PERSEVERANCIA	2402	$ 94.342.932	4%	$ 209.228.537	4%	-$ 114.885.605	4%
EL CARMEN	2403	$ 14.864.134	1%	$ 65.372.864	1%	-$ 50.508.730	2%
LAS CRUCES	2401	$ 27.535.227	1%	$ 152.553.143	3%	-$ 125.017.916	5%
SAN CARLOS	2404	$ 13.381.274	1%	$ 79.993.524	2%	-$ 66.612.250	3%
LA CONCORDIA	2417	$ 23.775.404	1%	$ 181.673.702	4%	-$ 157.898.298	6%
BOYACA REAL	2410	$ 551.255	0%	$ 32.809.866	1%	-$ 32.258.611	1%
TOTALES		**$ 2.554.351.266**	**100%**	**$ 5.171.655.583**	**100%**	**-$ 2.617.304.317**	**100%**

Fuente: Auxiliar de Cuentas por Centro de Costos GOOBI

2. OBJETIVO GENERAL

Realizar una evaluación y entregar una opinión independiente sobre el adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos para prevenir y mitigar los riesgos existentes en la ejecución de los procesos y procedimientos aplicados en los proyectos de inversión: 7548 *"Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado"* y 1041 "*Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado";* a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, que de manera transversal incluyen los procesos de apoyo GESTIÓN CONTRACTUAL, JURIDICA, DE RECURSOS FINANCIEROS Y RECURSOS FÍSICOS.

2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.1.1. GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

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

- Realizar el control y seguimiento a la administración de las PDM,
- Legalizar la ocupación de los puestos, locales o bodegas,
- Asignar los locales, puestos o bodegas que integran las PDM, y
- Potencializar el posicionamiento de las plazas de mercado distritales en la ciudadanía.

Mediante la optimización del uso de los recursos a cargo, la calidad de la información generada y el cumplimiento de los reglamentos internos y demás normatividad aplicable para el logro las metas de los proyectos de inversión (1041 – 7548).

2.1.2. GESTION DE RECURSOS FINANCIEROS

Determinar el adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos por la Administración en la depuración y cobro de cartera en las PDM, igualmente verificar la calidad de la información generada y el cumplimiento de los reglamentos internos y demás normatividad aplicable.

2.1.3. GESTION DE RECURSOS FISICOS

Determinar el adecuado diseño y ejecución de los controles por parte de la Administración y verificar las medidas de almacenamiento de bienes y la oportuna identificación de necesidades de mantenimientos y adecuaciones. Se probará la implementación de controles a través de tomas físicas de bienes muebles e inmuebles.

2.1.4. GESTION JURIDICA

Determinar el adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos para prevenir y mitigar los riesgos existentes en el proceso de la gestión jurídica, prevenir el daño antijurídico e impedir la pérdida de oportunidad para la recuperación de los recursos mediante el cobro coactivo, dándole cumplimiento a los reglamentos internos y demás normatividad aplicable.

2.1.5. GESTION CONTRACTUAL

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

3. ALCANCE

El Alcance se determinó como resultado de un análisis de:

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

Por lo anterior, este trabajo incluyó la verificación del cumplimiento a los siguientes procesos y procedimientos ejecutados por Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Gestión Jurídica, Gestión Contractual, Gestión de Recursos Financieros y Gestión de Recursos Físicos, durante la vigencia 2020 hasta el 31-may-2021:

a. GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

- Resolución 267 de 2020 “Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá”
- DE-043 Plan de Saneamiento Básico Sistema Plazas Mercado
- PM03-DE-001 Reglamento Comité Asignación Espacios PDM
- PR-013 Administración de Plazas de Mercado
- PR-115 Apoyo a la Gestión para la Suscripción de Contratos de Uso y Aprovechamiento Económico Regulado
- PR-128 Mercadeo y Comercialización

b. GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

- MS-022 Manual de Políticas de Operación Contable-Cuentas Por Cobrar
- MS-023 Manual de Recaudo y Gestión de Cartera
- PA06-PD-002 Gestión de Cartera
- PR-158 Gestión de Recaudo
- PR-057 Acuerdo de Pago

c. GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS

- MS-018 Manual de Mantenimiento Plazas Distritales de Mercado
- PR-066 Toma Física de Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles
- PR-100 Retiro e Ingresos de Equipos para Mantenimiento
- PR-107 Recibo de Obras General
- PR-103 Calidad en las Obras

d. GESTIÓN JURIDICA

- MS-019 Manual de Defensa Judicial
- MS-041 Manual Política Prevención del Daño Antijurídico
- PR-121 Cobro Coactivo
- PR-120 Procesos Judiciales
- PR-119 Querellas

e. GESTIÓN CONTRACTUAL

- MS-012 Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría
- PR-139 Selección Abreviada - Acuerdo Marco de Precios
- PR-141 Mínima Cuantía
- PR-143 Etapa de Planeación Contractual –PAA
- PR-144 Etapa de Planeación Contractual - Estudios Previos y Proyecto de Pliego
- PR-145 Etapa de Selección y Adjudicación - Licitación, Abreviada, Concurso de Méritos
- PR-146 Etapa de Selección y Adjudicación Mínima Cuantía
- PR-150 Perfeccionamiento y Requisitos de Ejecución de Contrato
- PR-152 Etapa de Planeación, Selección y Adjudicación - Contratación Directa
- PR-153 Etapa de Planeación, Selección y Adjudicación - Convenios y Contratos Administrativos
- PR-154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual

3.1. LIMITACIÓN AL ALCANCE

La Auditoria presentó retrasos debido a la entrega tardía e incompleta de la información:

SJC: Los expedientes de contratos de uso y aprovechamiento y las querellas, información solicitada con radicado 00110-817-004467 del 27-jul-2021 y entregada en 00110-817-004544 del 29-jul-2021.

SAF: La información solicitada como evidencia de la gestión de los cobros persuasivos, así como los acuerdos de pago de los comerciantes, información solicitada con radicado 00110-817-003751 del 24-jun-2021 y entregada el 06-jul-2021 mediante radicado 00110-817-003958.

Además de lo anterior, el archivo de gestión contractual se vio afectado por un incidente de inundación por rotura de un tubo de agua, lo que generó la pérdida de expedientes, de acuerdo al radicado 00110-817-004544 del 29-jul-2021 de la SAF.

El 14 de julio de 2021 se hizo la solicitud de confirmación a ENEL CODENSA de las cuentas de energía existentes a nombre del IPES, obteniendo el 4 de agosto de 2021 una respuesta negativa, donde este proveedor indica:

> *"(…) no es posible acceder a esta solicitud porque no les es posible detectar los números de usuarios de servicios eléctrico, debido a que no contamos con los números de cuenta de servicios que solicita.*
>
> *Por lo tanto, para atender su requerimiento de forma adecuada y poder realizar los procesos pertinentes, es necesario que nos suministre información detallada, como el número de cuenta del predio a validar la información, número de medidor y dirección del predio, con el fin de dar trámite al requerimiento: (…)".*

Sin la confirmación de ENEL CODENSA no se pudo determinar con exactitud cuántas cuentas de energía están registradas en este proveedor a nombre del IPES y el estado de las mismas.

4. CONFORMACIÓN EQUIPO DE TRABAJO DE AUDITORÍA

Auditor Responsable de Auditoría (ARA): MARLON CONTRERAS TURBAY – Abogado, Especializado en Derecho Público, Derecho Administrativo y Procesal Constitucional, Diplomados en Defensa Jurídica y Contratación Estatal, 8 años de experiencia en Control Interno, Certificado de Auditoría Interna de Calidad estándar ISO.

Auditores:

- PATRICIA MUÑOZ ECHEVERRY - Contadora Pública, especialista en Control Gerencial Corporativo, experiencia en auditoría interna, externa, operacional, financiera, cumplimiento, basada en riesgos y revisoría fiscal, 10 años de experiencia en auditoría interna.

- BEISNER ARBOLEDA PALACIOS - Contador *Público*, candidato a Magister en Finanzas Corporativas, especializado en Auditoría Forense y diplomado en Normas

Internacionales de Información Financiera – NIIF; con 4 años de experiencia en auditoría interna en sector público.

- PABLO SARMIENTO DELGADILLO – Abogado Magister en Derecho Constitucional, Conciliador, Especialista en Contratación Estatal y en Defensa Jurídica.

5. FORTALEZAS

En el Alcance se incluyó los Procedimientos:

- PR-120 PROCESOS JUDICIALES
- PR-139 SELECCIÓN ABREVIADA – ACUERDO MARCO DE PRECIOS
- PR-141 MÍNIMA CUANTÍA
- PR-143 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL–PAA
- PR-146 ETAPA DE SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN MÍNIMA CUANTÍA
- PR-152 ETAPA DE PLANEACIÓN, SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN CONTRATACIÓN DIRECTA
- PR-153 ETAPA DE PLANEACIÓN, SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN-CONVENIOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
- GUÍA PR-158 GESTIÓN DE RECAUDO
- PR 107 PROCEDIMIENTO RECIBO DE OBRAS GENERAL
- PR 128 MERCADEO Y COMERCIALIZACIÓN

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

6. CONCLUSIONES

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

Algunas de las principales causas de los resultados de auditoría pueden responder a:

a) Inadecuado diseño de controles, no cumpliendo con los 6 elementos: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de Excepciones y Evidencia.
b) Falta de seguimiento por parte de los responsables de administrar las PDM, en articulación con la SJC con el fin de iniciar el proceso de legalización y/o recuperación de los bienes públicos.

c) Falta de asesoría para suscribir contratos de telecomunicaciones, logrando mejores condiciones y cumplimiento del mismo, no se escaló el tema a SJC para renovar este contrato y/o recuperar el espacio.
d) Inoportunidad en el envío de los comunicados a los comerciantes para actualizar la documentación y posterior firma del contrato de aprovechamiento y uso en las PDM.
e) Debilidades en el cumplimiento de las normas de gestión documental.
f) Falta de sistemas automatizados de información para las querellas.
g) Incertidumbre sobre la eficacia de la administración y la existencia de los bienes propiedad del IPES.
h) Deficiencias en la planificación para el mantenimiento preventivo y correctivo de las plazas de mercado.
i) Falta del establecimiento de controles que conlleven a la identificación oportuna y adecuada de la totalidad de los deudores de la Entidad con sus respectivos documentos exigibles.
j) Debilidades en la identificación de riesgos y controles jurídicos y contractuales.
k) Demoras en la aplicación del cobro coactivo a la cartera vencida.
l) Falencias en el trámite de las modificaciones contractuales.
m) Debilidades en los controles actuales sobre el seguimiento a las cuentas de energía en las plazas de mercado, ya que existen cuentas en mora de energía y gas, facturas con cargos personales (pólizas exequibles, seguros y créditos) en las plazas de mercado.
n) Debilidades en la aplicación de las normas archivísticas para la conformación de expedientes contractuales.
o) Deficiencias en la supervisión o interventoría de los contratos.
p) Desconocimiento o incorrecta interpretación de la normatividad aplicable al proceso de contratación.
q) Falta de seguimiento y control del supervisor en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista.
r) Cubrimiento incompleto de las garantías.
s) Estudios Previos sin formulación de acuerdo a lo establecido por la normatividad legal.
t) Estudios de Mercado y/o de Sector elaborados o formulados de forma incorrecta desde el punto de vista sustancial o comercial.
u) Inobservancia de los protocolos para solicitud del CDP.

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

6.1. GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

- ***PR-116 Asignación De Los Puestos Locales Y Bodegas Plazas De Mercado reemplazado PM03-DE-001 Reglamento Comité Asignación Espacios PDM***

a) Gestión deficiente en la legalización de locales y bodegas en ocupación indebida.
b) Plazas con locales disponibles superior al 50% de su capacidad.

- ***PR-115 Apoyo A La Gestión Para La Suscripción De Contratos De Uso Y Aprovechamiento Económico Regulado***

c) Desactualización de estados de contratos de uso y aprovechamiento en GOOBI.

- ***PR-126 Procedimiento Servicios Públicos***

d) Deficiencia en la administración de cuentas de servicios públicos.

- ***PR - 013 Administración De Plazas De Mercado***

e) Plazas de mercado sin concepto sanitario desde hace más de dos años y/o concepto desfavorable.
f) Ausencia de planes de evacuación y emergencia inoportuna.
g) Respuesta a los derechos de petición relacionados con las plazas de mercado.
h) Utilización de formatos que no publicados en el SIG.

6.2. GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

- ***MS-022 Manual de Políticas de Operación Contable-Cuentas Por Cobrar***

i) Deficiencias en el reconocimiento de ingresos por uso y aprovechamiento económico.

- ***MS-023 Manual de Recaudo y Gestión de Cartera***

j) Gestión deficiente de cartera.

- ***PA06-PD-002 Gestión de Cartera***

k) Cobro indebido y suspensión inadecuada del cobro por uso y aprovechamiento económico.

6.3. GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS

- ***MS-018 Manual de Mantenimiento Plazas Distritales de Mercado***

l) Falta de mantenimiento de la infraestructura en plazas de mercado.

- ***PR-066 Toma Física de Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles***

m) Falta de bienes en la entidad.
n) Deficiencias en el almacenamiento y control de bienes.
o) Deficiencias de planeación.
p) Inadecuado reconocimiento y registro de contrato de obra.

- ***PR-100 Retiro e Ingresos de Equipos para Mantenimiento***

q) Falta de mantenimiento preventivo de la maquinaria de la entidad.

- ***PR-107 Recibo de Obras General***

r) Recibo a satisfacción de obras en riesgo de quedar inconclusas.

6.4. GESTIÓN JURIDICA

- ***MS-019 Manual de Defensa Judicial***

s) No realización y/o suscripción en término de las actas del comité de conciliación.

- ***MS-041 Manual Política Prevención del Daño Antijurídico***

t) Incumplimiento al cronograma de actividades del manual política prevención del daño antijurídico

- ***PR-121 Cobro Coactivo***

u) Debilidades en la recuperación de recursos por cobro coactivo

- ***PR-119 Querellas***

v) Inefectividad en la recuperación de los módulos de las PMD por ocupación de hecho y suscripción de contratos
w) Incumplimiento en la conformación de expedientes

6.5. GESTIÓN CONTRACTUAL

- ***PR-144 Etapa De Planeación Contractual Estudios Previos Y Proyecto De Pliego***

x) Deficiencias en la etapa precontractual.

- ***PR-145 Etapa de Selección y Adjudicación***

y) Deficiencias en la aplicación de los principios de la contratación pública: planeación, eficiencia y eficacia.

- ***PR-150 Perfeccionamiento Y Requisitos De Ejecución Del Contrato***

z) Deficiencias en el trámite de las modificaciones contractuales: falta de ajuste de las garantías.

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

aa) Deficiencias en el trámite de las modificaciones contractuales.

- ***MS-012 Manual De Contratación e Interventoría***

bb) Deficiencias en la etapa precontractual: no obra dentro del expediente el estudio de sector y/o el estudio de mercado.
cc) Deficiencias en la Supervisión e Interventoría del Contrato.

7. RESUMEN DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

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

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

En total se determinaron 33 Observaciones, de las cuales 15 tienen Posible Connotación Disciplinaria.

Tabla 8. *Consolidado de Resultados de Auditoría*

Proceso	Procedimiento	Total	%
GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	PR-116 Asignación De Los Puestos Locales Y Bodegas Plazas De Mercado reemplazado PM03-DE-001 Reglamento Comité Asignación Espacios PDM	2	3%
	PR-115 Apoyo A La Gestión Para La Suscripción De Contratos De Uso Y Aprovechamiento Económico Regulado	1	3%
	PR-126 Procedimiento Servicios Públicos	1	3%
	PR - 013 Administración De Plazas De Mercado Resolución 267 De 2020	4	12%
	Diseño de Controles	1	3%
	Total, PROCESO 1	**9**	**0%**
GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS	PR-066 Toma Física de Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles	4	12%
	MS-018 Manual de Mantenimiento Plazas Distritales de Mercado	1	3%
	PR-100 Retiro e Ingresos de Equipos para Mantenimiento	1	3%
	PR-107 Recibo de Obras General	1	3%
	Diseño de Controles	1	3%
	Total, PROCESO 2	**8**	**0%**

Proceso	Procedimiento	Total	%
GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS	MS-022 Manual de Políticas de Operación Contable-Cuentas Por Cobrar	1	3%
	MS-023 Manual de Recaudo y Gestión de Cartera	1	3%
	PA06-PD-002 Gestión de Cartera	1	3%
	Diseño de Controles	1	3%
	Total, PROCESO 3	4	0%
GESTIÓN JURIDICA	MS-019 Manual de Defensa Judicial	1	3%
	MS-041 Manual Política Prevención del Daño Antijurídico	1	3%
	PR-121 Cobro Coactivo	1	3%
	PR-119 Querellas	2	3%
	Diseño de Controles	1	3%
	Total, PROCESO 4	6	3%
GESTIÓN CONTRACTUAL	PR-144. Etapa De Planeación Contractual Estudios Previos Y Proyecto De Pliego	1	3%
	PR-145 Etapa de Selección y Adjudicación	1	3%
	PR-150 Perfeccionamiento Y Requisitos De Ejecución Del Contrato	1	3%
	PR- 154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual	1	3%
	Ms-012 Manual De Contratación e Interventoría	1	3%
	Diseño de Controles	1	3%
	Total, PROCESO 5	6	0%
	TOTAL, GENERAL	33	100%

8. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS DE AUDITORÍA

HALLAZGOS

Proceso: GESTIÓN PARA LA SOBERANÍA & SEGURIDAD ALIMENTARIA & NUTRICIONAL
Procedimiento: PR-116 Asignación De Los Puestos Locales Y Bodegas Plazas De Mercado reemplazado PM03-DE-001 Reglamento Comité Asignación Espacios PDM

Ver **ANEXO 2 – MUESTRA PROCESO GESTIÓN SSAYN** en archivo ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 1

GESTIÓN DEFICIENTE EN LA LEGALIZACIÓN DE LOCALES Y BODEGAS EN OCUPACIÓN INDEBIDA

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

Teniendo como base de revisión los reportes entregados por la SESEC, respecto a la ocupación de los espacios en las plazas de mercados distritales, se identificaron deficiencias respecto a:

1. Bajo índice de ocupación de espacios con contratos de uso y aprovechamiento de bienes públicos, que generan cuotas de sostenimiento.
2. Alto índice de ocupaciones indebidas de los espacios (sin legalizar).
3. Gestiones insuficientes para la legalización de las ocupaciones.

En detalle estas situaciones observadas fueron:

1. ***Bajo índice de ocupación de espacios con contratos de uso y aprovechamiento de bienes públicos***

Al revisar la base de datos de control de ocupación de espacios y su estado en las plazas de mercado al 31 de mayo de 2021, evidenciamos que de 3.588 puestos disponibles en las 19 PDM, tiene ocupados 2.616, de los cuales 2.024 módulos se encuentran en ocupación indebida o de hecho, y 972 espacios están desocupados (27% del total disponible).

Tabla 9. Estado de ocupación de espacios en las 19 PDM
Al 31 de mayo del 2021

PLAZAS DE MERCADO		*No. Espacios en la Plaza*	*N° Espacios con Contrato*	*N° Espacios con ocupación de Hecho*	*No. Espacios Disponibles*
NOMBRE	**CODIGO**				
CARLOS E. RESTREPO	2414	636	139	459	38
FONTIBON	2407	328	34	155	139
VEINTE DE JULIO	2419	322	35	264	23
SIETE DE AGOSTO	2411	276	71	192	13
LAS FERIAS	2408	236	98	117	21
KENNEDY	2406	230	9	118	103
QUIRIGUA	2409	223	55	159	9
TRINIDAD GALAN	2416	186	23	100	63
SAMPER MENDOZA	2413	181	62	99	20
SANTANDER	2415	163	5	86	72
DOCE DE OCTUBRE	2412	132	11	94	27
LOS LUCEROS	2418	130	0	11	119
SAN BENITO	2405	113	3	28	82
LA PERSEVERANCIA	2402	103	18	64	21
EL CARMEN	2403	102	6	28	68
LAS CRUCES	2401	91	0	30	61
SAN CARLOS	2404	68	5	19	44
LA CONCORDIA	2417	47	17	0	30
BOYACA REAL	2410	21	1	1	19
TOTALES		**3588**	**592**	**2024**	**972**

PLAZAS DE MERCADO		No. Espacios en la Plaza	N° Espacios con Contrato	N° Espacios con ocupación de Hecho	No. Espacios Disponibles
NOMBRE	CODIGO				
%		100%	16%	56%	27%

2. *Alto índice de ocupaciones indebidas de los espacios (sin legalizar)*

Actualmente 18 de las 19 PDM registran ocupaciones de hecho con 2024 locales. Destacando que la PDM Concordia no presenta este fenómeno, y los espacios ocupados se encuentran con contratos de uso y aprovechamiento.

Tabla 10. Estado de ocupaciones de hecho de los locales en las 19 PDM
Al 31 de mayo del 2021

PLAZAS DE MERCADO		No. Espacios en la Plaza	N° Espacios con ocupación de Hecho	%
NOMBRE	CODIGO			
VEINTE DE JULIO	2419	322	264	82%
CARLOS E. RESTREPO	2414	636	459	72%
QUIRIGUA	2409	223	159	71%
DOCE DE OCTUBRE	2412	132	94	71%
SIETE DE AGOSTO	2411	276	192	70%
LA PERSEVERANCIA	2402	103	64	62%
SAMPER MENDOZA	2413	181	99	55%
TRINIDAD GALAN	2416	186	100	54%
SANTANDER	2415	163	86	53%
KENNEDY	2406	230	118	51%
LAS FERIAS	2408	236	117	50%
FONTIBON	2407	328	155	47%
LAS CRUCES	2401	91	30	33%
SAN CARLOS	2404	68	19	28%
EL CARMEN	2403	102	28	27%
SAN BENITO	2405	113	28	25%
LOS LUCEROS	2418	130	11	8%
BOYACA REAL	2410	21	1	5%
LA CONCORDIA	2417	47	0	0%
TOTALES		**3588**	**2024**	
%		**100%**	**56%**	
	Máxima		459	
	Mínima		0	

Puntualmente, en las ocupaciones de hecho reportadas entre enero 2020 y mayo 2021 se evidenció:

PDM Veinte de Julio: El número más alto se presentó en mayo del 2021 con 264 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue en noviembre del 2020 con 206 ocupaciones de hecho. Se observa un incremento mensual de noviembre de 206 ocupaciones indebidas a diciembre de 242, el cual viene mensualmente incrementado

durante el 2021. Para mayo del 2021 **registra 264 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 82%** del total de locales de la plaza que son 322.

PDM Carlos E. Restrepo: El número más alto se presentó en junio y julio del 2020 con 511 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue marzo del 2021 con 446 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 459 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 72%** del total de locales de la plaza que son 636.

PDM Quirigua: El número más alto se presentó en septiembre del 2020 con 170 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue marzo del 2020 con 134 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 159 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 71%** del total de locales de la plaza que son 223.

PDM Doce de Octubre: El número más alto se presentó en febrero del 2021 con 95 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue abril, mayo y junio del 2020 con 80 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 94 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 71%** del total de locales de la plaza que son 132.
PDM Siete de Agosto: El número más alto se presentó en mayo del 2021 con 192 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue noviembre del 2020 con 173 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 192 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 70%** del total de locales de la plaza que son 322.

PDM La Perseverancia: El número más alto se presentó en marzo y abril del 2021 con 64 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue enero, febrero, marzo, abril y junio del 2020 con 39 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 64 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 62%** del total de locales de la plaza que son 103.

PDM Samper Mendoza: El número más alto se presentó desde febrero a mayo del 2021 con 99 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue enero del 2021 con 69 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 99 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 55%** del total de locales de la plaza que son 181.

PDM Trinidad Galán: El número más alto se presentó en abril del 2021 con 102 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue de enero a marzo del 2020 con 67 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 100 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 54%** del total de locales de la plaza que son 186.

PDM Santander: El número más alto se presentó en mayo del 2021 con 86 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue de enero a abril del 2020 con 55 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 86 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 53%** del total de locales de la plaza que son 163.

PDM Kennedy: El número más alto se presentó en marzo del 2021 con 124 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue marzo del 2020 con 75 ocupaciones de hecho. Para

mayo del 2021 **registra 118 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 51%** del total de locales de la plaza que son 230.
PDM Las Ferias: El número más alto se presentó en agosto del 2020 con 122 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue enero del 2020 con 101 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 117 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 50%** del total de locales de la plaza que son 236.

PDM Fontibón: El número más alto se presentó en marzo y abril del 2021 con 163 ocupaciones de hecho y el mes más bajo fue marzo del 2020 con 142 ocupaciones de hecho. Para mayo del 2021 **registra 155 locales con ocupaciones de hecho que corresponde al 47%** del total de locales de la plaza que son 328.

2. Gestiones insuficientes para la legalización de las ocupaciones

De una muestra de 50 ocupaciones de hecho entre los años 2007 y 2019, se evidenció que solo 3 comerciantes con locales de ocupación de hecho formalizaron contrato de uso y aprovechamiento con el IPES, lo que corresponde al 6% de la muestra.

Tabla 11. Comerciantes que firmaron contrato de uso y aprovechamiento

PLAZA DE MERCADO	No. contrato	Fecha del contrato	Referencia Local	Identificación beneficiario	Beneficiario	Nuevo CONTRATO	FECHA FIRMA
CARLOS E. RESTREPO	2013-002632	10/01/2013	2414130266	51792438	Luz Mariela Sacristán Barreto	2020-063	10-feb-20
CARLOS E. RESTREPO	2017-003630	6/07/2017	2414130083	79897760	Orlando Gutiérrez Camacho	2020-005	4/02/2020
TRINIDAD GALAN	2015-002989	14/04/2015	2416130025	1030547656	Martha Patricia Carreño Quiroz	2021-052	8/04/2021

De 3 ocupaciones de hecho, de una muestra de 50, que corresponde al 6%, no se recibió evidencia de los comunicados enviados al comerciante para legalizar estas ocupaciones indebidas.

Tabla 12. Falta evidencia de comunicaciones para normalizar ocupaciones de hecho

#	Plaza De Mercado	No. Contrato	Fecha del contrato	Referencia Local	Identificación beneficiario	Beneficiario
1	FONTIBON	2018-004164	11/07/2018	2407120010	40177152	Pinzón Jacobo Rosa María
2	FONTIBON	2019-000021	27/02/2019	2407130233	52722589	Yucet Andrea Espinosa Manrique
3	VEINTE DE JULIO	2019-000065	1/04/2019	2419130085	51875208	Azucena Cárdenas Vargas

Se observa una falta de seguimiento por parte de los responsables de administrar las PDM, en articulación con la SJC con el fin de iniciar el proceso de legalización y/o recuperación de los bienes públicos, lo que facilita que los comerciantes sigan ocupando espacios en las PDM, sin celebrar los contratos de uso y aprovechamiento y sin cumplir con las obligaciones económicas, lo que conlleva a que la entidad deba asumir más

costos y gastos en aspectos administrativos, servicios públicos, vigilancia para continuar con la operación de las plazas.

En el mismo sentido de las gestiones por parte de la administración del sistema de PDM, al revisar el listado de ocupaciones de hecho en las plazas de mercado, se evidencio que la empresa COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP. (MOVISTAR) en el local 2410110059 de la plaza Boyacá Real tiene ubicada una antena de telecomunicaciones desde el año 2010, pero el contrato firmado en el 2016 se venció el 19 de septiembre de 2018, no se renovó, pero la empresa sigue haciendo uso de este espacio de manera ilegal, sin que el IPES perciba la correspondiente cuota de sostenimiento por 2 años (De octubre de 2019 a septiembre de 2020 y de octubre de 2020 a septiembre de 2021), ni se evidencien gestiones efectivas para la recuperación de este espacio.

Al verificar en el listado total de contratos de GOOBI se identificaron los siguientes contratos desde septiembre de 2010:

Tabla 13. Contratos de Uso y Aprovechamiento suscritos por el IPES con MOVISTAR

Año	*No. contrato*	*Fecha inicio*	*Fecha terminación*	*Estado Goobi*	*Duración*	*Valor contrato Año*	*Valor canon Mensual*
2010	6429	1/09/2010	1/08/2011	TERMINADO	1440	$ 7.221.636,00	$ 628.006,00
2011	2445	28/06/2011	22/09/2016	TERMINADO	360	$ 7.536.072,00	$ 628.006,00
2016	3197	19/09/2016	19/09/2018	EJECUCIÓN	360	$ 9.947.175,00	$ 828.931,25

Para indagar las gestiones adelantadas sobre la renovación del contrato, se solicitó evidencia de la correspondencia administrativa enviada a la empresa COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP. (MOVISTAR) para suscribir un contrato:

Tabla 14. Correspondencia Administrativa para suscribir contrato con MOVISTAR

TIPO COMUNICADO	# Radicado	FECHA	Asunto
Correspondencia Administrativa- ENVIADAS	00110-816-014057-19_1	21/06/2019	2410110059 requerimiento por no suscribir el contrato de uso y aprovechamiento económico.
Correspondencia Administrativa- ENVIADAS	00110-816-011394-21_1	14/07/2021	Solicitud entrega de Puesto, Local y/o bodega número 2410110059 Plaza de Mercado Distrital Boyacá Real $11.726.856

Por otro lado, se consultó con la SJC del IPES, si este caso era de su conocimiento y gestión, pero indicaron que SESEC no ha escalado el tema de este contrato vencido.

Al revisar en Goobi y HEMI al 31 de mayo de 2021 registra un saldo en cartera por $21.627.873:

Tabla 15. Saldo de cartera en mora MOVISTAR

Id. Contrato	*No. Contrato*	*Id. Acuerdo De Pago*	*Tipo Contrato*	*Módulo*	*Nombre*	*<= a 900 días*
1173769	3197	0	Legalizado	2410110059	COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP	$ 21.627.873

Se solicitó evidencia de la correspondencia administrativa enviada a la empresa COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP. (MOVISTAR) para recuperar el saldo de cartera morosa:

Tabla 16. Gestiones adelantadas por el IPES

Tipo Comunicado	# Radicado	Fecha	Asunto
Correspondencia Administrativa- ENVIADAS	00110-816-014059-19_1	21/06/2019	2410110059 requerimiento por cartera morosa $22.926.665
Correspondencia Administrativa- ENVIADAS	00110-816-019054-19_1	14/08/2019	2410110059 requerimiento por cartera morosa $23.868.111

Las anteriores situaciones evidencian que este tipo de contratos con grandes contribuyentes cuya actividad económica no aporta a la misionalidad del IPES en su deber de implementar el *Plan Maestro de Abastecimiento y seguridad Alimentaria para Bogotá - PMASAB* - conforme a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONPES 09 de 2019, y el reconocimiento *como atractivo turístico de las plazas de mercado en la ciudad* coordinado con el Instituto Distrital de Turismo - IDT- su aprovechamiento turístico.

En este orden de ideas, esta actividad de arrendar espacios para antenas de telecomunicaciones no está contemplada entre LAS ACTIVIDADES COMERCIALES PERMITIDAS EN LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES.

Este tipo de contratos de uso del espacio en las plazas de mercado con empresas del sector privado o público para ejercer actividades diferentes a la comercialización de alimentos deben manejarse bajo otros parámetros, ya que no pueden regirse bajos las reglas aplicables a los comerciantes de las plazas.

Respecto al conjunto de situaciones observadas por esta auditoría se observa que una de sus causas es la falta de asesoría para suscribir contratos de telecomunicaciones, logrando mejores condiciones y cumplimiento del mismo, también se evidencia ausencia de supervisión por parte del área encargada SESEC y de escalar el tema a SJC para renovar este contrato y/o recuperar el espacio, lo que ha permitido que esta Antena continúe funcionando en la PDM Boyacá Real sin vínculo contractual, que paguen de forma vencida el canon anual y se convierta en cartera morosa, lo anterior puede conllevar a que la entidad deba iniciar un proceso legal y mientras tanto deba asumir cada día más costos y gastos en aspectos administrativos, vigilancia, servicios públicos para

continuar con el funcionamiento de esta plaza que no está abierta al público de forma permanente y en algún momento sea insostenible.

El contrato vencido de antena de telecomunicaciones refleja que este tipo de contratos no contribuye en la misionalidad del IPES con las plazas de mercado distritales de implementar el Plan Maestro de Abastecimiento y seguridad Alimentaria para Bogotá - PMASAB - conforme a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONPES 09 de 2019, y el reconocimiento como atractivo turístico de las plazas de mercado en la ciudad coordinado con el Instituto Distrital de Turismo - IDT- su aprovechamiento turístico.

En este orden de ideas, esta actividad de arrendar espacios para antenas de telecomunicaciones no está contemplada entre las actividades comerciales permitidas en las plazas de mercado distritales.

Análisis del Diseño del Control

Actividad de control analizada: PR-115 APOYO A LA GESTIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE USO Y PROVECHAMIENTO ECONÓMICO REGULADO -SDPM VERSIÓN 2 DEL 21 MAYO 2019:

COMERCIANTES OCUPACIONES DE HECHO

Antecedentes *del solicitante:* *se debe contextualizar sobre quien es la persona, informando el tiempo en el cual esta persona ha ejercido la actividad sin contrato. Para esto debe relacionar la siguiente información:*

- *Nombre comerciante*
- *Tipo y numero de documento de identidad*
- *Tipo de solicitud y numero de radicado (ocupación de hecho)*
- *Actividad económica que va a ejercer en plaza.*
- *N° de local adjudicado, plaza y tarifa.*
- *Duración de la ocupación sin contrato*
- *Duración del nuevo*
- *Elabora abogado SESEC, revisa abogado líder SESEC, aprueba Gerente Profesional responsable de la plaza.*
- *Acta para legalizar las ocupaciones de hecho, donde conste que el comerciante acepta venir ocupando el local, puesto o modulo desde hace X tiempo y que se compromete a pagar al IPES la deuda por el uso y aprovechamiento regulado de dicho espacio.*

REQUISITOS

- *Proporcionar toda la información requerida para la suscripción del contrato.*
- *Encontrarse a paz y salvo ante el IPES o en caso de presentar mora, haber suscrito acuerdo de pago y demostrar el cumplimiento de dicho acuerdo.*

- *Ser avalado según el procedimiento de asignación de puestos, bodegas y locales SPDM.*

Describe las actividades a cargo de abogados de SESEC. En virtud de los procedimientos Anteriores, en SESEC se realizan las siguientes actividades:

a. Gerente y abogado plaza cita al comerciante y le indican las acciones a tomar en caso de que no se legalice.
b. Si no accede se le remite un requerimiento firmado por subdirector.
c. Si no accede, se pasa a Jurídica para gestión de la querella. En el equipo jurídico SESEC se llevan bases de datos con vencimiento de contratos, para uso del abogado asignado del equipo jurídico SESEC.

Diseño de control: En el control actual, donde se define el paso a paso entre áreas (SESEC – SJC), al revisar los 6 elementos del control (*responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia*). Se evidencia que no está establecida la periodicidad de cada actividad de control y como se manejaran las excepciones para lograr así disminuir las ocupaciones ilegales en las plazas de mercado.

Valoración Comentarios del Auditado

Según memorando 00110-817-005953 del 15-sep-2021 la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización manifiesta que:

> "(…) *por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.*
>
> *Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones Formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.*
>
> *Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría"*.

Teniendo en cuenta la aceptación del hallazgo por parte de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización se solicita el planteamiento del plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Puestos, locales o bodegas ocupados sin legalizar: Comerciantes ocupando los puestos, locales o bodegas sin la debida autorización, legalización y reconocimiento del IPES.

Normatividad o Criterio:

Decreto 397 de 2017 "Por el cual se establecen los procedimientos, las normas urbanísticas, arquitectónicas y técnicas para la localización e instalación de Estaciones Radioeléctricas utilizadas en la prestación de los servicios públicos de TIC en Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones": Artículo 28 Permiso de instalación. Modificado por el art. 1, Decreto 805 de 2019. *<El nuevo texto es el siguiente> Permiso de instalación. Es la autorización previa para adelantar la construcción de los elementos que conforman una estación radioeléctrica en bienes de propiedad privada, bienes privados afectos al uso público, bienes de uso público, espacio público y bienes fiscales expedida por la Subsecretaría de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación en cumplimiento de las normas urbanísticas, arquitectónicas* y técnicas establecidas en el presente Decreto o las normas que lo modifiquen, sustituyan, complementen o adicionen.

El permiso de instalación está condicionado a una temporalidad, no tiene vocación de permanencia, ni genera derechos adquiridos y siempre que se trate de instalación de estaciones radioeléctricas en espacio público, en bienes de uso público y en bienes fiscales de entidades del nivel distrital, generara una retribución económica para el Distrito.

Artículo 40. Corregido por el art. 2 del Decreto 472 de 2017. ***RETRIBUCIÓN ECONÓMICA POR LA LOCALIZACIÓN E INSTALACIÓN DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS EN ESPACIO PÚBLICO, EN BIENES DE USO PÚBLICO Y EN BIENES FISCALES DE ENTIDADES DEL NIVEL DISTRITAL.*** Modificado por el art. 17, Decreto 805 de 2019. *Por concepto de retribución por el uso del espacio público y/o instalación de estaciones radioeléctricas en espacio público, en bienes de uso público y en vienes fiscales de entidades del nivel distrital, se deberá hacer un pago mensual pagando todo el año en que se liquide que se calcula con fundamento en la siguiente fórmula:*

40.2 En bienes fiscales de entidades del nivel distrital la formula será la siguiente:

$C_T = C_s + C_w$

Dónde:

C_t = *Cobro por retribución total*

C_s = *Cobro por retribución por área ocupada*

C_w = *Cobro por retribución por carga estructural*

$$C_s = \frac{1}{10}(1\ smlv) * e^a$$

$$C_w = \frac{1}{17}(1\ smlv) * e^w$$

$C_t = 1\ smlv * (0.1 * e^a \div 0.059 * e^w)$

smlmv = salario mínimo legal mensual vigente e = 2.7183

Los cálculos para el cobro se deben realizar de acuerdo a la información contenida en las siguientes tablas
1. a: parámetro de área de acuerdo con la siguiente tabla (usar a _ valor):
De acuerdo a la superficie ocupada por cada elemento a instalar (rango-superficie m^2), se debe reemplazar el valor a de la formula C_T por el valor a _ valor así:

Rango – superficie m^2	***A _ valor***
0<s<=01	*0.00*
0.01<s<=0.02	*0.01*
0.02<s<=0.03	*0.02*
0.03<s<=0.04	*0.03*
0.04<s<=0.05	*0.04*
0.05<s<=0.06	*0.05*
0.06<s<=0.07	*0.06*
0.07<s<=0.08	*0.07*
0.08<s<=0.09	*0.08*
0.09<s<=0.10	*0.09*
0.10<s<=0.11	*0.10*
0.11<s<=0.12	*0.11*
0.12<s<=0.13	*0.12*
0.13<s<=0.14	*0.13*
0.14<s<=0.15	*0.14*
0.15<s<=0.16	*0.15*
0.16<s<=0.17	*0.16*
0.17<s<=0.18	*0.17*
0.18<s<=0.19	*0.18*
0.19<s<=0.20	*0.19*

2. w = parámetro de carga estructural de acuerdo con la siguiente tabla (usar w_ valor)
De acuerdo a la carga estructural soportada por el muro o techo por cada elemento a instalar (rango-peso (kg)), se debe reemplazar el valor w de la formula C_T por el valor w_ valor así:

Rango-peso (kg)	***Valor (kg)***	***W_ valor***
0<w< = 1	*1.00*	*0.09*
1<w<=2	*2.00*	*0.18*
2<w<=3	*3.00*	*0.27*
3<w<=4	*4.00*	*0.36*
4<w<=5	*5.00*	*0.45*
5<w<=6	*6.00*	*0.54*
6<w<=7	*7.00*	*0.63*
7<w<=8	*8.00*	*0.72*
8<w<=9	*9.00*	*0.81*
9<w< = 10	*10.00*	*0.89*
10<w< = 11	*11.00*	*0.98*
11<w< = 12	*12.00*	*1.07*
12<w< = 13	*13.00*	*1.16*
13<w< = 14	*14.00*	*1.25*
14<w< = 15	*15.00*	*1.34*
15<w< = 16	*16.00*	*1.43*
16<w< = 17	*17.00*	*1.52*

Rango-peso (kg)	*Valor (kg)*	*W_ valor*
17<w< = 18	*18.00*	*1.61*
18<w< = 19	*19.00*	*1.70*
19<w<=20	*20.00*	*1.79*

Decreto Distrital 552 del 26 de septiembre de 2018: "Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones": Artículo 18.- Contratos. *Las Entidades Administradoras del Espacio Público o las Entidades Gestoras del Aprovechamiento Económico del Espacio Público podrán suscribir contratos para la realización de actividades de aprovechamiento económico del espacio público en cualquiera de sus modalidades: corto, mediano y largo plazo. Los contratos deberán contener la duración de la actividad, la retribución y los demás requisitos establecidos en el respectivo protocolo de aprovechamiento económico, además de los requisitos establecidos en las normas vigentes en materia de contratación estatal. De forma enunciativa se relacionan los contratos que se pueden suscribir con las personas públicas o privadas que permitirán la realización de actividades con motivación económica en el espacio público:*

18.1.- Contratos de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público.

Los contratos que se suscriban para la administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público, sin perjuicio del cumplimiento de las normas vigentes en materia de contratación estatal, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Identificar y delimitar cartográficamente con toda precisión las zonas de uso público objeto de los contratos o los elementos que se pretenden aprovechar.
b) Estipular que la entrega del espacio público que se hace no implica transferencia de dominio, ni derecho adquisitivo alguno a favor del contratista. El Distrito Capital conservará en todo caso la titularidad y posesión efectiva sobre el espacio público.
c) Definir que la entrega de las zonas de uso público que se hace no legaliza ningún tipo de uso, intervención, construcción, ocupación o cerramiento realizados en contravención a las normas o sin la autorización impartida por la autoridad competente según el componente del espacio público objeto de uso temporal.
d) Indicar que se deben ajustar a los planes y programas adoptados por las normas vigentes y a las políticas de desarrollo urbano.
e) Estipular que no puede ser invocado como fuente de derechos adquiridos. Estipular que el Distrito Capital no reconocerá el valor de mejoras o estructuras hechas por los particulares.
f) Indicar que el contratista será responsable de todos y cada uno de los componentes o bienes del espacio público que se entreguen, sin perjuicio de su facultad de exigir a los responsables, la reparación o indemnización de los daños causados, cuando a ello haya lugar.
g) Se expidan las garantías necesarias para asegurar el mantenimiento del espacio público, en iguales o mejores condiciones a las existentes antes de la expedición del permiso.

18.2.- Contrato de Aprovechamiento Económico del Espacio Público.

Se refiere a los contratos suscritos con las personas públicas o privadas para actividades de aprovechamiento económico del espacio público y que no involucran acciones de administración y mantenimiento del espacio público en el desarrollo propio de la actividad. El interesado en celebrar un contrato para desarrollar eventos temporales en espacio público deberá presentar un proyecto de manejo del espacio público respectivo. Esta solicitud debe incluir como mínimo:

A) Identificación del responsable del desarrollo de la actividad y de los participantes en el evento con nombre, dirección, número de cédula de ciudadanía o NIT. Eh caso de que la solicitud la presente una persona jurídica se deberá, anexar el certificado de existencia y representación legal;

B) Memoria explicativa del aprovechamiento de corto plazo con los siguientes contenidos: -. Actividades a realizar. - Horario y calendario del evento. - Fechas de inicio y terminación. - Plan de ocupación del espacio público. - Plan de mitigación de posibles impactos negativos en el área de influencia del espacio público, ubicada dentro de un radio de dos (2) manzanas del entorno por los distintos costados del espacio público donde se autoriza el uso. - Propuesta de control y seguimiento del cumplimiento del proyecto de manejo. - Las demás solicitadas por el Decreto 599 de 2013, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.

C) Planos:

- Plano de localización del espacio público y del área donde se proyecta desarrollar el uso temporal debidamente escalado de acuerdo con sus dimensiones, ligado a coordenadas Datum Magna Sirgas origen Bogotá conforme con la Resolución 405 de 2015 de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD.

– Plano de planta debidamente escalado donde se grafique la propuesta de ocupación del espacio público con los siguientes contenidos:

- La ubicación del mobiliario modular a utilizar para desarrollar la actividad.

- La representación gráfica de las áreas de circulación peatonal existentes en el espacio público, particularizando para el caso de los parques, plazas y alamedas, el área de circulación que garantice que no se afecte la accesibilidad a través de estos.

- Localización de la acometida y evacuación de agua.

- Cuando se requiera iluminación y energía, se deberá incluir la localización de la acometida de la fuente de energía y del permiso de conexión de la entidad prestadora del servicio, o del usuario que así lo autorice.

Resolución 969 de 2018 - IDU: "Por la cual se reglamenta el cobro por la instalación de estaciones radioeléctricas en espacio público a cargo del IDU, en la ciudad de Bogotá D.C.": Artículo Primero: OBJETO. *Reglamentar el cobro por la instalación de Estaciones Radioeléctricas en la ciudad de Bogotá D.C., en cumplimiento del Decreto 397 de 2017. //* **Artículo Segundo:** *Adoptar el instructivo para el pago de la retribución por la instalación de estaciones radioeléctricas en espacio público a cargo del IDU, documento que hace parte integral de la presente Resolución. //* **Artículo Tercero: Vigencia.** La presente resolución rige a partir de su publicación.

Resolución 267 de 2020 Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá: Artículo

3. PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES, Definición, Función y Misión. *Las plazas de mercado son actividades, de carácter permanente o itinerante, que reúnen a comerciantes en espacios públicos construidos a efectos de comercializar bienes y servicios primordialmente de abastecimiento alimentario, para el cumplimiento de la misión y función del Sistema Distrital de Plazas de Mercado. El Sistema de Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital, es el conjunto de medidas y acciones operativas, técnicas, económicas y jurídicas, que favorecen la prestación del servicio de suministro de alimentos. La misión de las plazas de mercado distritales es implementar el Plan Maestro de Abastecimiento y seguridad Alimentaria para Bogotá - PMASAB - conforme a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONPES 09 de 2019, y en aquellas plazas reconocidas como atractivo turístico de la ciudad coordinará con el Instituto Distrital de Turismo - IDT- su aprovechamiento turístico. //* **Artículo 9. DE LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS.** *En las plazas de mercado se podrán expender al por mayor o al detal los productos alimenticios con destino a la canasta familiar, proveeduría de tenderos o clientes institucionales, en el marco de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PPSAN- y el Plan Maestro de Abastecimiento y seguridad Alimentaria - PMASAB-, se podrá expender productos y prestar servicios complementarios tal como se relaciona en la tabla de actividades permitidas del presente artículo. Además, para el aprovechamiento turístico, se podrán comercializar productos y servicios turísticos o relacionados y se permitirá adelantar actividades de interés cultural promotoras de las costumbres y tradiciones autóctonas. Las siguientes actividades económicas específicas que podrán realizarse en las Plazas de Mercado Distritales, tomadas de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU); las cuales podrán ser actualizados de acuerdo con la necesidad, se relacionan a continuación: (…).*

Decreto Distrital 456 de 2013 se adoptó el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá. Artículo 7° identificó las actividades de aprovechamiento económico permitidas en el espacio público, entre las cuales se encuentra la de estaciones de telecomunicaciones inalámbricas, que forman parte de la estructura de Servicios Públicos, específicamente del sistema de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Igualmente se dispuso, que esta actividad será regulada por la entidad administradora del espacio público correspondiente.

PR-115 APOYO A LA GESTIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE USO Y PROVECHAMIENTO ECONÓMICO REGULADO -SDPM VERSIÓN 2 DEL 21 MAYO 2019: COMERCIANTES OCUPACIONES DE HECHO:

Antecedentes *del solicitante: se debe contextualizar sobre quien es la persona, informando*

El tiempo en el cual esta persona ha ejercido la actividad sin contrato. Para esto debe Relacionar la siguiente información:

- *Nombre comerciante*
- *Tipo y numero de documento de identidad*
- *Tipo de solicitud y numero de radicado (ocupación de hecho)*
- *Actividad económica que va a ejercer en plaza.*
- *N° de local adjudicado, plaza y tarifa.*
- *Duración de la ocupación sin contrato*

- *Duración del nuevo*
- *Elabora abogado SESEC, revisa abogado líder SESEC, aprueba Gerente Profesional responsable de la plaza.*
- *Acta para legalizar las ocupaciones de hecho, donde conste que el comerciante acepta venir ocupando el local, puesto o modulo desde hace X tiempo y que se compromete a pagar al IPES la deuda por el uso y aprovechamiento regulado de dicho espacio.*

REQUISITOS

- *Proporcionar toda la información requerida para la suscripción del contrato*
- *Encontrarse a paz y salvo ante el IPES o en caso de presentar mora, haber suscrito acuerdo de pago y demostrar el cumplimiento de dicho acuerdo.*
- *Ser avalado según el procedimiento de asignación de puestos, bodegas y locales SPDM.*

Describe las actividades a cargo de abogados de SESEC. En virtud de los procedimientos anteriores, en SESEC se realizan las siguientes actividades:

d. Gerente y abogado plaza cita al comerciante y le indican las acciones a tomar en caso de que no se legalice.
e. Si no accede se le remite un requerimiento firmado por subdirector.
f. Si no accede, se pasa a Jurídica para gestión de la querella. En el equipo jurídico SESEC se llevan bases de datos con vencimiento de contratos, para uso del abogado asignado del equipo jurídico SESEC.

PM03-DE-001 PROCECEDIMIENTO ASIGNAR ESPACIO (PUESTO, LOCAL, MÓDULO, BODEGA O PARQUEADERO) EN PLAZAS DISTRITALES DE MERCADO V3 16 MARZO 2021: REGIMEN PARA LA FORMALIZACIÓN. *Se entiende por formalización el proceso mediante el cual, una persona natural o jurídica, que ha desarrollado actividades económicas en espacios, de cualquiera de las plazas de mercados distritales,* ***opta por acceder a la suscripción de contrato de uso y aprovechamiento económico y acepta de manera voluntaria la oferta a efectos de postularse a la asignación de un espacio: local, puesto o bodega.*** *Conforme a lo anterior, la entidad entre la fecha de entrada en vigencia del acto administrativo Res 267 de 2020 y hasta el veintiocho (28) de febrero de 2021 recibirá las postulaciones para la formalización y procederá de la siguiente manera:*

- *El postulante radicará los documentos generales y específicos de acuerdo con el grupo*

Que aspire según el artículo 10 de la resolución 267 de 2020, excepto el criterio experiencia

El cual se Convalidará con la mención en la solicitud del tiempo de experiencia en la Actividad.

- Para postulaciones de formalización de espacios en número *superior a los señalados en el Artículo 23, el postulante expresará en la solicitud el número de espacios a los cuales aplica; en consecuencia, el IPES realizará visita de verificación, a través del personal designado por la Subdirección de Emprendimiento Servicios Empresariales y Comercialización SESEC, de la cual se elaborará un informe que será presentado a consideración del Comité de Asignación. El informe deberá contener como mínimo: actividad económica autorizada, justificación de la necesidad de los espacios solicitados,*

verificación de existencia de los espacios contra los planos de la plaza, histórico de cartera de los espacios: puestos, locales o bodegas.
• El Comité de Asignación evaluará y asignará el espacio solicitado, previo la verificación de la declaración de experiencia, informe de Visita de Verificación y la existencia de acuerdos de pago cuando haya a lugar, en los términos del MANUAL DE RECAUDO Y GESTION DE CARTERA de la entidad.
• La Secretaría Técnica presentará de manera preferente Los casos para formalización; lo cual no exime a los postulantes de la exigencia del cumplimiento de los requisitos para contratar.
A partir del primero (01) de marzo de 2021, todos los Espacios: puesto, local o bodega, de los cuales el IPES no haya recibido postulaciones para la formalización en los términos del presente artículo, se les actualizará el valor de la tarifa por retribución de uso y aprovechamiento económico del espacio, de conformidad con lo dispuesto en la resolución tarifaria vigente para asignaciones del año 2021. Por otra parte, a partir de la precitada fecha no se admitirán postulaciones para la formalización en los términos del presente artículo.

PR-116 ASIGNACION DE LOS PUESTOS LOCALES Y BODEGAS PLAZAS DE MERCADO "Este procedimiento, con la nueva codificación, corresponde al PM03-PD-001, versión 3 del 16 de marzo del 2021. La versión 2 con el anterior código PR 116, era de marzo 3 de 2021": Documentos exigidos para la suscripción del uso y aprovechamiento regulado beneficiario:

- *La solicitud de asignación de espacio en PMD.*
- *La hoja de vida del comerciante.*
- *Fotocopia del documento de identidad del asignatario.*
- *Fotocopia del documento de identidad de los dependientes.*
- *El certificado de la contraloría distrital.*
- *El certificado de antecedentes disciplinarios - personería de Bogotá.*
- *El certificado de la procuraduría general*
- *El certificado de antecedentes penales y requerimientos judiciales de la policía Nacional.*
- *El certificado médico de afiliación al régimen de salud*
- *El examen médico (no enfermedades infectocontagiosas).*
- *Exámenes de laboratorio (frotis de garganta y uñas).*
- *Certificado de manipulación de alimentos del asignatario.*
- *El formato de seguro de bienes.*
- *La copia del RUT*
- *Documento que certifique situación militar.*
- *La justificación contrato de uso y aprovechamiento económico-formato 621.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

OCUPACIONES DE HECHO

- Documentar en el *PR-115 APOYO A LA GESTIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE USO Y PROVECHAMIENTO ECONÓMICO REGULADO -SDPM VERSIÓN 2 DEL 21 MAYO 2019: COMERCIANTES OCUPACIONES DE HECHO,* las actividades de control relacionadas con el proceso de recuperación de espacios en las plazas de mercado, donde se defina lo siguiente:

- Clasificar los tipos de ocupaciones de hecho que existen y como se manejara cada un ejemplo; **comerciantes que no realizan ningún pago al IPES** por el uso del local buscando acelerar el proceso de querella y recuperación del espacio y/o **Comerciantes que se les venció el contrato** siguen pagando, pero no quieren formalizar un contrato de uso y aprovechamiento.

- Establecer los responsables en cada una de las instancias del proceso, ejemplo:
  Gerente de PDM: tener identificados los comerciantes con ocupaciones de hecho en un el listado de Excel tipo reporte. (Definir la periodicidad de este informe) Reportar oportunamente cualquier cambio de comerciante que tenga querella.
  SESEC: Generar comunicados a los comerciantes para suscribir el contrato de uso y aprovechamiento (Se debe establecer el Nª de comunicados que se enviaran y el intervalo de tiempo entre estos).

  Si no se obtiene respuesta con los comunicados se reporta por escrito al área Jurídica para que inicien el proceso de las nuevas querellas.

- SESEC solicitara por escrito al área jurídica un reporte en Excel que contenga el número total de querellas en curso por todas las plazas de mercado, con su grado de avance (Definir la periodicidad de este reporte)

- SESEC consolidara el reporte de ocupaciones de hecho de todas las plazas y realizara un análisis del grado de avance y comparativo con periodos anteriores.

- Se sugiere crear un comité de revisión del estado de ocupaciones de hecho, incluir a las áreas que considere pertinentes ejemplos el área jurídica, en este comité se socializara el análisis del consolidado de todas las plazas, las gestiones realizadas, y el grado de avance de las querellas en curso e instauración de nuevas querellas. (Definir la periodicidad de comité)

BAJO ÍNDICE DE OCUPACIÓN DE ESPACIOS CON CONTRATOS DE USO Y APROVECHAMIENTO

- Documentar en el *PR-115 APOYO A LA GESTIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE USO Y PROVECHAMIENTO ECONÓMICO REGULADO -SDPM VERSIÓN 2 DEL 21 MAYO 2019: con cuanto tiempo de anticipación para vencerse el contrato se le debe notificar al comerciante,* definir claramente los 6 elementos del

control Responsable, Periodicidad, Propósito, Como se hace, como se manejan las excepciones o desviaciones y cuál es la evidencia.

- Realizar un análisis de tiempos para suscribir los contratos de uso y aprovechamiento entre la recepción de documentos, comité de asignación, elaboración de minuta, firma del contrato y entrega de acta del local. (Esto debería hacerse desde GOOBI).

- Establecer un indicador de legalización de contratos mensuales por plaza de mercado.

Connotación: Administrativa.

No.: 2

PLAZAS CON LOCALES DISPONIBLES SUPERIOR AL 50% DE SU CAPACIDAD

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

Teniendo como base de revisión los reportes entregados por la SESEC, respecto a la ocupación de los espacios en las plazas de mercados distritales, se identificaron deficiencias respecto a:

1. Plazas con locales desocupados superior al 50% de su capacidad instalada.
2. Alto índice de desocupación de los espacios.
3. Documentación incompleta en los expedientes de los comerciantes de las plazas de mercado.

1. Plazas con locales desocupados superior al 50% de su capacidad instalada

Al revisar la base de locales y su estado en las plazas de mercado al 31 de mayo de 2021, se observó la capacidad instalada total de 3.588 espacios en las 19 PDM, sin embargo, 972 módulos se encuentran disponibles para asignar lo que corresponde a un 27% del total de la disponibilidad de locales en las PDM.

Tabla 17. Estado de los espacios disponibles en las 19 PDM
Al 31 de mayo del 2021

PLAZAS DE MERCADO		*No. Espacios en la Plaza*	*No. Espacios Disponibles*	*%*
NOMBRE	**CODIGO**			
Los Luceros	2418	130	119	92%
Boyacá Real	2410	21	19	90%
San Benito	2405	113	82	73%
Las Cruces	2401	91	61	67%
El Carmen	2403	102	68	67%
San Carlos	2404	68	44	65%
La Concordia	2417	47	30	64%
Kennedy	2406	230	103	45%
Santander	2415	163	72	44%

PLAZAS DE MERCADO		No. Espacios en la Plaza	No. Espacios Disponibles	%
NOMBRE	CODIGO			
Fontibón	2407	328	139	42%
Trinidad Galán	2416	186	63	34%
Doce De Octubre	2412	132	27	20%
La Perseverancia	2402	103	21	20%
Samper Mendoza	2413	181	20	11%
Las Ferias	2408	236	21	9%
Veinte De Julio	2419	322	23	7%
Carlos E. Restrepo	2414	636	38	6%
Siete De Agosto	2411	276	13	5%
Quirigua	2409	223	9	4%
TOTALES		**3588**	**972**	
%		**100%**	**27%**	
	Máxima		139	
	Mínima		9	

De los 972 espacios disponibles, se observó por cada plaza de mercado la fecha más antigua (2007) y la más reciente de desocupación, ya que 250 locales lo que corresponde al 26% no registran ningún contrato en GOOBI del 2007 al 2021, lo que evidencia deficiencias en la gestión del IPES para garantizar el uso de la capacidad instalada y la auto sostenibilidad financiera de las mismas, así:

Tabla 18. Rango mínimo y máximo de fechas de disponibilidad de espacios en las 19 PDM
Al 31 de mayo del 2021

PLAZAS DE MERCADO		No. Espacios en la Plaza	No. Espacios Disponibles	No registran contrato en GOOBI	Contratos del 2007 al 2021 en GOOBI	Años de contratos
NOMBRE	CODIGO					
Fontibón	2407	328	139	28	111	2007 a 2021
Los Luceros	2418	130	119	23	96	2007 y 2014
Kennedy	2406	230	103	22	81	2007 a 2021
San Benito	2405	113	82	13	69	2007 a 2018
Santander	2415	163	72	29	43	2007 a 2019
El Carmen	2403	102	68	32	36	2007-2010-2017
Trinidad Galán	2416	186	63	7	56	2007 a 2021
Las Cruces	2401	91	61	37	24	2010 a 2019
San Carlos	2404	68	44	2	42	2010 a 2021
Carlos E. Restrepo	2414	636	38	0	38	2007 a 2021
La Concordia	2417	47	30	13	17	2020
Doce De Octubre	2412	132	27	3	24	2007 a 2021
Veinte De Julio	2419	322	23	7	16	2007 a 2018
Las Ferias	2408	236	21	8	13	2007 al 2021
La Perseverancia	2402	103	21	8	13	2008 al 2021

PLAZAS DE MERCADO		*No. Espacios en la Plaza*	*No. Espacios Disponibles*	*No registran contrato en GOOBI*	*Contratos del 2007 al 2021 en GOOBI*	*Años de contratos*
NOMBRE	**CODIGO**					
Samper Mendoza	2413	181	20	0	20	2011 a 2020
Boyacá Real	2410	21	19	18	1	2007
Siete De Agosto	2411	276	13	0	13	2007 a 2021
Quirigua	2409	223	9	0	9	2009 a 2019
TOTALES		**3588**	**972**	**250**	**722**	
%		**100%**	**27%**	26%	74%	

2. Alto índice de desocupación de los espacios

Al revisar el comportamiento de los locales disponibles de las PDM, se evidenció el siguiente comportamiento de los locales disponibles de enero de 2020 a mayo de 2021, así:

PDM Los Luceros: El número más alto se presentó junio a mayo de 2021 con 119 locales y el mes más bajo fue de enero y febrero de 2020 con 117 locales disponibles. Para mayo del 2021 registra 119 **locales disponibles que corresponde al 91.5%** del total de locales de la plaza que son 130.

PDM Boyacá Real: El número más alto se presentó junio a octubre de 2020 con 19 locales y el mes más bajo fue de enero y febrero de 2020 con 18 locales disponibles. Para mayo del 2021 registra 19 **locales disponibles que corresponde al 90.5%** del total de locales de la plaza que son 21.

PDM San Benito: El número más alto se presentó junio a octubre de 2020 con 82 locales y el mes más bajo fue de enero a mayo de 2022 con 78 locales disponibles. Para mayo del 2021 registra **82 locales disponibles que corresponde al 72.6%** del total de locales de la plaza que son 113.

PDM Las Cruces: El número más alto se presentó de diciembre de 2020 a mayo de 2021 con 61 locales y el mes más bajo fue de enero a julio de 2021 con 57 locales disponibles. Para mayo del 2021 registra 61 **locales disponibles que corresponde al 67%** del total de locales de la plaza que son 91.

PDM El Carmen: El número más alto se presentó de mayo del 2020 a mayo del 2021 con 68 locales y el mes más bajo fue en marzo de 2021 con 66 locales disponibles. Para mayo del 2021 registra 68 **locales disponibles que corresponde al 66.7%** del total de locales de la plaza que son 102.

PDM San Carlos: El número más alto se presentó de diciembre del 2020 a mayo del 2021 con 44 locales y el mes más bajo fue en enero a julio de 2020 con 42 locales disponibles. Para mayo del 2021 registra 44 **locales disponibles que corresponde al 64.7%** del total de locales de la plaza que son 102.

PDM La Concordia: El número más alto se presentó de diciembre del 2020 y enero del 2021 con 32 locales y el mes más bajo fue de febrero a marzo de 20201con 30 locales disponibles. Para mayo del 2021 registra **30 locales disponibles que corresponde al 63.8%** del total de locales de la plaza que son 102.

Se evidencia falta de gestión en la asignación y firma del contrato de aprovechamiento y uso en las PDM.

Teniendo en cuenta que el mantener estas instalaciones funcionando requiere de unos gastos mensuales de administración como gastos de personal, servicios públicos, vigilancia y etc., que en para la vigencia 2020 ascendieron a $14.293.503.643 y hasta mayo de 2021 estas erogaciones alcanzan la cifra de $5.171.655.582.

Tabla 19. *Gastos Operativos del 2020 19 PLAZA DE MERCADO*
En pesos colombianos

Código cuenta	Cuenta	Total, Gastos Operacionales	%
511115	Mantenimiento	4.053.997.200	28,36%
511113	Vigilancia y seguridad	3.991.709.125	27,93%
511149	Servicios de aseo, cafetería, restaurante y lavandería	2.755.783.011	19,28%
511117	Servicios públicos	2.079.512.276	14,55%
511179	Honorarios	751.143.701	5,26%
511133	Seguridad industrial	284.491.899	1,99%
511123	Comunicaciones y transporte	222.283.944	1,56%
511162	Equipo de seguridad industrial	153.497.564	1,07%
511114	Materiales y suministros	1.084.923	0,01%
	Total, general	**14.293.503.643**	**100,00%**

Tabla 20. *Gastos Operativos del 2020 PDM BOYACA REAL*
En pesos colombianos

Código cuenta	Cuenta	Total, Gastos Operacionales	%
511113	Vigilancia y seguridad	110.037.621,04	92,29%
511117	Servicios públicos	6.434.867,84	5,40%
511133	Seguridad industrial	2.757.156,92	2,31%
	Total, general	**119.229.645,80**	**100,00%**

Tabla 21. *Gastos Operativos al 31 de mayo 2021 de 19 PDM*
En pesos colombianos

Código cuenta	Cuenta	Total, Gastos Operacionales	%
511115	Mantenimiento	1.457.961.208,00	28,19%
511113	Vigilancia y seguridad	1.045.654.720,18	20,22%
511117	Servicios públicos	901.206.560,00	17,43%
511149	Servicios de aseo, cafetería, restaurante y lavandería	738.943.905,04	14,29%
511179	Honorarios	591.827.288,00	11,44%

Código cuenta	Cuenta	Total, Gastos Operacionales	%
511114	Materiales y suministros	184.834.603,48	3,57%
511162	Equipo de seguridad industrial	133.333.203,60	2,58%
511123	Comunicaciones y transporte	115.870.934,00	2,24%
511133	Seguridad industrial	2.023.160,53	0,04%
	Total, general	**5.171.655.582,83**	**100,00%**

Tabla 22. *Gastos Operativos al 31 de mayo 2021 PDM BOYACA REAL*
En pesos colombianos

Código cuenta	Cuenta	Total, Gastos Operacionales	%
511113	Vigilancia y seguridad	29.093.387,72	88,67%
511117	Servicios públicos	2.780.257,21	8,47%
511133	Seguridad industrial	591.035,66	1,80%
511162	Equipo de seguridad industrial	345.185,76	1,05%
	Total, general	**32.809.866,35**	**100,00%**

3. Documentación incompleta en los expedientes de los comerciantes de las plazas de mercado

De los 45 expedientes de contratos de uso y aprovechamiento de plazas de mercados solicitados, se recibieron 43 expedientes digitalizados, evidenciando las siguientes situaciones:

a) Inadecuada custodia, conservación y digitalización de los expedientes de los comerciantes de plazas de mercado: Los dos expedientes faltantes no pudieron ser facilitados en físico, ya que el área jurídica confirmó que se presentó un siniestro de inundación que afectó estos documentos y adicional, tampoco se encontraban digitalizados.

Tabla 23. Contratos de Uso y Aprovechamiento destruidos en siniestro

PDM	No. contrato	Fecha del contrato	Referencia	Identificación beneficiaria	Beneficiario
DOCE DE OCTUBRE	2020-000041	6 de febrero de 2020	2412120043	52856297	Constanza Elizabeth Pardo Martínez
QUIRIGUA	2020-000090	10 de marzo de 2020	2409120189	800193044	Cooperativa Multiactiva Unión De Comerciantes Plaza Quirigua

b) Sin evidencia del formato de acta de inicio: Para los 43 contratos de uso y aprovechamiento revisados, en 28 que fueron realizados en los años 2019, 2020 y 2021, no se obtuvo evidencia del ACTA DE INICIO donde queda registro de la entrega del local en la PDM.

c) **Beneficiario no registrado en HEMI:** Para los 43 contratos de uso y aprovechamiento revisados, en 12 que fueron realizados en el año 2021, no se evidencio que los datos del comerciante hayan sido registrados en el sistema HEMI Herramienta Misional.

d) **Inoportuna renovación de contratos de uso y aprovechamiento en PDM vencidos durante el 2021:** En la revisión realizada a los contratos de uso y aprovechamiento en las PDM formalizados entre junio de 2019 a diciembre de 2020, de acuerdo a la muestra seleccionada de 43 contratos legalizados que corresponde al 7,26% del listado total de 592 contratos vigentes en las plazas de mercado con corte a 31 de mayo de 2021, se evidenció que en 4 contratos de uso y aprovechamiento de una muestra de 43, lo que corresponde al 9,4% de la muestra, se vencieron 4 contratos *(entre el 4 de junio y el 10 de julio de 2021).*

Tabla 24. Contratos de Uso y Aprovechamiento vencidos

PLAZA DE MERCADO	No. contrato	Fecha del contrato	Referencia	Vigencia Contrato	Vencimiento Contrato
KENNEDY	2019-000140	4 de junio de 2019	2406120021	2 años	4 de junio de 2021
CARLOS E. RESTREPO	2019-000151	28 de junio de 2019	2414130255	2 años	28 de junio de 2021
CARLOS E. RESTREPO	2019-000162	8 de julio de 2019	2414130345	2 años	8 de julio de 2021
LAS FERIAS	2019-000172	10 de julio de 2019	2408160054	2 años	10 de julio de 2021

Se solicitó evidencia de la gestión para la renovación de los 4 contratos:

Tabla 25. Evidencia de la correspondencia enviada a los comerciantes para la renovación del contrato de uso

No. contrato	Tipo Comunicado	# Radicado	FECHA	Asunto
2019-000140				No se recibieron evidencias.
2019-000151	Correspondencia Administrativa-ENVIADAS	00110-816-005981	20/04/2021	Invitación a Suscribir el Contrato de Uso y Aprovechamiento Económico Puesto, Local y/o bodega Número 2414130255 Plaza de Mercado Distrital Carlos E. Restrepo
2019-000162	Correspondencia Administrativa-ENVIADAS	00110-816-010588	6/07/2021	Invitación a Suscribir el Contrato de Uso y Aprovechamiento Económico Puesto, Local y/o bodega Número 2414130345 Plaza de Mercado Distrital Carlos E. Restrepo
	Correspondencia Administrativa-ENVIADAS	00110-816-010591	6/07/2021	Invitación a Suscribir el Contrato de Uso y Aprovechamiento Económico Puesto, Local y/o bodega Número 2414130345 Plaza de Mercado Distrital Carlos E. Restrepo
	FO-078 Planilla de Asistencia	N/A	6/07/2021	Planilla de sensibilización y entrega de formatos para Renovación de contratos con en IPES, realizada el 6 de julio

No. contrato	Tipo Comunicado	# Radicado	FECHA	Asunto
2019-000172	Correspondencia Administrativa-ENVIADAS	00110-816-011441	14/07/2021	Invitación a Suscribir el Contrato de Uso y Aprovechamiento Económico Puesto, Local y/o bodega Número 2408160054 Plaza de Mercado Distrital Las Ferias
	FO-051 Acta Reunión	N/A	13/07/2021	Acta de entrega de carpeta con la documentación a los abogados para la renovación del contrato, la comerciante debe actualizar el RUT

Se evidenció una inadecuada custodia y digitalización de expedientes de comerciantes de plazas de mercado con la materialización del riesgo de pérdida de la información sin tener un respaldo digital. Ver **ANEXO 3.**

También se observa que al inicio del proceso de formalización del contrato de uso y aprovechamiento del comerciante no se deja evidencia y control de: los dependientes, seguro de bienes del local, acta de inicio y registro del comerciante en HEMI.

Así mismo, se identificó una falta de oportunidad en él envío de los comunicados a los comerciantes para actualizar la documentación y posterior firma del contrato de aprovechamiento y uso en las PDM.

Lo anterior, conlleva a que se reciba información incompleta o no confiable o falsa por parte de los ciudadanos para ingresar a las plazas de mercado, lo que puede causar pérdida de títulos ejecutorios, información incompleta y la asignación de beneficios a quien no cumple con los requisitos.

Análisis del Diseño de Controles

PR-116 ASIGNACION DE LOS PUESTOS LOCALES Y BODEGAS PLAZAS DE MERCADO "Este procedimiento, con la nueva codificación, corresponde al PM03-PD-001, versión 3 del 16 de marzo del 2021. La versión 2 con el anterior código PR 116, era de marzo 3 de 2021": Documentos exigidos para la suscripción del uso y aprovechamiento regulado beneficiario:

- *La solicitud de asignación de espacio en PMD.*
- *La hoja de vida del comerciante.*
- *Fotocopia del documento de identidad del asignatario.*
- *Fotocopia del documento de identidad de los dependientes.*
- *El certificado de la contraloría distrital.*
- *El certificado de antecedentes disciplinarios - personería de Bogotá.*
- *El certificado de la procuraduría general*
- *El certificado de antecedentes penales y requerimientos judiciales de la policía nacional.*
- *El certificado médico de afiliación al régimen de salud*
- *El examen médico (no enfermedades infectocontagiosas).*

- *Exámenes de laboratorio (frotis de garganta y uñas).*
- *Certificado de manipulación de alimentos del asignatario.*
- *El formato de seguro de bienes.*
- *La copia del RUT*
- *Documento que certifique situación militar.*
- *La justificación contrato de uso y aprovechamiento económico-formato 621.*

PM03-DE-001 PROCECEDIMIENTO ASIGNAR ESPACIO (PUESTO, LOCAL, MÓDULO, BODEGA O PARQUEADERO) EN PLAZAS DISTRITALES DE MERCADO V3 16 MARZO 2021:
REGIMEN PARA LA FORMALIZACIÓN.

Se entiende por formalización el proceso mediante el cual, una persona natural o jurídica, que ha desarrollado actividades económicas en espacios, de cualquiera de las plazas de mercados distritales, ***opta por acceder a la suscripción de contrato de uso y aprovechamiento económico y acepta de manera voluntaria la oferta a efectos de postularse a la asignación de un espacio: local, puesto o bodega.*** *Conforme a lo anterior, la entidad entre la fecha de entrada en vigencia del acto administrativo Res 267 de 2020 y hasta el veintiocho (28) de febrero de 2021 recibirá las postulaciones para la formalización y procederá de la siguiente manera:*

- *El postulante radicará los documentos generales y específicos de acuerdo con el grupo Que aspire según el artículo 10 de la resolución 267 de 2020, excepto el criterio experiencia*

El cual se Convalidará con la mención en la solicitud del tiempo de experiencia en la Actividad.

- Para postulaciones de formalización de espacios en número *superior a los señalados en el Artículo 23, el postulante expresará en la solicitud el número de espacios a los cuales aplica; en consecuencia, el IPES realizará visita de verificación, a través del personal designado por la Subdirección de Emprendimiento Servicios Empresariales y Comercialización SESEC, de la cual se elaborará un informe que será presentado a consideración del Comité de Asignación. El informe deberá contener como mínimo: actividad económica autorizada, justificación de la necesidad de los espacios solicitados, verificación de existencia de los espacios contra los planos de la plaza, histórico de cartera de los espacios: puestos, locales o bodegas.*
- *El Comité de Asignación evaluará y asignará el espacio solicitado, previo la verificación de la declaración de experiencia, informe de Visita de Verificación y la existencia de acuerdos de pago cuando haya a lugar, en los términos del MANUAL DE RECAUDO Y GESTION DE CARTERA de la entidad.*
- *La Secretaría Técnica presentará de manera preferente Los casos para formalización; lo cual no exime a los postulantes de la exigencia del cumplimiento de los requisitos para contratar.*

A partir del primero (01) de marzo de 2021, todos los Espacios: puesto, local o bodega, de los cuales el IPES no haya recibido postulaciones para la formalización en los términos del presente artículo, se les actualizará el valor de la tarifa por retribución de uso y aprovechamiento económico del espacio, de conformidad con lo dispuesto en la resolución tarifaria vigente para asignaciones del año 2021. Por otra parte, a partir de la

precitada fecha no se admitirán postulaciones para la formalización en los términos del presente artículo.

Diseño de control. En los Procedimientos relacionados anteriormente no se establece con cuanta anticipación al vencimiento del contrato de uso y aprovechamiento se le debe solicitar la documentación al comerciante, una vez recibidos los documentos en el IPES tampoco indica los días que se tienen para notificar la devolución o envió al comité de asignación y posterior firma del contrato.

Valoración Comentarios del Auditado

Según memorando 00110-817-005953 del 15-sep-2021 la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización manifiesta que:

> "(…) *por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.*
>
> *Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones Formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.*
>
> *Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría"*.

Teniendo en cuenta la aceptación del hallazgo por parte de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización se solicita el planteamiento del plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Posibilidad de recibir o solicitar dadivas: Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dadiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de ingresar comerciantes a las plazas de mercado sin el cumplimiento de los criterios de entrada.

Normatividad o Criterio:

FICHA DE ESTADÍSTICA BÁSICA DE INVERSIÓN DISTRITAL EBI-D - 7548 FORTALECIMIENTO DE LAS PLAZAS DISTRITALES DE MERCADO META # 3: *Mantener las 19 plazas de mercado en operación: Realizar mantenimiento preventivo y correctivo, dotar de elementos, adquirir bienes y servicios, capacitar a los comerciantes y contratar el recurso humano requerido según el modelo de administración de Plazas Distritales de Mercado. //* **Meta # 5:** *Realizar 16 estudios para medir el incremento del %*

de toneladas de alimentos que comercializan las plazas de mercado, con respecto a la oferta pública de abastecimiento de alimentos de Bogotá, y la percepción de la ciudadanía respecto a precio, oferta, disponibilidad y acceso de las PDM.

Resolución 267 de 2020 Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá: Artículo 26. PROCEDIMIENTO PARA El CONTRATO. *Por cada asignación de un espacio: puesto, local o bodega, SESEC elaborará la respectiva carpeta contractual contentiva de toda la información y documentación necesaria y dará traslado a la Subdirección Jurídica y de Contratación-SJC, con el número del acta de asignación, para la elaboración y suscripción del Contrato de Uso y Aprovechamiento Económico. // Para la entrega del espacio,* ***el área de SESEC levantará acta detallada, la cual hará parte de la carpeta contractual*** *y deberá comunicar previamente al postulante para la suscripción del contrato por cualquier medio idóneo de comunicación. //* ***Dependiente:*** *Persona bajo responsabilidad del comerciante, que colabora en el desarrollo de su actividad comercial, contratado o vinculado por el comerciante, dentro de las instalaciones de la plaza de mercado, y que no posee ningún tipo de vinculación laboral ni contractual con el IPES. //* **Artículo 48. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.** *En todas las plazas de mercado se contará con una oficina de administración desde donde se desarrollarán las siguientes actividades administrativas. //* **Numeral 3.** *Mantener actualizado la relación, información y datos de comerciantes y dependientes. //* **Artículo 51. PRINCIPALES DEBERES DE LOS COMERCIANTES EN PLAZA DE MERCADO DISTRITAL.** *//* **Numeral 9***. Acatar estrictamente los parámetros debidos de convivencia social y respeto a la integridad física y moral de los demás comerciantes, sus dependientes y/o empleados, de la administración del IPES y a la comunidad en general. //* **Numeral 17.** *Atender personalmente el puesto, bodega o local, o por conducto de su dependiente, acreditado ante el IPES. La información referente a los dependientes debe ser reportada a la administración, al momento que éstos inicien la respectiva actividad. //* **Numeral 18.** *Informar a la administración del retiro o el ingreso de dependientes, en procura de un mayor control en los sistemas de seguridad de la plaza. //* **Numeral 24.** *Diligenciar cada vez que la administración lo requiera la actualización de datos, la cual debe incluir como mínimo la información básica del comerciante, relación de dependientes, referencias familiares, personales y comerciales, vinculación al sistema de seguridad social, entre otras, en los términos de la ley de protección de datos. //* **Numeral 25.** *Presentar a la administración de la plaza a las personas dependientes que contrate para el desarrollo de su actividad económica, anexando la siguiente documentación: documento de identificación, certificado afiliación al sistema de seguridad social, certificado de antecedentes judiciales Policía Nacional, Exámenes de laboratorio (frotis garganta y uñas), Exámenes Pre-Ocupacionales (no enfermedades infectocontagiosas), documento que certifique capacitación en manipulación de alimentos (si aplica). //* **Numeral 26.** *Dar a conocer a los dependientes que contraten para el desarrollo de su actividad comercial el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento para las Plazas de Mercado Distritales, y los lineamientos dados por el IPES para la administración de las plazas. //* **Numeral 27.** Tomar las medidas preventivas y/o los correctivos del caso para que sus

dependientes o personas a cargo ajusten su conducta a los lineamientos de los artículos 51 y 52 de esta Resolución.

PR-116 ASIGNACION DE LOS PUESTOS LOCALES Y BODEGAS PLAZAS DE MERCADO "Este procedimiento, con la nueva codificación, corresponde al PM03-PD-001, versión 3 del 16 de marzo del 2021. La versión 2 con el anterior código PR 116, era de marzo 3 de 2021": Documentos exigidos para la suscripción del uso y aprovechamiento regulado beneficiario:

- *La solicitud de asignación de espacio en PMD.*
- *La hoja de vida del comerciante.*
- *Fotocopia del documento de identidad del asignatario.*
- *Fotocopia del documento de identidad de los dependientes.*
- *El certificado de la contraloría distrital.*
- *El certificado de antecedentes disciplinarios - personería de Bogotá.*
- *El certificado de la procuraduría general*
- *El certificado de antecedentes penales y requerimientos judiciales de la policía nacional.*
- *El certificado médico de afiliación al régimen de salud*
- *El examen médico (no enfermedades infectocontagiosas).*
- *Exámenes de laboratorio (frotis de garganta y uñas).*
- *Certificado de manipulación de alimentos del asignatario.*
- *El formato de seguro de bienes.*
- *La copia del RUT*
- *Documento que certifique situación militar.*
- *La justificación contrato de uso y aprovechamiento económico-formato 621.*

PM03-DE-001 REGLAMENTO COMITÉ ASIGNACIÓN ESPACIOS PDM 27 ABRIL 2021: *Art. 2º. Validación de las solicitudes previo estudio del Comité // Art. 5°. Presentación de los proponentes ante el Comité // Art. 6.1. Criterios mínimos para la asignación de espacios (puestos / locales / bodegas) // Art. 6.2. Empate entre propuestas // ART 8°. Actas de reunión y archivo de las mismas // ART 9°. Traslado a la Subdirección Jurídica y de Contratación.*

PM03-PD-001 PROCEDIMIENTO ASIGNAR ESPACIO (PUESTO, LOCAL, MÓDULO, BODEGA O PARQUEADERO) EN PLAZAS DISTRITALES DE MERCADO: 6. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO: Numeral 40. *Suscribir acta de inicio por parte del Administrador de la Plaza de Mercado.*

MINUTA DE CONTRATO DE USO Y APROVECHAMIENTO ECONOMICO: Obligaciones de las partes.

1. A cargo del IPES:

*a) Entregar mediante **acta** al/la COMERCIANTE EN PLAZA DE MERCADO DISTRITAL, para su uso y aprovechamiento el espacio definido en acápite "Objeto del contrato" del presente documento, por el termino establecido en el presente contrato.*

b) Recibir el espacio (puesto, local o bodega) entregado en el presente contrato de uso y aprovechamiento a la terminación del contrato o cuando el / la COMERCIANTE EN PLAZA haga entrega voluntaria del mismo, previa suscripción del acta respectiva.

RESPUESTA AL RADICADO 00110-817-04713 DE AGOSTO 5 DE 2021: *Por otra parte, la información que se registra en la Herramienta Misional HEMI es la que correspondiente a la ficha socioeconómica PE03-FO-001 V8, antes FO-203 IVE, corresponde al ejercicio de identificación y caracterización de la población sujeto de atención misional, cuyas variables atienden a la materialización del Índice de Vulnerabilidad Económica, permitiendo la priorización de las ofertas institucionales; una vez surtidos los pasos de la ruta de operación del Instituto a través del proceso de caracterización y priorización, de ser necesaria la generación de un vínculo contractual (Según la alternativa ofertada), esta actividad se ejerce en el Sistema Administrativo en el cual se lleva el control contractual y a su vez de facturación, recaudo, cartera, contabilidad, presupuesto y demás intervinientes en el proceso.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- En cada plaza se debe determinar si los locales disponibles a la fecha realmente se encuentran en condiciones aptas para arrendar y mantener actualizada la base total de locales de las PDM.

- Solicitar mantenimiento a los locales disponibles que lo requieran (infraestructura, servicios públicos, etc.).

- Los locales disponibles deben ser publicados en las carteleras de las plazas y actualizarlos de manera frecuente.

- Los locales disponibles pueden ser publicados en redes sociales para lograr una mayor difusión de la información.

- Monitorear mensualmente los índices de desocupación de las plazas y tomar medidas al respecto.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN PARA LA SOBERANÍA & SEGURIDAD ALIMENTARIA & NUTRICIONAL
Procedimiento: PR-115 Apoyo A La Gestión Para La Suscripción De Contratos De Uso Y Aprovechamiento Económico Regulado

No.: 3

DESACTUALIZACIÓN DE ESTADOS DE CONTRATOS DE USO Y APROVECHAMIENTO EN GOOBI

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

En la prueba analítica del 100% de los contratos registrados, se observaron deficiencias en la actualización del estado de los contratos de uso y aprovechamiento de bienes públicos en el ERP GOOBI, lo que dificulta las alertas frente a los vencimientos y renovaciones, así como contar con información confiable para la toma de decisiones.

1. *Bases de datos desactualizada – Estado en* ejecución

Al revisar la base de locales con contratos de uso y aprovechamiento de plazas de mercado en el ERP GOOBI en estado de ejecución al 05-ago-2021, se observaron 3.673 registros de contratos de uso y aprovechamiento en ejecución en las 19 PDM de vigencias desde el 2007 hasta el 2021, sin embargo, al cruzar con el listado de contratos vigentes solo aparecen 589 contratos vigentes, lo que indica que el 84% del total de los contratos registrados en estado de ejecución en GOOBI no refleja la realidad de contratos activos en las plazas de mercado.

Tabla 26. Total, registro es en ejecución de contratos de uso y aprovechamiento en GOOBI de las 19 PDM
Al 5 de agosto de 2021

PDM	2007 al 2010	2011 al 2015	2016 al 2020	2021	Total, general
CARLOS E. RESTREPO	255	14	464	37	770
VEINTE DE JULIO	139	29	173	0	341
FONTIBON	91	53	161	2	307
SIETE DE AGOSTO	88	36	145	4	273
LAS FERIAS	39	49	170	1	259
KENNEDY	48	66	110	9	233
QUIRIGUA	25	13	184	2	224
DOCE DE OCTUBRE	92	14	90	2	198
TRINIDAD GALAN	18	41	88	37	184
SAMPER MENDOZA	0	11	168	2	181
SAN CARLOS	95	5	46	0	146
SANTANDER	28	38	62	10	138
LA PERSEVERANCIA	16	6	62	10	94
SAN BENITO	40	11	29	0	80
LAS CRUCES	21	24	26	0	71
EL CARMEN	39	1	23	0	63
LOS LUCEROS	5	56	0	0	61
LA CONCORDIA	7	1	17	13	38
BOYACA REAL	5	3	4	0	12
Total, general	**1051**	**471**	**2022**	**129**	**3673**

Tabla 27. Reporte estado contratos de uso y aprovechamiento en GOOBI de las 19 PDM al 5 de agosto de 2021 que se deben cambiar

Observación Auditoria	2007 al 2010	2011 al 2015	2016 al 2020	2021	Total, general
Local con ocupación de hecho	564	263	1087	96	2010
Contrato por actualizar a estado terminado	487	208	346	33	1074
Contrato vigente	0	0	589	0	589
Total, general	**1051**	**471**	**2022**	**129**	**3673**

2. Plazas con un local que presenta dos contratos en ejecución en GOOBI

Al revisar la base de locales con contratos de uso y aprovechamiento de plazas de mercado en el ERP GOOBI en estado de ejecución al 05-ago-2021, se observaron registros de dos contratos de uso y aprovechamiento asignados al mismo módulo.

PDM Siete de Agosto

Tabla 28. Análisis de registro en ejecución de contratos de uso

Modulo	No. contrato	Fecha contrato	Identificación beneficiaria	Beneficiario	Duración	Fecha Terminación	ESTADO LOCAL A MAY 21	Observación Auditoria
2411120201	778	1/01/2010	19166551	Rafael Vela Rojas	360	27/12/2010	Legalizado	Contrato por actualizar a estado terminado
2411120201	418	22/11/2019	79712000	Fernando Toro Tovar	720	11/11/2021	Legalizado	Contrato vigente

PDM Santander

Tabla 29. Análisis de registro en ejecución de contratos de uso

Modulo	No. contrato	Fecha contrato	Identificación beneficiaria	Beneficiario	Duración	Fecha Terminación	Estado Local A May 21	Observación Auditoria
2415130062	2332	24/06/2011	52219820	Luz Stella Londoño Salgado	360	18/06/2012	De Hecho	Contrato por actualizar a estado terminado
2415130062	135	20/05/2021	52219820	Luz Stella Londoño Salgado	1440	29/04/2025	De Hecho	Local con ocupación de hecho

En los procedimientos actuales de la administración de plazas y Asignación de Espacio (Puesto, Local, Módulo, Bodega o Parqueadero) en Plazas Distritales de Mercado, no se evidenció un control escrito para mantener actualizado el estado de los contratos de uso y aprovechamiento en GOOBI, el sistema tampoco tiene en cuenta la vigencia del contrato para generar alertas de renovar o dar por terminado el contrato.

Lo anterior genera una desactualización del estado real de los contratos y módulos de las plazas de mercado en GOOBI y que se lleve el seguimiento y control de los contratos en

Excel, lo cual deja sin evidencia las actualizaciones y/o modificaciones, la finalidad de un ERP es centralizar la información y que cualquier usuario la pueda consultar en tiempo real.

Análisis del Diseño de Controles

Actividad de control analizada.
PR-115 APOYO A LA GESTIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE USO PLAZAS DE MERCADO V2 del 21-may-2019 – ACTIVIDAD 11 "Efectuar seguimiento a la SJC para la efectiva suscripción del contrato de uso y aprovechamiento Económico Regulado Sistema Distrital de Plazas de Mercado" Responsable Abogado Apoyo Jurídico SESEC

Diseño de control: Al revisar los 6 elementos del control (*responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia*). Se evidencia que no está establecida la periodicidad, el cómo se hace por ejemplo; que los datos del comerciante son registrados en GOOBI para asignar el número del contrato y elaborar el acta de inicio desde el sistema, como se manejaran las excepciones y la evidencia en el sistema del mantenimiento y actualización del estado de los contratos de uso y aprovechamiento en GOOBI para evitar que el control de este se lleve en bases de Excel.

Valoración Comentarios del Auditado

Según memorando 00110-817-005953 del 15-sep-2021 la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización manifiesta que:

> "(…) *por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.*
>
> *Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones Formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.*
>
> *Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría"*.

Teniendo en cuenta la aceptación del hallazgo por parte de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización se solicita el planteamiento del plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Posibilidad de recibir o solicitar dádivas: Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dadiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de reportar una información inadecuada o eliminar datos de los comerciantes del listado que se entrega al Área de cartera para emitir la facturación respectiva.

Normatividad o Criterio:

PR-115 APOYO A LA GESTIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE USO PLAZAS DE MERCADO V2 del 21-may-2019 – ACTIVIDAD 11 "Efectuar seguimiento a la SJC para la efectiva suscripción del contrato de uso y aprovechamiento Económico Regulado Sistema Distrital de Plazas de Mercado" Responsable Abogado Apoyo Jurídico SESEC.

PM03-PD-001 ASIGNAR ESPACIO (PUESTO, LOCAL, MÓDULO, BODEGA O PARQUEADERO) EN PLAZAS DISTRITALES DE MERCADO: RÉGIMEN PARA LA FORMALIZACIÓN. *Se entiende por formalización el proceso mediante el cual, una persona natural o jurídica, que ha desarrollado actividades económicas en espacios, de cualquiera de las plazas de mercados distritales,* ***opta por acceder a la suscripción de contrato de uso y aprovechamiento económico y acepta de manera voluntaria la oferta a efectos de postularse a la asignación de un espacio: local, puesto o bodega.*** *Conforme a lo anterior, la entidad entre la fecha de entrada en vigencia del acto administrativo Res 267 de 2020 y hasta el veintiocho (28) de febrero de 2021 recibirá las postulaciones para la formalización y procederá de la siguiente manera:*

- *El postulante radicará los documentos generales y específicos de acuerdo con el grupo que aspire según el artículo 10 de la resolución 267 de 2020, excepto el criterio experiencia el cual se convalidará con la mención en la solicitud del tiempo de experiencia en la actividad.*
- *Para postulaciones de formalización de espacios en número superior a los señalados en el Artículo 23, el postulante expresará en la solicitud el número de espacios a los cuales aplica; en consecuencia, el IPES realizará visita de verificación, a través del personal designado por la Subdirección de Emprendimiento Servicios Empresariales y Comercialización SESEC, de la cual se elaborará un informe que será presentado a consideración del Comité de Asignación. El informe deberá contener como mínimo: actividad económica autorizada, justificación de la necesidad de los espacios solicitados, verificación de existencia de los espacios contra los planos de la plaza, histórico de cartera de los espacios: puestos, locales o bodegas.*
- *El Comité de Asignación evaluará y asignará el espacio solicitado, previo la verificación de la declaración de experiencia, informe de Visita de Verificación y la existencia de acuerdos de pago cuando haya a lugar, en los términos del MANUAL DE RECAUDO Y GESTION DE CARTERA de la entidad.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el flujo de actividades del

procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Depurar el estado de los contratos de uso y aprovechamiento que se encuentran registrados en GOOBI.

- Efectuar un requerimiento al supervisor del aplicativo GOOBI para lograr administrar los contratos de uso y aprovechamiento desde esta herramienta, con funcionalidades de alertas para vencimientos de contratos, actualización de estados, se relacione con temas de cartera y administre el tema de querellas y su grado de avance.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN PARA LA SOBERANÍA & SEGURIDAD ALIMENTARIA & NUTRICIONAL
Procedimientos: PR-126 Servicios Públicos

No.: 4

DEFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE CUENTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

El total de gastos relacionados con el pago servicios públicos en las 19 plazas de mercado en la vigencia 2020 ascendió a $ 2.274.097.886:

Tabla 30. Gasto por Servicios Públicos en las 19 plazas de mercado
Vigencia 2020

Centro	Servicio de aseo	Energía	Acueducto y alcantarillado	Gas natural	Total, general
Carlos E. Restrepo	194.776.559	107.778.073	115.986.117		418.540.750
Veinte De Julio	127.294.791	59.464.569	41.242.119		228.001.479
Kennedy	37.731.570	112.850.280	35.815.909		186.397.759
Doce De Octubre	61.465.190	52.396.483	26.198.292	31.717.811	171.777.777
Las Ferias	47.932.020	61.354.587	43.283.901		152.570.508
Fontibón	68.250.720	46.600.919	35.097.860	27.410	149.976.910
Samper Mendoza	35.778.266	74.308.887	30.652.260	798.215	141.537.628
La Perseverancia	55.450.164	39.388.698	36.847.654		131.686.516
Siete De Agosto	67.458.398	57.459.896	1.089.549	-	126.007.843
Santander	26.568.777	41.353.838	36.391.168		104.313.783
Trinidad Galán	55.903.210	28.713.844	16.729.441		101.346.495
Quirigua	83.511.327	14.172.374	705.717		98.389.418
La Concordia	13.920.064	55.840.211	10.648.500	12.161.030	92.569.804
Las Cruces	51.958.529	15.257.518	5.595.106	30.445	72.841.598
El Carmen	13.393.726	9.181.556	11.010.735		33.586.016
San Carlos	10.703.673	16.550.251	5.612.250		32.866.174
San Benito	8.115.824	561.226	9.417.724		18.094.773
Boyacá Real	4.724.275	2.175.957	450.695		7.350.928

Centro	Servicio de aseo	Energía	Acueducto y alcantarillado	Gas natural	Total, general
Los Luceros	5.029.501	59.620	1.152.605		6.241.726
Total, general	**969.966.584**	**795.468.788**	**463.927.603**	**44.734.911**	**2.274.097.886**
%	**42,65%**	**34,98%**	**20,40%**	**1,97%**	**100,00%**

Fuente: Informe Goobi Liquidación servicios públicos

El total de gastos relacionados con el pago servicios públicos en las 19 plazas de mercado en la vigencia 2021, enero a mayo, ascendió a $1.003.405.477:

Tabla 31. Gasto por Servicios Públicos en las 19 plazas de mercado
A mayo 2021
En pesos colombianos

Centro	Energía	Servicio de aseo	Acueducto y alcantarillado	Gas natural	Total, general
Carlos E. Restrepo	54.543.171	53.278.950	71.236.226		179.058.347
Doce De Octubre	48.058.787	30.445.220	15.746.907	13.147.860	107.398.774
Kennedy	62.016.091	9.853.941	21.134.173		93.004.205
Las Ferias	32.681.550	33.022.988	23.963.913		89.668.451
Veinte De Julio	27.985.285	26.556.339	23.282.526		77.824.150
Samper Mendoza	39.824.326	15.336.359	15.305.178	211.090	70.676.953
Siete De Agosto	33.113.621	29.378.147	176.851		62.668.619
Fontibón	23.465.376	16.556.559	19.515.813		59.537.747
La Perseverancia	20.855.733	11.050.304	19.761.174	142.570	51.809.781
Santander	19.963.800	9.062.184	17.547.459		46.573.443
Quirigua	6.078.194	35.833.281	362.203		42.273.679
Trinidad Galán	18.202.529	10.908.743	9.055.170		38.166.442
La Concordia	19.878.390	7.283.508	1.120.561	139.880	28.422.339
San Carlos	8.577.566	3.320.028	3.157.825		15.055.419
Las Cruces	7.912.530	2.545.427	3.908.214	51.180	14.417.351
El Carmen	4.484.604	4.622.622	4.598.801		13.706.027
San Benito	225.199	3.247.508	4.186.336		7.659.043
Boyacá Real	734.342	2.040.223	185.306		2.959.871
Los Luceros		1.573.426	951.410		2.524.836
Total, general	**428.601.095**	**305.915.759**	**255.196.043**	**13.692.580**	**1.003.405.478**
	43%	**30%**	**25%**	**1%**	**100%**

Fuente: Informe Goobi Liquidación servicios públicos

Al efectuar la revisión de los Formatos de Seguimiento Servicios Públicos con corte al 31-mayo-2021 para las 19 Plazas Distritales de Mercado (PDM), donde se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. Cuentas de energía con saldos en mora
2. Deficiencias de control de las cuentas de energía con ENEL CODENSA
3. Registro de pólizas en facturas de energía
4. Gestión ineficiente de servicios públicos en las plazas de mercado
5. Cuentas de gas con saldos en mora
6. Deficiencias de control de las cuentas de gas con empresa VANTI S.A. ESP

1. Cuentas de energía con saldos en mora

En 15 de las 19 plazas de mercado que corresponde al 79% de las PDM, se evidenciaron cuentas de energía con saldos en mora al 31 de mayo de 2021 por $ 91.862.356:

Tabla 32. Saldos de cuentas de energía en mora
Al 31 de mayo del 2021
En pesos colombianos

PDM	SALDO EN MORA	# De Cuentas en mora
Carlos E. Restrepo	29.620.328	65
Veinte de Julio	27.118.452	2
Siete De Agosto	8.315.470	3
El Carmen	6.915.770	2
Las Ferias	6.625.740	2
Doce De Octubre	5.236.266	11
Trinidad Galán	2.134.830	2
Los Luceros	1.877.974	15
Santander	1.603.170	3
Fontibón	1.407.430	27
La Perseverancia	582.350	1
Samper Mendoza	293.045	3
San Benito	122.710	1
La Concordia	7.707	1
Quiriguá	1.114	1
Total, general	**91.862.356**	**139**

Al consolidar las matrices de servicios públicos de las 19 PDM con corte al 31 de mayo de 2021, se registran 139 cuentas de energía con saldos en mora por $91.862.356, donde no es posible determinar exactamente sus vigencias, ya que Carlos Trujillo - Profesional Especializado de SESEC indico que el formato de seguimiento de servicios públicos se implementó con un formato de prueba desde finales del 2019.

Tabla 33. Saldos de cuentas de energía en mora por estado de locales
Al 31 de mayo del 2021

Etiquetas de fila	A Contrato vencido	B Sin información	C Ocupación de hecho
Veinte de Julio	27.118.452		
Las Ferias	6.625.740		
Siete de Agosto	5.793.990		796.980
Doce de Octubre	3.801.346		813.470
El Carmen	307.830		
Samper Mendoza	278.870		
Carlos E. Restrepo	45	16.369.343	6.728.238
Fontibón			503.270
La Concordia			
La Perseverancia			
Los Luceros			
Quiriguá			1.114
SAN BENITO			
Santander			1.276.190
Trinidad Galán		571.430	1.563.400

Etiquetas de fila	A Contrato vencido	B Sin información	C Ocupación de hecho
Total, general	**43.926.273**	**16.940.773**	**11.682.662**

Tabla 34. Continuación Saldos de cuentas de energía en mora por estado de locales
Al 31 de mayo del 2021
En pesos colombianos

PDM	D Contrato Vigente	E Desocupado	F Ocupado a cargo de la plaza	Total, general
El Carmen	6.607.940			6.915.770
Carlos E. Restrepo	2.163.761	4.358.941		29.620.328
SAN BENITO	122.710			122.710
Samper Mendoza	14.175			293.045
La Concordia	7.707			7.707
Doce de Octubre			621.450	5.236.266
Fontibón		904.160		1.407.430
La Perseverancia		582.350		582.350
Las Ferias				6.625.740
Los Luceros		1.877.974		1.877.974
Quiriguá				1.114
Santander		326.980		1.603.170
Siete de Agosto			1.724.500	8.315.470
Trinidad Galán				2.134.830
Veinte de Julio				27.118.452
Totales	**8.916.293**	**8.050.405**	**2.345.950**	**91.862.356**

De la información relacionada en las tablas anteriores, se determina:

a) **Módulos con Contratos Vencidos** con saldos en mora de cuentas de energía por $43.926.273 (Plaza 20 de julio / Plaza Ferias /Siete de agosto/ Plaza Doce de octubre/ Plaza el Carmen / Plaza Samper Mendoza).

b) **Locales sin información:** La parte administrativa no ha identificado a que locales corresponden las cuentas con saldos en mora por $16.940.773 (Plaza Carlos E. Restrepo / Plaza Trinidad Galán).

c) **Locales con ocupaciones de hecho** que registran saldos en mora en cuentas de energía por $11.682.662 (Plaza Siete de Agosto/ Plaza Carlos E. Restrepo / Plaza Fontibón/ Plaza Trinidad Galán / Plaza Santander / Plaza Doce de octubre/ Plaza Quirigua).

d) **Locales con contrato vigente** que tienen saldos en mora en cuentas de energía por 8.916.293 (Plaza El Carmen: / Plaza Carlos E. Restrepo / Plaza San Benito / Plaza Samper Mendoza Plaza La Concordia).

e) **Locales desocupados** que tienen saldos en mora en cuentas de energía por $ 8.050.405 (Plaza Carlos E. Restrepo / Plaza Fontibón / Plaza La Perseverancia / Plaza los Luceros / Plaza Santander).

f) **Locales ocupados con cargo a la plaza** que tienen saldos en mora en cuentas de energía por $ 2.345.950 (Plaza Doce de Octubre / Plaza Siete de agosto).

2. Deficiencias de control de las cuentas de energía con ENEL CODENSA

El 14 de julio de 2021 se hizo la solicitud de confirmación a ENEL CODENSA de las cuentas de energía registradas a nombre del IPES, obteniendo el 4 de agosto de 2021 una respuesta negativa, donde se indica:

> *"(…) no es posible acceder a esta solicitud porque no les es posible detectar los números de usuarios de servicios eléctrico, debido a que no contamos con los números de cuenta de servicios que solicita.*
>
> *Por lo tanto, para atender su requerimiento de forma adecuada y poder realizar los procesos pertinentes, es necesario que nos suministre información detallada, como el número de cuenta del predio a validar la información, número de medidor y dirección del predio, con el fin de dar trámite al requerimiento: (…)".*

Por lo anterior tenemos una limitación en el alcance de auditoría, ya que sin la confirmación de ENEL CODENSA no se puede determinar con exactitud cuántas cuentas de energía están a nombre del IPES y el estado de las mismas, en el mismo sentido, este control de verificación no se evidenció establecido en la administración de las plazas de mercado que es efectuada por la SESEC en la sede administrativa del IPES, con el fin de garantizar que solo se pagan las cuentas que corresponden al Instituto.

Lo anterior deja en evidencia las debilidades en los controles actuales sobre el seguimiento a las cuentas de energía en las plazas de mercado, ya que según el consolidado de matrices de servicios públicos de las plazas al corte del 31 de mayo, existen 139 cuentas en mora de energía en las plazas de mercado, las cuales la administración de las plazas en conjunto con SESEC , no han realizo una depuración del estado actual de los locales donde se encuentran estos medidores de energía (Locales desocupados, ocupación de hecho, contrato vencido, sin información de la ubicación del medidor,) y de esta forma tener el inventario total de cuentas de energía y su estado.

3. Registro de pólizas en facturas de energía

Al consolidar las matrices de servicios públicos de las 19 PDM con corte al 31 de mayo de 2021, se evidencian seguros exequiales cargados a facturas de gas de las plazas de

mercado, pero no es posible determinar exactamente cuántas pólizas se encuentran registradas en estas cuentas de energía.

Tabla 35. Cuentas que registran Seguros de vida, seguro de accidentes y créditos personales

Plaza de Mercado	# Cuentas	Valor Total Otros Cargos	Cuenta Contrato Número
Carlos E. Restrepo	16	$ 889.022	0071800-1, 0071802-5 , 0071813-4, 0889252-2, 1963514-3, 1977817-1, 2024965-8, 2025051-4, 2025054-0, 2248451-7, 2563018-1, 2563021-4, 2580766-7, 2688741-6, 2688742-8, 2757302-2
Doce de Octubre	3	$ 367.080	0529054-1, 0529062-4, 0529341-6
El Carmen	1	$ 210.386	1970892-2
Fontibón	6	$ 189.250	0418772-1, 0418779-5, 0418765-0, 0418769-8, 0418783-0, 2771028-8
La Perseverancia	1	$ 31.200	0437077-2
Las Ferias	1	$ 96.100	0558475-8
Quirigua	8	$ 304.196	0638827-6, 3543371-1, 3543356-7, 0638844-4, 0638839-7, 0638841-8, 0638834-7, 0638848-2
Santander	5	$ 366.974	0134149-7, 0134150-6, 0134154-4, 0919827-2,0919831-7
Siete de Agosto	1	$ 709.523	0762356-0
TOTALES	**42**	**$ 3.163.731**	

Actualmente, las facturas de servicios públicos de las PDM, se gestionan así:

1) Las facturas que pertenecen a cada local, las dejan en las plazas, se entreguen a los comerciantes para que ellos realicen el pago y se deja de evidencia una planilla de entrega de recibos de servicios públicos,
2) Las de las áreas comunes de plazas de mercados radicadas en la oficina principal, son gestionadas a través de memorando y enviadas a SESEC para aprobación y luego se remiten para su revisión y pago.

4. Gestión ineficiente de servicios públicos de energía en las plazas de mercado

Se efectuaron visitas de campo en fechas del 2 de julio al 5 de agosto de 2021 en 12 PDM, donde se revisaron los Formatos de Seguimiento Servicios Públicos con corte al 30-jun-2021, se solicitaron evidencias de las facturas de servicios públicos con saldos vencidos o pólizas de seguros personales y las gestiones administrativas realizadas al respecto.

Para 3 de 12 PDM a las que se les realizó visita de auditoría, es decir, el 25% de las PDM de la muestra suministraron evidencias de correos dirigidos a SESEC para solicitar instrucciones del cómo solucionar los saldos anteriores las plazas de mercado son:

PDM Carlos E. Restrepo:

- Correo del 19-nov-2020 REQUERIMIENTO POR SERVICIOS enviado a Yina Omaira Sánchez Moreno con 33 facturas de energía con saldos en mora por $16.898.099.
- Correo del 10-jun-2021 PROBLEMÁTICA RECIBO PUBLICO ENEL CODENSA - factura # 2688745 en mora módulo 170017 de la plazoleta de comidas, enviado a Carlos Enrique Trujillo Benavides con 1 factura de energía con saldo en mora por $4.081.100 (Esta factura no está incluida en el correo del 19-nov-2020)

PDM Las Ferias:

- Correo del 03-mar-2021 Matriz Servicios Públicos PDM Ferias, enviado a Carlos Enrique Trujillo Benavides con 1 factura de energía con saldos en mora por 5.105.330. (Número de cuenta 0558486-7 del local 120-129 entregado según acta del 22 de octubre de 2020 por la comerciante Olga Liliana Caballero.
- Correo del 03-jun-2021 Matriz Servicios Públicos Mayo PDM Ferias, enviado a Carlos Enrique Trujillo Benavides con 2 facturas de energía con saldos en mora por 6.670.740. (Número de cuenta 0558486-7 por 5.716.550 del local 120-129 actualmente desocupada / Número de cuenta 0558452-8 por 909.190 del local 110-008 actualmente con contrato vencido del comerciante Ángel Arias).

PDM Fontibón:

- Correo del 27-mar-2021 PAGO FACTURAS DE ENERGIA, enviado a Carlos Enrique Trujillo Benavides, subdirector Cristian Felipe González y Coordinadora de plazas Jeimmy Stephanny González Aguirre con 10 facturas de energía con saldos en mora por $1.617.350, Donde indica que 7 locales disponibles con cargo de la plaza, 1 comerciante que falleció, local utilizado para cuarto de vigilancia y un local con Deuda de la anterior comerciante.

De las visitas de auditoria realizadas a las 12 PDM, ninguna entregó evidencia por escrito de notificación a los comerciantes con saldos en mora y/o la prohibición de registrar pólizas en las facturas de servicios públicos.

Al verificar la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D del proyecto 7548 Fortalecimiento de las plazas distritales de mercado para el año 2021 (Versión 19 del 04-may-2021), para gastos operativos se tienen $9.902 millones, estos saldos en mora suman $ 91.862.356 lo que corresponde al 0,93% del total que se tiene para gastos operativos para el año 2021.

Lo anterior demuestra una deficiencia en el control para las gestiones de cuentas con saldos en mora y un inadecuado seguimiento consolidado del total de las facturas de servicios públicos en las PDM, ya que la administración de las plazas a cargo de la SESEC debe realizar un seguimiento oportuno, verificando que no existan otros conceptos en las facturas de servicios públicos y comunicarlo por escrito a los comerciantes, al mismo tiempo que se paguen oportunamente y evitar que se incrementen estos saldos.

Así mismo, en *El PR-126 Procedimiento servicios públicos V4* No se detalla el conducto regular cuando una factura lleva saldos en mora, o cargo de otros conceptos personales

en las facturas de servicios públicos de los locales de las PDM, si en estos dos casos se envían a SESEC y este puede solicitar apoyo con el área jurídica.

Este riesgo no se encuentra incluido en la Matriz de riesgos de SESEC, aunque existe el PR-126 manejo facturas de servicios públicos y cobros de telefonía fija, móvil, televisión por cable y administración relacionados con la caracterización del proceso PO-017 Gestión para la soberanía, seguridad alimentaria y nutricional – gestión jurídica a cargo de la Subdirección de SESEC.

Es necesario incluir en el procedimiento las gestiones concretas, ejemplo cuentas mayores a 90 días se deben enviar a SESEC para revisar el caso y proceder con las acciones legales a las que haya lugar.

Con lo anteriormente expuesto es posible que existan cuentas con saldos en mora que son desconocidas por la entidad, así mismo, los saldos que se tienen no se gestionen de manera oportuna y eficaz, o que la Entidad asuma el consumo de particulares, lo que puede ocasionar el pago de lo no debido y materialización de riesgo reputacional.

5. Cuentas de gas con saldos en mora

En 10 de las 19 plazas de mercado que corresponde al 53% de las PDM, se evidenciaron cuentas de GAS con saldos en mora al 31 de mayo de 2021 por $69.435.510:

Tabla 36. Saldos de cuentas de gas en mora al 31 de mayo del 2021

PDM	Saldo En Mora	# De Cuentas en mora
Siete De Agosto	23.878.735	4
Veinte De Julio	16.413.780	4
Santander	12.607.890	4
San Carlos	5.524.450	3
Doce De Octubre	3.923.817	10
Carlos E. Restrepo	2.829.500	11
Fontibón	2.343.415	5
Los Luceros	942.740	2
Samper Mendoza	612.353	2
Las Ferias	358.830	1
Total, general	**69.435.510**	**46**

Tabla 37. Saldos de cuentas de gas en mora por estado de locales
A l 31 de mayo del 2021
En pesos colombianos

PDM	A Ocupación de hecho	B Sin información	C Contrato vencido
Carlos E. Restrepo	107.215	2.684.665	18.810
Doce De Octubre			2.628.760
Fontibón	2.343.415		
Las Ferias			358.830

PDM	A Ocupación de hecho	B Sin información	C Contrato vencido
Los Luceros			
Samper Mendoza			612.353
San Carlos		5.524.450	
Santander	11.470.850		760.720
Siete De Agosto	9.955.885	13.922.850	
Veinte De Julio	16.386.500	27.280	
Total, general	**40.263.865**	**22.159.245**	**4.379.473**

Al consolidar las matrices de servicios públicos de las 19 PDM con corte al 31 de mayo de 2021, se registran 46 cuentas de gas con saldos en mora por $69.435.510, donde no es posible determinar exactamente sus vigencias, ya que Carlos Trujillo - Profesional Especializado de SESEC indica que el control de la matriz de seguimiento de servicios públicos se implementó desde finales del 2019.

Tabla 38. Continuación Saldos de cuentas de gas en mora por estado de locales
Al 31 de mayo del 2021
En pesos colombianos

PDM	D Ocupado a cargo de la plaza	E Desocupado a cargo de la plaza	F Contrato Vigente	Total, general
Carlos E. Restrepo			18.810	2.829.500
Doce De Octubre	1.295.057			3.923.817
Fontibón				2.343.415
Las Ferias				358.830
Los Luceros		942.740		942.740
Samper Mendoza				612.353
San Carlos				5.524.450
Santander			376.320	12.607.890
Siete De Agosto				23.878.735
Veinte De Julio				16.413.780
Total, general	**1.295.057**	**942.740**	**395.130**	**69.435.510**

a) Locales con ocupaciones de hecho que registran saldos en mora en cuentas de gas por $40.263.865 (Plaza Santander / Plaza Carlos E. Restrepo).

b) La parte administrativa no ha identificado a que locales corresponden las cuentas con saldos en mora por $22.159.245 (Plaza Carlos E. Restrepo / San Carlos, Siete de Agosto / Veinte de Julio).

c) Módulos con Contratos Vencidos con saldos en mora de cuentas de gas por $4.379.473 (Plaza Carlos E. Restrepo / Doce de octubre/ las ferias / Samper Mendoza/ Santander).

d) Locales ocupados con cargo a la plaza que tienen saldos en mora en cuentas de gas por $1.295.057 (Plaza Doce de octubre).

e) Locales desocupados con cargo a la plaza que tienen saldos en mora en cuentas de gas por $ 942.740(Plaza Los Luceros).

f) Locales con contrato vigente que tienen saldos en mora en cuentas de gas por $ 395.130(Plaza Carlos Restrepo / Santander).

6. Deficiencias de control de las cuentas de gas con empresa VANTI S.A. ESP

El 14 de julio de 2021 se hizo la solicitud de confirmación a VANTI S.A. ESP de las cuentas de gas existentes a nombre del IPES, obteniendo el 13 de agosto de 2021 el siguiente resultado:

Tabla 39. Número de cuentas confirmadas por VANTI S.A. ESP

Información VANTI		Información IPES		
TIPO	**# Cuentas**	**TIPO**	**# Cuentas**	**Diferencia**
Plazas	10	Plazas	264	254
Otras Alternativas	32	Otras Alternativas	0	-32
TOTALES	**42**		**264**	**222**

Al cruzar estas 42 cuentas reportadas por la empresa VANTI S.A. ESP *vs* la matriz de servicios público de las 19 PDM con 264 cuentas de gas, solo 10 cuentas cruzan en plazas de mercado (Los 32 restantes corresponden a otros predios administrados por el IPES).

De las 46 cuentas de gas en mora de las plazas de mercado por $69.435.510, solo 3 cruzan de las 10 reportadas por Vanti y registran mora por $65.050.

Lo anterior deja en evidencia que existen 43 cuentas en mora de gas en las plazas de mercado a nombre de otras personas, las cuales la administración de las plazas en conjunto con SESEC, no han realizo una depuración del estado actual de los locales donde se encuentran estos medidores de gas (Locales desocupados, ocupación de hecho, contrato vencido, sin información de la ubicación del medidor,) y de esta forma buscar una solución definitiva a estos saldos.

7. Gestión ineficiente de servicios públicos de gas en las plazas de mercado

Se efectuaron visitas de campo en fechas del 2 de julio al 5 de agosto de 2021 en 12 PDM, donde se revisaron los Formatos de Seguimiento Servicios Públicos con corte al 30-jun-2021, se solicitaron evidencias de las facturas de servicios públicos con saldos vencidos o pólizas de seguros personales y las gestiones administrativas realizadas al respecto.

Al consolidar las matrices de servicios públicos de las 19 PDM con corte al 31 de mayo de 2021, se evidencian seguros exequiales cargados a facturas de gas de las plazas de

mercado, pero no es posible determinar exactamente cuántas pólizas se encuentran registradas en estas cuentas de gas.

Tabla 40. Cuentas que registras pólizas exequiales

Plaza de Mercado	Módulo	Cuenta Contrato Número	Nombre titular de la factura	Nombre comerciante	Valor Otros cargos
Santander	LOCAL 110-020	61771540	Mercedes Zarta Calderón	Mercedes Zarta Calderón	$ 16.723
Santander	LOCAL 110-171	61767974	Asociación Comerciantes Plaza Santander	Ana Betulia Avendaño	$ 10.340
Santander	LOCAL 130-195	61771936	Asociación Comerciantes Plaza Santander	Leonilde Benavides	$ 7.265
San Benito	120-0110	8914249	Rojas Elena	Nubia Del Carmen Jiménez	$ 12.655
San Benito	110-015	8912174	Castro Bolaños Flor Alcira	Castro Bolaños Flor Alcira	$ 17.614
San Benito	120-0110	8914249	Rojas Elena	Nubia Del Carmen Jiménez	$ 12.655
San Benito	110-015	8912174	Castro Bolaños Flor Alcira	Castro Bolaños Flor Alcira	$ 17.614

Se escogieron por muestra de auditoria visitar 12 PDM, de las cuales 7 registran cuentas en mora en las facturas de gas (Carlos Restrepo, Fontibón, Las Ferias, Samper Mendoza, Santander, Siete De Agosto Y Veinte De Julio), solo la PDM Santander suministró evidencias de correspondencia administrativa enviadas a 5 comerciantes con saldos en gas el 07-jul-2021.

Se hallaron dos cuentas de gas en la PDM San Benito que no se encontraban relacionadas en la matriz de servicios públicos:

Tabla 41. Cuentas no relacionadas en la matriz de servicios públicos
FO 628 de Seguimiento Servicios Públicos

Cuenta Contrato Número	Nombre comerciante	Nombre titular de la factura	Medidor Número	Factura Numero	Saldo Anterior	Observaciones
61849561	Sildana Patarroyo	Sildana Patarroyo	5057101-180661	F15I18059423	$ 32.114	Pago Inmediato
61960792	Doris Janneth Rincón	Doris Janneth Rincón	5007112-870778	F15I18028968	$ 30.686	Pago Inmediato
					$ 62.800	

Al verificar la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D del proyecto 7548 Fortalecimiento de las plazas distritales de mercado para el año 2021 (Versión 19 del 04-may-2021), para gastos operativos se tienen 9.902 millones, estos saldos en mora suman $69.435.510 lo que corresponde al 0,7% del total que se tiene para gastos operativos para el año 2021.

Lo anterior demuestra una deficiencia en el control para las gestiones de cuentas con saldos en mora y un inadecuado seguimiento consolidado del total de las facturas de servicios públicos en las PDM, ya que la administración de las plazas a cargo de la SESEC debe realizar un seguimiento oportuno, verificando que no existan otros conceptos en las facturas de servicios públicos y comunicarlo por escrito a los comerciantes, al mismo tiempo que se paguen oportunamente y evitar que se incrementen estos saldos.

Así mismo, en *El PR-126 Procedimiento servicios públicos V4* No se detalla el conducto regular cuando una factura lleva saldos en mora, o cargo de otros conceptos personales en las facturas de servicios públicos de los locales de las PDM, si en estos dos casos se envían a SESEC y este puede solicitar apoyo con el área jurídica.

Este riesgo no se encuentra incluido en la Matriz de riesgos de SESEC, aunque existe el PR-126 manejo facturas de servicios públicos y cobros de telefonía fija, móvil, televisión por cable y administración relacionados con la caracterización del proceso PO-017 Gestión para la soberanía, seguridad alimentaria y nutricional – gestión jurídica a cargo de la Subdirección de SESEC.

Es necesario incluir en el procedimiento las gestiones concretas, ejemplo cuentas mayores a 90 días se deben enviar a SESEC para revisar el caso y proceder con las acciones legales a las que haya lugar.

Con lo anteriormente expuesto, es posible que existan cuentas con saldos en mora en las plazas de mercado que son desconocidas por la entidad, así mismo, los saldos que se tienen no se gestionen de manera oportuna y eficaz, lo que a futuro puede llevar a la Entidad a que sea solidariamente responsable por estas cuentas en mora y que asuma el consumo de particulares, lo que puede ocasionar el pago de lo no debido y pérdidas económicas.

8. Inadecuadas gestiones de la administración para minimizar las posibles conexiones indebidas

De las 12 plazas a las que se realizó visita de auditoría, en 2 indicaron la existencia de posibles conexiones indebidas en el servicio de energía y entregaron evidencias de las gestiones realizadas con la oficina principal de SESEC.

Así mismo se confirmó con el funcionario Carlos Trujillo Benavides – Profesional Especializado de SESEC sobre la realización de operativos periódicos para identificar conexiones indebidas o fraudulentas en las plazas de mercado distritales, quien indicó que actualmente no se cuenta con el personal para realizar estas validaciones y que solo se atienden las solicitudes que reportan los gerentes de las PDM, así:

PDM Santander: Se obtuvo un acta de reunión del 29-jun-2020, donde asistieron el subdirector – SESEC, subdirectora – SDAE, Arquitecto SESEC, Asistente y Gerente PDM Santander para socializar el informe técnico del estado eléctrico de la PDM Santander.

Indica que el Informe fue radicado mediante memorando No. 0110-817- 003672, donde se registra el estado de los elementos asociados a la red como tableros y cuartos, el estado actual de los mismos. Se menciona también las condiciones de seguridad de los espacios y la posible manipulación a la que están expuestos. Adicionalmente se refiere por el profesional eléctrico que **los sellos de seguridad instalados por Codensa en visita efectuada a la fecha y según lo evidenciado en visita fueron manipulados.**

En ocasión al estado de los demás elementos de la red se evidencia que **hay cables expuestos, empalmes en condiciones no permitidas además de conexiones a locales inadecuadas y poco seguras.**

Se recomienda al área misional la normalización de la red interna eléctrica de la plaza de mercado debido a que **las conexiones que se encuentran no son adecuadas además de antiguas y obsoleta. Se recomienda independizar las redes, y regularizar el servicio.**

Debido a que la obra de normalización es costosa, ya que se requieren diseños, instalaciones y certificaciones para su óptimo funcionamiento, se propone por parte del área misional que mediante el contrato de mantenimiento se realice las acciones mínimas requeridas para que se canalice el cableado que este expuesto y que se pueda mejorar en la medida que los recursos lo permitan las condiciones eléctricas de la plaza, que permita coadyuvar a las condiciones de la plaza. Por parte del área misional se presentará solicitud vía correo electrónico para la instalación de cerraduras que garantice la seguridad de los armarios donde se ubican los medidores, también se considera por parte del área misional la instalación de rejas que eviten el ingreso de personal no autorizado a los cuartos eléctricos.

PDM Siete de Agosto: El Gerente de la PDM reportó a la sede administrativa del IPES (SESEC) el 10-jun-2021 a través de correo electrónico "*POSIBLES IRREGULARIDADES EN EL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, POR PARTE DE COMERCIANTES DE LA PLAZA DE MERCADO DEL SIETE DE AGOSTO",* consistentes en probables actos de manipulación en los medidores del servicio de energía eléctrica de algunos comerciantes. Sin embargo, es extraño que haya facturas de usuarios, con muy bajo valor a pagar, cuando tienen equipos de refrigeración, como cuarto frío, considera que se debe solicitar a la empresa de energía, que se envíen funcionarios a esta plaza para que realicen una inspección minuciosa al cuarto eléctrico y a cada uno de los medidores que se encuentren.

Así mismo, el comerciante Arnulfo Díaz Espitia del restaurante 170-220, quien tiene el servicio de energía suspendido por estar en mora en $5.793.990 al 31-may-2021, actualmente otro comerciante de la plaza le está facilitando el suministro de energía.

Se observa el incumplimiento de funciones de administración establecidas en la Resolución IPES N° 267 de 2020.

Lo anterior demuestra una deficiencia en el control de la realización de operativos periódicos para identificar conexiones indebidas o fraudulentas en las PDM. Lo que puede acarrear posibles sanciones de suspensión del servicio y monetarias por parte de las empresas de servicios públicos.

Análisis del Diseño del Control

Actividad de control analizada. PR-126 PROCEDIMIENTO SERVICIOS PÚBLICOS V4:

4. **RESPONSABLES:** ● Profesionales y Apoyos de Puntos Comerciales, puntos de Encuentro y la REDEP, Profesional Plazas, Coordinador o Asistente de Plaza de Mercado:

- Dar trámite a las novedades presentadas en relación con las cuentas contrato, consumo y cobro de administración de los servicios contratados y que corresponden a la Entidad.

Diseño de control. En el control establecido no define las clases de novedades (ejemplo saldos en mora, errores en la facturación, cargos personales en las facturas, conexiones fraudulentas etc.) tampoco se define la periodicidad, el cómo se debe hacer, como se manejan las excepciones y/o desviaciones y cuál es la evidencia para tramitar las novedades en cuentas de servicios públicos.

Valoración Comentarios del Auditado

Según memorando 00110-817-005953 del 15-sep-2021 la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización manifiesta que:

> "(…) *por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.*
>
> *Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones Formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.*
>
> *Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría"*.

Teniendo en cuenta la aceptación del hallazgo por parte de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización se solicita el planteamiento del plan de mejoramiento.

Según memorando 00110-817-005991 del 16-sep-2021 la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico manifiesta que:

> "*PDM SANTANDER: Desde la SDAE se levantaron las alertas relacionadas con los presuntos fraudes, las cuales se enviaron mediante Rad IPES No. 0110-817-003672, asimismo, mediante el contrato de mantenimiento de plazas 2021, se programará la intervención de las redes eléctricas de la plaza conforme a los planos adjuntos, sin embargo, estos dependen del recurso económico con el que se cuente para su ejecución.*
> *PDM 7 DE AGOSTO: Mediante correo electrónico, se solicitó a la SESEC que priorizara dichas actividades para programar mediante el contrato de mantenimiento de plazas de mercado del 2021 las posibles acciones a que hubiese lugar, para quitar las posibles conexiones fraudulentas en la plaza de mercado"*.

Teniendo en cuenta la respuesta de la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico sobre las notificaciones a SESEC sobre las alertas de conexiones fraudulentas de servicios públicos y la aceptación del hallazgo por parte de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización, reiteramos que el hallazgo se mantiene y se solicita el planteamiento del plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Usar las cuentas de servicios públicos para otros fines y permitir el deterioro de sus saldos: Usar las cuentas de servicios públicos asignados al puesto, local o bodega para tramitar, respaldar o cargar créditos personales o en favor de terceros, de igual forma permitir el incremento de saldos en mora por pagar por consumos de servicios públicos. Lo que genera un desgaste administrativo y que a futuro la entidad tenga que pagar cuentas que no le corresponden.

Normatividad o Criterio:

Decreto 492 de 2019, Artículo 27. Servicios públicos. *Las entidades y organismos distritales deberán realizar anualmente campañas de sensibilización que promuevan el uso eficiente y el ahorro en el consumo de los servicios públicos tales como: agua, energía eléctrica, gas natural y la gestión integral de los residuos sólidos y realizar el uso racional de los recursos naturales y económicos que tienen a disposición para el desarrollo de sus actividades diarias.*
Las entidades y organismos deberán priorizar las siguientes acciones para regular los consumos de los servicios públicos:
a) Establecer metas cuantificables y verificables de ahorro de energía eléctrica (KWH) y agua (Metros Cúbicos). Deberán realizase evaluaciones mensuales de su cumplimiento.
b) Desarrollar campañas internas de concientización de ahorro de agua y energía.
c) Incluir mensajes de ahorro de agua y energía en las comunicaciones internas.
d) Reforzar o implementar medidas tales como:
i. Aprovechar al máximo la iluminación natural en las oficinas y apagar las luces cuando no sea necesario mantenerlas encendidas;

ii. Instalar sensores de movimiento o temporizadores en especial áreas como baños, parqueaderos, pasillos y otros lugares que no tienen personal de manera permanente;
iii. Instalar bombillas o luminarias de bajo consumo y mantenerlos limpios;
iv. Sectorizar el sistema de energía eléctrica de acuerdo con la organización de las oficinas e instalaciones, para la reducción del consumo.
e) Apagar equipos de cómputo, impresoras, y demás equipos cuando no se estén utilizando. Por la noche y los fines de semana deben hacerse controles adicionales para garantizar que estén apagados.
f) Realizar las compras de equipos teniendo en cuenta criterios de eficiencia energética.
g) Preferir el uso de persianas, cortinas o películas para regular la iluminación natural.
h) Preferir el uso de dispositivos ahorradores de agua como inodoros, llaves de lavamanos, pocetas de aseo, etc. Optimizar las redes de suministro y desagüe.
j) Implementar un programa de mantenimiento periódico que incluya:
i. Revisión frecuente del estado físico de medidores, tuberías y dispositivos, orientado a minimizar los niveles de pérdidas;
ii. Mantenimientos correctivos y preventivos a los sistemas de iluminación e hidráulico;
iii. Hacer uso de mecanismos para promover la utilización de aguas lluvia y el reusó de las aguas residuales.
k) Fomentar el uso de vehículos y medios de transporte ambientalmente sostenibles, tales como bicicletas, transporte público, entre otros; y disponer los espacios adecuados para comodidad de los servidores públicos.

Resolución 267 de 2020, Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá: **Artículo 52. Prohibiciones a los Comerciantes en Plaza de Mercado Distrital. Numeral 37:** *Utilizar las cuentas de servicios públicos asignados al puesto, local o bodega para tramitar, respaldar o cargar créditos personales o en favor de terceros. //* **Artículo 47. Actividades Operativas en las Plazas de Mercado Distrital.** *En ejercicio de las administraciones de las plazas de mercado, el IPES a través del personal asignado para ello, procederá a:* **Numeral 7:** *Prevenir y evitar que se realicen obras de adecuación y/o afectación de la infraestructura de puestos, locales o bodegas en la Plaza de Mercado, sin que el comerciante haya obtenido una autorización expresa y escrita del IPES. //* **Numeral 9:** *Coordinar la realización de operativos periódicos para identificar conexiones indebidas o fraudulentas, uso inadecuado del servicio o desperdicios que afecten la normal prestación del mismo, realizando las recomendaciones, acciones de mejora y reportes correspondientes en los casos que se amerite intervención por posible incumplimiento del Contrato de Uso y Aprovechamiento Económico. //* **Artículo 48. Organización Administrativa.** *En todas las plazas de mercado se contará con una oficina de administración desde donde se desarrollarán las siguientes actividades administrativas:* **Numeral 10:** *Mantener actualizado el inventario de cuentas de servicios públicos de las plazas de mercado distritales, registrando los detalles de identificación de la cuenta, consumos, valor, novedades, otros; reportando mensualmente a la SESEC en el formato establecido por el Sistema Integrado de Gestión – SIG, y realizar las actuaciones necesarias para subsanar la respectiva novedad. //* **Numeral 14:** *Realizar la entrega o recibimiento físicos del puesto, local o bodega al comerciante que suscribió un*

contrato de uso y aprovechamiento económico para la plaza de mercado, mediante acta correspondiente, en la que se conste el estado físico, dotación, mobiliario, cuentas de servicios públicos, estado de cartera y compromisos asociados con motivo de la entrega o recibo del mismo. **Artículo 52. Prohibiciones a los comerciantes en plaza de mercado distrital.** *Son prohibiciones para los comerciantes en plaza de mercado distrital, las contempladas en los artículos 92, 93, 94, 110 Y 111 de la Ley 1801 de 2016, y el artículo 33 del Código de Policía de Bogotá D.C. -Acuerdo 079 de 2003 proferido por el Concejo Distrital de Bogotá, D.C., y las normas posteriores que lo modifiquen o complementen, los siguientes:* **Numeral 38.** *Adulterar, dañar o modificar los medidores que instalen las empresas de servicios públicos para cada uno de los puestos, locales o bodegas y/o los comunes de la plaza, o incurrir en defraudación de fluidos.*

PR-126 PROCEDIMIENTO SERVICIOS PÚBLICOS V4: **3. RESPONSABLES: ●** *Profesionales y Apoyos de Puntos Comerciales, puntos de Encuentro y la REDEP, Profesional Plazas, Coordinador o Asistente de Plaza de Mercado:*
- Verificar la entrega oportuna de recibos a pagar de servicios públicos de todas las alternativas comerciales a su cargo, en primera instancia.
- Dar trámite a las novedades presentadas en relación con las cuentas contrato, consumo y cobro de administración de los servicios contratados y que corresponden a la Entidad.
- Remitir mediante el formato FO 069-memorando y/o correo electrónico a presupuesto la autorización de pago de las facturas y cuentas de cobro correspondientes.
- Diligenciar el formato FO-628 Matriz de Seguimiento Servicios Públicos domiciliarios, correspondiente a las alternativas comerciales.

5. CONDICIONES GENERALES

Las facturas de los servicios públicos deben ser remitidas en original mediante FO 069 memorando, firmadas y fechadas por los Profesionales o Apoyos de Puntos Comerciales, Puntos de Encuentro y la Redep y Coordinador o Asistente de Plaza de Mercado*, en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles antes de la fecha de pago oportuno.*

- *Las novedades correspondientes a locales abandonados o a situaciones especiales en los proyectos misionales: plazas de mercado, Proyectos Comerciales, quioscos y puntos de encuentro, deberán ser tenidas en cuenta en el análisis de la facturación por las áreas misionales*

- *NO se tramitará el pago de facturas que sean remitidas a la Subdirección Administrativa y Financiera por los subdirectores de Gestión y Redes Sociales e Informalidad y Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización con fecha de pago vencido. Por lo anterior, los Profesionales o Apoyos de Puntos Comerciales y la Redep y Coordinador a Asistente de Plaza de Mercado deberán actualizar la factura vencida ante la empresa prestadora de servicios públicos correspondiente e iniciar el trámite interno respectivo.*

- *Para el inicio del trámite de un* ***pago de factura de servicios públicos por un menor valor al facturado, se requiere que los Profesionales o Apoyos de Puntos Comerciales y la Redep y Coordinador o Asistente de Plaza de Mercado envíen correo eléctrico a Presupuesto con la justificación del menor valor a pagar, junto con el menor valor aprobado a cancelar, con copia al Tesorero****. Lo anterior, con el fin de autorizar el pago del menor valor a cancelar de dicha factura. Sin este documento Tesorería no efectuará el pago respectivo.*

5.1 Proceso administrativo para el trámite de pago de servicios públicos domiciliarios, cuentas de cobro de administración, televisión por cable y telefonía móvil: 2*. Los profesionales o Apoyos de Puntos Comerciales y la Redep y Coordinador, Asistente de Plaza de Mercado,* ***deberán revisar los conceptos cobrados en cada una de las facturas con relación al consumo, suscripciones a medios de comunicación, seguros, compras y otros****; si está de acuerdo aprobará mediante firma cada una de dichas facturas con nombre y apellido, cargo y/o número de contrato de prestación de servicios - CPS, en los casos que aplique, y fecha de aprobación. En el caso que no se cuente con Profesional o Apoyo de Punto Comercial y la Redep y Coordinador o Asistente de Plaza de Mercado, las facturas deberán ser revisadas y aprobadas con firma por los Subdirectores de Gestión y Redes Sociales a Informalidad y Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización o por el profesional de los programas de Puntos Comerciales, Red Pública de Prestación de Servicios a Usuarios del Espacio Público - REDEP (quioscos y Puntos de Encuentro) y del Sistema Distrital de Plazas De Mercado.*
3. *Una vez recibida la factura por correo electrónico en cada una de las Subdirecciones responsables de las mismas, se tendrá un tiempo máximo de tres (3) días para revisar, realizar el respectivo cargue de la información en el aplicativo financiero, aprobar y remitir mediante FO-069 Memorando a la Subdirección Administrativa y Financiera, área Presupuesto dichas facturas para su respectivo pago.*
4. *Tesorería efectuará nuevamente Revisión de dichos documentos (facturas, CDP y CRP) antes de realizar el pago de dicho servicio público y/o administración para posteriormente generar el comprobante de egreso respectivo.*

5.3 Intereses por mora:
El cobro de intereses moratorios generados en las facturas de servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil y fija, televisión por cable y en las cuentas de cobro por concepto de administración, que se presenten desde el momento de la recepción de las facturas y durante el proceso administrativo efectuado al interior de la Entidad por las subdirecciones involucradas en este proceso que son: Subdirección Administrativa y Financiera - SAF, Subdirección de Gestión de Redes Sociales e Informalidad - SGRSI y Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización - SESEC, ***serán asumidos por los colaboradores responsables de dicha demora.***

El pago por concepto de interés de mora, por la no entrega o entrega tardía de la factura a la Subdirección Administrativa y Financiera deben ser asumidas por el responsable de la alternativa comercial o plaza de mercado y el recibo de pago de dichos intereses efectuados al IPES, se debe adjuntar a la factura de servicios públicos a cancelar.

El colaborador responsable de este pago debe acercase personalmente a Tesorería a recibir indicaciones de como cancelar el valor moratorio adeudado y remitir a Tesorería el recibo de caja de pago, en constancia de estar a Paz y Salvo por este concepto con la Entidad y anexar comprobante de este pago en la factura.

Para el pago de intereses por mora, el/la subdirector(a) Administrativo(a) y Financiera(a) realizará control, verificando la trazabilidad en el trámite del pago de la factura desde que estas son recibidas en la Subdirección Administrativa y Financiera, hasta que son pagadas por Tesorería; así mismo solicitará mediante el formato FO-069 Memorando interno, a la subdirección o responsable, la cancelación de los intereses en Tesorería de la entidad.

La Subdirección responsable de la cancelación de esos intereses deberá informar al / el subdirector (a) Administrativa(a) y Financiera(a), así como a recursos físicos, el nombre del colaborador que cancelará dicho valor.
La labor de cobro de dichos intereses moratorios por demora la remisión de las facturas por parte de las Subdirecciones de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización, Gestión, Redes Sociales e Informalidad y Diseño y Análisis Estratégico, será efectuada por Tesorería y en caso que el colaborador no realice dicho pago por este concepto será sujeto al inicio de investigación de carácter disciplinaria o las acciones necesarias por parte del supervisor del contrato de prestación de servicios del servidor.

Recomendación:

Establecer controles y documentar en el procedimiento PR-126 Procedimiento servicios públicos V4 lo siguiente:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Realizar una inspección en las plazas para confirmar que todas las cuentas de servicios públicos se encuentran registradas en la matriz de servicios públicos.

- Confirmar con las empresas de servicios públicos las cuentas que se encuentran a nombre del IPES (Definir Periodicidad de esta confirmación ejemplo una vez al año)

- Una vez se tenga el listado de cuentas de servicios públicos en mora y/o otros inconvenientes, definir las acciones necesarias para cerrar estos casos.

- Dejar evidencia de la notificación por escrito a los comerciantes sobre las cuentas de servicios públicos que se encuentren en mora en las Plazas de mercado.

- Dejar evidencia de la notificación por escrito a los comerciantes sobre la prohibición de colocar cargos personales (Seguros – Pólizas Exequiales – Créditos Personales) en las facturas de servicios públicos de las Plazas de mercado.

- Definir cuál es el paso a paso y los tiempos para lograr que los comerciantes paguen las facturas en mora y retiren los cargos personales de las facturas.

- En la oficina principal de SESEC se deben programar (Cronograma) y realizar operativos periódicos para identificar conexiones indebidas o fraudulentas en las plazas de mercado.

Connotación: Administrativa con posible connotación Disciplinaria

Proceso: GESTIÓN PARA LA SOBERANÍA & SEGURIDAD ALIMENTARIA & NUTRICIONAL
Procedimientos: Resolución 267 de 2020
DE-043 PLAN DE SANEAMIENTO BÁSICO SISTEMA PLAZAS MERCADO V1 del 27-sep-2018

No.: 5

PLAZAS DE MERCADO SIN CONCEPTO SANITARIO DESDE HACE MAS DE DOS AÑOS Y/O CONCEPTO DESFAVORABLE

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

Teniendo como base de revisión los reportes entregados

En una muestra de 12 de 19 plazas de mercado en operación, se evidenciaron las siguientes deficiencias de control respecto al concepto sanitario que emite la Secretaría Distrital de Salud:

1. ***Ausencia de conceptos sanitarios en plazas de mercado desde hace más de dos años***

Durante las visitas de auditoria se evidencio que, en 2 de 12 plazas de mercado, lo que corresponde al 17%, la secretaria de Salud no ha emitido un concepto sanitario con calificación desde el 2017 y 2018 para las siguientes plazas:

Tabla 42. Plazas sin concepto sanitario en las últimas dos vigencias

PDM	Fecha Visita	Acta #	Calificación
PDM Kennedy	31/10/2017	AS09C000068	77,5
PDM Fontibón	9/09/2018	AS09C000141	73%

Es de aclarar que durante el año 2021 la secretaria de Salud ha pasado a realizar unas visitas de rutina, las cuales no generan un concepto sanitario, (*PDM Kennedy acta AS13C-011415 del 21 de julio de 2021 y PDM Fontibón acta AS13C-011497 del 15 de julio de 2021*).

Por solicitud de la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico cada plaza de mercado en el mes de mayo de 2021 realizó un memorando indicando los arreglos en infraestructura de conformidad con el resultado del acta de visita de secretaría de salud:

PDM Kennedy:

- Cubierta general en deterioro sin impermeabilización, con presencia de goteras en zona de hierbas, frutas y verduras, plazoleta principal y frente a administración.
- No se cuenta con protocolos de limpieza de cubierta y la falta de impermeabilización es un factor que permite el acceso de plagas a la plaza.
- Techos y tejas en general sin protocolos de limpieza filtración de agua y humedad en zona de descargue, Shut de basuras, Local de Viseras y baños públicos.
- Pisos en mal estado. (*La plaza tuvo una remodelación parcial en los pisos de la plazoleta de comidas*). Sin embargo, el resto de los pisos de la plaza se encuentran en estado de deterioro, en especial en la entrada principal hacia zona de cárnicos se presenta un deterioro completo sobre el piso.
- Rejas en mal estado y cerraduras oxidadas. La reja de la plazoleta de comidas no sube bien, la reja de la principal se encuentra rota.
- Angeos de cárcamos deteriorados en el pasillo de cárnicos.
- El 16 de julio de 2021 se desprendió la puerta del shut, la cual se encontraba en mal estado.
- Deficiencia de la red eléctrica al interior de la plaza. La plaza en términos generales no cuenta con tomas y puntos eléctricos en zona de minoristas, hierbas, otras actividades como elementos decorativos, ropa entre otros.
- Grietas en paredes de plazoleta de comidas, sobre módulo de desechables y al interior de varias cocinas.
- Cableado expuesto interno y externo.
- Luminarias sin funcionamiento en el área de descargue.
- Deterioro de paredes y pintura**.**

PDM Fontibón:

- Mantenimiento a la cubierta, falta de hermetización y cambio de canal al lado de la administración segundo piso.
- Cambio de pisos segundo piso de la plaza de mercado.
- Mantenimiento de ductos de restaurantes.
- Redes hidráulicas sin conexión en la zona de descargue.
- Puertas de Bodegas Oxidadas y en mal estado en el primer piso a lado de las bodegas del IPES.
- Falta de rampla en la Zona de descargue.
- Paredes con fisuras.
- Paredes por resanar y pintar.

- Cárcamos deteriorados y oxidados y de aguas negras en mal estado en el primer piso a lado de la Bodegas
- Cableado expuesto en el cuarto de insumo.
- Tomas sin protección.
- Tapas en las cajas del taco deteriorado.
- Contadores de agua del restaurante sin vidrio.

2. Plazas de mercado con conceptos desfavorables

En 3 de 12 plazas de mercado auditadas, lo que corresponde al 25%, se evidenció que la secretaria de Salud durante el 2021 emitió conceptos sanitarios desfavorables con calificación inferior al 60%:

Tabla 43. Plazas con concepto sanitario desfavorable en la vigencia 2021

PDM	Acta #	Fecha Visita	Calificación
- PMD Santander	AS09E500135	24/06/2021	37,50%
- PMD Veinte de julio	AS09E500132	22/06/2021	37,50%
- PMD Carlos Restrepo	AS09E500133	23/06/2021	37,50%

A continuación, se relacionan las observaciones relevantes de las visitas de secretaria de salud:

PMD Santander:

- Sin hermeticidad por la obra de construcción aledaña.
- Falencias estructurales en las paredes, pisos, techos por no ser de materiales higiénico sanitarios con superficies porosas e irregulares en el área de comercialización de alimentos.
- Rejillas internas de lavamanos con deterioro, orinal de hombres manchado en la parte interna.
- Proliferación de anidamiento y acumulación de residuos como plumas y excrementos de palomas en área anexa a las unidades sanitarias, cuarto temporal de residuos sólidos y almacenamiento de productos de aseo y lavado de papa.
- El cuarto contenedor y almacenamiento temporal de residuos está ubicado en espacio a cielo abierto expuesto a factores ambientales cerca de edificación aledaña en precarias condiciones sanitarias, el cual es un foco y un riesgo de insalubridad por el anidamiento de las palomas.
- No se cuenta con una poceta exclusiva para lavado de utensilios de aseo, el lavado se hace cerca al cuarto de manejo de residuos.
- Presenta plan de saneamiento el cual no está ajustado a la condición actual con sus falencias en sus programas acorde a las actividades realizadas en la plaza.

PMD Veinte de julio

- Se evidencia presencia de palomas vivas en partes altas de cubierta, techo, cerchas y soportes metálicos de la plaza de mercado área principal del comercio.

- Se observa comercio informal en la entrada principal lo que genera focos de insalubridad como acumulación de residuos puerta lateral de mercado campesino no cuenta con la totalidad de la protección hermética.
- Se evidencia dos locales de comercio de peces vivos.
- Unidades sanitarias ubicadas entre mercado principal y plazoleta mercado presenta desgaste físico en paredes, pisos, techos, corrosión en estructuras ornamentales.
- Colaboradores no tienen área definida con sistema de protección para almacenar objetos personales.
- Presión de descarga de lavamanos portátiles no son constantes
- Se observa presencia de palomas vivas en partes altas de cubiertas y techos lo que genera residuos como plumas y excrementos en los entornos comerciales.
- En la zona donde se ubica la trampa de grasa de las cocinas del segundo piso no se cuenta con sifones para evacuación de agua de lavado del interno haciendo descarga sobre colectores de aguas lluvia sobre la cubierta de mercado campesino algunas rejillas, sifones y cárcamos del área de carnes y su área recepción con presencia de corrosión y su parte interna en cárcamos son irregulares.
- Hay dos locales con comercialización de peces vivos en la cual no se garantizan procesos de segregación de residuos líquidos provenientes de la venta de peces.
- Se observa desgaste físico en estructuras metálicas en partes altas, cableado eléctrico con residuos como plumas es excretas de paloma.
- Se observa almacenamiento de agentes químicos en cartones directo al piso.
- Presenta plan de saneamiento documentado que requiere ajuste en sus programas acorde a las actividades realizadas en la plaza de mercado.

PMD Carlos E. Restrepo:

- Continua venta de animales vivos peces en el segundo piso.
- Se evidencia en partes altas cubiertas y techos, cerchas y soportes metálicos del segundo piso con residuos como plumas y excrementos por presencia de palomas vivas, No garantiza total hermeticidad de la plaza.
- En el entorno de un área anexa de la plazoleta campesina con acumulación de residuos y cimientos en desuso, tejados en general con signos de humedad en el segundo piso, desprendimiento de pintura.
- Estructura de plazoleta de comidas parte comercial techo con deterioro, residuos de grasa, condensación de vapores. Cableado eléctrico expuesto, desorganizado en general.
- Baño de personal servicios generales sin manija de descarga.
- Área de mercado campesino segundo piso sin punto hídrico exclusivo para comerciantes, segundo punto hídrico de lavado de manos en plazoleta de comidas fuera de servicio.
- Papelera de sanitario de administración y servicios generales sin tapa y sin sistema de accionamiento no manual.
- Cajas de contadores de agua con corrosión parte interna
- Pocetas de lavado de utensilios de aseo de primer y segundo piso y cuarto de almacenamiento temporal de residuos sólidos con baldosas irregulares, superficies porosas no sanitarias.
- Cárcamos en área de pescados del primer piso con corrosión parte interna.

- Se evidencia filtración en pared cuarto de bombas se desconoce el origen, se percibe olor a húmeda permanente, falta de ventilación en el lugar, olores ofensivos entre la escalera de acceso área de comercio de pescado y plazoletas de comidas del segundo piso.
- Cuarto de almacenamiento de agentes químicos de aseo con deterioro estructural primer piso.
- Estructura metálica de plazoleta de comidas con deterioro y residuos de grasa, plumas, excrementos de paloma en cerchas, tejas soportes en la cubierta del techo en general.
- El plan de saneamiento documentado se hacen observaciones requiere ser ajustado en sus cuatro programas acorde a las actividades realizadas en la plaza, formatos de verificación no contemplan las acciones preventivas y correctivas ejecutadas.

Así mismo, en la documentación del IPES-SIG-MIPG en el *DE-043 PLAN DE SANEAMIENTO BÁSICO SISTEMA PLAZAS MERCADO V1 del 27-sep-2018* y en otros documentos de temas ambientales no se encontró documentadas las actividades y controles establecidos en las PDM para atender las visitas de Secretaria de Salud, de quien es la responsabilidad y como se van subsanando las observaciones dejadas en los conceptos emitidos por la Secretaria de Salud.

Lo anterior se debe a la falta de presupuesto de las plazas de mercado para ejecutar los requerimientos de gestión e infraestructura de la secretaria Distrital de Salud. Lo que puede generar daño a la imagen que tienen los compradores sobre la calidad de los alimentos y la salubridad de las plazas.

De continuar con las plazas en estas condiciones, es posible que se dé una interrupción de la operación de las plazas de mercado por el sellamiento por la secretaria de Salud, con consecuencias de pérdida económica por daño de los productos e ingresos dejados de percibir, además de las multas que conlleva el incumplimiento normativo.

Análisis del Diseño de Controles

Actividad de control analizada. Resolución 267 de 2020 / DE-043 PLAN DE SANEAMIENTO BÁSICO SISTEMA PLAZAS MERCADO

RESOLUCIÓN 267 de 2020 Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá. Artículo 69. *El IPES deberá controlar permanentemente el buen estado de las instalaciones físicas y mantener señalizadas conforme a la normatividad vigente todas las áreas con el fin de prevenir cualquier tipo de accidente, tanto a los comerciantes en la plaza de mercado distrital como a los usuarios, así como para evitar la contaminación de los alimentos y demás productos que allí se comercializan. //* **Artículo 83. Cumplimiento del código sanitario.** *Las plazas de mercado como establecimientos donde se comercializan y expenden alimentos, deben cumplir con las disposiciones sanitarias vigentes definidas en la Ley 9 de 1979 y sus actos normativos complementarios.*

DE-043 PLAN DE SANEAMIENTO BÁSICO SISTEMA PLAZAS MERCADO V1 del 27-sep-2018: 5.4.3. CONTROL DE PALOMAS: *Proximidad de edificaciones ruinosas, abandonadas, deshabitadas o mal conservadas donde las palomas hayan anidado. Esta circunstancia debería ser notificada a la alcaldía local o a la Secretaría de Salud, para tomar medidas preventivas.*

Análisis del Diseño de Controles

En el control establecido en la resolución 267 en el artículo 69; no define de los 6 elementos del control los Responsables en oficina principal como en las plazas, la Periodicidad del control, El cómo se hace desde la oficina principal y en las plazas, como se manejan las excepciones o desviaciones y cuál es la evidencia.

En el control establecido en la resolución 267 en el artículo 83 Cumplimiento del código sanitario; no define de los 6 elementos del control los Responsables, la Periodicidad del control, El cómo se hace, como se manejan las excepciones o desviaciones y cuál es la evidencia.

En el control establecido en el DE-043 PLAN DE SANEAMIENTO BÁSICO SISTEMA PLAZAS MERCADO V1 en el **5.4.3. CONTROL DE PALOMAS:** no define de los 6 elementos del control los Responsables, la Periodicidad del control, El cómo se hace, como se manejan las excepciones o desviaciones y cuál es la evidencia.

Adicional no se encontraron documentadas las actividades y controles claves establecidos en las PDM para atender las visitas de secretaria de Salud, donde se definan claramente los 6 elementos del control Responsable, Periodicidad, Propósito, Como se hace, como se manejan las excepciones o desviaciones y cuál es la evidencia.

Valoración Comentarios del Auditado

Según memorando 00110-817-005953 del 15-sep-2021 la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización manifiesta que:

> "(…) *por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.*
>
> *Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones Formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.*

Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría".

Teniendo en cuenta la aceptación del hallazgo por parte de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización se solicita el planteamiento del plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Interrupción del funcionamiento de las plazas de mercado: Interrupción del funcionamiento de las plazas de mercado (Sellamiento por parte de la Secretaría de Salud, por incumplimiento de normas sanitarias y ambientales).

Normatividad o Criterio:

RESOLUCIÓN 1229 DE 2013 ARTÍCULO 11. PROCESOS DE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO: *El modelo sistémico de inspección, vigilancia y control sanitario se encuentra organizado en unos procesos básicos que permitirán el desarrollo integral de la función esencial de la vigilancia y control sanitario, los cuales comprenden los siguientes:* **1. Procesos misionales.** *Estos procesos conjugan los fundamentos esenciales de la función de vigilancia y control sanitario con el enfoque preventivo de la seguridad sanitaria, mediante dos macro procesos ligados entre sí, pero funcionalmente separados, que comprenden la fiscalización sanitaria y el aseguramiento sanitario de las cadenas productivas. //* **1.1.** *La* ***fiscalización sanitaria*** *es el macro proceso misional central que comprende tres componentes o subprocesos de inspección, vigilancia y control de riesgos sanitarios, reconocidos y clasificados según nivel de riesgo. Sus objetivos específicos están dados por la verificación del cumplimiento de la normatividad sanitaria e identificación de factores de riesgo y potenciales efectos de los procesos productivos sobre la salud humana, así como la investigación y sanción a los agentes transgresores de la norma sanitaria, mediante la aplicación de medidas correctivas y preventivas en las cadenas de producción, almacenamiento, distribución y consumo. // a) El componente de* ***inspección sanitaria*** *es el subproceso mediante el cual se realiza la verificación de los objetos de inspección, vigilancia y control sanitario, con el fin de determinar que sus características cumplan con los estándares y requisitos establecidos en la normatividad vigente. De forma sistemática, la inspección comprende tres etapas, a saber, (i) preparación de la inspección, incluida la investigación de antecedentes; (ii) inspección in situ del objeto, que puede incluir la toma de muestras u otro tipo de material probatorio de conformidad con las especificaciones dictadas en manual de normas y procedimientos que se apliquen para el tipo de objeto de inspección, vigilancia y control sanitario y (iii)* ***evaluación y emisión de concepto sanitario o certificación****. Como resultado de la inspección sanitaria se puede originar una certificación o concepto sanitario, o la aplicación de medidas de control; (…).*

RESOLUCIÓN 267 de 2020 Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá. Artículo 69. *El IPES deberá controlar permanentemente el buen estado de las*

instalaciones físicas y mantener señalizadas conforme a la normatividad vigente todas las áreas con el fin de prevenir cualquier tipo de accidente, tanto a los comerciantes en la plaza de mercado distrital como a los usuarios, así como para evitar la contaminación de los alimentos y demás productos que allí se comercializan. // **Artículo 83. Cumplimiento del código sanitario.** *Las plazas de mercado como establecimientos donde se comercializan y expenden alimentos, deben cumplir con las disposiciones sanitarias vigentes definidas en la Ley 9 de 1979 y sus actos normativos complementarios. //* **Artículo 52. Prohibiciones a los comerciantes en plaza de mercado distrital.** *Son prohibiciones para los comerciantes en plaza de mercado distrital, las contempladas en los artículos 92, 93, 94, 110 Y 111 de la Ley 1801 de 2016, y el artículo 33 del Código de Policía de Bogotá D.C. -Acuerdo 079 de 2003 proferido por el Concejo Distrital de Bogotá, D.C., y las normas posteriores que lo modifiquen o complementen, los siguientes:* **Numeral 33:** *Mantener, comercializar, traficar o realizar actos de tenencia ilegal de animales vivos pertenecientes a la fauna silvestre o fauna doméstica.*

DE-043 PLAN DE SANEAMIENTO BÁSICO SISTEMA PLAZAS MERCADO V1 del 27-sep-2018: 5.4.3. CONTROL DE PALOMAS: *Proximidad de edificaciones ruinosas, abandonadas, deshabitadas o mal conservadas donde las palomas hayan anidado. Esta circunstancia debería ser notificada a la alcaldía local o a la Secretaría de Salud, para tomar medidas preventivas.*

PLAN DE ACCIÓN – Proyecto 7548. Fortalecimiento de las plazas de mercado distritales. Actividades Estratégicas De Valor: *Incrementar los resultados de calificación de vigilancia y control sanitario de las Plazas de mercado realizadas por la secretaria de Salud. //* **Producto:** *Plazas con concepto favorable de calificación de vigilancia y control sanitario. // Indicador***l Índice Gestión**: *Calificación promedio de las plazas igual o superior al 70%.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Documentar en los procedimientos del área los controles claves para atender las visitas de secretaria de Salud en las plazas de mercado estableciendo los 6 elementos del control (responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia).

- Consolidar los hallazgos de las visitas de secretaria de salud por plaza, donde se establezcan los planes de mejoramiento, fecha de cierre, responsables y así poder monitorear el avance total y por plaza de mercado.

Connotación: Administrativa.

No.: 6

AUSENCIA DE PLANES DE EVACUACIÓN Y EMERGENCIA

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

De acuerdo a la revisión efectuada de los planes de evacuación y emergencia en 12 de las 19 plazas de mercado distritales, se observaron las siguientes debilidades de control frente a:

1. Falta actualización de planes de emergencia

Se solicitó a la subdirección SESEC, quienes trasladaron el requerimiento de los 12 planes de emergencia seleccionados a la Subdirección de SAF, al área de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Con el propósito de verificar la implementación del hallazgo "*DEFICIENCIAS EN PLANES DE EVACUACIÓN Y EMERGENCIA EN PLAZAS DE MERCADO DISTRITAL "de la auditoria regular GESTIÓN PARA LA SOBERANÍA & SEGURIDAD ALIMENTARIA & NUTRICIONAL* (Proyecto 1041) de la vigencia 2019, radicado 00110-817-000743 del 24/ene/2020.

Se recibieron los 12 documentos en Word de *Plan De Prevención, Preparación Y Respuesta Ante Emergencias:*

Tabla 44. Plan de Emergencia PDM de 2016

N	PDM	Fecha documento	Código Formato
1	PMD Fontibón	14/12/2016	Código PE-030
2	PMD Quiriguá	14/12/2016	Código PE-041
3	PMD Siete De Agosto	14/12/2016	Código PE-047
4	PDM Doce De Octubre	14/12/2016	Código PE-035
5	PDM San Benito	14/12/2016	Código PE-043
6	PDM Trinidad Galán	14/12/2016	Código PE-046
7	PDM Veinte De Julio	14/12/2016	Código PE-032
8	PMD Carlos E. Restrepo	14/12/2016	Código PE-035
9	PMD La Concordia	14/12/2016	Código PE-036
10	PMD La Perseverancia	14/12/2016	Código PE-040
11	PMD Las Ferias	14/12/2016	Código PE-038
12	PMD Santander	14/12/2016	Código PE-045

En estos planes de emergencia sigue sin definirse lo siguiente:

- Componente de preparación para la respuesta a emergencias.
- Acciones para capacitación.
- Acciones para simulaciones y simulacros.
- Acciones para equipamiento.
- Acciones para planeación y organización.
- Acciones para Equipo de respuesta del plan de emergencia y contingencia.
- Roles y responsabilidades.
- Acciones para inventario de recursos.
- Acciones para apoyo a terceros.
- Componente de ejecución para la respuesta a emergencia.
- Niveles de emergencia
- Alertas, alarma y niveles de activación
- Estructura de intervención y articulación de la respuesta.

2. Falta de capacitaciones sobre los planes de emergencia para el último año

De las 12 PDM a las que se les realizó la visita de auditoría, ninguna suministró evidencias de las capacitaciones sobre temas del plan de emergencias donde se incluya a los comerciantes para el año 2020 y lo transcurrido del 2021.

3. Falta planos de evacuación

De igual manera, y de acuerdo a la información suministrada por SESEC, no se obtuvo evidencia de los planes de evacuación por piso para 3 PMD (Trinidad Galán, San Benito y Santander) de las 12 PDM, lo que corresponde al 25% de la muestra.

4. Infraestructura con deterioro o sin culminar las obras civiles

Deterioro en sus infraestructuras en 8 de las 19 PDM que corresponde al 42% hallando lo siguiente:

PDM San Benito:
- Locales sin techo y/o deteriorados
- Paredes externas con Humedad
- Paredes de locales con Humedad
- Techos y paredes deteriorados oficina administrativa

PDM Santander:
- Obras por concluir
- Cableado expuesto
- Pisos deteriorados

PDM Perseverancia:
- Partes descubiertas

PDM Fontibón:

- Hermetizarían del techo y cubierta con goteras
- Piso en cemento (2°Piso)
- Mantenimiento ducto de restaurantes
- Realizar a una rampa para la zona de descargue

PDM Siete De Agosto:
- Clausura parte del 2° piso del área administrativa por piso de madera inseguro

PDM Kennedy:
- Filtración de agua y humedad en zona de descargue, Shut de basuras y Viseras.
- Grietas en paredes.

PDM Veinte De Julio:
- Hermeticidad de áreas de la plaza en general, críticos cuartos de operarios, shut, puerta plazoleta campesina, laterales de la plaza.
- Deterioros de estructuras metálicas.
- Techos con desprendimiento de pintura y humedad.
- Pisos en mal estado.

PDM Quirigua:
- Grietas en piso y paredes
- Falta baranda de protección en áreas de trampas de grasas
- Realizar mantenimiento a toda la cubierta de la plaza
- Cuarto de insumos de aseo, sin ventilación - Estantería con signos de corrosión
- Temas eléctricos sin protección
- Temas de baños por mejorar

Ver **ANEXO 4 –** registro fotográfico.

5. Conceptos de IDIGER y el cuerpo oficial de bomberos

Adicional se solicitaron para 12 PDM los conceptos de IDIGER y el Cuerpo Oficial de Bomberos y no se obtuvo evidencia de estos documentos.

Estos temas son liderados por la Subdirección de SAF en el área de Seguridad y Salud en el Trabajo, la Subdirección de SESEC realizó una reunión de análisis de la información existente, donde se concluyó que, los conceptos del IDIGER y del Cuerpo Oficial de Bomberos se encontraban dentro de las prioridades de la Entidad para gestionar su trámite.

El no tener actualizados y completos los planes de emergencia de las plazas de mercado, temas de infraestructura de las plazas por solucionar y el no contar con los certificados de Bomberos e IDIGER permite que se opere en edificaciones y/o infraestructuras que no cumplen con las normas de funcionamiento establecidas por las entidades de control

sobre las condiciones de construcción, riesgo de incendio, que pueden ser inseguras para los comerciantes, funcionarios y clientes.

El incumplimiento en los requisitos de funcionamiento de las PDM, puede producir incidentes que generen grandes pérdidas humanas, económicas y reputacionales.

Accidentes que pongan en riesgo la vida y la salud de las personas (comerciantes, público y funcionarios) así como los activos de los comerciantes y los activos a cargo de la entidad, sin la definición de planes de contingencia que cumplan los requerimientos normativos.

Análisis del Diseño del Control

Actividad de control analizada. PR 013 ADMINISTRACION DE PLAZAS DE MERCADO – Actividad 7ª "Coordinar las actividades del plan de acción relacionadas con el componente Aplicación de la Resolución 018 de 2017 Reglamento de plazas, tales como; Promover el recaudo y la legalización, así como verificar permanentemente el cumplimiento del reglamento de plazas**.**

Diseño de control. El control se encuentra desactualizado en cuanto a la resolución 018 de 2017 teniendo en cuenta que actualmente está vigente la RESOLUCIÓN 267 de 2020, así mismo no define para los planes de emergencia, concepto de bomberos y concepto de IDIGER los 6 elementos del control; los Responsables en oficina principal, la Periodicidad del control, El cómo se hace desde la oficina principal y en las plazas, como se manejan las excepciones o desviaciones y cuál es la evidencia.

Actividad de control analizada. RESOLUCIÓN 267 de 2020 Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá: Artículo 68. PLAN DE EMERGENCIAS. El IPES gestionará la elaboración e implementación del Plan de Emergencias y Contingencias para cada una de las Plazas de Mercado Distritales conforme a la normatividad vigente, con el fin de identificar y mitigar los riesgos inherentes a su naturaleza, reducir las consecuencias sobre la salud e integridad física de las personas que trabajan o visitan las plazas, los daños económicos y sobre las instalaciones, y en general cualquier afectación negativa que pueda derivarse de una emergencia.

El IPES socializará a los comerciantes las medidas de prevención, el plan de evacuación y el desarrollo de actividades de información y capacitación sobre el tema, realizará el trámite de **conceptos con las instituciones correspondientes**, **tales como el IDIGER y el Cuerpo oficial de Bomberos,** implementará los protocolos de seguridad, instalará e implementará la señalización en todas las áreas de la plaza decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017 "por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012.

Diseño de control. En el control establecido en la resolución 267 en el Artículo 68. PLAN DE EMERGENCIAS; no define para los planes de emergencia, concepto de bomberos y concepto de IDIGER los 6 elementos del control; los Responsables en oficina principal como en las plazas, la Periodicidad del control, El cómo se hace desde la oficina principal y en las plazas, como se manejan las excepciones o desviaciones y cuál es la evidencia.

Valoración Comentarios del Auditado

Según memorando 00110-817-005953 del 15-sep-2021 la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización manifiesta que:

> "(…) *por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.*
>
> *Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones Formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.*
>
> *Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría"*.

Según memorando 00110-817-005843 del 10-sep-2021 la Subdirección Administrativa y Financiera manifiesta que:

> "*La Subdirección acoge la observación y suscribirá un plan de mejoramiento que permita subsanar la causa raíz de la misma; sin embargo, si queremos aclarar que lo correspondiente a Infraestructura con deterioro o sin culminar las obras civiles, no se puede garantizar desde SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, ya que se incluyen recursos y una planificación que está bajo la SUBDIRECCIÓN DE DISEÑO Y ANÁLISIS ESTRATÉGICO".*

Teniendo en cuenta la respuesta de la Subdirección Administrativa y Financiera que acoge la observación, sin embargo, aclara que al área de infraestructura le corresponde el mantenimiento y culminación de obras civiles en las plazas de mercado, así mismo la aceptación del hallazgo por parte de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización, se reitera que el hallazgo se mantiene y se solicita la formulación de un plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Ausencia de recursos inmediatos para emergencias: No tener recursos de utilización en tiempo real para solucionar emergencias en plazas de mercado, cuando no esté vigente el contrato de mantenimiento.

Normatividad o Criterio:
LEY 1523 DE 2012, "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres"
Artículo 32: *Los tres niveles del gobierno (nacional, departamental y municipal) deben formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación.*

LEY 1575 DE 2012, Por medio de la cual se establece la ley general de Bomberos de Colombia. Artículo 42. Inspecciones y certificados de seguridad: *Los cuerpos de bomberos son los órganos competentes para la realización de las labores de inspecciones y revisiones técnicas en prevención de incendios y seguridad humana en* ***edificaciones públicas, privadas y particularmente en los establecimientos públicos*** *de comercio e industriales, e informarán a la entidad competente el cumplimiento de las normas de seguridad en general. De igual manera, para la realización de eventos masivos y/o pirotécnicos, harán cumplir toda la normatividad vigente en cuanto a la gestión integral del riesgo contra incendio y calamidades conexas. Estas inspecciones, contemplarán los siguientes aspectos:*
1. Revisión de los diseños de los sistemas de protección contra incendio y seguridad humana de los proyectos de construcciones nuevas y/o reformas de acuerdo a la normatividad vigente.
2. Realización de ***inspección y prueba anual de los sistemas de protección contra incendio*** *de acuerdo a normatividad vigente.*
3. Realización de inspecciones técnicas planeadas referentes a incendio y seguridad humana.
Todos los ciudadanos deberán facilitar en sus instalaciones las inspecciones de seguridad humana y técnicas que el cuerpo de bomberos realice como medida de prevención y durante las acciones de control. Las labores determinadas en el presente artículo, se realizarán de acuerdo a las tarifas asignadas para cada caso, previa reglamentación que expida anualmente la junta nacional de bomberos de Colombia.
Parágrafo 1°. *Créese la Subcuenta de Solidaridad Bomberil dentro del Fondo Nacional de Bomberos, financiada con los recursos a los que hace referencia el parágrafo 2° del presente artículo, con el fin de financiar los proyectos de los diferentes cuerpos bomberiles del país, dando prioridad a aquellos que presten sus servicios en los municipios de menos de 50.000 habitantes.*
Parágrafo 2°. *A efectos de garantizar la integridad de la vida de las personas, es responsabilidad de los curadores urbanos o las secretarías de planeación municipales o distritales, verificar el cumplimiento de las normas técnicas de seguridad humana, previo a la expedición de las licencias de construcción, para lo cual podrán contratar o suscribir convenios con los cuerpos de bomberos. De los recursos generados para el cuerpo de*

bomberos con quien se haya contratado o suscrito el convenio, serán girados, en un plazo no superior a un mes, un 30% de estos a la subcuenta de Solidaridad de Bomberos del Fondo Nacional de Bomberos.

DECRETO 2157 DE 2017, "Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012". Artículo 2.3.1.5.2.1.1.- Formulación del Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP). -*El PGRDEPP desarrolla los procesos de la gestión del riesgo establecidos por la Ley 1523 de 2012 bajo los siguientes lineamientos, en articulación con lo pertinente a lo referido en los sistemas de gestión que maneje la entidad. 3.1. El Plan de Emergencias y Contingencia - PEC. - Es la herramienta de preparación para la respuesta que con base en unos escenarios posibles y priorizados (identificados en el proceso de conocimiento del riesgo), define los mecanismos de organización, coordinación, funciones, competencias, responsabilidades, así como recursos disponibles y necesarios para garantizar la atención efectiva de las emergencias que se puedan presentar: Igualmente precisa los procedimientos y protocolos de actuación para cada una de ellas minimizando el impacto en las personas, los bienes y el ambiente.*

DECRETO 173 DE 2014, "Por medio del cual se dictan disposiciones en relación con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER, su naturaleza, funciones, órganos de dirección y administración", Artículo 3°. - Funciones *numeral 2.15. Expedir las certificaciones. ii) riesgo de inmuebles para programas sociales del Estado*. // **Visita técnica de Valoración de la condición de riesgo:** *Las visitas de Asistencia Técnica se realizan con base en una inspección y verificación visual, aplicando la metodología para este tipo de procedimiento (Identificación y Valoración cualitativa de la afectación del hábitat a nivel urbano y rural), con el objeto de valorar el grado de afectación de las edificaciones y/o infraestructura, que permite establecer el compromiso de estabilidad y funcionalidad de las mismas, a fin de identificar predios, y/o edificaciones y/o infraestructuras inseguras, para analizar y determinar las acciones pertinentes a que haya lugar.* // **Certificación de Riesgo:** *Documento técnico mediante el cual el IDIGER, informa si para el predio objeto de la consulta existen condicionamientos o restricciones para ocupación del suelo o desarrollo urbano, por concepto de amenaza y/o riesgo por movimientos en masa, inundación por desbordamiento o avenidas torrenciales.*

DECRETO 555 DE 2011, Por el cual se modifica la estructura organizacional de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, D.C: Artículo 8º.- Subdirección de Gestión del Riesgo. *Son funciones de la Subdirección de Gestión del Riesgo:* **Numeral 7:** *Emitir conceptos técnicos para los sistemas de protección contra incendio y seguridad humana, durante la formulación de proyectos nuevos y remodelaciones, la ejecución de obra y durante el funcionamiento de establecimientos públicos y comerciales.*

RESOLUCIÓN 267 de 2020 Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo,

Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá: Artículo 68. PLAN DE EMERGENCIAS. *El IPES gestionará la elaboración e implementación del Plan de Emergencias y Contingencias para cada una de las Plazas de Mercado Distritales conforme a la normatividad vigente, con el fin de identificar y mitigar los riesgos inherentes a su naturaleza, reducir las consecuencias sobre la salud e integridad física de las personas que trabajan o visitan las plazas, los daños económicos y sobre las instalaciones, y en general cualquier afectación negativa que pueda derivarse de una emergencia.*
El IPES socializará a los comerciantes las medidas de prevención, el plan de evacuación y el desarrollo de actividades de información y capacitación sobre el tema, realizará el trámite de ***conceptos con las instituciones correspondientes****,* ***tales como el IDIGER y el Cuerpo oficial de Bomberos,*** *implementará los protocolos de seguridad, instalará e implementará la señalización en todas las áreas de la plaza decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017 "por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012.*

RESOLUCIÓN 661 DE 2014, Por el cual se adopta el Reglamento Administrativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia: *El Concepto Técnico de Bomberos es la apreciación técnica emitida por el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, que certifica las condiciones de seguridad humana, riesgos de incendio, materiales peligrosos y sistemas de protección contra incendios, que se presentan en los establecimientos de comercio y del distrito y las edificaciones constituidas como propiedad horizontal. // Éste se obtiene, según el tipo de riesgo determinado, a través de:*
• Riesgo bajo: Capacitación y auto revisión se realiza de acuerdo a las instrucciones remitidas desde el correo: riesgobajo@bomberosbogota.gov.co
• Riesgo moderado o alto: Visitas de inspección técnica, que se realizan para verificar el cumplimiento normativo de los establecimientos comerciales del distrito y edificaciones en los temas de seguridad humana y sistemas de protección contra incendio.
Todas las edificaciones, establecimientos de comercio y lugares donde se encuentren personas de forma permanente y/o temporal, deben cumplir con las normativas de seguridad humana y protección contra incendios, por lo cual es importante que cuenten con el concepto de Bomberos, el cual indicará si cumplen o si deben generar acciones de mejora, propendiendo a la corresponsabilidad de la prevención y mitigación de riesgos.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Documentar en los procedimientos del área los controles claves para completar y actualizar los planes de emergencia de las plazas de mercado, solicitud de conceptos de bomberos y conceptos de IDIGER, estableciendo los 6 elementos del control (responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia).

- Definir un cronograma con fecha de finalización de los planes de emergencia por plaza de mercado.

- Realizar capacitaciones sobre los planes de emergencia en las plazas de mercado y que se incluyan a los comerciantes.

- Solicitar información para obtener los conceptos de bomberos y conceptos de IDIGER en las plazas de mercado.

- Definir un cronograma para conseguir los conceptos de bomberos y conceptos de IDIGER en las plazas de mercado.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN PARA LA SOBERANÍA & SEGURIDAD ALIMENTARIA & NUTRICIONAL
Procedimientos: Resolución 267 de 2020
PR-016 Trámite de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias

No.: 7

INOPORTUNA RESPUESTA A LOS DERECHOS DE PETICIÓN RELACIONADOS CON LAS PLAZAS DE MERCADO

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

En la revisión efectuada la garantí de derechos de los ciudadanos y comerciantes de las plazas de mercados distritales, se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. ***Inoportunidad en la respuesta a derechos de petición relacionados con la administración de plazas de mercado***

De una muestra de 15 *(11 Derechos de petición y 4 Comunicación Recibidas)* se evidenció que en 3 (equivalente al 27%) los Derechos de petición la respuesta fue emitida después del plazo de los 30 días (entre 32 y 40 días).

Esta situación se evidenció en:

Tabla 45. Derecho de petición con más de 30 días hábiles de vencimiento Relacionados con Plazas de Mercado

Fecha Solicitud	Número de Radicación GOOBI	Nombre	Asunto	Fecha de Radicado de Salida de GOOBI	Días de respuesta	No. Radicado de salida
19/03/2021	4900	Comerciantes Plaza De Mercado Las	Solicitud Reintegro Aseadores Plaza	20/04/2021	32	00110-817-002214

Fecha Solicitud	Número de Radicación GOOBI	Nombre	Asunto	Fecha de Radicado de Salida de GOOBI	Días de respuesta	No. Radicado de salida
		Ferias	De Mercado Las Ferias.			
14/05/2021	7550	Abella Muñoz Adolfo	Solicitud De Adecuación De Pavimento De Parqueadero De La Plaza De Mercado La Perseverancia	18/06/2021	35	00110-816-009926
15/01/2021	610	Artesanas Plaza De La Concordia	Solicitud De No Cobro De Módulos De Plaza De La Concordia Ya Que La Actividad No Permite Apertura De Los Módulos	24/02/2021	40	00110-816-002772

Teniendo en cuenta la alta rotación de contratistas en el área de servicio al cliente y que las renovaciones de contratos queden para las mismas fechas, ocasiona un atraso en la revisión de las solicitudes y emisión de respuestas.

Lo anterior refleja un incumplimiento en los tiempos de respuesta a los derechos de petición, a pesar de la ampliación del plazo de 15 a 30 días por el Decreto 491 de 2020.

2. Ausencia de publicación de los diferentes mecanismos de atención a la ciudadana

Se efectuaron visitas de campo a 12 PMD y se halló un incumplimiento en 11 PDM para un 91%, puesto que no se evidenció la publicación del Resolución 267 de 2020 en un lugar visible para los comerciantes.

Algunos administradores de las PDM realizaron socialización de la resolución 267, envió del documento por el grupo de WhatsApp de la plaza, otros tenían apartes de la resolución publicados en las carteleras de las PDM.

El no publicar la resolución 267 de 2020 con lleva a un incumplimiento de esta y con el objeto de superar barreras tecnológicas de los comerciantes de las PDM, la publicación del documento en físico en un lugar visible de la PDM facilitaría la consulta de los comerciantes sobre temas de la resolución 267 de 2020 por ejemplo en sus derechos y obligaciones como comerciantes de las PDM.

Se realizaron visitas de campo a 12 PMD y se halló un incumplimiento en 11 PDM para un 91%, ya que no se evidenció en un sitio visible al público, el anuncio donde se indica los diferentes mecanismos de atención a la ciudadana que posee la entidad, incluyendo la

dirección de correo electrónico que tiene destinada el IPES para atención al usuario, para interponer sugerencias, quejas y reclamos.

Algunos comerciantes mediante entrevistas mencionaron que cualquier inquietud la realiza al personal administrativo y si es el caso elaboran una comunicación formal dirigida al IPES.

Así mismo para el mes de junio de 2021 se evidenciaba en la página WEB del IPES una sección de respuestas a las quejas, reclamos, denuncias, irregularidades reportadas en la *LINEA GRATUITA: (+57) 018000124737 y CORREO DENUNCIAS: ipestransparente@ipes.gov.co*, sin embargo, al consultar al 13 de julio de 2021 esto fue actualizado y no tienen el correo de denuncias, solo menciona:

"CANALES DE ATENCIÓN
ATENCIÓN PRESENCIAL
Sede Edificio Torre 73 Calle 73 No 11 - 66
Horario de Atención: lunes a viernes 8:00 a.m. – 4:30 p.m.
ATENCIÓN TELEFÓNICA
Línea Gratuita Nacional: (+57) 018000-124737
PBX: (+57) 2976030
Horario de Atención: lunes a viernes 8:00 am – 4:30pm
ATENCIÓN VIRTUAL
Nuestros canales virtuales son los siguientes

- *Página WEB – Guía de Trámites y Servicios (www.ipes.gov.co).*
- *Chat Institucional.*
- *Correo Electrónico Atención Usuario (sausuario@ipes.gov.co).*
- *Correo Electrónico para Radicación de Documentos (gestiondocumental@ipes.gov.co)*
- *Correo electrónico para notificaciones judiciales: sjuridicac@ipes.gov.co*
- *Redes Sociales:*
  - *Twitter: @IPESBogota*
  - *Facebook: IPESBogota*
  - *Instagram:ipesbogota"*

El no publicar los mecanismos de atención de inquietudes de comerciantes, clientes y partes interesadas en la página web del IPES y en un cartel en las plazas de mercado, facilita para que los temas que se presentan en las PDM no sean de conocimiento y gestión en la oficina principal del IPES.

Tal situación es una debilidad para la entidad, por cuanto el canal de atención a la ciudadana y posibles denuncias es una medida de control, eficaz y útil para la gestión de las quejas, prevención de fraudes y en la detección oportuna de actuaciones irregulares, sospechosas o ilícitas. Lo anterior contribuye a mejorar la transparencia y la mejorara continua de los procesos y gestión de conductas irregulares

Análisis del Diseño de Controles

Actividad de control analizada. Resolución 267 de 2020 / PR016 Trámite de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias

Actividad de control analizada. Resolución 267 de 2020: Artículo 41. Sugerencias, quejas y reclamos. *El IPES colocará en un sitio visible al público, en cada una de las plazas de mercado distritales, anuncios donde se indique los diferentes mecanismos de atención a la ciudadana que posee la entidad, incluyendo la dirección de correo electrónico que tiene destinada el IPES para atención al usuario, en la cual se podrán interponer sugerencias, quejas y reclamos. // PARÁGRAFO. Con el objeto de superar barreras tecnológicas a la ciudadanía, los usuarios que manifiesten desconocimiento del uso de medios tecnológicos podrán solicitar al personal de administración de la Plaza de Mercado ayuda para redactar a través de correo electrónico sugerencias, quejas y reclamos con el fin de ser elevadas a la entidad. //* **Artículo 86. De la publicidad del reglamento.** *El presente reglamento debe estar publicado en las Plazas de Mercado Distrital en un lugar visible y de fácil acceso.*

Diseño de control.

En el control actual Artículo 41. Sugerencias, quejas y reclamos, al revisar los 6 elementos del control (*responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia*). Se evidencia que no están establecido los responsables en oficina principal y en las plazas de mercado, el cómo se hace para que este anuncio sea elaborado y publicado en las plazas, como se manejaran las excepciones y cuál será la evidencia del cumplimiento en las plazas de mercado.

En el control actual Artículo 86. De la publicidad del reglamento, al revisar los 6 elementos del control (*responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia*). Se evidencia que no están establecido los responsables en oficina principal y en las plazas de mercado, el cómo se hace para que esta Resolución 267 de 2020 sea publicada en las plazas en un lugar visible, como se manejaran las excepciones y cuál será la evidencia del cumplimiento en las plazas de mercado.

Actividad de control analizada. PR-016 Trámite de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias: 5. CONDICIONES GENERALES: *Cuando el lapso de respuesta supere los parámetros establecidos en la normatividad vigente, el colaborador a cargo del requerimiento debe oficiar, previo al vencimiento de dicho tiempo, al peticionario informando las razones de demora, fecha de respuesta al Requerimiento, la comunicación se debe realizar por el mismo canal de ingreso de la PQRS.*

Diseño de control.

En el control actual, al revisar los 6 elementos del control (*responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia*). Se evidencia que no está establecida como se manejaran las excepciones para lograr así mantener informado al peticionario sobre la gestión de su solicitud.

Valoración Comentarios del Auditado

Según memorando 00110-817-005953 del 15-sep-2021 la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización manifiesta que:

> "(…) *por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.*
>
> *Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones Formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.*
>
> *Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría"*.

Teniendo en cuenta la aceptación del hallazgo por parte de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización se solicita el planteamiento del plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Inoportunidad en la definición de acciones para dar respuesta a los comerciantes: Inoportunidad en la definición de acciones para dar respuesta a los comerciantes, facilitación de canales de comunicaciones con la entidad y publicación de la normatividad vigente en las PDM.

Normatividad o Criterio:

Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: Artículo 13*. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. //* **Artículo 14.** *Sustituido por el art. 1, ley 1755 de 2015. <El nuevo texto es el siguiente> Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones**: NOTA: El artículo 5** del Decreto Legislativo 491 de 2020 (aparte subrayado) amplía los términos para resolver peticiones, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria ocasionada por la pandemia del Covid-19, a treinta (30) días siguientes a su recepción. // **1.** Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al*

*peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // **2.** Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. //* **Artículo 32.** *Derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

Decreto 491 de 2020 Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica: *Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo horma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá· resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1.* ***Las peticiones de documentos*** *y de información deberán resolverse dentro de los* ***diez (10) días*** *siguientes a su recepción. [...] // 2.* ***Las peticiones*** *mediante las cuales se eleva una* ***consulta a las autoridades*** *en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los* ***treinta (30) días*** *siguientes a su recepción [...]».*

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

Resolución 267 de 2020: Artículo 41. Sugerencias, quejas y reclamos. *El IPES colocará en un sitio visible al público, en cada una de las plazas de mercado distritales, anuncios donde se indique los diferentes mecanismos de atención a la ciudadana que posee la entidad, incluyendo la dirección de correo electrónico que tiene destinada el IPES para atención al usuario, en la cual se podrán interponer sugerencias, quejas y reclamos. // PARÁGRAFO. Con el objeto de superar barreras tecnológicas a la ciudadanía, los usuarios que manifiesten desconocimiento del uso de medios tecnológicos podrán solicitar al personal de administración de la Plaza de Mercado ayuda para redactar a través de correo electrónico sugerencias, quejas y reclamos con el fin de ser elevadas a la entidad. //* **Artículo 86. De la publicidad del reglamento.** *El presente reglamento debe estar publicado en las Plazas de Mercado Distrital en un lugar visible y de fácil acceso.*

PR-016 Trámite de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias: 5. CONDICIONES GENERALES: *Cuando el lapso de respuesta supere los parámetros establecidos en la normatividad vigente, el colaborador a cargo del requerimiento debe oficiar, previo al*

vencimiento de dicho tiempo, al peticionario informando las razones de demora, fecha de respuesta al Requerimiento, la comunicación se debe realizar por el mismo canal de ingreso de la PQRS.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- En los procedimientos de plazas de mercado y la matriz de riesgo deben completar y documentar este control de los canales de denuncias y como se divulgará en las plazas de mercado.

- Monitorear los tiempos de respuesta de los derechos de petición y solicitudes de información relacionadas con plazas de mercado. Solicitar a los encargados de realizar estas respuestas que en el caso de tener dificultades para emitir respuestas oportunas escalen el tema con un encargado en la Subdirección de SESEC.

- Publicar en físico la resolución 267 de 2020 en un lugar visible de cada una de las 19 PDM.

- Diseñar con el área de comunicaciones una pieza de publicidad donde se indica los diferentes mecanismos de atención a la ciudadana que posee la entidad, incluyendo la dirección de correo electrónico que tiene destinada el IPES para atención al usuario, para interponer sugerencias, quejas y reclamos. Luego publicarla en lugares visibles al público de las plazas de mercado.

Connotación: Administrativa.

No.: 8

UTILIZACIÓN DE FORMATOS QUE NO PUBLICADOS EN EL SIG

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

El no tener los formatos debidamente aprobados y codificados en el Sistema Integrado de Gestión para el Proceso de SESEC, permite que cada funcionario modifique, agregue, elimine de los formatos campos y/o información relevante, generando que no se tenga control de una entrega completa sobre todos los temas de la plaza de mercado.

1. Actas de entrega de plazas de mercado

Se validaron 28 actas de entrega de gestión plazas distritales de mercado entre gerentes entrantes y salientes de abril del 2020 a mayo de 2021 para una muestra de 12 PDM, donde se evidenció que este formato no se encuentra documentado ni codificado en el

SIG y en estas actas no se evidencia que relacionan el mismo número de temas en la entrega.

2. Lista chequeo de inducción

Al mismo tiempo, se revisaron 15 formatos de Lista Chequeo de Inducción para gerentes y asistentes de Plazas de mercado, donde se evidenció que este formato de Lista Chequeo Inducción, no se encuentra codificado ni asociado a ningún procedimiento en SIG, tampoco indica las fechas de las capacitaciones en los diferentes temas, ni un campo de observaciones, ni firma del contratista o funcionario capacitado.

Lo anterior genera una falta de continuidad en la gestión, reprocesos y trazabilidad no confiable de la información. Como consecuencia el no determinar y formalizar estos formatos en SIG, permite que cada funcionario realice el acta de entrega según su criterio y es posible que se omitan temas relevantes.

En el caso del formato de las listas de chequeo de inducción es pertinente dejar evidencia de las fechas de las capacitaciones y firma del funcionario capacitado.

Análisis del Diseño de Controles

Actividad de control analizada. PR-013 ADMINISTRACIÓN DE PLAZAS DE MERCADO 6.1. Tabla Explicativa del Procedimiento - **Actividad 4. Entregar y recibir la plaza de mercado asignada***: Recibir puestos, locales y bodegas, verificando archivo documental físico y magnético, así como la situación por cada componente transversal (jurídico; estado de ocupación, estado de cartera, procesos judiciales, querellas y acuerdos de pago, etc.), ambiental (calificación hallazgos de la secretaria de salud, estado de reportes), Psicosocial (Comités de convivencia, conflictos, etc.,) Mercadeo (eventos próximos, contados con aliados), Infraestructura (Avance y trabajos priorizados)*.

Diseño de control. En el control actual, al revisar los 6 elementos del control (*responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia*). No se encontró establecido como se manejaran las excepciones ejemplo; los temas para corregir se repiten en varias entregas, por ende se debe documentar en el procedimiento como se manejan y solucionan los temas que quedan pendientes en el acta de entrega. Adicional el Formato de entrega de Gestión No se encuentra formalizado en SIG.

Actividad de control analizada. PR-013 ADMINISTRACIÓN DE PLAZAS DE MERCADO 6.1. Tabla Explicativa del Procedimiento - Actividad Nª 2 Inducción, Coordinar con el personal la inducción al cargo del nuevo responsable, a través de la documentación externa (Normativa aplicable) e interna (Documentación de procesos y procedimientos disponible en el Drive de la entidad).

Diseño de control. En el control actual, al revisar los 6 elementos del control (*responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las*

excepciones y su evidencia). Se encontró que la evidencia del formato lista de chequeo SESEC carece de firma del contratista capacitado y fechas de las capacitaciones), la evidencia puede mejorar con la firma del capacitado y fechas de las capacitaciones. Adicional el Formato de lista de chequeo No se encuentra formalizado en SIG.

Valoración Comentarios del Auditado

Según memorando 00110-817-005953 del 15-sep-2021 la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización manifiesta que:

> "(…) *por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.*
>
> *Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones Formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.*
>
> *Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría"*.

Teniendo en cuenta la aceptación del hallazgo por parte de la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización se solicita el planteamiento del plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Rotación de Contratistas: Rotación frecuente de contratistas asignados para administrar las plazas distritales de mercado.

Normatividad o Criterio:

PR-013 ADMINISTRACIÓN DE PLAZAS DE MERCADO - V3 - 19/ABR/2019: Actividad 2. Inducción: Coordinar con el personal la inducción al cargo del nuevo responsable, a través de la documentación externa (Normativa aplicable) e interna (Documentación de procesos y procedimientos disponible en el Drive de la entidad). // **Actividad 4. Entregar y recibir la plaza de mercado asignada***: Recibir puestos, locales y bodegas, verificando archivo documental físico y magnético, así como la situación por cada componente transversal (jurídico; estado de ocupación, estado de cartera, procesos judiciales, querellas y acuerdos de pago, etc.), ambiental (calificación hallazgos de la secretaria de salud, estado de reportes), Psicosocial (Comités de convivencia, conflictos, etc.,) Mercadeo (eventos próximos, contados con aliados), Infraestructura (Avance y trabajos priorizados)*.

Rad ACI 00110-817-000743 Fecha Informe ACI 24/ene/2020 Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional: *ID CHIE 65 Hallazgo: DISCONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITAL. Acción de mejora: Realizar a cada uno de los gerentes y asistentes la inducción, abordando el marco normativo del sistema distrital de plazas de mercado y la reglamentación interna, documentación del Proceso Gestión para la Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutricional y demás documentación aplicable del SIG.*

CLAUSULADO ANEXO AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES: *Obligaciones específicas y productos a entregar: (…) 2. Realizar el* ***acta de entrega*** *de gestión física, documental y de Inventarios de las Plaza asignada, una vez culmine su gestión en la misma, además del cuadro de control en el cual se registra el empalme con la persona que recibe y la fecha del acta correspondiente.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

Actas de entrega de plazas de mercado

Formalizar en SIG el formato de acta de entrega de plazas de mercado y contemplar como mínimo los siguientes temas:

1. RECEPCIÓN DE PUESTOS, LOCALES Y BODEGAS / FO-XXX Base de datos certificada de los locales de la plaza de mercado y Planos.
2. RECEPCIÓN DE ARCHIVO DOCUMENTAL / FO-064 Formato Único de Inventario documental de comerciantes y administrativo.
3. RECEPCIÓN DE OFICINA, BIENES MUEBLES E INMUEBLES / FO-132 Formato de traslado
4. RESENTACIÓN FORMAL DEL NUEVO PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN / FO-051 Acta de reunión V6
5. AVANCE DE INDICADORES Y METAS / FO-XX
6. RECIBOS DE COBRO / FO 232 Base facturación
7. SERVICIOS PÚBLICOS / FO 628 Matriz de Seguimiento Servicios Públicos Domiciliarios.
8. SEGUIMIENTO RECAUDO / FO-786 Planilla de entrega de recibos de cobro y seguimiento de recaudo
9. SEGUIMIENTO CARTERA / FO-XX Relación de entrega Circularización acuerdos de pago con corte día-mes-año.
10. SEGUIMIENTO PROCESOS DE RESTITUCIÓN / FO-XX Listado derechos de petición – querellas.

11. SEGUIMIENTO PROCESOS DE RENOVACIÓN DE CONTRATOS / FO-XX Archivo de contratos por vencer en los siguientes dos meses.
12. SEGUIMIENTO PROCESOS DE LEGALIZACIÓN / FO-XX Archivo módulos con ocupación de hecho, con estado de cada uno de los procesos en curso y gestión realizada.
13. SEGUIMIENTO SOLICITUDES DE ASIGNACIÓN DE LOCAL / FO-XX Listado de seguimiento solicitudes de asignación de locales.
14. ACTIVIDADES PROGRAMADAS / Temas internos de la PDM.
15. REUNIONES PROGRAMADAS / Realizadas con autoridades locales.
16. SEGUIMIENTO COMPROMISOS – HALLAZGOS ENTES DE CONTROL-SECRETARIA DE SALUD – FO-XX Listado de hallazgos de secretaria de salud.
17. TEMAS VARIOS – SEGUIMIENTO COMPROMISOS ACTAS.
18. TEMAS RELACIONADOS CON MERCADEO
19. TEMAS RELACIONADOS CON PSICOSOCIAL
20. TEMAS RELACIONADOS CON AMBIENTAL
21. SOLICITUDES DE INFRAESTRUCTURA
22. SOLICITUDES Y ADMINISTRATIVOS
23. SITUACIONES POTENCIALES DE CONFLICTO (Agregados, Descargue, Parqueaderos, Etc.)
24. RELACIONES LABORALES – APOYO A SUPERVISIÓN / Profesionales asignados a la PDM y apoyos transversales.
25. OBSERVACIONES O COMENTARIOS ADICIONALES, LOGROS, DIFICULTADES, RECOMENDACIONES:
26. FIRMAS Elabora, Recibe y Aprobación.

Este formato debe ser actualizado en el procedimiento PR-013 ADMINISTRACIÓN DE PLAZAS DE MERCADO

Lista chequeo de inducción

Formalizar en SIG el formato de lista de chequeo de inducción y se sugiere incluir los siguientes:

1. El área o PDM asignada.
2. La fecha de capacitación de cada tema.
3. Firma del contratista capacitado.

Este formato debe ser actualizado en el procedimiento PR-013 ADMINISTRACIÓN DE PLAZAS DE MERCADO

Connotación: Administrativa.

No.: 9

DEFICIENCIAS EN EL DISEÑO DE CONTROL DEL PROCESO DE GESTIÓN PARA LA SOBERANÍA & SEGURIDAD ALIMENTARIA & NUTRICIONAL

Responsable de las acciones de mejora: SESEC

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

Riesgo 6: **Desabastecimiento:** Desabastecimiento de productos básicos de consumo doméstico (canasta básica familiar).

1) **Actividad de control analizada.** PROCESO - PO-017 GESTIÓN PARA LA SOBERANÍA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL - V3 - 13/SEP/2018.

Actividad 9. Dinamizar el mercado de las plazas a partir de las fortalezas comerciales propias de cada plaza.
Salida / Producto y/o servicio: Plan de abastecimiento plazas de mercado.

Diseño de control. En el control actual, al revisar los 6 elementos del control (*responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia*). Se encontró que no se define para el Plan de Abastecimiento un responsable, la periodicidad, como se hace y como se manejaran las excepciones.

2) **Actividad de control analizada.** PO-017 GESTIÓN PARA LA SOBERANÍA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL - V3 - 13/SEP/2018

Actividad 13. Gestionar alianzas con entidades públicas y/o privadas para el posicionamiento de las plazas de mercado
Salida / Producto y/o servicio: Realizar acercamientos y alianzas con diferentes articulaciones para el desarrollo de las estrategias de posicionamiento de las plazas de mercado.

Diseño de control. En el control actual, al revisar los 6 elementos del control (*responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia*). Se encontró que no se define un responsable de realizar estas Alianzas y acercamientos, tampoco indica la periodicidad, el cómo se hacen estas alianzas y cómo se manejaran las excepciones.

Riesgo 8: **Falta de estrategias de mercadeo:** Falta de estrategias de mercadeo en precios, exhibición y ubicación que lleven a una mejor competitividad de las plazas de mercado frente a la competencia.

3) **Actividad de control analizada.** PR-128 MERCADEO Y COMERCIALIZACIÓN

Actividad 2: Diseñar un plan de actividades de acuerdo a las necesidades identificadas.
Actividad 3: Reunión para elaborar cronograma de intervención.

Actividad 5 5. Ejecutar cronograma de intervención de mercadeo y comercialización en las plazas de mercado.
Actividad 9: Retroalimentar el plan de actividades en el formato Bitácora informe mensual del profesional.
Actividad 10: Realizar informe de gestión de la semana.

Diseño de control. El procedimiento PR-128 y controles no se encuentran actualizados de acuerdo a como se realizan actualmente las actividades de mercadeo, por lo anterior se sugiere actualizarlo en el SIG de la Entidad, estableciendo los 6 elementos del control (responsable, periodicidad, propósito del control, como se hace, el manejo de las excepciones y su evidencia).

Normatividad o Criterio:

Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP, 2020.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión para la Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS
Procedimientos: MS-023 Manual De Recaudo Y Gestión De Cartera
PA06-PD-002 Gestión De Cartera

Ver **ANEXO 2 – MUESTRA PROCESO RECURSOS FINANCIEROS** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 10

GESTIÓN DEFICIENTE DE CARTERA

Responsable de las acciones de mejora: SAF

En las verificaciones realizadas conforme con el proceso llevado a cabo para la recuperación de la cartera, se evidenciaron faltas de gestión para su recuperación, lo que conllevó a que la cartera correspondiente a beneficiarios con contrato de uso y aprovechamiento económico con corte al 31 de mayo de 2021, mayor a 1.800 días por valor total de $2.639.865.142 se perdiera sin que la Entidad cuente con mecanismos disuasivos que conlleven a la recuperación de la cartera.

Existe una cartera entre 901 y 1.800 días correspondientes a beneficiarios con contrato de uso y aprovechamiento económico por valor total de $1.484.014.465, la cual se encuentra en riesgo de pérdida y las gestiones realizadas para su recuperación no presentan un comportamiento eficaz así:

a. Conforme con la muestra seleccionada correspondiente a la cartera con edades entre 901 y 1.800 días, respecto con 56 beneficiarios por valor total de $376.773.619, se pudo evidenciar gestiones para la recuperación de la cartera en 2 beneficiarios por valor total de $17.254.921, lo que traduce que conforme con la muestra seleccionada, la Entidad presenta gestiones para su recuperación en el 4.6% del valor total de la muestra. Ver **ANEXO 5.**

b. Relacionado con las edades de más de 1.800 días, conforme con la muestra seleccionada por valor total de $935.142.610 correspondientes a 45 beneficiarios, se pudo evidenciar gestiones para la recuperación de la cartera en 13 beneficiarios que presentan un valor total de $139.154.577, correspondientes al 15% del valor total de la muestra seleccionada. Ver **ANEXO 6.**

c. Conforme con la muestra seleccionada correspondiente a 65 beneficiarios por valor total de $1.857.064.328, relacionada con la cartera total de la Entidad, la cual incluye todas las edades, no se cuenta con los expedientes de 36 deudores por valor total de $1.471.014.676, correspondientes al 79% del valor total de la muestra seleccionada, de los cuales 25 son categorizados como deudores legalizados y 11 como ocupación indebida, según reporte de cartera emitido por la dependencia. Ver **ANEXO 7.**

d. Para el establecimiento del acuerdo de pago No. 1192181 celebrado con la señora Rubiano Huérfano Claudia Esperanza, con valor adeudado de $19.878.275, no se evidencia la garantía exigida por parte de la Entidad, toda vez que el acuerdo de pago supera los doce meses. Ver **ANEXO 8.**

e. No se evidencia el reporte en el boletín de deudores morosos del Estado a la Contaduría General de la Nación con corte a 31 de mayo de 2021, de seis (6) deudores los cuales presentan saldos en mora superiores a seis (6) meses por valor total de $119.922.361. Ver **ANEXO 9.**

La anterior situación se debe a la falta del establecimiento de controles que conlleven a la identificación oportuna y adecuada de la totalidad de los deudores de la Entidad con sus respectivos documentos exigibles, lo que podría ocasionar que no sea posible la recuperación de la cartera puesto que a la fecha no se tiene claridad realmente de cuál es la cartera con ocupación indebida y legalizada.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control para los procedimientos MS-023 Manual de Recaudo y Gestión de Cartera y PA06-PD-002 Gestión de Cartera se presenta de la siguiente manera:

PA06-PD-002 GESTIÓN DE CARTERA Actividad de control 2. Verificar reporte mensual. Verificar el reporte mensual de cartera de los beneficiarios y comerciantes que tienen deudas con más de 90 días de causadas para dar inicio al proceso de cobro persuasivo.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencia falla en el Procedimiento, es decir que no está descrito cómo se hace la actividad de control y las excepciones o desviaciones no se investigan y resuelven oportunamente.

Actividad de control 3. Incluir morosos en base de datos. Incluir en la base de datos de Cartera la información del usuario o comerciante para clasificarlos y priorizar la gestión de cobro persuasivo de acuerdo a la clasificación de cartera como grande, mediano o pequeño.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencian fallas en la Periodicidad, debido a que en el procedimiento no está descrito cada cuanto se debe hacer la revisión y en el Procedimiento puesto que no está descrito cómo se hace la actividad de control.

Valoración Comentarios del Auditado

Remite a modo de réplica la SAF:

> *"La Subdirección manifiesta que si se han realizado las gestiones de cobro persuasivo sobre la cartera de la Entidad, pero es importante mencionar que actualmente estamos en un proceso de organización de expedientes, lo cual involucra identificación y organización de documentos.*
> *Es por ello, que el grupo encargado de gestión de cartera de la SAF, se encuentra recopilando los soportes que demuestran la gestión persuasiva de cobro y serán remitidos como alcance al presente memorando."*

Análisis de la ACI: En el proceso de auditoría realizado no fueron entregados los documentos soportes con la finalidad de evidenciar las gestiones realizadas en el proceso de cobro persuasivo, el proceso de organización de expedientes es importante con la finalidad de identificar los beneficiarios morosos para su adecuado cobro, además, contribuye a que la información sea entregada de forma oportuna conforme con requerimientos internos o externos. Por lo anterior expuesto la observación se mantiene; tener en cuenta el trabajo que se encuentran adelantando para el establecimiento del plan de mejoramiento correspondiente.

Riesgo Asociado: Gestión inadecuada de recuperación de cartera por no atender los lineamientos institucionales. La cartera del Instituto para la Economía Social IPES,

puede incurrir en aumento debido a que el recaudo es inferior a lo facturado por no aplicar todas las acciones y herramientas dispuestas para la gestión en su recuperación.

Normatividad o Criterio:

Contaduría General de la Nación. *El Boletín de Deudores Morosos del Estado - BDME es la relación de las personas naturales y jurídicas que, a cualquier título, a una fecha de corte, tienen contraída una obligación con una entidad pública de cualquier orden o nivel, cuya cuantía supera los cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y más de seis (6) meses de mora, o que, habiendo suscrito un acuerdo de pago, lo haya incumplido.*
En virtud del parágrafo 3º del artículo 2º de la Ley 901 de 2004, y del numeral 5º del Art 2º de la Ley 1066 de 2006, todas las entidades públicas tienen la obligación de enviar a la Contaduría General de la Nación - CGN, el Boletín de Deudores Morosos del Estado - BDME, el cual debe transmitirse por el sistema CHIP, en los 10 primeros días de los meses de junio y de diciembre con fecha de corte 31 de mayo y 30 de noviembre respectivamente.

PA06-MN-001Manual de recaudo y gestión de cartera V2. 08/06/2021. 5.3.1 Norma aplicable. *Las normas que regulan los acuerdos de pago en el Estatuto Tributario son los Artículos 814 al 814-3. Las mismas establecen dos tipos de acuerdos o facilidades de pago: a) Igual o inferior a un (1) año: son aquellos que se conceden con un plazo inferior a un (1) año y sin necesidad de que el deudor otorgue garantías a favor de la entidad.*
b) Superior a un (1) año: son aquellos que se solicitan por más de un (1) año y hasta por cinco (5) años; siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya garantía tales como bienes para su embargo, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquier otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la entidad.
Además de los requisitos antes previstos, los acuerdos ordinarios deben proponer garantías que cubran por lo menos el ciento treinta por ciento (130%) del valor de la obligación.
El trámite de cualquier acuerdo de pago implica una petición formal al IPES por parte del deudor o del tercero que pretenda asumir sus obligaciones. La petición debe ser realizada en los formularios que para el efecto disponga la Subdirección Administrativa y Financiera SAF - cartera. Los formularios de petición deben incluir las correspondientes instrucciones para su manejo y un listado detallado de los anexos con que debe acompañarse cada solicitud.

5.3.2 Procedimiento. 5.3.2.1 Solicitud del acuerdo. *Se hará por medio de un formulario, el cual debe contener: a) Identificación plena del deudor y/o del tercero que pretenda asumir las obligaciones del mismo. b) Plazo solicitado y la forma de pago solicitados (en los términos del formulario respectivo). c) Garantías ofrecidas por el deudor o el tercero que pretenda asumir la deuda en los términos que más adelante se detallan por tipo de Acuerdo. d) Identificación de la(s) persona(s) que se ofrezcan como garantes de la obligación, acompañado de copia de la cédula de ciudadanía de personas que no se encuentren registradas en los sistemas informativos del IPES. e) La solicitud de acuerdo*

de pago debe ir acompañada del recibo o recibos de pago que demuestren un abono de mínimo el diez por ciento (10%) de las obligaciones insolutas, en los términos del Manual, los pagos del abono deben imputarse a obligaciones completas (mensualidades), no se aceptarán abonos parciales.

5.2.2.5 Reportes deudores morosos. *En los términos del numeral 5 del Artículo 2 de la Ley 1066 de 2006 y del parágrafo 3 del Art. 4 de la Ley 716 de 2001, conforme a la modificación hecha por el Art. 1 de la Ley 901 de 2004, compete a la Subdirección Administrativa y Financiera SAF - cartera, en representación de la entidad, reportar a la Contaduría General de la Nación los deudores morosos para el boletín de deudores del estado.*
El boletín de deudores morosos se elabora para aquellas obligaciones con más de (6) seis meses de antigüedad y con una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes.
Este documento deberá contener la identificación plena del deudor moroso y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma.

5.2.1.2 Títulos que prestan mérito ejecutivo a favor de la entidad
Prestarán mérito ejecutivo a favor de la Entidad para su cobro, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos: a) Contratos de uso administrativo y aprovechamiento económico regulado, arrendamiento y acuerdos de reubicación, suscritos con los respectivos usuarios, arrendatarios y/o comerciantes. El título se integrará con la respectiva acta de declaratoria de incumplimiento del contrato realizado por la Subdirección Jurídica y de Contratación. Lo anterior, en los términos del numeral 3 del Artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. b) Las garantías y cauciones prestadas a favor del IPES para afianzar el pago de las obligaciones del deudor, a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declare el incumplimiento de las obligaciones garantizadas, en los términos del numeral 4 del Artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Previo a la declaratoria de incumplimiento se debe realizar por el supervisor del contrato la identificación pormenorizada de las cargas incumplidas por el contratista. c) Los demás documentos en los que los deudores reconozcan la obligación, acompañados por el respectivo estado de cuenta emitido por la Subdirección Administrativa y Financiera SAF - Cartera, en los términos del numeral 5 del Artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. d) El IPES podrá cobrar todo documento en que conste una obligación clara, expresa y exigible; tales como, los enunciados los numerales 1 y 2 del Artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El procedimiento que se seguirá a los mismos es el establecido para los grandes deudores.

5.2.1.3 Verificación título ejecutivo
La deuda contenida en los documentos que soportan el cobro debe reunir los requisitos propios de un título ejecutivo, es decir que la obligación es clara, expresa y exigible. Si se trata de actos administrativos, deben encontrarse plenamente ejecutoriados. Un Acto

Administrativo se encuentra en firme una vez agotada la vía gubernativa. a) Obligación clara: Contiene todos los elementos de la relación jurídica inequívocamente señalados en el documento, a saber: naturaleza o concepto de la deuda, sujetos de la obligación: acreedor y deudor. b) Expresa: Contiene la suma líquida de dinero a cobrar, debidamente determinada, expresada en un valor exacto que no da lugar a ambigüedad. c) Exigible: No está sujeta a plazo o condición suspensiva para ser efectivo su cobro o de estarlo ya se cumplió y tratándose de actos administrativos, que estos no hayan perdido su fuerza ejecutoria.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Financieros – Gestión de Cartera, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Elaborar los expedientes físicos conforme con los deudores de la Entidad y dejar evidencia de las gestiones de cobro con la finalidad de identificar el estado de la cartera por cada deudor.

- Digitalizar la información de aquellos deudores y analizar la relación costo beneficio con la finalidad de establecer la posibilidad de tercerizar los procesos de cobro.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS
Procedimientos: PR-057 Acuerdo De Pago

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN RECURSOS FINANCIEROS** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 11

COBRO INDEBIDO Y SUSPENSIÓN INADECUADA DEL COBRO POR USO Y APROVECHAMIENTO ECONÓMICO

Responsable de las acciones de mejora: SAF - SESEC

En la realización de la auditoría al proceso Gestión de Recursos Financieros-Cartera, se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. El cobro indebido por concepto de uso y aprovechamiento económico por medio de los contratos 1700 de 2007, 335 de 2009 y 2826 de 2014, los cuales en su conjunto suman un valor total de $89.492.637, correspondientes al módulo 2415110250 de la plaza Santander, en dicho módulo funciona un parqueadero ubicado dentro de un predio que no pertenece a la Entidad.

Tabla 46. Cobro de lo no debido por un predio no administrado por el IPES en la PDM Santander

No. CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	VALOR FACTURADO	ESTADO DEL CONTRATO
1700	06 jun 2007	06 jun 2008	$9.306.841	Terminado
335	01 oct 2009		$62.752.356	En ejecución
2826	20 feb 2014	24 jul 2018	$16.866.640	Terminado
TOTALES			**$89.492.637**	

2. Se evidenció la suspensión del cobro por concepto de uso y aprovechamiento económico de 99 beneficiarios por valor total de $14.935.438 que representan el 15% del total de los beneficiarios de la resolución 011 de 2021, sin que exista documentación soporte la cual acredite que de manera voluntaria decidieron suspender las actividades comerciales dejando de lado lo establecido en dicha resolución.

Ver **ANEXO 10.**

La anterior situación se debe a la falta de certeza conforme con la administración o propiedad de los bienes del IPES y a la imposibilidad de cumplir con las normas internas de la organización atacando de manera directa el ambiente de control organizacional, que podría generar una inadecuada recuperación de la cartera, puesto que comerciantes que no suspendieron su actividad comercial pueden ser cobijados con la medida.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control para el procedimiento PR-057 ACUERDO DE PAGO se presenta de la siguiente manera.

- PR-057 ACUERDO DE PAGO. **Actividad 10**. Cargar el acuerdo de pago al sistema de información. Ingresar el acuerdo de pago al GOOBI y al ACCESS, diligenciando toda la información del comerciante o tercero solidario.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencia falla en el procedimiento debido a que no se establece cómo se debe realizar la actividad de control y las excepciones o desviaciones no se investigan y resuelven oportunamente.

- PR-057 ACUERDO DE PAGO. **Actividad 11**. Realizar seguimiento al acuerdo de pago. La Subdirección Administrativa y Financiera – Cartera hace la revisión mensual al cumplimiento de pago de los acuerdos concedidos, consultando las bases de datos de información existentes, donde reposa la información de pagos.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencia falla en el

procedimiento debido a que no se establece cómo se debe realizar la actividad de control y las excepciones o desviaciones no se investigan y resuelven oportunamente.

Valoración Comentarios del Auditado

El auditado no presenta replica conforme con la observación expuesta.

Riesgo Asociado: Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dadiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de modificar los estados de deuda de cartera: La captación ilegal por parte de servidores del IPES en contacto con los vendedores informales y comerciantes de plaza, como las presiones indebidas por parte de terceros y la alteración de información de cartera, pueden generar posibilidad de recibir o solicitar cualquier dadiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de modificar los estados de deuda de cartera.

Normatividad o Criterio:

Resolución 011 de 2021. Por la cual se establece como medida transitoria la suspensión temporal del cobro de las tarifas por el uso y aprovechamiento económico de comerciantes de plazas de mercado del Distrito Capital. Artículo primero. *Suspender temporalmente el cobro por concepto de uso y aprovechamiento económico de los espacios de plazas de mercado Distritales, administradas por el instituto para la economía social, IPES, para aquellos comerciantes que actualmente ejercen actividades comerciales dentro de las plazas de mercado ubicadas en las localidades sobre las cuales se adoptan medidas para conservar la seguridad, preservar el orden público, y mitigar el impacto causado por la pandemia de coronavirus SARS-Cov-2 (COVID 19), que limitan o restringen la circulación de personas y vehículos por vías y lugares públicos; listadas en los decretos Distritales 07 de 2021, 10 de 2021, y 18 de 2021 expedidos por la alcaldía de Bogotá, únicamente durante el período que duren dichas restricciones en los precitados decretos, o aquellos que los modifiquen, adicionen o reformen, siempre y cuando cumplan alguna de las siguientes particularidades:*

1. *Comerciantes cuya actividad económica no resulta esencial y no hace parte de las excepciones identificadas en el artículo 2 del decreto Distrital 007 de 2021 y el artículo 2 del decreto Distrital 010 de 2021 y decreto Distrital 18 de 2021; y por consiguiente se obliguen a suspender actividades comerciales durante el período que se mantengan las restricciones impuestas en la localidad en la cual se encuentre situada la plaza de mercado.*
2. *Comerciantes, quienes, por disposición médica o simplemente por prevenir riesgo de contagio, decidan suspender de manera voluntaria actividades comerciales durante el período que se mantengan las restricciones impuestas en la localidad en la cual se encuentre situada la plaza de mercado.*

Parágrafo. *Los comerciantes de plaza de mercado que, por disposiciones médicas, o simplemente por prevenir riesgo de contagio, decidan suspender actividades comerciales de manera voluntaria durante el período que se mantengan las restricciones impuestas en las localidades listadas en los decretos Distritales 07 de 2021, 10 de 2021, y 18 de 2021 expedidos por la Alcandía de Bogotá, deberán informar a la administración de la plaza a*

través de correo electrónico de la plaza o a través de radicación en el área de correspondencia del IPES, acerca de la decisión de suspender la actividad comercial, para efectos de realizar la suspensión de cobro.

Artículo segundo. *Suspender en cuota parte el pago por concepto de uso y aprovechamiento y se ordenará la causación para el pago de un 35% del valor que por uso y aprovechamiento que tenga asignado el espacio, local o puesto donde se comercialicen alimentos preparados servidos a la mesa, en plazas de mercado Distritales ubicadas en las localidades listadas en los Decretos Distritales 07 de 2021, 10 de 2021, y 18 de 2021, expedidos por la Alcaldía de Bogotá, sobre las cuales se impusieron restricciones.*
Parágrafo. *El informe de medición**,** se incorpora y hace parte de la presente resolución. La suspensión del cobro no dará lugar a causal de incumplimiento en los contratos de uso y aprovechamiento económico suscritos y en ejecución*

PR-057 ACUERDO DE PAGO. **Actividad 11**. Realizar seguimiento al acuerdo de pago. La Subdirección Administrativa y Financiera – Cartera hace la revisión mensual al cumplimiento de pago de los acuerdos concedidos, consultando las bases de datos de información existentes, donde reposa la información de pagos.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Financieros – Gestión de Cartera, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Realizar la totalidad de los planos de las plazas de mercado con la finalidad de determinar qué áreas no son administradas por el IPES.

- Conforme con los planos realizados se actualizarán las bases y se identificarán los locales que no pertenecen a la Entidad lo que contribuirá a la realización de cobros sin infringir las normas estatales vigentes.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS
Procedimientos: MS-022 Manual De Políticas De Operación Contable-Cuentas Por Cobrar

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN RECURSOS FINANCIEROS** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 12

DEFICIENCIAS EN EL RECONOCIMIENTO DE INGRESOS POR USO Y APROVECHAMIENTO ECONÓMICO

Responsable de las acciones de mejora: SAF-SESEC-SDAE

En el proceso de auditoría adelantado, se evidenció que la Entidad no cuenta con una base de datos unificada, con la cual se puedan calcular las tarifas por uso y aprovechamiento económico de los módulos de las plazas de mercado, toda vez que la variable metro cuadrado no presenta consistencia conforme con el cálculo de los metros cuadrados de los planos y los metros cuadrados de la base certificada de las plazas de mercado, presentando en algunos casos una sobreestimación y/o subestimación de los valores facturados por dicho concepto así:

1. De los 3.624 módulos existentes en las plazas de mercado, para el cálculo de la tarifa se presentan diferencias en 2.440 que corresponden al 67% de la totalidad de módulos, conforme con la variable metro cuadrado (módulos ocupados y disponibles).

2. Al validar los módulos conforme con los planos de las plazas mercado, se pudo evidenciar que 156 módulos no se encuentran relacionados en la base de datos certificada.

3. Se evidenció que no se presentan diferencias para el cálculo de la tarifa por uso y aprovechamiento en 357 módulos, los cuales representan el 9.8% del total de módulos existentes en las plazas de mercado.

4. Se presentó una subestimación de los valores facturados por uso y aprovechamiento económico en 789 módulos ocupados por valor total de $497.044.199 y una sobreestimación en 1.048 módulos ocupados por valor total de $265.006.603, lo que traduce que la Entidad ha dejado de facturar $232.037.596 por concepto de uso y aprovechamiento económico de los espacios de las plazas de mercado Distritales.

Tabla 47. Diferencias en el cálculo del tarifario
En pesos colombianos

Plaza De Mercado	Subestimación	Sobrestimación	Diferencia
DOCE DE OCTUBRE	51.041.740	(4.401.386)	46.640.354
FONTIBÓN	23.700.091	(23.765.931)	(65.840)
KENNEDY	20.238.174	(3.674.503)	16.563.671
LA PERSEVERANCIA	4.454.182	(6.703.865)	(2.249.683)
LAS CRUCES	1.066.117	(1.986.609)	(920.492)
LAS FERIAS	83.947.087	(25.077.622)	58.869.465
QUIRIGUA	9.914.893	(10.470.918)	(556.025)
RESTREPO	174.151.319	(66.325.836)	107.825.483
SAMPER MENDOZA	2.749.596	(1.837.136)	912.460
SAN BENITO	9.747.287	(1.549.940)	8.197.347
SAN CARLOS	4.260.783	(89.227)	4.171.556
SIETE DE AGOSTO	50.761.098	(78.245.978)	(27.484.880)
TRINIDAD GALÁN	55.371.974	(10.397.056)	44.974.918
VIENTE DE JULIO	5.639.858	(30.480.596)	(24.840.738)
TOTAL	**497.044.199**	**(265.006.603)**	**232.037.596**

Ver **ANEXO 11.**

La anterior situación se debe a la falta de control para la aplicación de los criterios existentes, conforme con las variables que se deben tener en cuenta para el cálculo de las tarifas por el uso y aprovechamiento económico de los espacios de las plazas de mercado, situación que podría ocasionar incertidumbre respecto a la Valoración de la cuenta contable de ingresos.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control para el MS-022 MANUAL DE POLÍTICAS DE OPERACIÓN CONTABLE-CUENTAS POR COBRAR se presenta de la siguiente manera. MS 022 Manual de políticas de operación contable. Establecido en la política de Cuentas por Cobrar. Asegurar que los saldos de cuentas por cobrar sean derechos ciertos, determinados en forma razonable y valuados a su valor neto de recuperación.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencia falla en el procedimiento debido a que no se establece cómo se debe realizar la actividad de control y las excepciones o desviaciones no se investigan y resuelven oportunamente.

MS 022 Manual de políticas de operación contable. Establecido en la Política de Cuentas por cobrar: Asegurar que se reconozcan contablemente todos los derechos a favor del IPES por los valores establecidos en los contratos u otras determinaciones gubernamentales.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencia falla en el procedimiento debido a que no se establece cómo se debe realizar la actividad de control y las excepciones o desviaciones no se investigan y resuelven oportunamente.

Valoración Comentarios del Auditado

El auditado no presenta replica conforme con la observación expuesta.

Riesgo Asociado: Deficiencia en la caracterización de derechos y obligaciones del IPES. Deficiencia en la caracterización de derechos y obligaciones del IPES asociadas a la Política de Cuentas por Cobrar y a la Política de Ingresos.

Normatividad o Criterio:

Resolución 391 de 2018. Por la cual se adopta la metodología para la definición de tarifas de las alternativas de generación de ingresos y plazas de mercado Distritales a cargo del Instituto para la Economía Social-IPES. 4.1.3. Modelo tarifario para plazas de mercado. *Teniendo en cuenta el análisis presentado en el anexo técnico**,** la*

ecuación propuesta para el cálculo de la tarifa que pagarán los puntos de venta en las plazas de mercado es la siguiente:

VRM= (m2 * CMOi * SMMLV) (1+ (Σ βo Xi))

***VRM**: Valor de la retribución mensual.*
***m2**: Área que ocupa el punto de venta medida en metros cuadrados.*
***CMOi:** Valor del costo de mantenimiento y operación por metro cuadrado, diferenciado por categoría en plaza así:*

- *Plaza tipo A: CMO igual a 0,037634 SMMLV de 2018.*
- *Plaza tipo B: CMO igual a 0,022204 SMMLV de 2018.*
- *Plaza tipo C: CMO igual a 0,013548 SMMLV de 2018.*
- *Plaza tipo D: CMO igual a 0,005645 SMMLV de 2018.*

***Xi:** Matriz de variables.*

- *Ubicación.*
- *Actividad.*
- *Tipo de plaza.*
- *Tipo de espacio.*

***βo:** Matriz de parámetros representados por:*

- ***β1:** Parámetro de variable "ubicación"*
- ***β2:** Parámetro de variable "actividad"*
- ***β3:** Parámetro de variable "tipo de plaza"*
- ***β4:** Parámetro de variable "tipo de espacio"*

El valor de referencia CMO, expresado en SMMLV, sólo aplica para la primera vez que se calcula la tarifa. Los ajustes periódicos a estas tarifas, una vez calculadas, se realizarán de acuerdo a la variación del índice de precios al consumidor (IPC).

Resolución 294 de 2020. ***Por la cual se modifica la resolución 391 de 2018 en lo relacionado con la metodología para la definición de tarifas de las plazas de mercado a cargo del Instituto para la Economía Social-IPES. 4.1.5. Modelo tarifario general para plazas de mercado.*** *Teniendo en cuenta el análisis presentado en el anexo técnico**,** la ecuación propuesta para el cálculo de la tarifa que pagarán los puntos de venta en las plazas de mercado es la siguiente:*

VRM= (m2 * CMOi * SMMLV) (1+ (Σ βo Xi))

***VRM**: Valor de la retribución mensual.*
***m2**: Área que ocupa el punto de venta medida en metros cuadrados.*
***CMOi:** Valor del costo de mantenimiento y operación por metro cuadrado, diferenciado por categoría en plaza así:*

- *Plaza tipo AA: CMO igual a 0,058826 SMMLV*
- *Plaza tipo A: CMO igual a 0,037634 SMMLV*
- *Plaza tipo B: CMO igual a 0,022204 SMMLV*
- *Plaza tipo C: CMO igual a 0,013548 SMMLV*
- *Plaza tipo D: CMO igual a 0,005645 SMMLV*

Xi: *Matriz de variables.*

- *Ubicación.*
- *Actividad.*
- *Tipo de plaza.*
- *Tipo de espacio.*

βo: *Matriz de parámetros representados por:*

- ***β1:*** *Parámetro de variable "ubicación"*
- ***β2:*** *Parámetro de variable "actividad"*
- ***β3:*** *Parámetro de variable "tipo de plaza"*
- ***β4:*** *Parámetro de variable "tipo de espacio"*

El valor de referencia CMO, está expresado en SMMLV. Los ajustes periódicos a estas tarifas, una vez calculadas, se realizarán de acuerdo a la variación del salario mínimo mensual legal vigente (SMMV).

MS 022 Manual de políticas de operación contable. Establecido en la Política de Cuentas por cobrar: Asegurar que se reconozcan contablemente todos los derechos a favor del IPES por los valores establecidos en los contratos u otras determinaciones gubernamentales.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Financieros – Gestión de Cartera, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Realizar la totalidad de los planos de las plazas de mercado y conforme con los metros cuadrados establecidos en ellos y utilizar los metros cuadrados como uno de los criterios determinantes para el cálculo de las tarifas por uso y aprovechamiento económico.

- Actualizar las bases certificadas utilizadas en las plazas de mercado para el cálculo de las tarifas por uso y aprovechamiento económico, con la finalidad de que exista paridad en los metros cuadrados de los planos y las bases certificadas para un cálculo adecuado.

Connotación: Administrativa.

No: 13

DEFICIENCIAS EN EL DISEÑO DE CONTROL DEL PROCESO DE GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

Responsable de las acciones de mejora: SAF

Se evidenciaron deficiencias en el diseño de los controles establecidos en los diferentes procedimientos del Proceso de Gestión de Recursos Físicos que se encuentran en el SIG, los cuales deben servir para mitigar las causas que hacen que los riesgos se materialicen y su estructuración debe ajustarse a los parámetros establecidos en la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP (2020), así:

RIESGO 5. Sobrestimación y/o subestimación del valor monetario de los hechos económicos.

1) **Actividad de control del MS 022 Manual de políticas de operación contable. Establecido en la Política de Cuentas por cobrar:** Asegurar que los intereses generados en los acuerdos de pago se calculen con la periodicidad definida y las tasas establecidas por la Superintendencia Financiera.

Diseño de control. Se evidencia falla en el responsable puesto que no establece quien debe realizar las validaciones del cálculo de los intereses, en el procedimiento puesto que no se especifica cómo deben realizarse las validaciones y no se investigan y resuelven oportunamente las excepciones o desviaciones.

2) **Actividad de control del MS 022 Manual de políticas de operación contable. Establecido en la Política de Cuentas por cobrar**. Detener el cobro una vez se conozca la novedad por abandono o entrega del espacio.

Diseño de control. Se evidencia falla en el responsable puesto que no establece quien debe realizar las validaciones del cálculo de los intereses, en el procedimiento puesto que no se especifica cómo deben realizarse las validaciones y no se investigan y resuelven oportunamente las excepciones o desviaciones.

Proceso: GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS
Procedimientos: PR-066 Toma Física De Inventario De Bienes Muebles E Inmuebles

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN RECURSOS FÍSICOS** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 14

FALTA DE BIENES EN LA ENTIDAD

Responsable de las acciones de mejora: SAF

En la realización de tomas físicas de inventario de bienes llevada a cabo en las plazas de mercado del 08 al 21 de julio de 2021, de acuerdo a la muestra seleccionada por valor total de $1.794.718.890 que corresponde al 58% del valor total del inventario asignado a las plazas de mercado con corte a 31 de mayo de 2021 y conforme con 706 bienes que corresponden al 11% del total de bienes asignados a las plazas de mercado, se evidencia la siguiente situación.

Se evidenció un faltante de 17 bienes muebles por $27.531.492 equivalentes al 1,5% del valor total de los bienes de la muestra, sin que se justifique la situación descrita ni se haya aportado evidencia de la gestión respecto al registro de cuentas en responsabilidad, reposición de bienes y/o reclamaciones ante la póliza de seguro así:

Tabla 48. Faltantes en toma física de inventarios

LUGAR TOMA FÍSICA	BIENES FALTANTES	VALOR TOTAL
PDM 12 DE OCTUBRE	1	$1.574.120
PDM LA PERSEVERANCIA	2	$3.148.240
PDM EL CARMEN	1	$2.724.281
PDM KENNEDY	1	$2.273.736
PDM FONTIBÓN	11	$16.165.985
PDM 20 DE JULIO	1	$ 1.645.129
TOTALES	**17**	**$27.531.492**

Ver **ANEXO 12.**

Lo anterior, se debe a las deficiencias de control de los inventarios de la Entidad mediante la realización de tomas físicas periódicas de inventarios que no ha entregado resultados totales en las últimas 3 vigencias (2018-2019-2020) y a la fecha del alcance de la auditoría (31 mayo 2021), por lo que a la fecha se desconoce el valor de la pérdida total de elementos, las gestiones adelantadas por la SAF para la recuperación de los elementos, lo que ocasiona la desactualización del valor del inventario de elementos que se concilia con la contabilidad, sobrecostos en la adquisición de pólizas, así como que no se identifiquen responsables de faltantes de bienes y con ello la falta de iniciación de procesos disciplinarios, fiscales etc.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control para el PR-066 TOMA FÍSICA DE INVENTARIO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES se presenta de la siguiente manera.

Actividad de control 14: Elaborar los requerimientos de faltantes: Elaborar mediante memorando (FO-069) los requerimientos a los cuentadantes a quienes se les evidencio faltantes. Siguiendo el procedimiento e instructivo de bajas respectivo. Posteriormente a ello deberán reponer el bien y el Almacén recibir el bien en reposición, siguiendo el procedimiento respectivo.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencian fallas en la Periodicidad, Manejo de las Excepciones o Desviaciones y en la Evidencia de la Ejecución del Control.

Valoración Comentarios del Auditado

Manifiesta la SAF:

> *"La Subdirección manifiesta que, una vez revisados los bienes relacionados por la ACI en la observación, los mismos no hacen falta, solo que se encuentran ubicados en otras instalaciones del IPES, tal y como se evidencia en el archivo Excel anexo. Por lo anteriormente expuesto, se solicita respetuosamente retirar la observación."*

Análisis de la ACI: Los bienes de la Entidad deben estar debidamente identificados e individualizados, de tal manera que facilite el acceso a ellos en las tomas físicas de inventarios. En las tomas físicas de inventario realizadas del 8 al 21 de julio de 2021 en las 19 plazas de mercado, no se pudieron ubicar los bienes relacionados como faltantes; las tomas físicas se realizaron en la totalidad de las plazas de mercado y en ellas no se evidenciaron bienes como sobrantes. Por lo tanto, se mantiene la observación y se solicita el establecimiento de un plan de mejoramiento para cerrar las brechas de control y recuperar los recursos faltantes con los cuentadantes.

Riesgo Asociado: Pérdida y hurto de bienes muebles e inmuebles de la entidad. Aspectos asociados a la falta de controles en el registro y seguimiento a los inventarios de la entidad, recepción de bienes por parte del instituto, salida de bienes y movimientos de almacén.

Normatividad o Criterio:

Resolución 001 de 2019 Por la cual se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes en las Entidades de Gobierno Distritales. 4.2. Toma Física de Bienes. *Es la verificación física de los bienes o elementos en los almacenes, bodegas, depósitos, áreas, dependencias a cargo de servidores públicos, terceros, usuarios, entre otros, con el fin de confrontar y conciliar las existencias reales contra los registros de las bases de datos del Área de Gestión de Bienes o quien haga sus veces y el área contable. Es necesario resaltar que las tomas físicas se realizan con el fin de comprobar la existencia, clasificar, analizar y evaluar el estado de los bienes y su resultado puede ser parte de los insumos de información para evaluar las vidas útiles y el deterioro de estos, contar con el registro oportuno y permanente de los elementos que conforman el patrimonio de los Entes y Entidades, de acuerdo con las normas vigentes en lo referente a las operaciones que afectan el manejo y control de los bienes.*

PR-066 TOMA FÍSICA DE INVENTARIO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES: 6.1. Reconocimiento de las Responsabilidades. *Un proceso de responsabilidad para funcionarios o particulares que administren o manejen fondos o bienes públicos, se inicia cuando por acción u omisión y en forma dolosa o culposa se cause daño al patrimonio del Estado, y culmina con el fallo de la autoridad competente. Inicialmente su reconocimiento se refleja como una Responsabilidad interna en el área donde se originó el hecho, caso en el cual el presunto responsable puede restituir el bien o los fondos objeto del faltante y como consecuencia: se puede dar por terminado el proceso, o a pesar de la reposición, se puede trasladar a otras dependencias o autoridades, como: Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces, Órganos de control como Contraloría, Personería,*

Veeduría, Procuraduría, etc., o a la Jurisdicción Ordinaria, para lo de su competencia, caso en el cual se debe reclasificar como una Responsabilidad ante autoridad competente. Procedimiento PR-066 Toma física de inventario de bienes muebles e inmuebles versión 04 del 06/12/2020. Actividad 2. Elaborar en el formato Bitácora el programa anual de Inventarios y remitirlo al (la) subdirector(a) Administrativo(a) y Financiero(a) para su aprobación. // Actividad 5. Enviar a la Dirección General, a las Subdirecciones, a la Oficinas Asesora de Comunicaciones y a la Asesoría de Control Interno mediante Memorando, el programa anual de inventarios, la metodología que se va a utilizar y las instrucciones generales y específicas para la realización del inventario o toma física. // Actividad 6. Definir los recursos humanos, económicos, tecnológicos, y logísticos, que sean necesarios para la realización del inventario. Designar a los funcionarios del almacén que realizarán la toma física de inventarios. Generar en GOOBI, e imprimir reportes de inventarios: por cuentadante, por área y por tipo de bien, para realizar la verificación durante la toma del inventario. // Actividad 7. Ordenar físicamente los bienes, alistar, verificar, limpiar, despejar los pasillos y determinar el estado de los bienes a su cargo, y prepararse para la realización del inventario buscando que dicho ordenamiento contribuya y facilite el conteo físico. // Actividad 8. Efectuar el conteo, registrando la información en la planilla diseñada para tal fin y marcando con distintivos los bienes o áreas inventariadas. Verificar que los bienes evidenciados físicamente correspondan a la información registrada en los reportes de inventarios, detallando aspectos como: número de placa, serie, marca, modelo, descripción de características técnicas, y estado del bien. Igualmente, adherir las placas a los bienes que no las tengan, y obtener las firmas de los participantes, en el formato Acta de Reunión. // Actividad 9. Cotejar la información recogida en el proceso de toma física, con la registrada en los reportes GOOBI de inventario, de acuerdo con la dependencia, funcionario, contratista o tercero y contra lo registrado en contabilidad, estableciendo las cantidades y montos de las diferencias que pueden resultar en sobrantes y faltantes. A los elementos en los cuales se encuentren diferencias se les efectuará un conteo de verificación, con el fin de determinar en forma definitiva, los faltantes y sobrantes reales. Se marcará con otro distintivo las áreas o bienes verificados. Elaborar informe preliminar de la toma física de inventario, el cual incluye la lista de bienes faltantes y sobrantes. // Actividad 16. Elaborar el informe presentando la cantidad y valor total de los bienes inventariados, faltantes, sobrantes, inservibles u obsoletos, sin placa de inventarios, resultantes de la toma física. Y anexar la relación detallada por los cuentadantes que fueron objeto de la toma física discriminando el estado de su inventario, si presenta sobrantes y faltantes. Entregar a la Subdirección Administrativa y Financiera y Oficina asesora de Control Interno, firmado y aprobado por el Almacenista General del IPES. Elaborar listado de los bienes que potencialmente se van a dar de baja, con el fin de presentarlo ante el Comité de Inventarios, para la toma de la decisión sobre la baja. Aprobar y presentar el informe consolidado definitivo del proceso al Comité de inventarios. Y generar las copias para Almacén, Subdirección Administrativa y Financiera, y Oficina Asesora de Control Interno.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Físicos - Almacén, en el flujo de actividades del procedimiento, con la

inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Planear la toma física de manera anual mínimamente.

- Establecer un cronograma de trabajo y un protocolo para la realización de la toma física de inventarios.
- Generar un reporte del sistema de información Goobi a verificar, hacer la comparación de las existencias, y registrar en el sistema los ajustes por faltantes y sobrantes y como producto final generar el Informe Final.

- Realizar la totalidad de la toma física de inventario de los bienes muebles e inmuebles de la Entidad con la finalidad de identificarlos, determinar la totalidad de bienes faltantes y llevar un control de ellos.

- Efectuar las reclamaciones a pólizas de seguro y/o cuentas en responsabilidad de los cuentadantes, así como adelantar las investigaciones disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.

- Crear las cuentas en responsabilidad fiscal en las cuentas de orden contable, para control de las reclamaciones a los cuentadantes.

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

No: 15

DEFICIENCIAS EN EL ALMACENAMIENTO Y CONTROL DE BIENES

Responsable de las acciones de mejora: SAF

En las verificaciones físicas realizadas en los lugares de almacenamiento de la Entidad, se pudo evidenciar lo siguiente:

Bodega de la 38.

- No cuenta con estantes de almacenamiento.
- La ubicación de los bienes no permite verificación física y traslado de los bienes.
- Existen cajas arrumadas en el suelo.
- Los pasillos y áreas de tránsito no se encuentran despejados
- No se considera la clasificación y grupos para la organización de los bienes en la bodega.

Imagen 1. Condiciones físicas del Almacén – Bodega de La 38

Esta situación ya había sido señalada por la Asesoría de Control Interno, de manera reiterada en los informes de auditoría interna radicados 00110-817-006678 de 23 de julio de 2019, 00110- 817-011535 de 18 de noviembre de 2019, 00110-817-000743 de 24 de enero de 2020 y 00110-817-003246 del 01-junio 2021.

La situación antes descrita se da debido a que actualmente la Entidad no cuenta con un instructivo de almacenamiento de bienes, lo que podría ocasionar accidentes dentro de las bodegas, así como una posible connotación disciplinaria por reiteración del hallazgo.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control para el PR-066 TOMA FÍSICA DE INVENTARIO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES se presenta de la siguiente manera:

Actividad de control 7: Preparar el área de inventario: Ordenar físicamente los bienes, alistar, verificar, limpiar, despejar los pasillos, y determinar el estado de los bienes a su cargo y prepararse para la realización del inventario buscando que dicho ordenamiento contribuya y facilite el conteo físico.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencian fallas en la Periodicidad puesto que no es claro dentro del procedimiento cada cuanto se debe verificar el orden físicamente de los bienes (Debe ser permanente), no se investigan y resuelven las Excepciones o Desviaciones oportunamente y no se presenta evidencia de la ejecución del control.

Valoración Comentarios del Auditado

El auditado no presenta replica conforme con la observación expuesta.

Riesgo Asociado: Deterioro o pérdida de los bienes por deficiencias en su almacenamiento. Los bienes se encuentran arrumados, no son colocados en estantes clasificados de forma alfanumérica. Concentración de gran volumen de elementos y bienes de inventario.

Normatividad o Criterio:

Resolución 001 de 2019 Por la cual se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes en las Entidades de Gobierno Distritales. 4.1.1 Los bienes en almacén y bodega. *Se recomienda que el encargado del Almacén y Bodega verifique, los siguientes aspectos:*

✓*Que las bodegas o sitios de almacenamiento sean adecuados, estén en buen estado y en condiciones de aseo e higiene, con el fin de evitar situaciones que lleven al deterioro, daño, y perjuicio de los bienes.*

✓*Que los bienes estén asegurados y cuenten con sus respectivas pólizas, de acuerdo con el tipo y naturaleza del bien, atendiendo las políticas de aseguramiento del Ente y Entidad.*

✓*Que los bienes que se encuentren en Almacén y Bodega sean entregados de manera oportuna a los servidores públicos o áreas que los requieren, para garantizar que se suplan las necesidades por las cuales se adquirieron y se evite el deterioro de estos.*

PR-066 TOMA FÍSICA DE INVENTARIO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES V 4 DE 06/12/2020. Actividad 7. *Ordenar físicamente los bienes, alistar, verificar, limpiar, despejar los pasillos y determinar el estado de los bienes a su cargo, y prepararse para la realización del inventario buscando que dicho ordenamiento contribuya y facilite el conteo físico.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Físicos - Almacén, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Para el almacenamiento de bienes en bodega utilizar estantes con la finalidad de evitar el deterioro de ellos, organizar la bodega para que facilite el paso y poder identificar los bienes, demarcar los bienes.

- Adecuar físicamente las bodegas a las normas de seguridad y salud en el trabajo.

- Elaborar un instructivo de Almacenamiento en la Entidad de forma que se busque la preservación y conservación de los bienes del Instituto en óptimas condiciones

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

No: 16

DEFICIENCIAS DE PLANEACIÓN PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES

Responsable de las acciones de mejora: SAF

Se evidenció la existencia de bienes en bodega por valor total de $ 1.165.102.506 correspondientes a 644 unidades, adquiridas entre las vigencias 2007 y 2020 que a 31-may-2021 no habían salido al servicio.

Tabla 49. Existencias de vigencias anteriores

VIGENCIA	VALOR DE BIENES
2007	$271.308.924
2008	$122.685.125
2009	$16.825.250
2010	$45.416.200
2011	$6.780.442
2012	$3.079.974
2013	$25.795.799
2014	$14.119.499
2015	$43.737.418
2016	$25.280.272
2017	$44.512.828
2018	$507.773.170
2019	$36.556.024
2020	$1.231.578
VALOR TOTAL	**$1.165.102.506**

Ver **ANEXO 13.**

Lo anterior demuestra una inadecuada planeación para la adquisición de bienes lo que podría ocasionar un detrimento patrimonial por compras que no obedecen a una necesidad real en la Entidad para el cumplimiento de sus metas misionales.

La Asesoría de Control Interno ya se ha manifestado conforme con esta situación en el informe de auditoría interna con radicado IPES 00110-817-003246 del 01-jun-2021.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control para el PR-066 TOMA FÍSICA DE INVENTARIO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES se presenta de la siguiente manera.

Actividad de control 8. Efectuar el conteo, registrando la información en la planilla diseñada para tal fin y marcando con distintivos los bienes o áreas inventariadas.

Verificar que los bienes evidenciados físicamente correspondan a la información registrada en los reportes de inventarios, detallando aspectos como: número de placa, serie, marca, modelo, descripción de características técnicas, y estado del bien.
Igualmente, adherir las placas a los bienes que no las tengan, y obtener las firmas de los participantes, en el formato Acta de Reunión.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencian fallas en la periodicidad, puesto que en el procedimiento no se determina las veces en la vigencia que debe realizarse la toma física y por ende evidenciar los bienes que se encuentran por largos períodos almacenados.

Valoración de Comentarios del Auditado

Manifiesta la SAF:

> *"Una vez revisados los argumentos expuestos por la ACI, la Subdirección manifiesta que las deficiencias de planeación en el proceso de Gestión de Recursos Físicos no pueden estar asociadas a: "(…) inadecuada planeación para la adquisición de bienes lo que podría ocasionar un detrimento patrimonial por compras que no obedecen a una necesidad real en la Entidad para el cumplimiento de sus metas misionales" (página 96).*
> *Lo anterior debido a que el objetivo del proceso es garantizar la correcta custodia y salvaguarda de los bienes del IPES, y por lo tanto si se llegara a identificar que la Entidad realizó alguna adquisición superior a las necesidades, dicho aspecto no corresponde al Almacén sino a la dependencia o área que ejecutó la adquisición.*
> *Por lo expuesto anteriormente expuesto, y reiterando esta solicitud que fue realizada en réplica anterior, solicitamos que esta observación se suprima del proceso de Gestión de Recursos Físicos, puesto que no es de nuestra competencia"*

Análisis de la ACI: Las Entidades no adquieren bienes para mantenerlos almacenados y teniendo como base lo establecido en la resolución 001 de 2019 Por la cual se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes en las Entidades de Gobierno Distritales": "*3.2.1.3.1. Preparación, aprobación y ejecución del Plan Anual de Adquisiciones. La preparación del Plan Anual de Adquisiciones se realiza durante la vigencia anterior en el que se ejecuta, como un ejercicio paralelo a la preparación del Anteproyecto de Presupuesto de los Entes y Entidades."*

Para garantizar una buena preparación, aprobación y ejecución del Plan de Compras es importante tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

✓ Evaluar la ejecución del Plan Anual de Adquisiciones de la vigencia anterior, para realizar análisis respecto a lo programado y retroalimentar el nuevo proceso de

planeación. Es útil analizar, por ejemplo, los consumos históricos, los precios de compra de los bienes en el periodo anterior, oportunidad de entrega y calidad de los bienes.

✓ Estimar los posibles saldos de cada tipo de elemento que se tiene al comienzo de la vigencia que se está planeando, con el objeto de ajustar las cantidades a las necesidades reales para el periodo que viene.

✓ Definir los límites de gasto por área, considerando que los recursos económicos para la adquisición de bienes son escasos y atendiendo las políticas de austeridad del gasto.

Por lo anterior se mantiene la observación y se solicita la coordinación de un plan de mejoramiento para la entrega en servicio de los elementos de almacén.

Riesgo Asociado: Administración y custodia inadecuada de los inventarios de la entidad. Este riesgo está asociado con la no administración, custodia y control de los elementos de propiedad, planta y equipo, bienes inmuebles y muebles de uso público e históricos y culturales, de tal manera que la entidad no pueda tener una información veraz que pueda consultarse, manejarse y analizarse de manera adecuada.

Normatividad o Criterio:

Resolución 001 de 2019 Por la cual se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes en las Entidades de Gobierno Distritales. 3.2.11. Proceso de Planeación en la Adquisición de Bienes. *La adquisición de bienes es producto de un ejercicio consciente y consistente de planeación y previsión en los Entes y Entidades. Una buena planeación de las compras es consecuencia de una revisión de los planes institucionales existentes, bien se llamen planes estratégicos, planes de gestión o planes operativos, pues estos constituyen el marco que orienta la gestión y la identificación de las necesidades en materia de bienes y recursos. Las normas de planeación y de control en el sector público exigen que las instituciones públicas definan planes y programas para el desarrollo de sus objetivos misionales, dichos planes son elaborados con la participación de los servidores públicos y aprobados por las máximas instancias de Dirección de los Entes y Entidades.* **3.2.1.3.1. Preparación, aprobación y ejecución del Plan Anual de Adquisiciones**. *La preparación del Plan Anual de Adquisiciones se realiza durante la vigencia anterior en el que se ejecuta, como un ejercicio paralelo a la preparación del Anteproyecto de Presupuesto de los Entes y Entidades. Para garantizar una buena preparación, aprobación y ejecución del Plan de Compras es importante tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: ✓ Evaluar la ejecución del Plan Anual de Adquisiciones de la vigencia anterior, para realizar análisis respecto a lo programado y retroalimentar el nuevo proceso de planeación. Es útil analizar, por ejemplo, los consumos históricos, los precios de compra de los bienes en el periodo anterior, oportunidad de entrega y calidad de los bienes.*

✓ Estimar los posibles saldos de cada tipo de elemento que se tiene al comienzo de la vigencia que se está planeando, con el objeto de ajustar las cantidades a las necesidades reales para el periodo que viene.

✓ Definir los límites de gasto por área, considerando que los recursos económicos para la adquisición de bienes son escasos y atendiendo las políticas de austeridad del gasto.

✓Se requiere que las áreas de presupuesto de los Entes y Entidades tengan claras las fuentes para la compra de los elementos y servicios. Para ello, se determina si los recursos proceden del presupuesto de funcionamiento (gastos generales para la adquisición de bienes y servicios, por ejemplo) o son recursos de los proyectos de inversión.

✓Validar y someter para aprobación el plan de compras ante la instancia decisoria de los Entes y Entidades.

✓Incluir el valor del plan de compras en el presupuesto de la nueva vigencia. Se registra el valor del Plan Anual de Adquisiciones en los rubros correspondientes del proyecto de presupuesto para la nueva vigencia. De esta manera, se garantizan los recursos para la adquisición de los elementos.

✓Ejecutar y hacer seguimiento al Plan de Compras aprobado, con el objeto de hacer que efectivamente cumpla los fines para los cuales fue concebido.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Físicos - Almacén, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- En coordinación con las áreas misionales entregar a los beneficiarios de los programas para el fortalecimiento económico, los bienes que se encuentran en bodega con la finalidad de que las compras de bienes realizadas estén cumpliendo con el fin para el cual fueron adquiridos.

- Realizar los procesos de compras de la Entidad, teniendo presente la disposición de bienes en el almacén con la finalidad de hacer ajustes conforme a las cantidades de bienes requeridas para el cumplimiento del cometido estatal.

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

Proceso: GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS
Procedimientos: MS-018 Manual De Mantenimiento Cuatrienio De La Infraestructura Del IPES Plazas Distritales De Mercado

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN RECURSOS FÍSICOS** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 17

FALTA DE MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EN PLAZAS DE MERCADO

Responsable de las acciones de mejora: SDAE

En las verificaciones físicas realizadas en el proceso de auditoría adelantado, se pudo evidenciar afectaciones en la infraestructura física de plazas de mercado así:

PDM San Benito:

- Existen locales que quedaron inconclusos, no presentan techo, se encuentran en obra gris.
- Las paredes de la oficina administrativa presentan humedad.
- El techo de la plaza de mercado presenta agujeros.
- Cuenta con locales en los cuales el techo puede caerse.
- Cables de tomas corrientes al aire libre y tomas corrientes oxidadas.

PDM Santander: La plaza de mercado Santander fue intervenida mediante contrato 469 de 2019, sin embargo, las adecuaciones quedaron inconclusas así:

- Los cables eléctricos quedaron sueltos, presentando incertidumbre sobre posibles daños por la ocurrencia de incendios.
- La infraestructura se encuentra en obra gris.
- Los locales quedaron inconclusos.
- El piso se encuentra dañado a causa de la intervención inconclusa.

Esta situación ha causado que la plaza de mercado se encuentre prácticamente vacía por la imposibilidad para la asignación de locales y el descontento de los comerciantes por la situación estructural de la plaza.

PDM Siete de Agosto: El 04 jun 2021 Salud Pública de la alcaldía de Bogotá cerró la sala de reuniones de la administración de la plaza de mercado como una medida sanitaria de seguridad por riesgo de caída, debido a que el piso se encuentra con fisuras, frágil y las paredes presentan humedad.

PDM La Perseverancia:

- Locales se encuentran destechados.
- Locales presentan el techo roto y con riesgo de caída.
- Las paredes presentan humedad.

PDM Samper Mendoza: La plaza presenta riesgo de incendio puesto que los cables se encuentran al aire libre.

PDM Veinte de Julio:

- En esta plaza de mercado se evidenció que locales se inundan puesto que el techo se encuentra dañado
- Existen riesgo eléctrico debido a que los cables se encuentran al aire libre y presenta humedad.

PDM Los luceros: En esta plaza de mercado el techo de los locales donde funcionarían las cocinas presenta deterioro, rotos.

PDM Trinidad Galán: En esta plaza de mercado el techo se encuentra roto y presenta humedad en sus paredes.

PDM Boyacá Real: Esta plaza de mercado se encuentra totalmente destruida, es utilizada para almacenar elementos inservibles, se encuentra llena de maleza, las paredes presentan humedad y los techos se encuentran rotos.

Imagen 2. Condiciones Físicas Plazas de Mercado – Deficiencias de Mantenimiento

La situación antes descrita obedece a la falta de planificación para el mantenimiento preventivo y correctivo de las plazas de mercado, lo que podría ocasionar la existencia de accidentes laborales.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control para el MS-018 MANUAL DE MANTENIMIENTO CUATRIENIO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL IPES PLAZAS DISTRITALES DE MERCADO se presenta de la siguiente manera.

Actividad de control 1: Seguimiento a los mantenimientos preventivo, correctivo, recurrente y obras menores por parte del supervisor del contrato.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencian fallas en la Periodicidad puesto que no se establece dentro del manual cada cuento se le debe hacer seguimiento a los contratos de mantenimiento de la Entidad y en el procedimiento debido

a que no es explícito en determinar cómo se deben realizar los seguimientos a dichos contratos.

Valoración Comentarios del Auditado

Manifiesta la SDAE:

> ***"La situación antes descrita obedece a la falta de planificación para el mantenimiento preventivo y correctivo de las plazas de mercado, lo que podría ocasionar la existencia de accidentes laborales."***
> *El desarrollo de los procesos de contratación que dan como producto los contratos de mantenimiento de la infraestructura de las Plazas de Mercado a cargo del IPES, son estructurados con base en el procedimiento PR-144 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO, donde se contempla la realización de DIAGNÓSTICO PARA CONTRATOS CUYO OBJETO SEA LA ATENCIÓN BENEFICIARIA. Sobre este diagnóstico se obtiene la definición de necesidades por parte del área misional que serán objeto de mantenimiento preventivo y correctivo, en función a las condiciones físicas de los inmuebles y el cumplimiento de los requisitos de los entes de inspección.*
> *No obstante, la definición de recursos frente a las necesidades de mantenimiento de las plazas referidas y las demás a cargo, no logra ser suficiente, para la mejora y adecuación de la totalidad de los espacios administrados, teniendo que priorizar aquellas actividades de mayor urgencia y aquellas que reportan desde la misional para su atención.*
> *Por lo que respecta a las plazas relacionadas nos permitimos inferir de la siguiente manera:*
> ***PDM San Benito**: La atención de mantenimientos en la mencionada plaza requiere que se definan las intervenciones de fondo a fin de que se genere un mejoramiento integral sobre la infraestructura de la plaza, adecuando de forma correctiva las observaciones que afectan el funcionamiento adecuado del inmueble; por tal motivo es necesario determinar la viabilidad de invertir en la infraestructura en su estado actual o establecer las condiciones técnicas, normativas y presupuestales que permitan subsanar de fondo las afectaciones de infraestructura física de la PDM.*
> ***PDM Santander**: Respecto a la observación consideramos que si bien el contrato que dio origen a las intervenciones en la plaza fue planeado y perfeccionado en la administración anterior, se cumplió con el objeto del contrato CO1.PCCNTR.1090939 / IPES No. 469 de 2019 "EJECUTAR LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO CORRECTIVO, MANTENIMIENTO PREVENTIVO, Y LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DE LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES QUE ADMINISTRA EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL -IPES", basado en las obras de mejoramiento y mantenimiento Correctivo y Preventivo de las plazas, para lo cual da cuenta la anterior administración en el informe técnico con la justificación de la adición y prórroga al contrato de obra No. 469 de 2019 a fecha 10 de diciembre de 2019 de las intervenciones, respecto a dieciocho (18) de las diecinueve (19) Plazas de Mercado.*
> *Es pertinente anotar que una vez se da el agotamiento de recursos del mencionado contrato respecto a las protecciones tanto en las intervenciones de mejoramiento como presupuestales por parte de la Bogotá Mejor Para Todos, se recibieron las intervenciones ordenadas por esa administración para proceder por parte de la*

administración "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental de la Bogotá del Siglo XXI" con el análisis de las necesidades de culminación de acabados que no requieran licencias luego entregar en debida forma a los beneficiarios locatarios y vivanderos que hacen parte y que se encuentran en la PDM Santander, en debida forma, que se encuentre conforme al Plan de Regularización y Manejo, instrumento de planeación en el que se encuentra el ABC de los compromisos que se deben desarrollar para formalizar el uso urbanístico del predio, el desenglobe de las áreas dotacionales de deben estar a cargo de SDIS, las cuales hacen parte de polígono donde se ubica la Plaza de mercado Santander.

Por lo anterior, se consideró no conveniente iniciar actividades en la plaza Santander sin efectuar un análisis integral del estado de las intervenciones, por tal motivo, esta administración en primer lugar definió evaluar el estado de las intervenciones de mejoramiento proyectadas y planeadas a través del contrato No. 469 de 2019 por la anterior administración, para establecer la pertinencia de continuidad en las mismas condiciones por ellos definidas. En cuanto a distribución y usos, lo cual incide directamente en los elementos de acabados relacionados con la culminación que permitiera poner en funcionamiento y hacer habitables los espacios por parte de los beneficiarios y que no impliquen la solicitud de permisos y licencias ante autoridades competentes; tomando como carta de navegación el Plan de Regularización y Manejo - PRM Res. 1115 De 2015, respecto a las cuales se encuentran pendientes el cumplimiento de las acciones de mitigación, tales como el cambio de uso en el plano urbanístico, gestión de desenglobe y entrega de obra en estado de ruina a la Secretaría Distrital de Integración Social, y prórroga del PRM que permita la materialización de los compromisos que devienen de la resolución de PRM y que datan de 2015.

***PDM Siete de Agosto**: La adecuación requerida en la plaza de mercado, requiere la revisión técnica respecto al estado de la estructura y su estabilidad; dicha actividad ha de resultar en establecer las actividades que mitiguen de forma definitiva las fallas estructurales que generan las afectaciones sobre la zona sancionada. Lo anterior implica un análisis y determinación de viabilidad técnica y financiera para la mejora de las condiciones de la plaza.*

***PDM Perseverancia – PDM Samper – PDM Luceros – PDM Trinidad Galán**: Se requiere priorizar en el plan de mantenimiento de los contratos las intervenciones necesarias para el mejoramiento de las condiciones de la plaza. A la fecha, por el actual contrato de mantenimiento, se encuentran priorizadas actividades en las plazas de mercado Santander, 20 de julio y Cruces y la atención de emergencias.*

***PDM 20 de julio**: Dada la priorización establecida en plan de mantenimiento del actual contrato se están programando y presupuestando las intervenciones priorizadas, y con ello la atención de emergencias según la eventualidad que se presente.*

***PDM Boyacá Real**: El reporte de mantenimientos está sujeto al alcance y necesidades previstas por el área misional, dado que actualmente la plaza no se encuentra prestando actividades de comercialización."*

Análisis de la ACI: No se evidencia argumentación con la finalidad de controvertir la observación establecida, las acciones a realizar deben presentarse dentro del plan de mejoramiento conforme con el proceso de auditoría finalizado.

Riesgo Asociado: Deterioro en la infraestructura de las plazas de Mercado. Mantenimiento inadecuado en los bienes y elementos de las plazas de mercado puede

ocasionar deterioro que desvaloriza el rubro de bienes y elementos de plazas de mercado.

Normatividad o Criterio:

MS-018 Manual de mantenimiento cuatrienio de la infraestructura del IPES plazas distritales de mercado. 5.3 Mantenimiento preventivo rutinario. *Se atenderá el mantenimiento general rutinario a través del contrato de mantenimiento, en el cual se incluye dos (2) de estas actividades por año:*

● *De las instalaciones Hidrosanitarias de cada una de las plazas de mercado, dicha intervención involucra como mínimo la utilización del servicio de un equipo hidroneumático de succión tipo váctor, sonda eléctrica- mecánica para redes con longitudes superiores a los 30 mts, sonda de presión y demás elementos necesarios que garanticen el correcto funcionamiento de las redes sanitarias y de aguas servidas en especial de las plazas de mercado.*

● *Mantenimiento de cubiertas que consiste en la revisión, reacomodación y reaseguramiento de los elementos que conforman las cubiertas a fin de mitigar las posibles filtraciones de agua, los desprendimientos ocasionados por fuertes vientos y de esta manera garantizar la seguridad de los usuarios de los inmuebles.*

● *Mantenimiento de canales y bajantes que procura garantizar que dichos elementos permanezcan libres de cualquier tipo de obstrucción que afecte su normal funcionamiento, así como cualquier tipo de perforación o rompimiento que ocasione inundaciones que afecten la prestación del servicio por parte de los usuarios.*

● *Revisión y mantenimiento menor de instalaciones eléctricas que incluye el cambio de elementos o partes eléctricas que puedan poner en riesgo la integridad y seguridad de las personas, así como del inmueble.*

● *Mantenimiento de carpintería metálica que incluye el engrase de cortinas metálicas, cambio de partes que afecten el funcionamiento de puertas y ventanas como flejes, ejes, bisagras, marcos, perfiles, cerraduras rieles entre otros.*

● *Mantenimiento de muros y pisos que involucra la aplicación de pintura sobre muros, así como el resane y repello de los mismos en los sitios donde la entidad lo determine, el reemplazo de piezas o losas en sectores del piso de los inmuebles objeto de intervención.*

5.3.1 MANTENIMIENTO PREDICTIVO. *Se considera de este tipo a todas las acciones que se realizan luego de inspecciones periódicas e incluyen reemplazo de partes y elementos que estén fallando o presenten indicios de deterioro. Se dirigen a prevenir interrupción de servicios. Precisa de un alto nivel de control y se considera de este tipo a todas las acciones que se realizan luego de inspecciones periódicas e incluyen reemplazo de partes y elementos que estén fallando o presenten indicios de deterioro. Se dirigen a prevenir interrupción de servicios. Este mantenimiento precisa de un alto nivel de control y se dirige a:*

● *Instalaciones eléctricas especiales*
● *Reparaciones menores en cubiertas*
● *Tanques de almacenamiento*
● *Sistemas hidroneumáticos de presión*
● *Sistemas de elevación*

● *Equipos de emergencia*
● *Equipos de seguridad*
● *Equipos de telecomunicaciones*
● *Instalaciones de transporte (ascensores o montacargas)*
● *Instalaciones especiales*
● *Destape de redes sanitarias y cajas de inspección (con equipo Váctor, las sondas eléctricas o mecánicas y se realiza semestralmente).*

Este tipo de mantenimiento se encuentra a cargo del personal calificado para el efecto para nuestro caso el contrato de mantenimiento anual cuenta con tecnólogo en plomería, mecánico, eléctrico y debe formar parte de los planes de mantenimiento anual o semestral que deben ser elaborados en la edificación en cuestión.

5.4 Mantenimiento correctivo. *Es el que se orienta a superar deficiencias originadas por el uso de materiales o sistemas constructivos de baja calidad o las que devienen del deterioro ocurrido por falta de mantenimiento recurrente y preventivo. Requiere de inversiones cuantiosas y de mano de obra especializada, de manera que sus acciones están previstas en el contrato de mantenimiento anual. Es aquí donde se ubican las obras de mejoramiento u obras menores como: reemplazo de piezas sanitarias, cambio de pisos, adecuación de cocinas etc.; por tratarse de acciones más complejas.*
● *Cambio de redes sanitarias (Gres por PVC)*
● *Cambio de cubiertas (Asbesto por termo acústica y plástica por policarbonato)*
● *Cambio de piezas sanitarias*
● *Cambio de pisos (pisos en mal estado que ocasiona accidentes, acumulan de bacterias yo sencillamente no se tienen)*
● *Cerrar las cocinas (hermetizar o encapsular, cielos rasos asépticos) Se realiza una (1) vez por año, el cual está enfocado a los siguientes componentes que hacen parte de la edificación:*
● *Cambio de tejas de las cubiertas en mal estado.*
● *Reemplazo de las cerchas metálicas y de madera y/o aplicación de soldaduras, retiro oxido, aplicación anticorrosivo y pintura o en su defecto cambio por torcimiento o rompimiento.*
● *Reemplazo de las canales y bajantes rotas.*
● *Reemplazo de redes Instalaciones Hidrosanitarias y/o hidráulica, continúa rotura.*
● *Modernización de las Instalaciones Eléctricas de baja tensión,* ● *Reemplazo por daño en la carpintería metálica,*
● *Reemplazo de elementos de cierre en fachadas, ventanas, puertas, rejas y otros que no prestan la seguridad por su vetustez y rotura por oxidación.*
● *Reparación de equipos especiales como bombas de presión, bombas de eyección, tanques de reserva subterráneos y aéreos, trampas de grasas, pozos sépticos, shut de basuras, cuartos de residuos sólidos.*
● *Reparación de escaleras de zonas comunales, zonas de circulación entre otras.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Físicos – Planeamiento Físico, en el flujo de actividades del procedimiento,

con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Realizar una adecuada planeación conforme con las necesidades reales de mantenimiento de la totalidad de las plazas de mercado, con la finalidad de que cada una de ellas pueda contribuir al desarrollo económico de la población que hace parte de la economía informal de una forma adecuada.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS
Procedimientos: PR-100 Retiro E Ingresos De Equipos Para Mantenimiento

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN RECURSOS FÍSICOS** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 18

FALTA DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE LA MAQUINARIA DE LA ENTIDAD

Responsable de las acciones de mejora: SDAE

Al realizar toma física de inventario de los bienes de la Entidad en las plazas de mercado objeto de la muestra, se pudo evidenciar la existencia de 33 máquinas compactadoras y de embalaje de residuos potencialmente aprovechables por valor total de $ 143.524.795, las cuales se encuentran dañadas, además no se evidencia gestión alguna para su reparación y no han sido incluidas en los procesos de baja adelantado en la Entidad. Ver **ANEXO 14.**

Tabla 50. Máquinas compactadoras sin mantenimiento – Detrimento Patrimonial

LUGAR TOMA FÍSICA	No. MÁQUINAS COMPACTADORAS	VALOR TOTAL
PDM LAS CRUCES	2	$13.379.076
PDM LA PERSEVERANCIA	2	$3.794.436
PDM EL CARMEN	1	$ 1.897.218
PDM KENNEDY	2	$3.794.436
FONTIBÓN	2	$3.794.436
PDM LAS FERIAS	3	19.904.916
PDM QUIRIGUA	4	21.463.438
PDM 7 DE AGOSTO	2	$3.794.436
PDM 12 DE OCTUBRE	2	$3.794.436
PDM SAMPER MENDOZA	2	13.300.494
PDM RESTREPO	4	26.939.685
PDM SANTANDER	2	$3.794.436
PDM TRINIDAD GALÁN	2	$3.794.436
PDM 20 DE JULIO	3	20.078.916
TOTALES	**33**	**143.524.795**

Imagen 3. Compactadoras en riesgo de pérdida

La situación antes descrita se debe a la falta de planeación para el mantenimiento de los bienes de la Entidad, a la realización de toma física de inventario en la cual se puede identificar la maquinaria que requiere mantenimiento o la realización de un proceso de baja puesto que se encuentra inservible, lo que podría ocasionar que la Entidad incurra en un detrimento patrimonial.

Esta situación ya había sido señalada por la Asesoría de Control Interno en el informe de auditoría con radicado IPES 00110-817-003246 del 01-jun-2021.

Análisis del Diseño del Control

El diseño de las actividades de control para el PR-100 RETIRO E INGRESOS DE EQUIPOS PARA MANTENIMIENTO se presenta de la siguiente manera.

Actividad de control 10: Avalar el equipo: El supervisor recibe del interventor el equipo y avala las condiciones en que se encuentra.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencian fallas en el Procedimiento puesto que no se establece que actividades se deben realizar para el recibimiento de los equipos a los cuales les realizaron mantenimientos, no se investigan y solucionan de forma oportuna las excepciones o desviaciones y no se soporta con Evidencias la ejecución del control.

Valoración Comentarios del Auditado

El auditado no presenta replica conforme con la observación expuesta.

Riesgo Asociado: Demoras en los plazos de ejecución formulados para los contratos de obra pública nueva o de mantenimiento requeridos. Aspectos

relacionados con falencias en la planeación, formulación y definición; igualmente con las capacidades de experiencia y logísticas de contratistas y/o prestadores de servicios requeridos para atender las necesidades en los tiempos requeridos. Aspectos relacionados con variaciones posteriores a presupuestos efectuados y recursos contratados asignados a la dependencia. Aspectos relacionados con las definiciones precisas en términos contractuales de situaciones previsibles, emergentes, no contempladas, situaciones de contingencia, así como situaciones de fuerza mayor, que puedan afectar el cumplimiento en los términos contratados. Falta de articulación entre las áreas misionales y el área de planeamiento físico.

Normatividad o Criterio:

Resolución 001 de 2019 " Manual de Procedimientos Administrativos y contables para el Manejo y control de los Bienes de los Entes Públicos del Distrito Capital.4.3. Mantenimiento de Bienes. *El mantenimiento de los bienes es fundamental para asegurar su adecuado funcionamiento y tener bajos costos de reparación, por lo tanto, al interior de los Entes y Entidades se desarrollan las acciones administrativas necesarias, que permitan mantener y conservar en óptimas condiciones los bienes, evitando gastos e inversiones mayores cuando se logra detectar y corregir a tiempo posibles inconvenientes con el funcionamiento de los mismos; estas erogaciones se reconocen como gasto en el resultado del periodo.*
Para los contratos que se celebren con el fin de realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de máquinas, equipos, vehículos, entre otros; y en los cuales se estipule el reemplazo de repuestos o piezas deterioradas, de acuerdo con las necesidades propias de los Entes y Entidades, se sugiere implementar procesos y procedimientos administrativos para el control y seguimientos de dichas erogaciones y verificar si las mismas corresponden a reparaciones y mantenimientos o por el contrario hace referencia a adiciones y mejoras las cuales son objeto de ser capitalizables, así como la definición respecto de cuales se indique que tipo de bienes ameritan efectuar un ingreso al almacén, con base en los soportes emitidos por el supervisor o interventor durante la ejecución del contrato.
4.3.1. Mantenimiento Preventivo. *Este tipo de mantenimiento es aquel realizado en respuesta a un plan elaborado antes que se presenten las fallas en los bienes, es un tipo de mantenimiento muy recomendado y se realiza con fundamento en un estudio juicioso para determinar con antelación las posibles fallas y soluciones.*
4.3.2. Mantenimiento Correctivo. *Este tipo de mantenimiento se realiza una vez el daño en el bien se ha producido. Puede ser paliativo cuando se realiza de forma provisional, o curativo, cuando se realiza de forma definitiva para corregir la falla.*

PR-100 Retiro e ingreso de equipos para mantenimiento. Actividad 7- Realizar mantenimiento al equipo. *El contratista realiza el debido mantenimiento al equipo según lo establecido en los manuales u otros documentos aplicados.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Físicos – Planeamiento Físico, en el flujo de actividades del procedimiento,

con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Realizar tomas físicas periódicas con la finalidad de identificar elementos que requieren un mantenimiento preventivo o adelantar trámites para ser dados de baja.

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

Proceso: GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS
Procedimientos: PR-107 Recibo De Obras General

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN RECURSOS FÍSICOS** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 19

RECIBO A SATISFACCIÓN DE OBRAS EN RIESGO DE QUEDAR INCONCLUSAS

Responsable de las acciones de mejora: SDAE

La Entidad suscribió contrato de obra No. 469 de 2019, por valor total de $2.808.427.346, que tuvo por objeto: *"Ejecutar las obras de mejoramiento, mantenimiento correctivo, mantenimiento preventivo, y la atención de emergencias de las Plazas de Mercado Distritales que administra el Instituto para la Economía Social –IPES"*.

Conforme con la descripción de la necesidad que justifica la contratación se estableció: *"Se requiere la contratación para atender necesidades, y continuar con el desarrollo de las acciones de mantenimiento de los bienes que promueven el desarrollo de la economía social,* ***optimizando la aplicación de los recursos disponibles para elevar el nivel de servicio de las plazas de mercado distritales, evitando su deterioro progresivo, aumentando su vida útil y mejorando las condiciones de habitabilidad, seguridad y prestación de servicios, según los requerimientos de las secretarías Distritales de Salud, de Ambiente, de Movilidad y de Planeación".***

La obra realizada en la plaza de mercado Santander que tuvo un presupuesto para su intervención de $1.371.497.648 que corresponde al 48.83% del total del contrato, se recibió a satisfacción según acta de liquidación firmada por el supervisor de la interventoría en este caso el representante de la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico del IPES (SDAE) el 31-ago-2020, sin que la obra cumpliera con la calidad requerida, toda vez que la plaza se encuentra en obra gris, no se encuentran habilitados para su uso locales entre los que se puede destacar las cocinas, fruterías, la oficina administrativa y existe riesgo eléctrico por cables expuestos.

Estas deficiencias en la aplicación de controles para el recibo a satisfacción de obras, ha ocasionado que la plaza no funcione en su totalidad afectando a los comerciantes, la cual presenta un porcentaje sin ocupación del 44%.

Análisis del Diseño de Controles
El diseño de las actividades de control para el PR-107 RECIBO DE OBRAS GENERAL se presenta de la siguiente manera.

Actividad de control 7: Aceptar cierre de las obras: El interventor debe encontrarse a satisfacción como mínimo: El término efectivo de las obras estipuladas en el contrato, la conformidad con las normas y especificaciones del proyecto, certificaciones de seguridad aprobadas por todas las partes, compendio de planos récord aprobados, pruebas de funcionamiento de servicios, sistemas y equipos satisfactorias, sanciones canceladas y garantías devueltas, recepción de obras por parte de las entidades fiscales, firmas de actas de recepción final de obras por parte de la institución y otras estipuladas en el contrato.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencian fallas en el procedimiento, puesto que no se especifican las actividades a realizar con la finalidad de evidenciar el cumplimiento efectivo de la obra realizada conforme con el contrato celebrado, no se investigan y resuelven las Excepciones o Desviaciones oportunamente y no se presenta evidencia de la ejecución del control.

Valoración Comentarios del Auditado

El auditado no presenta replica conforme con la observación expuesta.

Riesgo Asociado: Obras recibidas con utilización de materiales de inferior calidad a los contratados. No cumplimiento de los parámetros de calidad, establecidos en el contrato.

Normatividad o Criterio:

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*
Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 4. De los derechos y deberes de las Entidades estatales. *Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*
1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.
2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.
3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.
4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.
5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.
6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.
7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.
8o. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios. Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.
9o. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículo 84. **Facultades y deberes de los supervisores y los interventores**. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados*

para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Faltas gravísimas, quedará así: *No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

PR-103. Calidad de la obra. 5. Condiciones generales. *Se deberá definir el programa de avance y fechas límites de entregas parciales y finales para cada frente de trabajo, para coordinar adecuadamente la interacción entre contratista, interventoría y supervisión. Como mínimo serán revisadas:*
• Memorias de cálculo.
• Planos generales.
• Planos de arquitectura y estructuras.
• Planos de detalles.
• Planos de instalaciones, equipamiento y mobiliario.

Revisar documentos del proceso licitatorio, tales como especificaciones técnicas, especificaciones para montaje de equipos, manual de construcción y manual de procedimiento, condiciones generales de los contratos, cantidades de obra, plazos de ejecución y presupuesto, toma de muestras y ensayos de laboratorios, siguiendo la normatividad exigida

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Físicos – Planeamiento Físico, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Antes de recibir las obras a satisfacción por parte del supervisor de la interventoría, establecer controles como el de confirmación del estado de la obra, dirigiéndose a las instalaciones de la construcción con un personal técnico el cual acredite si se está cumpliendo o no con los requerimientos exigidos en las obligaciones contractuales.

Connotación: Administrativa con posible connotación disciplinaria.

Procedimientos: PR-066 Toma Física De Inventario De Bienes Muebles E Inmuebles

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN RECURSOS FÍSICOS** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No: 20

INADECUADO RECONOCIMIENTO Y REGISTRO DE CONTRATO DE OBRA

Responsable de las acciones de mejora: SAF

La Entidad celebró el contrato No. 469 de 2019, por valor total de $2.808.427.346 que tiene por objeto "Ejecutar las obras de mejoramiento, mantenimiento correctivo, mantenimiento preventivo, y la atención de emergencias de las Plazas de Mercado Distritales que administra el Instituto para la Economía Social –IPES", una vez se adelantó su ejecución en la plaza de mercado Santander, la cual tuvo un presupuesto para su intervención de $1.371.497.648.

En auditoría se evidenció que este contrato por su características fácticas (Ver Hallazgo N °28 de este informe), es un contrato de obra, el cual debió ser reconocido como un activo y no como gasto, puesto que en su intervención se realizaron trabajos de mejoramiento y rehabilitación del bien de uso público, además, los valores de intervención de la obra resultan ser materiales toda vez que la plaza de mercado Santander según información del aplicativo GOOBI, tiene un valor en construcción de $2.943.941.800, lo que traduce que los valores de intervención de la plaza representan el 46% de su valor total en construcción; lo que evidencia la vulneración del principio contable esencia sobre forma y una subestimación de los activos de la Entidad, lo que genera que los estados financieros no muestren la realidad financiera de la Entidad.

De acuerdo a la consulta efectuada a la CGN el 19-sep-2021, del marco normativo para las entidades de gobierno, indica que:

> *"11. BIENES DE USO PÚBLICO*
>
> *11.1. Reconocimiento*
>
> *1. Se reconocerán como bienes de uso público los activos destinados para el uso, goce y disfrute de la colectividad y que, por lo tanto, están al servicio de esta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad que regula su utilización. Con respecto a estos bienes, el Estado cumple una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Los bienes de uso público se caracterizan porque son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*
>
> *2. Son ejemplos de bienes de uso público las redes de la infraestructura de transporte, los parques recreativos, las bibliotecas y hemerotecas públicas, y las plazas.*

4. Los terrenos sobre los que se construyan los bienes de uso público se reconocerán por separado. El mejoramiento y rehabilitación de un bien de uso público se reconocerá como mayor valor de este y, en consecuencia, afectará el cálculo futuro de la depreciación. El mejoramiento y rehabilitación son erogaciones en que incurre la entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su eficiencia operativa, mejorar la calidad de los servicios o reducir significativamente los costos.

En respuesta a su solicitud le comunico que se debió reconocer como un mayor valor del activo según las mejoras que se llevaron a cabo en la plaza." Subraya fuera de texto.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control para el PR-066 TOMA FÍSICA DE INVENTARIO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES se presenta de la siguiente manera.

MS-022. Manual de políticas de operación contable. 11.4. Política de operación contable de bienes de uso público inmuebles. El mejoramiento y rehabilitación de un bien de uso público se reconocerá como mayor valor de este y en consecuencia afectará el cálculo futuro de la depreciación.

De lo anterior al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control. Se evidencian fallas en el procedimiento, puesto que no se especifican las actividades a realizar con la finalidad de evidenciar el adecuado registro contable de los contratos de mantenimiento o contratos que por sus intervenciones estructuralmente deban reconocerse como activos, no se investigan y resuelven las Excepciones o Desviaciones oportunamente y no se presenta evidencia de la ejecución del control.

Valoración Comentarios del Auditado

Manifiesta la SAF:

"Una vez revisados los argumentos expuestos por la ACI, la Subdirección manifiesta que el reconocimiento contable se realizó conforme a los soportes técnicos suministrados por el supervisor del contrato, el cual aclara que se trata de un mantenimiento y no de una obra, evento en el cual debería traer anexa el alta del Almacén, y en tal sentido no estamos de acuerdo con la observación.
Se informa que mal haría la Subdirección en modificar un reconocimiento contable sin contar con el soporte técnico que así lo acredite; situación que vemos no tuvo en cuenta la ACI en su observación, pues no evidenciamos un concepto técnico que demuestre que la intervención en la PDM fue una obra y no un mantenimiento.
Por lo anteriormente expuesto, se evidencia que el reconocimiento se realizó adecuadamente conforme a los soportes allegados, y en tal sentido solicitamos respetuosamente suprimir esta observación del informe final de la auditoría."

Análisis de la ACI: En la normatividad interna MS-022 Manual de políticas de operación contable 11.4. Política de operación contable de bienes de uso público inmuebles. 11.4.3. Reconocimiento, se establece de forma clara lo siguiente "*El mejoramiento y rehabilitación de un bien de uso público se reconocerá como mayor valor de este y en consecuencia afectará el cálculo futuro de la depreciación. El mejoramiento y rehabilitación son pagos en que incurre la Entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su eficiencia operativa, mejorar la calidad de los servicios, o reducir significativamente los costos".*

En la intervención de la plaza de mercado Santander se realizaron trabajos de mejoramiento y rehabilitación los cuales dan lugar al reconocimiento como un mayor valor del activo, además, el manual específico de funciones del IPES para el cargo profesional especializado código 222 grado 19. Contabilidad, en su propósito establece lo siguiente: "*Responder por el proceso contable, presentando los Estados Contables y Financieros, con el fin de producir información veraz, oportuna e integra que reflejen la situación real y económica del Instituto, constituyéndose en una herramienta fundamental para la toma de decisiones, de conformidad con la normatividad vigente",* lo que traduce que dicho profesional previo al registro contable de los hechos económicos debe realizar un análisis minucioso y solicitar información adicional de transacciones materiales que serán incluidas en los estados financieros con el fin de no afectar los principios contables.

Una vez generado el auxiliar por centro de costos a 31 de diciembre 2020, se evidenció que los gastos operacionales ascendieron a $14.293.503.643, de los cuales los gastos por mantenimiento representan el 28.36% con $4.053.997.200; la intervención en la plaza Santander se ejecutó con un presupuesto de $1.371.497.648 lo que representa un 34% del total de la cuenta mantenimientos, la cual afecta notablemente los resultados operacionales del ejercicio.

Tabla 51. Resumen auxiliar por centro de costos a 31 de diciembre 2020

Código cuenta	Cuenta	TOTAL, GASTOS OPERACIONALES	%
511115	Mantenimiento	4.053.997.200	28,36%
511113	Vigilancia y seguridad	3.991.709.125	27,93%
511149	Servicios de aseo, cafetería, restaurante y lavandería	2.755.783.011	19,28%
511117	Servicios públicos	2.079.512.276	14,55%
511179	Honorarios	751.143.701	5,26%
511133	Seguridad industrial	284.491.899	1,99%
511123	Comunicaciones y transporte	222.283.944	1,56%
511162	Equipo de seguridad industrial	153.497.564	1,07%
511114	Materiales y suministros	1.084.923	0,01%
Total, general		**14.293.503.643**	**100,00%**

Por lo anterior se mantiene la observación y solicita la formulación de un plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Deficiencia en la caracterización de derechos y obligaciones del IPES. Deficiencia en la caracterización de derechos y obligaciones del IPES asociadas a la Política de Cuentas por Cobrar y a la Política de Ingresos.

Normatividad o Criterio:

MS-022. Manual de políticas de operación contable. 11.4. Política de operación contable de bienes de uso público inmuebles. 11.4.1. Objetivo. *Establecer los lineamientos que aplicará el IPES para el adecuado reconocimiento de la propiedad inmobiliaria de uso público, de conformidad con lo establecido en el nuevo marco normativo contable emitido en la resolución 533 de 2015, atendiendo el principio de esencia sobre forma, el cual señala que las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconozcan atendiendo su esencia económica, independiente de la forma legal que da origen a los mismos.*

11.4.3. Reconocimiento. *Se reconocerán como bienes de uso público**,** los activos destinados para el uso**,** goce y disfrute de la colectividad y que, por lo tanto, están a servicio de esta de forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad que regula su utilización. Con respecto a estos bienes, el estado cumple una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Los bienes de uso público se caracterizan porque son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

Son ejemplos de bienes de uso público, las redes de la infraestructura de transporte, parques recreativos, las bibliotecas y hemerotecas públicas, las plazas de mercado. De acuerdo con el capítulo 1 numeral 11 de la resolución 533 de 2015, los terrenos donde se construyan los bienes de uso público, se reconocerán por separado.

El mejoramiento y rehabilitación de un bien de uso público se reconocerá como mayor valor de este y en consecuencia afectará el cálculo futuro de la depreciación. El mejoramiento y rehabilitación son pagos en que incurre la Entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su eficiencia operativa, mejorar la calidad de los servicios, o reducir significativamente los costos.

Por su parte, el mantenimiento y la conservación de los bienes de uso público se reconocerán como gasto en el resultado del período. El mantenimiento y conservación son desembolsos en que incurre la Entidad con el fin de conservar la capacidad normal de uso del activo.

11.3 Política de operación contable de propiedad, planta y equipo. 11.3.3. Reconocimiento. *Las adiciones y mejoras efectuadas a una propiedad, planta y equipo, se reconocerán como un gasto cuando estas no representen un valor material y/o no mejoran o aumenten la vida útil del bien al cual se le realiza la mejora, <u>en cambio si la adición o mejora si aumenta la vida útil del bien, amplía su capacidad productiva o su eficiencia operativa, mejora los bienes y servicios o reduce significativamente los costos,</u>*

esta será reconocida como un mayor valor del activo al que pertenece o mejora y por ende afectará posteriormente la depreciación asociada al activo en cuestión.

Se debe tener en cuenta que las reparaciones de las propiedades, planta y equipos se reconocerán como un gasto en el resultado del período. Las reparaciones son erogaciones en que incurre la Entidad con el fin de recuperar la capacidad normal de uso del activo.

11.3.4. Construcciones en curso. *El IPES durante el proceso de construcción deberá registrar en las subcuentas de propiedad, planta y equipo –* ***Construcciones en curso*** *todos los costos relacionados con el proyecto hasta que el bien mueble o inmueble se encuentre disponible para su uso; momento en el cual afectará la reclasificación a la respectiva cuenta de propiedad, planta y equipo.*

MARCO CONCEPTUAL PARA LA PREPARACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN FINANCIERA. 5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA. *La información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos. A fin de preparar información financiera que cumpla con estas características cualitativas, las entidades observan pautas básicas o macro reglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad. Los principios de contabilidad se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad. Los principios de contabilidad que deben observar las entidades para la preparación de los estados financieros de propósito general son Entidad en marcha, Devengo, Esencia sobre forma, Asociación, Uniformidad, No compensación y Periodo contable.*
Esencia sobre forma: *las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica; por ello, esta debe primar cuando exista conflicto con la forma legal que da origen a los mismos.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Financieros – Almacén, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Establecer controles que contribuyan a la verificación física de las obras en ejecución, con la finalidad de establecer la realidad del hecho económico que se está llevando a cabo para evitar trasgredir los principios de contabilidad generalmente aceptados y reconocer financieramente los mismo, no causando contablemente más pérdidas a la Entidad, de las ya causadas por deficiencias en la gestión.

Connotación: Administrativa.

No.: 21

DEFICIENCIAS EN EL DISEÑO DE CONTROL DEL PROCESO DE GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS

Responsable de las acciones de mejora: SAF - SDAE

Se evidenciaron deficiencias en el diseño de los controles establecidos en los diferentes procedimientos del Proceso de Gestión de Recursos Físicos que se encuentran en el SIG, los cuales deben servir para mitigar las causas que hacen que los riesgos se materialicen y su estructuración debe ajustarse a los parámetros establecidos en la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP (2020), así:

RIESGO 5. Peculado.

1) **Actividad de control analizada de la matriz de riesgos de corrupción Documentada SIG: 2.** Responsable: Dirección General, Subdirecciones SAF, SDAE, SFE,SESEC, SGRSI, Asesorías de Control Interno y Comunicaciones, Almacenista General, líder del área de Control Disciplinario, entes de control Procuraduría y Contraloría General de la República, Personería de Bogotá.

Periodicidad: Diario

Como se realiza la actividad de control: Cumplimiento del Código de Ética del IPES y realización de controles por parte de los supervisores de los contratos y al interior del Almacén General para evitar el recibo de dadivas que afectan el inventario de la entidad,

Propósito del control: Evitar que los funcionarios de la entidad reciban dadivas de terceras personas y funcionarios de la entidad que afecten los inventarios de la entidad.

Observaciones y desviaciones: Incumplimiento del código de ética del IPES.

Soporte de evidencias: Cuadro control en Excel del consumo de bienes de papelería y consumibles de impresión, base de datos y hojas de vida digitales de bienes inmuebles, aplicativo GOOBI (Interior del Almacén General IPES).

Diseño de control: El procedimiento para el cumplimiento del control no es claro, no se definen las actividades a realizar con la finalidad de corregir desviaciones.

RIESGO 8. Retrasos en la contratación o en la ejecución de obras desarrolladas por SDAE para las áreas que lo requieren.

2) **Actividad de control analizada. PR-107 RECIBO DE OBRAS. Actividad de control 2.** La interventoría debe aprobar el cronograma general de la ejecución de cada proyecto y asegurar la inclusión de las actividades de recibo de obras tanto parciales como totales.

Diseño de control. La periodicidad es inadecuada y no se definen las actividades a realizar con la finalidad de corregir desviaciones.

3) **Actividad de control 7:** Verificar actividades registradas: La supervisión debe verificar que las actividades registradas correspondan a las aprobadas en cada frente y que se realice la actualización del balance general.

Diseño de control. La periodicidad es inadecuada, no existe una evidencia clara conforme con la ejecución del control y no se definen las actividades a realizar con la finalidad de corregir desviaciones.

Normatividad o Criterio:

Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP, 2020.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión de Recursos Físicos, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

Proceso: GESTIÓN JURÍDICA
Procedimientos: PR - 119 Querellas

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN JURIDICA** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 22

INEFECTIVIDAD EN LA RECUPERACION DE LOS MODULOS DE PDM POR OCUPACION DE HECHO Y SUSCRIPCION DE CONTRATOS

Responsable de las acciones de mejora: SJC

El equipo auditor realizó un análisis de la situación de la ocupación de hecho en las PMD frente a las gestiones adelantadas por la entidad para disminuirla y de esta manera ser eficiente en el recaudo de cartera, la situación a 31-dic-2019 era la siguiente:

Tabla 52. Ocupación plazas de mercado distritales
A 31-dic-2019

PLAZAS DE MERCADO		*No. Espacios en la Plaza*	N° Espacios con Contrato	N° Espacios con Ocupación de Hecho	Nº Espacios Disponibles
NOMBRE	CODIGO				
LAS CRUCES	2401	91	4	30	57
LA PERSEVERANCIA	2402	103	44	39	20
EL CARMEN	2403	102	15	20	67

PLAZAS DE MERCADO		*No. Espacios en la Plaza*	N° Espacios con Contrato	N° Espacios con Ocupación de Hecho	Nº Espacios Disponibles
NOMBRE	CODIGO				
SAN CARLOS	2404	68	19	7	42
SAN BENITO	2405	113	26	9	78
KENNEDY	2406	230	73	81	76
FONTIBON	2407	328	57	143	128
LAS FERIAS	2408	236	117	101	18
QUIRIGUA	2409	223	83	134	6
BOYACA REAL	2410	105	1	1	103
SIETE DE AGOSTO	2411	276	85	183	8
DOCE DE OCTUBRE	2412	132	40	84	8
SAMPER MENDOZA	2413	181	81	75	25
CARLOS E. RESTREPO	2414	636	136	476	24
SANTANDER	2415	163	40	55	68
TRINIDAD GALAN	2416	186	66	67	53
LA CONCORDIA	2417	35	0	35	0
LOS LUCEROS	2418	130	1	12	117
VEINTE DE JULIO	2419	322	92	217	13
		3660	**980**	**1769**	**911**

De 3660 espacios disponibles en las PMD teníamos 980 con contratos suscritos 26.7% y 1769 con ocupación irregular o de hecho 48.3%, consultamos con la SESEC a cuántos comerciantes sin contrato del 2020 al 31-may-2021 se les realizó requerimiento para su formalización encontrando un total de 562; es decir, de 1769 comerciantes sin contrato se les solicitó formalizar a 562 es decir al 31% de los comerciantes.

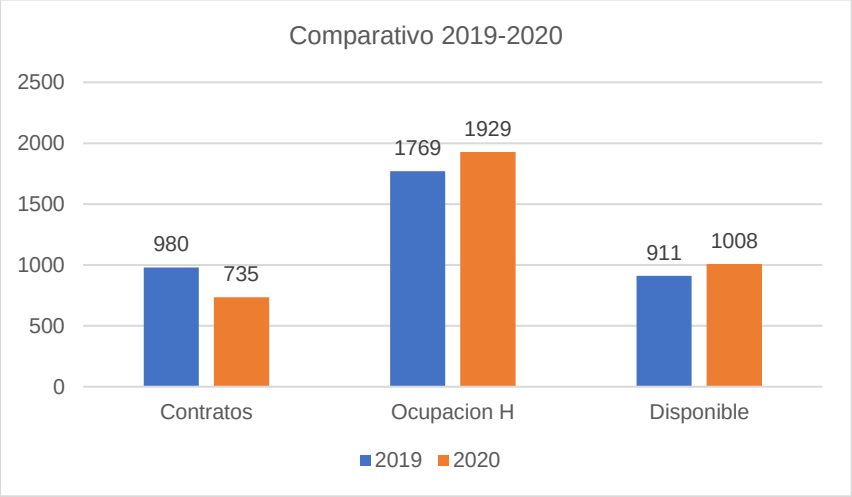
Analizada la gestión realizada en el 2020 se encontró que:

Tabla 53. Ocupación de las Plazas de Mercado Distritales
A 31-dic-2020

PLAZAS DE MERCADO		*No. Espacios en la Plaza*	*N° Espacios con Contrato*	*N° Espacios con ocupación de Hecho*	*No. Espacios Disponibles*
NOMBRE	CODIGO				
LAS CRUCES	2401	91	0	30	61
LA PERSEVERANCIA	2402	103	19	63	21
EL CARMEN	2403	102	6	28	68
SAN CARLOS	2404	68	8	17	43
SAN BENITO	2405	113	7	26	80
KENNEDY	2406	230	28	111	91
FONTIBON	2407	328	36	162	130
LAS FERIAS	2408	236	111	105	20
QUIRIGUA	2409	223	58	156	9

PLAZAS DE MERCADO		No. Espacios en la Plaza	N° Espacios con Contrato	N° Espacios con ocupación de Hecho	No. Espacios Disponibles
NOMBRE	CODIGO				
BOYACA REAL	2410	105	0	2	103
SIETE DE AGOSTO	2411	276	78	189	9
DOCE DE OCTUBRE	2412	132	18	92	22
SAMPER MENDOZA	2413	181	93	71	17
CARLOS E. RESTREPO	2414	636	148	452	36
SANTANDER	2415	163	14	79	70
TRINIDAD GALAN	2416	186	35	93	58
LA CONCORDIA	2417	47	15	0	32
LOS LUCEROS	2418	130	0	11	119
VEINTE DE JULIO	2419	322	61	242	19
		3672	**735**	**1929**	**1008**

Gráfico 1. Comparativo Ocupación de Espacios



Del 2019 al 2020 se redujeron los contratos de las PMD un 25%, aumento la ocupación de hecho un 8% y se aumentaron los espacios ocupados un 10%, para realiza este análisis revisaremos las gestiones adelantadas para suscripción de contratos y recuperación de ocupación indebida.

En el examen de la gestión de solicitud de contratos y realización de querellas en el 2020, se obtuvo:

Tabla 54. Proceso de Querellas
A 31-dic-2020

PLAZAS DE MERCADO		*No. Espacios en la Plaza*	*N° Espacios con ocupación de Hecho*	*Solicitudes de contrato*	*Querellas*
NOMBRE	**CODIGO**				
LAS CRUCES	2401	91	30	2	0
LA PERSEVERANCIA	2402	103	63	13	11
EL CARMEN	2403	102	28	6	1
SAN CARLOS	2404	68	17	1	2
SAN BENITO	2405	113	26	0	0
KENNEDY	2406	230	111	4	16
FONTIBON	2407	328	162	17	0
LAS FERIAS	2408	236	105	24	7
QUIRIGUA	2409	223	156	60	1
BOYACA REAL	2410	105	2	1	1
SIETE DE AGOSTO	2411	276	189	26	11
DOCE DE OCTUBRE	2412	132	92	3	5
SAMPER MENDOZA	2413	181	71	26	5
CARLOS E. RESTREPO	2414	636	452	92	36
SANTANDER	2415	163	79	0	10
TRINIDAD GALAN	2416	186	93	16	11
LA CONCORDIA	2417	47	0	28	0
LOS LUCEROS	2418	130	11	0	0
VEINTE DE JULIO	2419	322	242	23	12
		3672	**1929**	**342**	**149**

La gestión del IPES en el 2020 para la suscripción de contratos con los comerciantes fue del 17.7% y la gestión para la recuperación de los espacios con ocupación de hecho fue del 7.7%.

Las plazas de los Luceros y San Benito no presentaron gestión en el 2020 para la suscripción de contratos, ni recuperación de los espacios de hecho.

La Plaza de Fontibón presentó en el 2020 una ocupación de hecho de 162 comerciantes, no obstante, no se evidenciaron gestiones para la recuperación de estos espacios por querellas

Al analizar la formalización de los comerciantes mediante contratos de uso y aprovechamiento de bienes públicos de la vigencia 2020 hasta el 31-may-2021 se evidenció disminución en suscripción de contratos en todas las plazas, excepto en la PDM Carlos E Restrepo.

Debido a las deficiencias para la aplicación de los procedimientos y normas internas para la suscripción de contratos se pasó de 980 a 592, es decir, una disminución del 40%, como se muestra a continuación:

Tabla 55. Proceso de Querellas
A 31-dic-2020

NOMBRE	CODIGO	ENE-20	MAY-21	DISMINUCIÓN
LAS CRUCES	2401	4	0	-4
LA PERSEVERANCIA	2402	44	18	-26
EL CARMEN	2403	15	6	-9
SAN CARLOS	2404	19	5	-14
SAN BENITO	2405	26	3	-23
KENNEDY	2406	73	9	-64
FONTIBON	2407	57	34	-23
LAS FERIAS	2408	117	98	-19
QUIRIGUA	2409	83	55	-28
BOYACA REAL	2410	1	1	0
SIETE DE AGOSTO	2411	85	71	-14
DOCE DE OCTUBRE	2412	40	11	-29
SAMPER MENDOZA	2413	81	62	-19
CARLOS E. RESTREPO	2414	136	139	3
SANTANDER	2415	40	5	-35
TRINIDAD GALAN	2416	66	23	-43
LA CONCORDIA	2417	0	17	17
LOS LUCEROS	2418	1	0	-1
VEINTE DE JULIO	2419	92	35	-57
		980	**592**	**-388**

Además de las debilidades para la suscripción de contratos de uso y aprovechamiento, nuestra gestión para recuperar esos espacios que no quieren legalizarse y suscribir contratos y que a la fecha siguen ocupados es deficiente.

En enero de 2020 se presentó una ocupación de hecho de 1769 comerciantes, de la vigencia 2020 al 31-may-2021 donde de los expedientes enviados por SESEC ha realizado 187 querellas, es decir el 10%; en el 2019 se realizaron 555 querellas lo que indica que en 17 meses la gestión del IPES para realizar acciones de recuperación se disminuyó en un 66%.

Aunando a lo anterior, de una muestra de 50 querellas analizadas por la ACI, no se encontró evidencia del resultado final lo que indica que al no tener acto administrativo con resultado a favor las ocupaciones de hecho se mantienen.

Además de las deficiencias antes descritas se analizaron las 189 querellas realizadas en la vigencia 2020 hasta el 31-may-2021 por la SJC y se identificó que a 48 se le recibieron o realizaron cobro de los cánones sin tener suscripción de contratos, a 289 comerciantes una vez realizada la querella la SAF les recibió con posterioridad valores por canon de arrendamiento POR $80.488.506, lo que facilita la defensa de los querellados y permite que los Inspectores no decidan a favor de la entidad para la recuperación de los módulos.

Al momento de instaurar la querella se indica al Inspector de policía que: no se están recibiendo los cánones de arrendamiento, lo que será desvirtuado por el querellado con los soportes de pago de tesorería expedidos por el IPES.

HECHOS

(…)

10. Con la negativa del querellado(a) a suscribir el contrato de uso y aprovechamiento económico, no se efectúan los pagos mensuales que necesariamente se desprenden del uso de los módulos, hecho que genera un detrimento para la entidad.[2]

Esta situación ocurre por la falta de articulación entre las dependencias, SAF enviando la solicitud de querellas a la SAF sigue recibiendo los cánones de arrendamiento a los comerciantes debido a que no existe comunicación de la SJC a la SAF, indicando la radicación de querella y la solicitud de no cobro ni recepción de dineros a los comerciantes hasta no tener decisión de las Inspecciones de Policía. Falta unidad de criterio.

Tabla 56. Querellas vs pagos de cánones querellados

Modulo	Fecha Querella	Modulo	Ultimo Pago
2407130301	29/03/2021	2407130301	27/05/2020
2407130302	29/03/2021	2407130302	27/05/2020
2407170230	9/04/2021	2407170230	8/02/2021
2407130291	9/04/2021	2407130291	7/01/2021
2407130290	9/04/2021	2407130290	7/01/2021
2407130289	9/04/2021	2407130289	7/01/2021
2414130208	9/04/2021	2414130208	25/01/2021
2414150026	9/04/2021	2414150026	25/02/2021
2414130463	9/04/2021	2414130463	10/03/2021
2414170021	9/04/2021	2414170021	5/01/2021
2414130459	9/04/2021	2414130459	4/03/2021

[2] Querella Modulo 2407170151 CC 51650068

Modulo	Fecha Querella	Modulo	Ultimo Pago
2414130340	9/04/2021	2414130340	25/02/2021
2414150074	9/04/2021	2414150074	18/02/2021
2414130358	9/04/2021	2414130358	2/01/2020
2414130352	9/04/2021	2414130352	2/01/2020
2419150028	19/06/2020	2419150028	22/02/2020
2419150080	19/06/2020	2419150080	28/02/2020
2419130208	19/06/2020	2419130208	26/02/2021
2419130057	19/06/2020	2419130057	11/02/2021
2419130008	19/06/2020	2419130008	10/12/2020
2402130053	19/06/2020	2402130053	31/12/2020
2411130120	19/06/2020	2411130120	4/03/2021
2416130032	19/06/2020	2416130032	24/02/2021
2416130175	19/06/2020	2416130175	29/01/2021
2416130176	19/06/2020	2416130176	29/01/2021
2414130503	2/07/2020	2414130503	18/11/2020
2414140004	2/07/2020	2414140004	26/03/2021
2412110079	2/07/2020	2412110079	21/10/2020
2412130193	2/07/2020	2412130193	26/02/2021
2412130208	2/07/2020	2412130208	26/02/2021
2408120023	2/07/2020	2408120023	18/03/2021
2408160217	2/07/2020	2408160217	10/03/2021
2408160216	2/07/2020	2408160216	10/03/2021
2408160250	2/07/2020	2408160250	25/02/2021
2414130462	2/07/2020	2414130462	1/12/2020
2414150065	2/07/2020	2414150065	25/02/2021
2414120562	2/07/2020	2414120562	4/01/2021
2414130410	2/07/2020	2414130410	13/01/2021
2411170218	2/07/2020	2411170218	18/12/2020
2406130176	19/06/2020	2406130176	29/10/2020
2410130143	19/06/2020	2410130143	15/07/2020
2406130259	19/06/2020	2406130259	30/03/2021
2419110007	6/10/2020	2419110007	27/10/2020
2419130128	6/10/2020	2419130128	29/01/2021
2419130165	21/01/2020	2419130165	25/02/2021
2419120007	21/01/2020	2419120007	27/10/2020
2419120010	21/01/2020	2419120010	30/10/2020

Esta falta de articulación de la SAF y la SJC para interponer las querellas a todos los espacios con ocupación de hecho, y una vez colocadas las querellas a quienes no recibir recursos, permite que las acciones realizadas por la SJC para la recuperación de las ocupaciones de hecho sean ineficientes y debido a esto se pierda la gobernanza y la confianza de los comerciantes que se encuentran a paz y salvo con todas sus obligaciones.

Esto obedece a debilidades en la articulación entre los responsables de varios procesos, la entidad debe realizar querella a todo espacio que se encuentre en ocupación irregular para buscar su formalización o su desalojo que permita brindárselo a otro comerciante que cumpla con la normatividad interna y así evitar que el sistema sea sostenible.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el Procedimiento PR-119 QUERELLAS, presentó el siguiente Diseño de Control:

Actividad 3: El abogado analiza la documentación y realiza las solicitudes a las áreas misionales con la finalidad de recopilar información y/o pruebas relevantes para la creación de la estrategia de defensa judicial. Si la solicitud no cumple con los requisitos, se devuelve al paso 1 Si cumple, sigue al paso 4

Actividad 7: Una vez notificada la decisión de primera instancia evaluar la procedencia de los recursos de Ley, lo cual constará por escrito, remitir copia del fallo a la dependencia competente, a efectos de obtener concepto técnico de ser necesario, o monitorear el proceso de segunda instancia, de acuerdo con el sentido del fallo.

Si existió conciliación, el abogado remite a las áreas misionales el acta donde conste la respectiva conciliación con el tercero, a fin que se realice seguimiento de los compromisos establecidos. Así mismo, se remite a SAF el seguimiento al cumplimiento de la conciliación. Si no se concilio, va al paso 8.

Actividad 8: Si el fallo ordena la restitución del módulo objeto de la querella, el abogado remite el acta de audiencia al área misional para que se proceda a recibir dicho espacio. Si no se ordenó la restitución, sigue el paso No.9

Actividad 10: En caso de ser favorable, se devuelve al punto No. 6. En caso de no ser favorable, se remite al paso 11.

El propósito del procedimiento se limita a ejecutar lo enviado por la misional, en ninguna parte se conoce el estado real de los módulos que se encuentran en estado de ocupación ilegal, a cuales se les está recibiendo canon de arrendamiento sin legalizar además de lo anterior no existe una base datos virtual o sistema que organice y archive los expedientes enviados por la misional con los soportes a revisar por la SJC todos estos aspectos vuelven ineficaz el procedimiento, debido a que no pueden colocarse indicadores como recuperar el 50 % de los módulos de PMD en ocupación ilegal debido a que aunque son responsables del procedimiento no tiene información real del mismo.

De lo anterior, al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró debilidad en la conformación de evidencias de la aplicación del control, al archivar expediente conforme la TRD, toda vez que las querellas no estaban organizadas con toda la documentación que indica el procedimiento.

Valoración Comentarios del Auditado

Los apartes del comentario dejados por la SJC en su réplica del 15-09-2021 fueron:

> *"La gestión de querellas durante el año 2020 se vio afectada por la suspensión de términos administrativos y de actuaciones de las inspecciones de atención prioritaria, por el periodo de marzo a julio de dicha anualidad. Existió un periodo de adecuacióna l esquema de trabajo virtual entre Julio y agosto del mismo año, por lo que una sola inspección desde agosto, inició los trámites procesales que fueron afectados por el cambio de administración a finales del mismo año, así las cosas, el despacho de diligencias se encontraba en una sola inspección, lo que congestionan las actuaciones.*
> *Adicionalmente, la Secretaría de Gobierno del Distrito, no adecuó de manera virtual un sistema para la presentación de querellas, por lo que necesariamente se recibían en físico y de manera presencial. Este factor es determinante para el retraso señalado, en cuanto que, por seguridad de los abogados, no era dable exponerlos a surtir el trámite de radicación colocando en riesgo su salud y vida."*

Análisis ACI: Esta Asesoría entiende las explicaciones entregadas por la SJC respecto a los retrasos por la pandemia y los inconvenientes por no tener una plataforma virtual que facilite esta labor de organización y guarda de expedientes, no obstante como se indicó en la socialización nuestra labor de auditoria es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consultoría, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de la entidad, aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno.

En este orden de ideas, al examinar los controles diseñados en el procedimiento PR-119, no se tiene control respecto a la información de cuales módulos de PMD se encuentran en tiempo real en ocupación ilegal ni a cuántos comerciantes se le interpusieron querellas y se les sigue recibiendo cánones de arrendamiento. Esta situación mejoraría si, en primer lugar, se incorporara el riesgo a su matriz para gestionarlo y se establecieran controles mucho más rigurosos en sus procedimientos que les permitan aumentar la efectividad en las acciones adelantadas para recuperar los espacios con ocupación ilegal.

En mérito de lo expuesto se mantiene el hallazgo y se solicita la formulación de un plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Pérdida de recaudo de cartera por retrasos en la gestión de la recuperación de los locales con ocupaciones de hecho. Debido a las deficiencias en

la realización de los contratos a los comerciantes de plaza el IPES y a las querellas para su recuperación el IPES deja de recibir recursos por el arrendamiento de los locales.

Normatividad o Criterio:

RESOLUCIÓN 267 de 2020 Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá: Artículo 85. RÉGIMEN PARA LA FORMALIZACIÓN. *Se entiende por formalización el proceso mediante el cual, una persona natural o jurídica, que ha desarrollado actividades económicas en espacio, de cualquiera de las plazas de mercado distritales, opta por acceder a la suscripción de contrato de uso y aprovechamiento económica y acepta de manera voluntaria la oferta a efectos de postularse a la asignación de un espacio: local, puesto o bodega. // Conforme a lo anterior, la entidad entre la fecha de entrada en vigencia del presente acto administrativo y hasta el veintiocho (28) de febrero de 2021 recibirá las postulaciones para la formalización y procederá de la siguiente manera: (…). // A partir del primero de (01) de marzo de 2021, todos los Espacios: puesto, local o bodega de los cuales el IPES no haya recibido postulaciones para la formulación en los términos del presente artículo, se les actualizará el valor de la tarifa por retribución de uso y aprovechamiento económico del espacio, de conformidad con lo dispuesto en la resolución tarifaria vigente para asignaciones del año 2021. Por otra parte, a partir de la precitada fecha no se admitirán postulaciones para la formulación en los términos del presente artículo.*

PR - 119 QUERELLAS
6.1 TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO

1. *En el expediente se encuentra la solicitud de querella enviada por el área misional*
2. *(…)*
3. *(…)*
4. *(…)*
5. *El abogado realiza escrito de querella (poder)*
6. *El expediente cuenta con evidencias periódicas del seguimiento*

PR-115 APOYO A LA GESTIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE USO Y PROVECHAMIENTO ECONÓMICO REGULADO –SDPM VERSIÓN 2 DEL 21 MAYO 2019. COMERCIANTES OCUPACIONES DE HECHO: *Antecedentes del solicitante: se debe contextualizar sobre quien es la persona, informando el tiempo en el cual esta persona ha ejercido la actividad sin contrato. Para esto debe relacionar la siguiente información:*

- *Nombre comerciante*
- *Tipo y numero de documento de identidad*
- *Tipo de solicitud y numero de radicado (ocupación de hecho)*
- *Actividad económica que va a ejercer en plaza.*
- *N° de local adjudicado, plaza y tarifa.*
- *Duración de la ocupación sin contrato*
- *Duración del nuevo*

- *Elabora abogado SESEC, revisa abogado líder SESEC, aprueba Gerente Profesional responsable de la plaza.*
- *Acta para legalizar las ocupaciones de hecho, donde conste que el comerciante acepta venir ocupando el local, puesto o modulo desde hace X tiempo y que se compromete a pagar al IPES la deuda por el uso y aprovechamiento regulado de dicho espacio.*

REQUISITOS

- *Proporcionar toda la información requerida para la suscripción del contrato*
- *Encontrarse a paz y salvo ante el IPES o en caso de presentar mora, haber suscrito acuerdo de pago y demostrar el cumplimiento de dicho acuerdo.*
- *Ser avalado según el procedimiento de asignación de puestos, bodegas y locales SPDM.*

Describe las actividades a cargo de abogados de SESEC. En virtud de los procedimientos anteriores, en SESEC se realizan las siguientes actividades:

a. Gerente y abogado plaza cita al comerciante y le indican las acciones a tomar en caso de que no se legalice.
b. Si no accede se le remite un requerimiento firmado por subdirector.
c. Si no accede, se pasa a Jurídica para gestión de la querella. En el equipo jurídico SESEC se llevan bases de datos con vencimiento de contratos, para uso del abogado asignado del equipo jurídico SESEC.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Jurídica, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Solicitar o coordinar con la SAF o SDAE para que los sistemas de la entidad permitan crear una base de datos que organicen la documentación de las querellas y permitan un flujo de aprobación por parte de la SJC para su ejecución.

- Establecer comités periódicos SJC.- Misional – SAF para conocer el estado real de los espacios con ocupación ilegal y las actividades coordinadas a realizar para la disminución de estas.

- Realizar informes bimestrales socializados en el comité de conciliación respecto a los avances en recuperación de los espacios con ocupación ilegal y diseñar estrategias por parte del comité de conciliación para que esta actividad sea efectiva.

Connotación: Administrativa con posible connotación disciplinaria.

No.: 23

INCUMPLIMIENTO EN LA CONFORMACION DE EXPEDIENTES

Responsable de las acciones de mejora: SJC

De las 187 querellas adelantadas por la SJC entre 2020 – 31/05/2021 para la recuperación de los espacios en la PMD se solicitaron 50 (27%) para evidenciar las acciones adelantadas por la SJC para su recuperación.

De los 50 archivos solicitados se enviaron 46 expedientes digitalizados, en ellos se encontraban el poder y la querella realizada, no se contaba con la solicitud realizada por el área misional con los soportes enviados a SJC (requerimientos realizados al comerciante), la asignación del subdirector jurídico al abogado, las gestiones realizadas por la SJC (audiencias) ni el resultado obtenido.

Los expedientes solicitados de las querellas no reposaban física ni digitalmente en la entidad, debieron reconstruirse y solicitar los folios de las gestiones a las inspecciones de Policía.

La SJC no ha realizado las gestiones con la SDAE para la organización de estas querellas y cobros coactivos en el aplicativo Goobi y así permitir su debida organización.

Esta situación se evidenció en los expedientes de cobro coactivo, de 50 expedientes 6 no contaban con los soportes de las gestiones del cobro persuasivo realizado.

Se solicitaron 30 expedientes de contrato de uso y aprovechamiento, 2 no se entregaron debido a que están en proceso de reconstrucción por calamidad que ocurrió en el archivo de gestión de la entidad.

Esta observación (querellas) es reiterativa, se informó por la ACI en el 2019 mediante auditoria y en la función preventiva en el 16/12/2020 Rad 6771, se sigue presentando las deficiencias y los controles diseñados por la SJC no se cumplen por parte de los abogados encargados.

Esta situación de organización de expedientes de querellas, cobros coactivos y persuasivos se presenta debido a deficiencias en la supervisión y que no se están tramitado en el aplicativo GOOBI u otro sistema de archivo que impida la pérdida de estos documentos.

Debido a estas situaciones la entidad presenta reprocesos en la organización de estos expedientes y posibilita la pedida de memoria institucional.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el Procedimiento PR-119 QUERELLAS, presentó el siguiente Diseño de Control:

Actividad 1: Radicar La Solicitud De Querella: La Subdirección Misional Competente remite a la Subdirección Jurídica y de Contratación la solicitud de inicio de querella previa remisión de los documentos pertinentes para iniciar la querella.

Actividad 2: Asignar Solicitud De Querella: El (La) subdirector (a) Jurídico y de contratación asignará al abogado la solicitud
Actividad 3: insumos y requisitos completos El abogado analiza la documentación y realiza las solicitudes a las áreas misionales con la finalidad de recopilar información y/o pruebas relevantes para la creación de la estrategia de defensa judicial. Si la solicitud no cumple con los requisitos, se devuelve al paso 1 Si cumple, sigue al paso 4
Actividad 4: recibir, elaborar y radicar la querella Una vez el área misional aporta los documentos completos, el abogado procede a elaborar la querella a fin de ser radicada ante la autoridad administrativa competente

Actividad 6: asistir a las audiencias y aportar pruebas: Asistir y efectuar la defensa en las audiencias y diligencias programadas por las respectivas instancias administrativas mediante la presentación de recursos, pruebas, y demás mecanismos procesales previstos en las normas vigentes
Actividad 7: Una vez notificada la decisión de primera instancia evaluar la procedencia de los recursos de Ley, lo cual constará por escrito, remitir copia del fallo a la dependencia competente, a efectos de obtener concepto técnico de ser necesario, o monitorear el proceso de segunda instancia, de acuerdo con el sentido del fallo.
Si existió conciliación, el abogado remite a las áreas misionales el acta donde conste la respectiva conciliación con el tercero, a fin que se realice seguimiento de los compromisos establecidos. Así mismo, se remite a SAF el seguimiento al cumplimiento de la conciliación. Si no se concilio, va al paso 8.
Actividad 8: Si el fallo ordena la restitución del módulo objeto de la querella, el abogado remite el acta de audiencia al área misional para que se proceda a recibir dicho espacio.
Si no se ordenó la restitución, sigue el paso No.9
Actividad 10: En caso de ser favorable, se devuelve al punto No. 6. En caso de no ser favorable, se remite al paso 11.
Actividad 11: Archivo: Archivar expediente conforme la TRD

El propósito del procedimiento culmina con el archivo del expediente conforme a las TRD, este debe contener los insumos entregados por la misional, la designación del abogado, poder, escrito de querellas, participación en audiencias, fallo, recursos de ser necesarios y cierre del expediente, el control no está bien diseñado debido a que no hay puntos de control que identifiquen si el expediente contiene todo lo que indica el procedimiento lo que permite que se extravíen soportes de las gestiones adelantadas.

De lo anterior, al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró debilidad en el control Archivar expediente conforme la TRD, toda vez que las querellas no estaban organizadas con toda la documentación que indica el procedimiento.

Valoración Comentarios del Auditado

Los apartes del comentario dejados por la SJC en su réplica del 15-09-2021 fueron:

> *"En efecto, la conformación de expedientes se vio afectada de manera directa por la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID- 19 del año 2020, que continuó propagándose gravemente durante el año 2021 y en razón a la inexistencia de una base de datos confiable junto con la desorganización del archivo físico (…) de otra parte, esta subdirección adoptará la recomendación respecto a la organización de expedientes de querellas y de cobros coactivos, con la salvedad de que no tiene acciones de cobro persuasivo, ya que corresponden a la SAF. Esta Subdirección está de acuerdo con que la sistematización en línea permite una mejora constante, pero no tiene información respecto de costos sobre la adecuación del sistema Goobi o de los costos de otro sistema para este proceso, por lo que se adelantarán las consultas pertinentes."*

Análisis ACI: Esta Asesoría entiende las explicaciones entregadas por la SJC y agradece que las acciones a implementar se realicen mediante plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la ACI.

RIESGO ASOCIADO: Perdida de expedientes físicos y/o registros de las gestiones jurídicas adelantadas en los sistemas de información. Debido a las debilidades en el cumplimiento de las TRD y los procedimientos internos para la conformación de los expedientes se pierde historia institucional de las acciones adelantadas.

Normatividad o Criterio:

MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL:
1. COMPETENCIA EN DEFENSA JUDICIAL DEL IPES
1.1. Representación judicial del IPES

1. *Designar apoderados, mandatarios o agentes para el cumplimiento de todas las funciones anteriores, ejerciendo representación extrajudicial, prejudicial, judicial en los procesos en que estén involucrados los intereses de la entidad, con las facultades establecidas en el artículo 77 de la Ley 1564 de 2012.*

PR - 119 QUERELLAS
6.1 TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO

1. *En el expediente se encuentra la solicitud de querella enviada por el área misional*
2. *(…)*
3. *(…)*
4. *(…)*
5. *El abogado realiza escrito de querella (poder)*
6. *El expediente cuenta con evidencias periódicas del seguimiento*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Jurídica, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Solicitar o coordinar con la SAF o SDAE para que los sistemas de la entidad permitan crear una base de datos que organicen la documentación de las querellas y cobros coactivos y permitan un flujo de aprobación por parte de la SJC para su ejecución.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN JURÍDICA
Procedimientos: PR - 121 Cobro Coactivo

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN JURIDICA** en archivo *ANEXOS* del Informe de Cierre donde se describe la muestra analizada.

No.: 24

DEBILIDADES EN LA RECUPERACION DE RECURSOS POR COBRO COACTIVO

Responsable de las acciones de mejora: SJC

El equipo auditor analizó la cartera a 31/05/2021 evidenciando que se tenía una cartera mayor a 900 días por $3.007.041.191, entre 900 y 1800 días de $1.484.014.465 y mayor a 1800 días de $2.639.865.142 por lo que solicitamos las gestiones adelantadas por la entidad para su recuperación.

La cartera entre 900 y 1800 días de $1.484.014.465 es de suma importancia debido a que debería estar en cobro coactivo so pena de perder oportunidad de recuperación por prescripción (5 años). Ver **ANEXO 15.**

Se identificaron 1290 registros de comerciantes que tenían deudas con la entidad entre 900 y 1800 días por lo que consultamos con la SAF las gestiones adelantadas para envió a SJC para adelantar el cobro coactivo.

Se indicó que el 2019 se enviaron 60 expedientes a SJC es decir el 4.6%, en el 2020 se 62 es decir 4.6% y en el 2021 61 expediente 4.6%, es decir de 1290 comerciantes con deudas de cartera superior a 900 días la SAF envió 183 expedientes a SJC para el inicio del cobro coactivo, de estos 183 expedientes del 2019 al 2021, 71 cumplían con los requisitos por lo que la SJC realizó apertura del expediente.

Esto indica 71 expedientes de cobro coactivo de 1290 comerciantes con deudas lo que expresa un 5.5% de efectividad para su cobro.

Se analizaron 30 comerciantes con las mayores deudas por cartera entre 900 y 1800 días para analizar su gestión:

Tabla 57. Cobro de coactivos 2019-2011

No	IDENTIFICACION	VALOR	Cobro C 2019	Cobro C 2020	Cobro C 2021
1	19409103	132,277,138			
2	830122566	44,492,890			
3	900148514	41,482,913	SI		
4	24943121	41,198,042	SI		
5	4221621	36,488,524		SI	
6	1019058377	30,426,084	SI		
7	51810171	30,411,500	SI	SI	
8	2976596	28,278,274		SI	
9	79270038	26,204,797		SI	
10	3043655	23,117,805		SI	
11	1014184765	21,723,134		SI	
12	16470041	19,781,935		SI	
13	41387555	19,716,086			SI
14	4235548	19,495,982	SI	SI	
15	19368869	19,152,709		SI	
16	32838362	18,580,012			SI
17	53008649	18,419,038	SI	SI	
18	51711355	16,786,391	SI	SI	
19	20493179	16,589,093			
20	80243445	15,428,689			
21	79855514	15,106,994			
20	1015996764	14,763,054			SI
22	51698448	13,754,198			
23	53008649	13,199,615	SI	SI	
24	79242386	12,335,312			SI
25	37916832	12,160,532			
26	52760801	12,060,547	SI		
27	51760758	11,773,952	SI		
28	20699922	10,092,369	SI		
29	20625526	8,652,019			
30	1014184765	21,723,134			
		$743,494,628			

De estos 30, 9 no tenían envíos a SJC para apertura de expedientes por cobro coactivo, sus deudas suman $280.184.687.

Se solicitaron a la SJC 30 expedientes físicos para evidenciar el cumplimiento al procedimiento de cobro coactivo de las vigencias 2020-2021 por valor de $379.020.897 de las PMD.

Al revisar los expedientes no se encontraron acorde al PR-121 COBRO COACTIVO, en la totalidad (100%) de los expedientes no se evidencia los soportes de la recuperación realizada, contaban con el mandamiento de pago no obstante no se evidencio embargo, secuestre de bienes o acuerdo de pago para la recuperación de los recursos.

De la base de datos de comerciantes con deudas superiores a 1800 días por valor de **$2.639.865.142** se encontraron 672 registros, se identificó la gestión adelantada por la entidad para la recuperación de estos dineros por cobro coactivo:

CARTERA	Cobro C 2019	Cobro C 2020	Cobro C 2021
+1800	68	60	30

La SAF envío a la SJC para recuperación de cartera de estas 672 cuentas 158 es decir el 23%.

Como se establece en el Manual de Cartera del IPES el término para la prescripción de la deuda:

> *"Se contará con el término de **cinco (5) años**, contados a partir de la fecha de vencimiento del término de la cancelación de la obligación pendiente de pago y multas que estén obligados de conformidad con el acto administrativo y/o contrato a través del cual se adquirió dicha obligación."*

Pasados 5 años si la entidad no realizó el mandamiento de pago en el proceso de cobro activo para la recuperación de cartera esta no se podrá cobrar por los conductos legales debido a la prescripción por lo que la falta de coordinación y gestión de la SAF y SJC para la realización del cobro persuasivo y coactivo en tiempo limitan la recuperación de estos recursos.

Toda cartera mayor a 181 días debería ser enviada a SJC por parte de la SAF, las demoras o la falta de soportes en los expedientes vuelven ineficiente el proceso de recuperación de recursos de la cartera.

Los controles diseñados por la entidad son inefectivos y tardíos, no se articulan y permiten la evasión por parte de los comerciantes.

Esto ocurre debido a la acción tardía del cobro persuasivo y el traslado al cobro coactivo, además a las deficiencias de comunicación entre SAF y SJC para conocer la cartera próxima a vencer.

Esto ocasiona que los recursos de la cartera que debieran ser usados para el sostenimiento de las plazas y el fortalecimiento de los comerciantes no alcance y no puedan ser auto sostenibles.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el Procedimiento PR-121 COBRO COACTIVO, presentó el siguiente Diseño de Control:

Actividad 1: Recibir expediente de SAF.
Actividad 3: Designar Abogado
Actividad 4: Revisar expediente de SAF
Actividad 6: Realizar mandamiento de pago
Actividad 9: Notificar al deudor
Actividad 10: Resolver excepciones
Actividad 13: Librar medidas cautelares
Actividad 17: Audiencia de remates
Actividad 18: Archivo.

Los controles del procedimiento son defectivos y manuales, la SJC no es informada de los cobros persuasivos adelantados, ni la cartera mayor a 181 días por parte de SAF o la que está próxima a prescribir, aunque la SJC es la responsable del procedimiento no tiene control o información relevante del estado real del problema a resolver, además de lo anterior los archivos enviados a SJC para adelantar el cobro coactivo no se encuentran digitales o en un sistema de información que permita a la SJC realizar rastreo o aprobación de los pasos realizados para adelantar el cobro coactivo.

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

Valoración Comentarios del Auditado

Los apartes del comentario dejados por la SJC en su réplica del 15-09-2021 fueron:

> *"Ahora, es de recordar que se trata de un manejo de tiempos vs. Información original que implica verificación de datos y conformación de expediente en cada uno de los casos, que en momentos de sobrecarga de trabajo implicarán mayores esfuerzos y tiempos de gestión. La SJC está comprometida con el recaudo de cartera dentro de los procesos coactivos administrativos especiales, ya que se han concretado en particular con ingentes esfuerzos en el estudio y análisis jurídico con la respectiva sustanciación y gestión en la vigencia de sus observaciones o auditoría con más de 100 expedientes o carpetas; proyección y emisión del acto administrativo respectivo e inicio de procesos especiales coactivos en una cantidad de 51; elaboración y envío de 456 documentos para cumplir trámites de embargos en los citados expedientes; realización de varias mesas de trabajo internas dentro de la SJC para la mejora de*

acciones en las mencionadas actuaciones y, citaciones múltiples de trámite para darle cumplimiento a órdenes emitidas en los referidos procesos."

Análisis ACI: Esta Asesoría entiende las explicaciones entregadas por la SJC y en ningún momento está indicando que las responsabilidades por el no recaudo efectivo de la cartera por cobro coactivo obedezca a la SJC, lo que si se aprecia con claridad es que los controles adoptados por la entidad para la recuperación de esta cartera por cobro coactivo no son efectivos y esto permite que se venzan los términos para el cobro de esta cartera por los términos legales.

Como la SJC lo indica, el proceso de cobro coactivo ha tenido mejoras con respecto de vigencias anteriores, no obstante, la efectividad del proceso se cuantifica en la recuperación realizada y debido a que los encargados de adelantar la primera fase del proceso (persuasivo) no ejecutan los controles en los términos establecidos, ni estableciendo en los expedientes los soportes de las gestiones adelantadas dificulta el cumplimiento de dicho fin.

Si los controles para la recuperación de cartera funcionan con eficiencia, toda la cartera mayor a 181 días debería ser enviada a SJC, todos los deudores deberían tener expedientes digitales con las gestiones adelantadas por SAF y SJC, la ACI considera que, aunque se han logrado avances se deben implementar otros controles adicionales a los que se tienen en la actualidad para la recuperación de la cartera.

Por lo tanto, se mantiene la observación y se solicita la formulación de un plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: Inoportunidad para la recuperación de recursos por cobro coactivo. Deficiencias en la conformación del expediente de cobro coactivo conforme al procedimiento.

PR-121 COBRO COACTIVO
6.1 Tabla explicativa del procedimiento.
1. Se recibe el expediente de la SAF con las gestiones adelantadas del cobro persuasivo
2. El subdirector SJC designará el abogado responsable de revisar el expediente de la SAF el cual debe estar completo
3. Al revisar el expediente y si cumple con los criterios se elaborará el mandamiento de pago
4. Librar las medidas cautelares – embargos
5. Remate de bienes
6. Cierre del Expediente.

MS-023 MANUAL DE RECAUDO Y GESTIÓN DE CARTERA: *Prescripción de la acción de cobro Trae como consecuencia la extinción de la competencia del IPES para exigir coactivamente el pago de la obligación a su favor y se contará con el término de* ***cinco (5) años****, contados a partir de la fecha de vencimiento del término de la cancelación de la obligación pendiente de pago y multas que estén obligados de conformidad con el acto administrativo y/o contrato a través del cual se adquirió dicha obligación. La competencia*

para decretar la prescripción de la acción de cobro será de la Subdirección Jurídica y de Contratación SJC, a través de acto administrativo en el que claramente queden expuestos los motivos de su declaración, previo soporte técnico remitido por la Subdirección Administrativa y Financiera, quien expedirá certificación indicativa del valor y del tiempo de la obligación.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Jurídica, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Sistematizar el sistema de cobranza de la entidad, digitalizar y archivas todas las gestiones adelantadas desde el cobro persuasivo y establecer una base de datos para que la SJC tenga acceso a todas las actuaciones a realizadas.

- Realizar un plan de choque a toda la cartera próxima a prescribir para adelantar si no lo han realizado cobro persuasivo y posteriormente coactivo.

- Identificar el costo beneficio de crear una oficina especializada en el cobro de la cartera (persuasivo y coactivo) o su tercerización.

Connotación: Administrativa con posible connotación disciplinaria.

Proceso: GESTIÓN JURÍDICA
Procedimientos: MS-041 Manual Política Prevención Del Daño Antijuridico

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN JURIDICA** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 25

INCUMPLIMIENTO AL CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DEL MANUAL POLITICA PREVENCION DEL DAÑO ANTIJURIDICO

Responsable de las acciones de mejora: SJC

Mediante la Resolución IPES 354 del 06-nov- 2020 se adoptó la política del daño antijurídico en el IPES con el objeto de prevenir las causas que da origen a las demandas y acciones constitucionales o actuaciones administrativas que puedan ocasionar un daño antijurídico al IPES.

Se establecieron acciones (pág. 19) para impedir la elaboración de actuaciones administrativas que no guarden los parámetros legales, además la elaboración de actos administrativos que impartan lineamientos que impidan la materialización de posibles

contratos realidad y desvinculaciones de funcionarios sin los requisitos legales, las acciones programadas fueron:

1. Actualización del Manual de Contratación y Supervisión, último trimestre 2020 – primer trimestre 2021.
2. 2 capacitaciones virtuales para prevenir la configuración del contrato realidad, último trimestre 2020 – primer trimestre 2021.
3. Elaboración y socialización de una (1) circular respecto a la estabilidad laboral reforzada, último trimestre 2020.
4. 2 capacitaciones al personal de SAF- Talento Humano sobre desvinculación de funcionarios provisionales, primer semestre 2021
5. Una capacitación sobre estructuración de los actos administrativos, primer semestre 2021

De los 5 controles o actividades para prevenir el daño antijurídico en la entidad, el porcentaje de avance a 31/05/2021 de la SJC es del 30%

Se analizó la documentación del SIG para identificar la actualización del Manual de Contratación en el primer trimestre de 2021 y no presenta actualización a 2021 – avance 0%.

Se consultó en fechas posteriores encontrando la actualización del Manual de Contratación mediante el Código PA04-MN-001 versión 4 de fecha 25/06/2021.

Se analizaron las capacitaciones realizadas por la SJC respecto a Daño antijurídico – contrato realidad y se observan 2 – avance 100%.

Se analizó la base de datos entregada por la SJC con 134 actos administrativos del 2020 al 31/05/202y y no se identificó Circular respecto a la estabilidad reforzada – avance 0%.

Se analizó las capacitaciones sobre desvinculación de provisionales y se identificó una capacitación – avance 50%.

Se analizaron las capacitaciones realizadas por la SJC y no se identificó capacitación respecto a la estructuración de los actos administrativos y el avance es 0%.

Esto ocurrió por deficiencias en el seguimiento y monitoreo permanente del cronograma de actividades por realizar para el cumplimiento en término de las gestiones que impidan demandas y acciones constitucionales o actuaciones administrativas que puedan ocasionar un daño antijurídico al IPES.

Se recomienda no solo que las actividades programadas se realicen en los tiempos programados, sino que estas actividades de capacitación en temas como estabilidad reforzada, estructuración de los actos administrativos y contrato realidad se incorporen a en el plan de acción de la SJC y se realice permanente debido a la rotación de funcionarios y contratistas de la SAF – Talento Humano.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el Manual (MS-041 MANUAL POLITICA PREVENCION DEL DAÑO ANTIJURIDICO), presentó el siguiente Diseño de Control:

- Actualización del Manual de Contratación y Supervisión, último trimestre 2020 – primer trimestre 2021.
- 2 capacitaciones virtuales para prevenir la configuración del contrato realidad, último trimestre 2020 – primer trimestre 2021.
- Elaboración y socialización de una (1) circular respecto a la estabilidad laboral reforzada, último trimestre 2020.
- 2 capacitaciones al personal de SAF- Talento Humano sobre desvinculación de funcionarios provisionales, primer semestre 2021
- Una capacitación sobre estructuración de los actos administrativos, primer semestre 2021

En realidad, no son controles propiamente dichos, sino actividades que buscan un fin, la prevención de la materialización del daño antijurídico en el IPES respecto a situaciones que han sido estudiadas con anterioridad en el Comité de Conciliación, consideramos que la SJC debe revisar si este es un riesgo que pueden sufrir la entidad e incluirlo en su matriz de riesgos y establecer todas estas actividades como controles periódicos.

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

Valoración comentarios del Auditado

Los apartes del comentario dejados por la SJC en su réplica del 15-09-2021 fueron:

> *"Resulta pertinente indicar que, el cumplimiento del cronograma de actividades establecido a través de la Política de Prevención del Daño Antijurídico adoptada por el Instituto, se vio afectado de manera directa por la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 el cual continuó durante el año 2021 que generó un retraso en el cumplimiento del mismo; aunado a lo anterior, también es del caso tener en cuenta que, dicha política se adoptó a través de la Resolución 354 del 6 de noviembre de 2020, esto es, culminando la vigencia correspondiente al año 2020, lo cual conlleva un corto periodo de tiempo para el desarrollo y cumplimiento del cronograma adoptado en la Política de Prevención del Daño Antijurídico para las vigencias correspondientes a 2020 y el primer trimestre del 2021.*
>
> *No obstante, desde el área encargada se ha promovido el cumplimiento de la citada Política y adoptado las medidas pertinentes para modificar el Manual de Contratación*

de la entidad según los parámetros establecidos en la mencionada Política "(…), con la finalidad de aclarar y ampliar los lineamientos de supervisión contractual necesarios para prevenir la configuración de las causales del contrato realidad. (…)" que, aunque de manera extemporánea se tiene por agotado dicho control. Frente a la capacitación relacionada con la desvinculación laboral de funcionarios de provisionalidad faltante, así como la atinente a la estructuración de actos administrativos, debe indicarse que se llevarán a cabo conforme a programación de la SJC para los días 11 y 19 de octubre de 2021, respectivamente, cumpliendo así con la finalidad establecida dentro de la Política de Daño Antijurídico para la presente vigencia."

Análisis ACI: Recibida la réplica por parte de la SJC entendemos que la pandemia afectó muchas de las actividades de la entidad y que el tiempo para la ejecución de las actividades fue relativamente corto, no obstante, entendemos que el análisis de los tiempos fue estudiado por ustedes y en ningún momento conociendo el cronograma se estableció realizarle modificaciones que permitieran tener los tiempos necesarios para implementar en su totalidad estas acciones.

La ACI acoge con beneplácito que se vayan a realizar las actividades faltantes y esperamos que estas actividades sean incorporadas en su plan de acción de a futuro y se vuelvan actividades periódicas que disminuyan el riesgo de la materialización del daño antijurídico en la entidad.

Por lo tanto, se mantiene la observación y se solicita la formulación de un plan de mejoramiento para posteriores seguimientos.

Riesgo Asociado: Proferir actuaciones administrativas que no guarden los parámetros establecidos por la Constitución Política, la Ley y el precedente judicial. Elaboración de actos administrativos que no guarden los parámetros legales.

Normatividad o Criterio:

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. *Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.*

DECRETO DISTRITAL 430 DE 2018: Sección I - Prevención del Daño Antijurídico: Artículo 39. Prevención del Daño Antijurídico. *Las entidades y organismos distritales desarrollarán la prevención de conductas que puedan generar una lesión ilegítima o daños a los particulares o al Distrito Capital, que en el ejercicio de la función pública lleven a la administración a responder por los perjuicios patrimoniales y/o extramatrimoniales que se causen. //* Adicionalmente, la Prevención del Daño Antijurídico hace *parte de la Defensa Judicial y consiste en solucionar, mitigar o controlar la falencia administrativa o misional que genera litigiosidad. En este caso, la política de prevención del daño antijurídico debe ser proferida por el Comité de Conciliación de la entidad u organismo distrital atendiendo los lineamientos que defina la Secretaría Jurídica Distrital. // Las*

políticas que se formulen y emitan por parte de los Comités de Conciliación de las entidades y organismos distritales serán presentadas a la Secretaría Jurídica Distrital quien analizará la pertinencia de adoptarlas para el Distrito Capital.

MS-041 MANUAL POLITICA PREVENCION DEL DAÑO ANTIJURIDICO: Cronograma Acciones medios de control y acciones constitucionales página 19.

- Actualización del Manual de Contratación y Supervisión, último trimestre 2020 – primer trimestre 2021.
- 2 capacitaciones virtuales para prevenir la configuración del contrato realidad, último trimestre 2020 – primer trimestre 2021.

- Elaboración y socialización de una (1) circular respecto a la estabilidad laboral reforzada, último trimestre 2020.
- 2 capacitaciones al personal de SAF- Talento Humano sobre desvinculación de funcionarios provisionales, primer semestre 2021
- Una capacitación sobre estructuración de los actos administrativos, primer semestre 2021

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Jurídica, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Continuar con el cumplimiento de las actividades propuestas, incluir esta actividad como un riesgo en su mapa y adicionar los controles pertinentes, agregar estas actividades al plan de la acción de la SJC.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN JURÍDICA
Procedimientos: MS-019 Manual De Defensa Judicial

Ver **ANEXO 2 - MUESTRA PROCESO GESTIÓN JURIDICA** en archivo *ANEXOS* del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 26

NO REALIZACION Y/O SUSCRIPCION EN TERMINO DE LAS ACTAS DEL COMITE

Responsable de las acciones de mejora: SJC

Se analizó una muestra de las 24 actas del comité de conciliación que debieron realizarse en el 2020 y las 10 actas que debieron realizarse en el 2021 a corte 31/05/2021, evidenciando que:

- Se realizaron 18 actas o constancias de no realización en el 2020 para un cumplimiento del 75%
- Se realizaron 10 actas o constancias de no realización a corte 31/05/2021 para un cumplimiento del 100%

En la normatividad nacional y distrital, así como en el reglamento interno se estableció la realización de 2 comités de conciliación mensualmente, de no realizarse debía elaborarse una constancia del porque no se realizó, en el 2020 se dejaron de realizar 7 constancias indicando por qué no se realizó el comité de conciliación, esto es perjudicial para la entidad debido a que con la realización periódica de los comités se cumplen con las funciones de los miembros como:

- Formular políticas del daño antijurídico
- Estudiar y evaluar los procesos que cursen contra el IPES
- Determinar la procedencia o no de conciliar
- Evaluar los procesos en contra de la entidad

De estas 28 actas realizadas se identificó que 4 fueron adjuntas extemporáneamente en el aplicativo SIPROWEB, lo que indica que se incumplió con lo establecido en el artículo 6 del Reglamento del Comité de Conciliación, *"De los Deberes de la secretaria técnica:*

5. *Elaborar las actas de cada sesión del comité (…) dentro de los 5 días siguientes a la correspondiente sesión."*

Tabla 58. Actas extemporáneas

N°	ID ACTA	FECHA COMITÉ	FECHA REGISTRO
1	44840	28/01/2020	14/02/2020
2	51578	06/10/2020	20/10/2020
3	55858	21/12/2020	28/01/2021
4	59158	04/01/2021	25/03/2021

Esto ocurre por la deficiencia en los controles y monitoreo de las funciones del comité, no se tiene un control para la elaboración y adjunto en el Siprojweb en término.

Se recomienda que el secretario técnico del Comité de conciliación envíe al presidente las evidencias del adjunto en termino (5 días hábiles) del acta en el Siprojweb, que estas actividades se incorporen al plan de acción de la SJC con su respectivo indicador para su monitoreo.

Análisis del Diseño de Controles

El diseño de las actividades de control señaladas en el Manual (MS-019 MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL), presentó el siguiente Diseño de Control:

Los controles están amarrados al cumplimiento del reglamento del comité de conciliación, que indica "*El Comité de Conciliación se reunirá no menos de dos veces al mes, y cuando las circunstancias lo exijan, de no realizarse se dejara constancia de ello y Son funciones del secretario del Comité de Conciliación las siguientes: 1. Elaborar las actas de cada sesión del comité. El acta deberá estar debidamente elaborada y suscrita por el presidente y el secretario del Comité que hayan asistido, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente sesión.*

En realidad, no son controles propiamente dichos, pero buscan un fin, dejar evidencia del cumplimiento de las obligaciones del comité de conciliación, la SJC debe revisar si este es un riesgo que puede sufrir la entidad e incluirlo en su matriz de riesgos y establecer los controles que considere pertinente para su cumplimiento.

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

Valoración comentarios del Auditado

Los apartes del comentario dejados por la SJC en su réplica del 15-09-2021 fueron:

> *"En cuanto a la falta de realización de las actas o constancias de no realización de las sesiones a cargo del Comité de Conciliación del IPES para el año 2020, debe resaltarse que debido a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19, los trámites administrativos se vieron directamente afectados, impidiendo las reuniones que se realizaban de manera presencial en la entidad, hasta tanto no se contarán con los medios tecnológicos adecuados para continuar con las actividades normales a cargo del Comité de Conciliación y en general, a cargo de cualquier ente administrativo del nivel distrital o nacional.*
> *Del mismo modo, también es importante tener en cuenta que durante el desarrollo dela pandemia ocasionada por el Cavad 19, los términos judiciales tuvieron que ser suspendidos tal como es de público conocimiento, lo cual, de manera consecuente, resultó en un número menor de casos objeto de estudio a cargo del Comité de Conciliación de la entidad provenientes de las autoridades tanto jurisdiccionales como de entes de control en sede prejudicial, lo cual justifica de forma fehaciente la disminución en la generación de las constancias de no celebración de las sesiones a cargo del mencionado ente administrativo.*
> *Es de señalar que durante la vigencia 2020, el cargo de Secretario del Comité se venía atendiendo por parte de un funcionario de planta que tras obtener un cargo de carrera en otra entidad del Distrito, no pudo continuar con dicha actividad, lo que generó un traumatismo transitorio en las funciones, y a su vez, se reemplazó la labor con el apoyo de personal de planta que atendía otras actividades judiciales que requerían igualmente capacitación en el tema por la Secretaría Jurídica Distrital,*

factores externos que se deben analizar al momento de verificar las actuaciones queel auditor indica en su informe como extemporáneas.
De acuerdo a las instrucciones impartidas por la Secretaría Jurídica Distrital en el manejo del Módulo de Comité de Conciliaciones, la SJC ha realizado los ajustes necesarios para el manejo, elaboración de las actas de reunión y cargue de la información en el sistema SIPROJ WEB, y ya se han tomado las medidas administrativas de control y seguimiento necesarias para el cumplimiento del plazo de los 5 días en los términos del numeral 5 de la Resolución 200 de 2018."

Análisis ACI: Todas las explicaciones realizadas por la SJC son válidas, no obstante, esta situación se subsanaría dejando la constancia del porque no su realización cada vez que debía realizarse, actividad que están realizando en el 2021.

Por lo tanto, se mantiene la observación y se solicita la formulación de un plan de mejoramiento.

Riesgo Asociado: incumplimiento de las funciones del comité de conciliación. Los miembros del Comité de conciliación no están cumpliendo con la totalidad de sus funciones.

Normatividad o Criterio:
DECRETO 1716 DE 2009: Artículo 18. Sesiones y votación. *El Comité de Conciliación se reunirá no menos de dos veces al mes, y cuando las circunstancias lo exijan.*
Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos. // El Comité podrá sesionar con un mínimo de tres de sus miembros permanentes y adoptará las decisiones por mayoría simple.
Artículo 20. Secretaría Técnica*. Son funciones del secretario del Comité de Conciliación las siguientes: 1. Elaborar las actas de cada sesión del comité. El acta deberá estar debidamente elaborada y suscrita por el presidente y el secretario del Comité que hayan asistido, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente sesión.*

MS-019 Manual De Defensa Judicial: *"las entidades prevendrán las conductas que generen daños a los particulares o al distrito capital, "que en el ejercicio de las funciones públicas lleven la administración a responder por los perjuicios patrimoniales y/o extramatrimoniales que se causen; por lo que además deberán proferirse la correspondiente política de prevención del daño antijurídico por el comité de contratación de la entidad"*

En lo que respecta a la gestión jurídica de la entidad se le asignó a la SJC la competencia para liderar las políticas de Defensa Jurídica y Mejora Normativa, en general, en el marco de las siguientes actividades:

i) Conformar el comité de conciliación atendiendo la normatividad vigente
ii) Elaborar el manual de defensa judicial

iii) Vigilar el registro oportuno de la información relacionada con la actividad litigiosa de la Entidad en el SIPROJWEB
iv) Hacer seguimiento e implementación de toda la política"

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Jurídica, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Continuar con el cumplimiento de las actividades propuestas, incluir esta actividad como un riesgo en su mapa y adicionar los controles pertinentes, agregar estas actividades al plan de la acción de la SJC.

Connotación: Administrativa.

No.: 27

DEFICIENCIAS EN EL DISEÑO DE CONTROL DEL PROCESO DE GESTIÓN JURIDICA

Responsable de las acciones de mejora: SJC

Se evidenciaron deficiencias en el diseño de los controles establecidos en los diferentes procedimientos del Proceso de Gestión Jurídica que se encuentran en el SIG, los cuales deben servir para mitigar las causas que hacen que los riesgos se materialicen y su estructuración debe ajustarse a los parámetros establecidos en la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP (2020), así:

Riesgo: Perdida de Oportunidad para ejercer el derecho de defensa en el IPES: La demora en la entrega de soporte técnico o pruebas por parte de las áreas, necesario o requeridos por los profesionales en derecho para asumir defensa, conllevan la probabilidad de perdida de oportunidad para ejercer el derecho a la defensa y de ejercer las acciones en representación del IPES.

1) **Actividad de control analizada.** Aplicar el procedimiento PR-064 Administración de comunicaciones oficiales, mediante el cual, el auxiliar administrativo de la SJC recibe el reparto de la correspondencia relativa a procesos judiciales por parte de gestión documental e internamente se hace el reparto diario en forma oportuna al profesional encargado.

Realizar seguimiento a los soportes técnicos necesarios para adelantar la defensa, realizado por los abogados de la SJC.

Realizar la Vigilancia judicial a los procesos judiciales a través de la página web de la rama judicial y SIPROJWEB.

1. Responsable: El asignado por el Subdirector(a) Jurídica y de contratación

2. Periodicidad: Oportuna

3. Propósito: Prevenir

4. Como se realiza la actividad: 1) En el marco del procedimiento PR-064 administración de comunicaciones oficiales el auxiliar administrativo de la SJC recibe el reparto de la correspondencia relativa a procesos judiciales por parte de gestión documental e internamente se hace el reparto diario en forma oportuna al profesional encargado. 2) Realizar seguimiento permanente en el marco del MS-019. Manual de defensa jurídica MS-019, a los soportes técnicos necesarios para adelantar la defensa, realizado por los abogados de la SJC, evidenciado en el Sistema de Procesos Judiciales de Bogotá D.C. - SIPROJWEB y los expedientes físicos. En caso de evidenciar retraso en los tiempos de entrega de los soportes técnicos, el abogado se comunica con el área misional. 3) Vigilancia judicial en el marco del Manual de defensa jurídica MS-019 a los procesos judiciales.

5. Observaciones y desviaciones: Se Investigan y resuelven oportunamente

6. Evidencia: 1) la planilla de reparto en la dependencia. En caso de retrasos en el reparto, la SJC solicita la priorización de correspondencia. 2)

Diseño de control. La periodicidad oportuna no es un parámetro de tiempo, el propósito debe ser más específico y la evidencia debe ser una planilla documentada registrada en el SIG relacionada con un procedimiento de la SJC.

Normatividad o Criterio:

Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP 2020.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Jurídica, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN CONTRACTUAL
Procedimientos: PR-145 Etapa de Selección y Adjudicación

Ver **ANEXO 2 – MUESTRA PROCESO GESTIÓN CONTRACTUAL** en archivo Excel ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 28

DEFICIENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: PLANEACIÓN, EFICIENCIA Y EFICACIA

Responsables de las acciones de mejora: SDAE y SJC

Al analizar dos (2) de los contratos de la muestra seleccionada (14), se encontraron deficiencias en la aplicación de los principios de la contratación pública, en cuanto a planeación, eficiencia y eficacia se refiere, toda vez que se adelantó la realización de obras de mantenimiento en la PDM Santander que se encontraron con el riesgo de quedar inconclusas[3], impidiendo así la satisfacción de las necesidades de la población beneficiaria de la Entidad y evidenciando que el objeto contractual previsto no alcanzó su finalidad. Ver **ANEXOS 16 a 20.**

En este orden de ideas, es necesario considerar que el régimen de contratación estatal colombiano está orientado y regido por principios y reglas de obligatorio acatamiento por parte de las entidades estatales para el cabal ejercicio de sus funciones, esto es así, porque desde los postulados constitucionales encaminados a definir los fines esenciales del Estado, es necesario garantizar la inversión adecuada de los recursos públicos y la prevalencia del interés general sobre el particular durante las etapas precontractual, contractual y postcontractual; todo esto con el ánimo de asegurar la satisfacción de las necesidades ciudadanas y la garantía de los derechos de las personas.

En este contexto, se vislumbra la presencia de principios como la planeación, mediante el cual se busca que las entidades públicas procedan con la elaboración de estudios previos por medio de los cuales se justifique la necesidad, la conveniencia y la oportunidad de un determinado contrato antes de su celebración, en aras de lograr que todos los contratos suscritos estén sometidos y ajustados a los planes de desarrollo, de acción, de inversión y compras de la entidad estatal de que se trate.

Así mismo, principios como el de eficiencia, que propugna por la celeridad y eficacia en los procedimientos destinados al cumplimiento de los fines del Estado, de tal manera que este se entienda como que no solo hace alusión a la economía para la optimización de los recursos financieros, sino también a la economía de tiempo y al cumplimiento de las etapas y términos que se exigen en cada uno de aquellos procedimientos que forman parte de las distintas modalidades de selección del contratista.

[3] De conformidad con lo que para el efecto dispone el Artículo 2 de la Ley 2020 de 2020.

Finalmente, principios como el de eficacia, particularmente relevante en cuanto tiene que ver con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado en general y con los fines de la contratación estatal en particular, y que consiste en que todos los procedimientos y trámites de carácter contractual alcancen su cometido, evitando para ello decisiones inhibitorias y removiendo los obstáculos puramente formales que se presenten.

Estos principios: planeación, eficiencia y eficacia, encuentran su punto de partida en el principio de economía en la contratación pública, *"el cual propende por la obtención de los resultados que se buscan con esta actividad, es decir, el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las entidades públicas en la consecución de dichos fines estatales."* [4]

Así las cosas, se tiene que, en la revisión de una muestra de 14 expedientes, en 2, se pudo evidenciar la transgresión de los principios antes explicados, así:

1) CO1.PCCNTR.1090939 IPES 469/2019 - CONSORCIO 2020 IPES, proceso de Licitación Pública cuyo objeto fue: *"EJECUTAR LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO CORRECTIVO, MANTENIMIENTO PREVENTIVO, Y LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DE LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES QUE ADMINISTRA EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES."*

2) CO1.PCCNTR.1063815 IPES 463/19 - GNG INGENIERIA SAS, proceso de Concurso de Méritos cuyo objeto fue: *REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y SOCIO-AMBIENTAL AL CONTRATO QUE RESULTE DE LA ADJUDICACIÓN DEL GRUPO 1 DE LA LICITACIÓN PÚBLICA IPES NO. 07 DE 2019 CUYO OBJETO ES "EJECUTAR LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO CORRECTIVO, MANTENIMIENTO PREVENTIVO, Y LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DE LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES QUE ADMINISTRA EL INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL-IPES"*.

De este modo, en el Contrato CO1.PCCNTR.1090939 IPES 469/2019 celebrado con el CONSORCIO 2020 IPES, se pudo evidenciar debilidades:

- Desde el punto de vista de la planeación.

- La ejecución de obras: construcción de estructura en concreto reforzado en la zona suroriental de cuartos fríos y en la zona suroccidental de administración, baños comunales y cuartos de basuras; obras de reforzamiento de estructura de soporte para la nueva cubierta de la zona noroccidental de la plaza y la construcción de un entrepiso en placa fácil para la instalación de tanques de agua potable; sin contar con licencia de construcción.

  En este aspecto es importante tener en cuenta que el objeto contractual a que se está haciendo referencia alude de manera inequívoca a un Contrato de Obra cuyo alcance

[4] RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio. "Derecho Disciplinario de la Contratación Estatal". Primera Edición. Editorial Legis. Bogotá D.C., Colombia. 2020. Página 37.

conceptual implica el que las obras que se ejecuten, son de "mejoramiento" y "mantenimiento" ya sea correctivo o preventivo, sin que sea acertado, desde el punto de vista jurídico, afirmar que se trata de un contrato de mantenimiento y no de obra pues las palabras "mejoramiento" y "mantenimiento" son inseparables de la "obra" como tal que pretenda realizarse.

Esta afirmación tiene su claro asidero en lo que la misma Ley 80 de 1993 dice cuando define al Contrato de Obra Pública en su artículo 32 en los siguientes términos: *"Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción,* ***mantenimiento,*** *instalación, y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago."* (Subrayado y negrilla fuera de texto)[5].

- En los periodos comprendidos entre enero y marzo y mayo y agosto de 2020, en el Informe Técnico Final del Contratista se reportó la realización de obras que no estaban contempladas en los diseños y en la programación y además requerían licencia de construcción –Decreto 1203 de 2017.

- Deficiencias en la determinación técnica del presupuesto requerido para culminar las obras de mejoramiento de la PDM Santander.

- Ineficiencia e ineficacia en la terminación y entrega a satisfacción de las zonas comerciales y administrativas de la PDM Santander a sus beneficiarios directos.

El Acta de Inicio respectiva fue suscrita el 26-sep-2019, ocurriendo que, desde el 09-dic-2019, este contrato fue prorrogado en 5 oportunidades, para un total de la prórroga del plazo de ejecución contractual por 7 meses y 7 días, finalizando definitivamente su ejecución el día 31-ago-2020. Lo anterior, para un plazo final de 11 meses y 7 días.

Por otra parte, el contrato contó solamente con una adición por valor de $239.023.247 (Adición No. 1 del 10-dic-2019) para un valor total de $2.808.427.346.

Así mismo, se tiene que el 22-oct-2020, se firmó el acta de recibo final de todas las obras y el 15-dic-2020 se suscribió el Acta de Liquidación.

Cabe resaltar que, en este sentido, en el Acta de Liquidación respectiva, se consignó como *"el objeto contractual señalado en el Contrato se ejecutó a entera satisfacción del IPES"* de acuerdo con el aval dado para el efecto por el Interventor del Contrato, ocurriendo que, de este modo, y con fundamento en lo expuesto, las partes declararon que quedaron a paz y salvo por todo concepto.

[5] Ver también la *"Guía para Procesos de Contratación de Obra Pública"* expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_obra_publica.pdf) donde se corrobora esta afirmación en el sentido de que los trabajos de mantenimiento que se realicen sobre un inmueble constituyen, sin lugar a dudas, una obra pública.

De las 19 plazas intervenidas por medio de la ejecución de este Contrato, en 2 de ellas (Santander y Samper Mendoza) se realizaron las mayores inversiones por valor de $2.499.332.324, lo cual, corresponde al 89% del valor total del Contrato. Lo anterior, luego de examinada la información consignada en los informes de ejecución contractual y los certificados de cumplimiento respectivos.

Así pues, se realizó visita de inspección directa, tanto a la PDM Santander como a la PDM Samper Mendoza, los días 29-jul-2021 y 03-ago-2021, respectivamente. En la primera, se pudo constatar cómo esta PDM tiene obras inconclusas en su interior que ascienden aproximadamente a un 60% de la infraestructura que debería conformar la totalidad de la misma.

Se observaron deficiencias de calidad en la terminación y acabados de obras tales como: cielo rasos, conexiones eléctricas, enchapes y pisos en granito. En otras palabras, y como consecuencia de esta situación, las obras contratadas no quedaron habilitadas para su uso y disfrute; hecho con respecto del cual, tampoco se vislumbró a corto plazo la terminación de las obras en cuestión por parte de la Entidad.

Se estableció que en esta PDM se encuentran prestando sus servicios comerciales 65 personas, tanto en el interior como en el exterior de las edificaciones correspondientes. En este contexto, es importante resaltar que la infraestructura arquitectónica de la PDM está destinada a albergar en su totalidad alrededor de 163 personas para que presten sus servicios de suministro de alimentos, ferretería, misceláneos, balotos, restaurantes y fruterías, por lo que, y de acuerdo con la información antes suministrada por medio de la visita en cuestión, la PDM en la actualidad está albergando solamente al 39,87% de la totalidad de la población objetivo y con respecto de la cual el IPES debe desplegar su misionalidad.

Como consecuencia de las obras que se encontraron con riesgo de quedar inconclusas se ha presentado disminución en las ventas, lo cual ha llevado a que varios comerciantes que prestaban sus servicios en la PDM hayan quebrado como consecuencia de la disminución de la demanda de los productos que se ofrecen en la plaza.

Ahora bien, en cuanto a la segunda plaza de mercado (Samper Mendoza), y de acuerdo con la información suministrada por parte del personal administrativo que atendió la visita, se pudo establecer que, aunque no se observan obras con riesgo de quedar inconclusas y/o defectuosas a primera vista y aunque la PDM se encuentra en funcionamiento del total de su capacidad, las tuberías, los guarda escobas y las cajas de inspección presentan inconvenientes por mala calidad y deterioro temprano.

En lo que se refiere a la PDM Santander se trasgredió el principio de planeación, el principios de eficiencia y el de eficacia, pues la falta de un uso óptimo de todos los recursos involucrados en este proceso contractual junto con el no logro del objetivo planteado para satisfacer a cabalidad las necesidades de los beneficiarios directos del proceso contractual en cuestión, así lo evidencia.

En consonancia con la situación antes descrita, se encuentra que, en lo que se refiere al Contrato CO1.PCCNTR.1063815 IPES 463-2019 - GNG INGENIERIA SAS, el acta de inicio respectiva fue suscrita el día 26-sep-2019, estableciéndose en ese momento un plazo de ejecución inicial de 4 meses, los cuales, vencieron el 25-ene-2020. Sin embargo, el contrato fue prorrogado en 5 oportunidades para un total de la prórroga del plazo de ejecución contractual correspondiente a 7 meses y 7 días, en cuyo caso, el plazo final de vencimiento del Contrato ocurrió el 31-ago-2020. Así mismo, fue adicionado en 3 oportunidades, dando, así como resultado un valor total en adiciones correspondiente a $277.949.410.

El contrato tuvo un valor total de $573.711.370 y un plazo final de ejecución correspondiente a 11 meses y 7 días.

La Supervisión del contrato 463-2019 estuvo a cargo del Subdirector(a) de Diseño y Análisis Estratégico, quien firmó las respectivas certificaciones de cumplimiento del objeto contractual y por medio de las cuales se procedió con la autorización para proceder con 10 pagos parciales correspondientes a todas las actividades realizadas a partir del mes de septiembre de 2019 hasta agosto de 2020 y que ascendieron a la suma de $572.591.270, lo cual, es equivalente al 99,80% del valor total del contrato, quedando así un saldo no ejecutado a favor del IPES correspondiente a $1.120.100, es decir, el 0,20% del valor total.

Así pues, este contrato de interventoría terminó su ejecución de manera definitiva el 31-ago-2020, el 11-nov-2020 se firmó el Acta de Recibo Final de Interventoría y el 17-dic-020, se suscribió el Acta de Liquidación correspondiente.

En este sentido, es importante resaltar que en el Acta de Recibo Final de Interventoría (ajustada, según las indicaciones de la Supervisión), se consignó lo siguiente:

> *"**El contratista de interventoría verificó que las zonas donde se ejecutaron las obras, se encontraban libres de sobrantes, así como correctamente aseadas en todas sus partes, quedando a satisfacción de la supervisión, este requerimiento fue atendido por parte del contratista el día 22 de octubre de 2020 cuando se realice** (sic) **la entrega final de obra sin observaciones y sin pendientes, según acta de recibo final con observaciones del contratista de obra**."* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por su parte, en el Acta de Liquidación respectiva, quedó consignado lo siguiente:

> *"PARTE SEGUNDA-CONSIDERACIONES PARA LA LIQUIDACIÓN*
> *(…)*
> ***PRIMERO:** Que según lo contemplado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, se procede a liquidar por mutuo acuerdo el Contrato No. IPES 463 DE 2019 CO1.PCCNTR.1063815 de 2019.*
> ***SEGUNDO:** Que el objeto contractual señalado en el contrato **se ejecutó a entera satisfacción del Instituto Para la Economía Social** y también acreditó el cumplimiento de sus obligaciones con los sistemas* (sic) *integral de seguridad social, de conformidad con lo señalado en la ley 789 de 2002, en concordancia con la Ley*

828 de 2003 y demás normas complementarias, según el aval dado por el/la supervisor(a) del contrato, con base en los soportes de ejecución y de supervisión.
TERCERO: *Que el último día de ejecución del contrato fue el 31 de agosto de 2020.*
CUARTO: ***Que se firma la presente liquidación en consideración a la aprobación del/la supervisor(a) y/o interventor, responsable de ejercer la coordinación, vigilancia y control sobre el cumplimiento de las obligaciones generales y específicas señaladas en los estudios y documentos previos y el contrato y las demás disposiciones contempladas en el manual de contratación, supervisión e interventoría de la Entidad****.*
QUINTO: *(…)*
SEXTO: *Forma parte del acta de liquidación: Informe final de supervisión.*
Con fundamento en lo expuesto, las partes declaran que se encuentran a PAZ Y SALVO por todo concepto, una vez se efectúe el respectivo giro del saldo a favor del contratista reflejado en el estado financiero de esta Acta de liquidación.
SÉPTIMO: *En virtud de los postulados de la buena fe, a los cuales deben ceñirse las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas, se tiene por cierta la información que, sobre la ejecución del contrato objeto de esta diligencia obra en el respectivo expediente del archivo del IPES, la cual sirve de soporte y fundamento para liquidar el Contrato No. IPES 463 DE 2019 CO1.PCCNTR.1063815 de 2019.*
(…)".

Teniendo en cuenta lo que en este escenario sostiene la jurisprudencia del Consejo de Estado, en lo que se refiere a los contratos de obra e interventoría al manifestar que:

"(…) Es por ello que entre el contrato de obra y el contrato de interventoría existe una relación de dependencia unilateral o una conexidad funcional unilateral que implica que las obligaciones del contrato de obra constituyen, precisamente, el objeto del abstracto del contrato de interventoría y, en conjunto, las obligaciones de uno y otro están orientadas a un fin práctico común.
Tan manifiesta es la relación de conexidad o de dependencia unilateral que existe entre uno y otro negocio jurídico que ***el contrato de interventoría solo nace si existe un contrato de obra que deba ser objeto de interventoría,*** *las obligaciones específicas del contrato de interventoría recaen sobre los trabajos propios del contrato de obra y* ***si, por ejemplo, este último termina de manera anticipada, el contrato de interventoría carecerá de objeto*** *y, por consiguiente, se extinguirá por la desaparición de aquel, de modo que* ***el contrato de interventoría depende del contrato de obra y este predomina sobre el primero, es decir, el de interventoría.*** *(…)"* [6](Subrayado y negrillas fuera de texto).

Es claro entonces como el contrato 463-2019, depende entonces de la existencia y alcance del Contrato de Obra cuya vigilancia y control recae sobre el primero, por lo que los problemas y deficiencias acaecidos con respecto de la planeación, ineficiencia e ineficacia del Contrato de Obra se reflejarán necesariamente en la ejecución del objeto contractual del Contrato de Interventoría, máxime cuando el Interventor, en este caso, avaló la ejecución del Contrato de Obra y certificó el cumplimiento y entrega a satisfacción

[6] Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicado 85001233100020020036 2-01, del 14 de julio de 2016, expediente 35763.

de todo lo relacionado con éste último, es decir, con el Contrato de Obra IPES No. 469 de 2019, lo cual, como hemos podido evidenciar, no ocurrió en realidad.

En otras palabras, no obstante, que la interventoría acreditó el recibo a satisfacción de todas las obras previstas dentro de la ejecución del Contrato de Obra IPES No. 469 de 2019, suscribiendo para el efecto el Acta de Recibo Final respectiva de fecha 22-oct-2020, se encontró cómo las obras no fueron terminadas ni entregadas a satisfacción de los usuarios, clientes y comerciantes de la PDM Santander, lo que deja en clara evidencia el resultado de la negligencia, por parte tanto del IPES, como de la interventoría, al recibir una obra con riesgo de quedar inconclusa, tanto en su funcionamiento como en su calidad, lo cual, ha permitido determinar, que en la actualidad, las obras en cuestión se encuentren en riesgo de deterioro progresivo, de no terminarse y de no prestar los servicios para los cuales fueron proyectadas.

En este sentido, el desconocimiento o incorrecta interpretación de la normatividad aplicable al proceso de contratación respectivo junto con la negligencia y descuido, tanto por parte del IPES como por parte de la Interventoría en la ejecución del objeto de los dos contratos que nos ocupan, se ponen de manifiesto como las causas más probables de la situación antes descrita y evidenciada, lo cual, dada la materialización del riesgo previsto en este contexto, podría generar las siguientes consecuencias:

- Insatisfacción de las necesidades de la entidad y de la población objeto de su misionalidad;
- Ineficacia del proceso contractual;
- Posibles investigaciones y/o sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias y civiles;
- Así como la afectación reputacional del IPES, ante las personas externas e internas de la Entidad.

Todo lo anterior, además, nos sitúa en la órbita de las responsabilidades en que podrían estar incursos, eventualmente, todos los sujetos involucrados, pues es claro que ante la evidencia de los hechos y situaciones antes descritas, podrían sobrevenir sobre aquellos sanciones de carácter fiscal, disciplinario y civil, dada la concurrencia de la posible violación de la normatividad pertinente (artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000; numerales 3 y 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002; artículo 90 de la Constitución Nacional y artículo 140 de la Ley 1437 de 2011) y aplicable en este sentido.

Finalmente, y con base en lo señalado en los párrafos precedentes, podemos válidamente concluir que el control diseñado e implementado en aras de atacar las causas de posible aparición del riesgo en cuestión, resultó insuficiente e ineficaz desde el punto de vista preventivo, razón por la cual, es importante que la Entidad adopte con premura un plan de mejoramiento adecuado, suficiente, estructurado, eficiente y eficaz para que en la gestión contractual que le compete no vuelvan a presentarse situaciones como la antes expuesta y así salvaguardar el efectivo aseguramiento del cumplimiento cabal de la misionalidad a cargo del IPES.

Análisis del Diseño de Controles

La actividad de control señalada en el procedimiento PR – 145 Etapa de Selección y Adjudicación, presentó el siguiente Diseño:

Actividad de Control 2: Revisar y Aprobar o Rechazar la Resolución de Apertura y Pliego de Condiciones Definitivo: El Subdirector Jurídico y de Contratación revisa y aprueba o rechaza el contenido de la Resolución de Apertura, Pliego de Condiciones y su complemento a través de del flujo de aprobación en la plataforma SECOP II.

De lo anterior, al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró debilidad en cuanto que no existe evidencia de qué aspectos y como se realiza la revisión del cumplimiento de los principios de contratación en los documentos del proceso de selección, así como que el manejo de las excepciones no se encuentra documentado.

Valoración Comentarios del Auditado

Sobre el particular, la SDAE manifestó lo siguiente:

> *"Respecto a la observación en cuanto a las debilidad de planeación y ejecución contractual, consideramos que si bien el contrato fue planeado y perfeccionado en la administración anterior, no se presentó ningún tipo de detrimento por las razones que exponemos a continuación: Se cumplió con el objeto del contrato CO1.PCCNTR.1090939 / IPES No. 469 de 2019 "EJECUTAR LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO CORRECTIVO, MANTENIMIENTO PREVENTIVO, Y LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DE LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES QUE ADMINISTRA EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL -IPES", basado en las obras de mejoramiento y mantenimiento Correctivo y Preventivo de las plazas, para lo cual da cuenta la anterior administración en el informe técnico con la justificación de la adición y prórroga al contrato de obra No. 469 de 2019 a fecha 10 de diciembre de 2019 de las intervenciones, respecto a dieciocho (18) de las diecinueve (19) Plazas de Mercado.*
> *Cabe resaltar que los recursos proyectados en la adición que sustenta de manera desagregada las intervenciones definidas para culminar las obra de mejoramiento en la PDM Santander proyectados y planeados, solicitados por el contratista, aprobados por la interventoría, avalados por la entidad en la administración Bogotá Mejor Para Todos en el Comité de Contratación, no fueron suficientes, lo cual se puede determinar en el estado actual de las intervenciones que se desarrollaron en la Plaza de Mercado. Para el efecto se anexa Acta de comité ordinario de Contratación del 25 de noviembre de 2019 y Solicitud de adición con radicado No. 00110-817-012502 del 05-12-2019.*
> *De acuerdo con lo anterior, se desarrollaron las intervenciones en la PDM Santander conforme a la planeación y proyección de la administración del 2016 – 2020 Bogotá Mejor Para Todos, hasta agotar el monto presupuestal para tal efecto, sin que esto genere un detrimento o una incidencia fiscal relevante; planeación sustentada entre otras en acta de reunión del 17 de diciembre de 2018, en presencia de la Directora del IPES de la época María Gladys Valero tal como consta en los apartes de la misma y de acuerdo con los documentos arriba mencionados.*
> *En cuanto a haber ejecutado obras (intervención sobre un inmueble) sin licencia consideramos, que las intervenciones tales como reparaciones locativas como: cambio de pisos, remodelación de baños y cocina, pintura interna del inmueble y redes hidráulicas, eléctricas o de gas, entre otros, no requieren por disposición legal licencia de construcción y los mantenimientos y mejoramiento señalados en la adición y prórroga según Acta de comité ordinario de Contratación del 25 de noviembre de 2019 y Solicitud de adición con radicado No. 00110-817-012502 del 05-12-2019, respecto a la Plaza Distrital de Mercado Santander corresponden a un mejoramiento de la infraestructura existente al hacer cambio de materiales antiguos por nuevos, en dimensiones y distribución similar cumpliendo con las condiciones y parámetros mínimos de calidad y estabilidad,*

con la finalidad de minimizar el riesgo en cuanto a la integridad de los beneficiarios y usuarios de la Plaza y "cumplir los requerimientos realizados durante el primer y segundo semestre del 2019 por parte de la Secretaría Distrital de Salud", de acuerdo a lo afirmado por la Subdirectora de Diseño y Análisis Estratégico de la época Ingeniera Clarisa Díaz García, entre comillas. Por esas razones al haberse desarrollado las intervenciones en la Plaza de Mercado Santander bajo la modalidad de un contrato de mantenimiento, no se cuenta con licencia de construcción.

En cuanto a su observación en relación a que se detectaron deficiencias de calidad en la terminación y acabados de obras tales como: pisos en granito, enchapes, cielorrasos y conexiones eléctricas, es conveniente precisar que los materiales utilizados en las intervenciones fueron objeto de supervisión por parte de la interventoría GNG Ingeniería SAS, la cual en función a sus obligaciones otorgó el aval en relación con los certificados de calidad de los insumos requeridos para la ejecución en cada uno de los ítems que usted señala, los cuales obran en la carpeta contractual; en lo que respecta a las conexiones eléctricas, se dispusieron de acuerdo a la definición de la espacialidad planteada y proyectada conforme al informe técnico con la justificación de la adición y prórroga al contrato de obra No. 469 de 2019 para las intervenciones a desarrollar en la Plaza de Mercado Santander y conforme al plano aportado por la supervisión de la administración Bogotá Mejor Para Todos a la interventoría. Sin embargo, reiteramos que los recursos proyectados para el mantenimiento de la red eléctrica de la Plaza no fueron suficientes para terminar la adecuación eléctrica requerida. Como se menciona en la tabla anterior, se procederá a realizar las adecuaciones mínimas requeridas para la mejora de la infraestructura eléctrica y la operativización y puesta en funcionamiento del área intervenida al servicio de los beneficiarios, locatarios y usuarios de la Plaza.

Conforme a lo anterior cabe resaltar que desde el inicio en el proceso de selección en mención, partiendo desde su planeación y estructuración de los documentos y estudios que le sirven de sustento, se atendieron los procedimientos requeridos para la proyección y definición de las condiciones y obligaciones necesarias, incluyendo las modificaciones (adición y prórroga), que se estimaron pertinentes para su ejecución por parte de la administración Bogotá Mejor para Todos, las mismas que se cumplieron hasta la terminación del contrato y el agotamiento de los recursos comprometidos para dicho efecto por parte de la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico, sin que ello implicara perjuicio alguno para las partes y menos un detrimento patrimonial, toda vez que los recursos están debidamente ejecutados y soportados y en los informes de interventoría.

Resulta importante aclarar que la Licitación pública No. PSLP IPES No. 07 DE 2019 del cual devino el contrato en SECOP II CO1.PCCNTR.1090939-2019 / IPES 469 DE 2019 con el contratista CONSORCIO IPES 2020, cuya ejecución inició el 26 de septiembre del 2019 fue asumida por la actual Administración cuando ya estaba en ejecución y de acuerdo con lo proyectado, previsto, aceptado y publicitado en su debida oportunidad en la etapa precontractual y contractual (adición y prórroga), etapas que se surtieron en la administración Bogotá Mejor para todos, habida consideración que el pliego de condiciones es la ley del proceso y del contrato resultante del mismo, es imperativo acatar las condiciones relacionadas en el proceso entre las partes hasta su ejecución y liquidación.

Cabe recordar que el contrato que se concibió y del cual hizo parte las intervenciones de mejoramiento de la Plaza de Santander, deviene de un proceso de obras de mejoramiento y mantenimiento preventivo y atención de emergencias para las 19 plazas de mercado que son las infraestructuras que se encuentran en administración de IPES. Partiendo de ese hecho las obras de mejoramiento de las plazas priorizadas dentro del proceso, es decir, SAMPER, DOCE DE OTUBRE FERIAS, respecto a la cuales también se plantearon obras de mejoramiento, las que se finalizaron de acuerdo a la proyección establecida. Se debe entonces hacer el análisis integral del desarrollo del contrato respecto a sus avances y no solo a la PDM SANTANDER

Contrario sensu, si el contrato de obra se hubiera concebido solo para inversión de recursos en la plaza de mercado SANTANDER de acuerdo con el análisis que en su momento hubiera efectuado la administración anterior.

Todo ello nos permite concluir que una vez se da el agotamiento de recursos respecto a las protecciones tanto en las intervenciones de mejoramiento como presupuestales por parte de la Bogotá Mejor Para Todos, se recibieron las intervenciones ordenadas por esa administración para proceder por parte de la administración "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental de la Bogotá del Siglo XXI" con el análisis de las necesidades de culminación de acabados que no requieran licencias luego entregar en debida forma a los beneficiario locatario y vivanderos que hacen parte y

que se encuentran en la PDM Santander, en debida forma, que se encuentre conforme al Plan de Regularización y Manejo - Res. 1115 de 2015, instrumento de planeación en el que se encuentra el ABC de los compromisos que se deben desarrollar para formalizar el uso urbanístico del predio, el desenglobe de las áreas dotacionales de deben estar a cargo de SDIS, las cuales hacen parte de polígono donde se ubica la Plaza de mercado Santander.

Aunado a lo anterior, esta administración ha solicitado a la Secretaria de Distrital de Planeación la prórroga del Plan de Regularización y Manejo por un periodo de tres años que permita cumplir los compromisos y solicitar autorización a que haya lugar de acuerdo a la necesidad teniendo en cuenta que las obras se pueden entrar a legalizar en cualquier momento conforme a la normatividad para el efecto el decreto 1203 de 2017.

Así las cosas, no es un sustento jurídico contractualmente hablando, más que no estaba concebido dentro del proceso en cuestión el trámite de licencias para el desarrollo de los mejoramientos en las plazas de mercado, de tal forma que el recibo de las obras nunca podría estar supeditado a una exigencia que inicialmente no previo la anterior administración. El haberlo hecho de esa manera, habría colocado a esta administración frente a una consecuencia de tipo jurídico entre ellas demandas y confrontaciones jurídicas al cambia las reglas u obligaciones preconcebidas y alas cuales están llamadas las partes.

En los procesos de mejoramiento que, durante el paso del tiempo, se han desarrollado en las plazas de mercado se puede observar haciendo una visita a las mismas, con base a los recursos asignados por la administración distrital para las diferentes vigencias, que estos procesos se van desarrollando por etapas hasta poder concluir con la satisfacción de la necesidad de acuerdo con el estado físico y a los requerimientos de la autoridad de salubridad pública.

Respecto a la observación del contrato IPES 463-2019 - GNG INGENIERIA SAS, es claro lo que establece el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 que reza: "Los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.", situación que aplica al caso concreto que nos ocupa, en el cual el valor total invertido en la interventoría está directamente relacionado con la ejecución del contrato de obra de mantenimiento preventivo y correctivo objeto de vigilancia respecto al cual se programó incluso un plan de contingencia revisado y aprobado en asocio con la entidad orientado a fortalecer el avance de obra y la efectividad en la ejecución contractual, en el caso particular la Plaza de Mercado Santander. Así las cosas, no se configura una deficiencia en la planeación del contrato de interventoría ante la necesidad de la administración, y su deber jurídico de generar las condiciones óptimas que permitan el desarrollo del objeto contractual del contrato que se vigila.

Ahora bien, con relación a su observación sobre la ineficiencia en el seguimiento técnico, administrativo y financiero, no se considera por parte de la entidad con respecto a la administración Nuevo Contrato Social y Ambiental para el Siglo XXI, la ineficiencia en los aspectos por usted señalados, toda vez que se ha demostrado en la ejecución de la supervisión por parte del IPES:

1. Poner al día los pagos con respecto a los avances físicos de obra que se encontraban pendientes sin tramitar a febrero de 2020 para equilibrarlos con la parte presupuestal.

2. Se instalaron mesas de trabajo entre la interventoría y el contratista de obra para la definición de los APU´s de ítems No Previstos que se encontraban pendientes para la definición de los APU´s de ítems No Previstos que se encontraban pendientes.

3. Se aprobó el 20 de febrero de 2020 un plan de contingencia para fortalecer los avances de obra y la efectividad en la ejecución contractual, el cual incluso fue afectado por la pandemia que inició para la ciudad de Bogotá el 20 de marzo por disposición de la Alcaldía Mayor y que justifica en parte la prolongación en tiempo y espacio del desarrollo del contrato de obra, y por ende el de la interventoría; incluso durante el lapso entre marzo y agosto de la vigencia 2020, nos vimos abocados por disposición de la autoridad competente a la cuarentena estricta.

4. Todo lo anterior incluso confluyó en la aprobación de un presupuesto para atender los protocolos de bioseguridad para mitigar este flagelo, teniendo en cuenta que para el momento la pandemia fue un evento imprevisible. Todo lo anterior puede ser verificado en los informes de interventoría presentados y avalados por la supervisión del contrato.

Respecto al recibo de las obras reiteramos no es un sustento jurídico contractualmente hablando, más que no estaba concebido dentro del proceso en cuestión el trámite de licencias para el desarrollo de los mejoramientos en las plazas de mercado, de tal forma que el recibo de las obras

nunca podría estar supeditado a una exigencia que inicialmente no previo la anterior administración. El haberlo hecho de esa manera, habría colocado a esta administración frente a una consecuencia de tipo jurídico entre ellas demandas y confrontaciones jurídicas al cambia las reglas u obligaciones preconcebidas y alas cuales están llamadas las partes, adicionado el cumplimiento de las obligaciones por parte de la interventoría en el marco del alcance contractual definido para la ejecución de obras de mejoramiento en las 19 plazas de mercado.
Por lo antes expuesto, le solicito comedidamente tomar en cuenta nuestras observaciones a fin de eliminar las observaciones planteadas."

Por su parte, la SJC trajo a colación lo antes señalado por la SDAE, argumentando, además, lo siguiente:

"Ahora bien, respecto a los informes de ejecución, el procedimiento PA04-PD-001 "EJECUCIÓN Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL" indica en el numeral 5.1. "ejecución del contrato" que "(…) El/la supervisor/a del contrato deberá solicitar mediante comunicación con destino a El/la Ordenador/a del Gasto las modificaciones contractuales a que haya lugar, para lo cual deberá presentar la justificación en el formato respectivo y anexar los documentos señalados en el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría (…)" Lo cual es complementado por la actividad 1 "ELABORAR E INCORPORAR EL ACTA DE INICIO EN EL SECOP II" del diagrama de flujo en el que se indica que el supervisor deberá "(…) Cargar en la sección 7 del contrato electrónico "EJECUCIÓN DEL CONTRATO" en "DOCUMENTOS DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO" de la plataforma del SECOP II el acta de inicio (…)"

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el cargue de los documentos soporte de la ejecución del contrato son responsabilidad del supervisor del mismo, razón por la cual respetuosamente se solicita cerrar la presente observación del informe final de auditoría para la Subdirección Jurídica y de Contratación."

Análisis ACI: Examinados con detenimiento los argumentos expuestos por los auditados en lo que a esta Observación se refiere, y aunque en principio podría parecer razonable concluir que como los dos contratos objeto de análisis tuvieron su proceso de gestación en la etapa precontractual durante la administración anterior, teniendo, por ende, el actual equipo directivo del IPES simplemente continuar con la ejecución de los mismos aplicando los recursos presupuestales previamente aprobados para los fines correspondientes, no son de recibo finalmente dichos argumentos por cuanto los miembros del actual equipo directivo del IPES, cuyas funciones y responsabilidades públicas estaban directamente relacionadas con la ejecución de los dos contratos analizados, tenían el deber constitucional y legal de proceder con la debida diligencia examinando la estructuración desde su planeación de los dos contratos y detectando, de manera previa, las posibles situaciones anómalas que podrían presentarse en la ejecución de los mismos.

Así pues, la Entidad debió percatarse, como era debido, de las anomalías presentadas adoptando para evitarlas los correctivos del caso, echando mano de los mecanismos que el mismo ordenamiento jurídico colombiano tiene previstos en materia de contratación estatal para efectos de lograr los fines del Estado, de manera general, y los de la contratación pública, de manera particular, tales como el uso de las cláusulas excepcionales (interpretación, modificación y terminación unilaterales) y el recurso a sanciones previas (multas), entre otros, con el ánimo de lograr la eficacia en el cumplimiento de los objetivos previstos en la contratación referida con la consiguiente satisfacción de las necesidades ciudadanas y el logro de la misionalidad del IPES.

Adicionalmente, no se entiende cómo considerando que los dos contratos finalizaron su ejecución hace más de un (1) año y fueron definitivamente liquidados en diciembre del año pasado, las obras inconclusas en la PDM Santander continúan en dicho estado sin que se evidencie hasta el momento ninguna gestión por parte del IPES para corregir dicha situación.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que la Subdirectora de Diseño y Análisis Estratégico, doctora Fátima Verónica Quintero Núñez, en la reunión de cierre de auditoría llevada a cabo el día 22 de septiembre de los corrientes, llamó la atención sobre la existencia tanto de la Ley 2020 del 17 de julio de 2020[7] como de la Circular Externa No. DDP-000014 del 22 de septiembre de 2020[8], en las cuales, se define la Obra Civil Inconclusa en los siguientes términos:

> *"ARTÍCULO 2°, Definiciones, Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*
>
> *a) Obra Civil Inconclusa: Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual, no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada. Cuando la obra civil no haya concluido de manera satisfactoria por causas que no sean imputables al contratista, un comité técnico, designado por el representante legal de la entidad contratante, definirá si efectivamente corresponde a una obra civil inconclusa. (…)"*

Se modifica la presente Observación en el sentido de no hacer referencia a "OBRAS INCONCLUSAS" sino a "OBRAS CON EL RIESGO DE QUEDAR INCONCLUSAS" de conformidad con lo que, para el efecto, tiene previsto la normatividad jurídica antes descrita.

En consecuencia, la Observación se mantiene pero con la modificación terminológica antes expuesta. Se solicita la formulación de un plan de mejoramiento.

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

Normatividad o Criterio:

Constitución Política De Colombia. Artículo 2. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los*

[7] Ley No. 2020 de 2020 *"Por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones".*

[8] Cuyo Asunto hace referencia al *"Reporte Información Registro Nacional de Obras Inconclusas - Contraloría General de la República".*

principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. // Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. // Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La Administración Pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

Ley 80 De 1993. Artículo 3º. De Los Fines De La Contratación Estatal. *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. // Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, <u>además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado</u>, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. (El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007).*

Ley 80 De 1993. Artículo 23. De Los Principios En Las Actuaciones Contractuales De Las Entidades Estatales. *Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. // Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*

Corte Constitucional. Sentencia C-508 De 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra: *"Los principios de la contratación estatal que el legislador enuncia, precisa de manera concreta y regula en los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993, no son simples definiciones legales, sino normas de contenido específico, de obligatorio acatamiento en toda la contratación estatal, sea cual fuere la modalidad en que ésta se realice. Es decir, que, tanto en el caso de la contratación mediante licitación pública o concurso de méritos, como en la contratación directa, son aplicables de manera estricta los principios que orientan la contratación pública, cuales son, la transparencia, responsabilidad, selección objetiva, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en armonía con lo preceptuado por el artículo 209 de la Carta, que los instituye para el ejercicio de la función administrativa."*

Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subseccion B. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio Bogotá D.C., Veintiocho (28) De Mayo De Dos Mil Once (2012) Radicación Número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489): *"(…) 3. Los principios de planeación, transparencia, responsabilidad y selección objetiva en la contratación estatal 3.1. Según lo tiene ya establecido la jurisprudencia, dentro de los principios capitales que de antaño han informado la actividad contractual del Estado, ocupa especial lugar el de economía, una de cuyas manifestaciones es la planeación. Por virtud de ésta la entidad estatal contratante está en el deber legal (Ley 80 de 1993 numerales 7, 12, 25 y 26 del artículo 25, e inciso segundo del numeral 1º del artículo 30) de elaborar, antes de emprender el proceso de selección del contratista, los estudios completos y análisis serios que el proyecto demande, los cuales inciden en la etapa de formación del contrato y en forma. (…) // En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden."*

PR-145 Etapa de Selección y Adjudicación: Actividad de Control 2: Revisar y Aprobar o Rechazar la Resolución de Apertura y Pliego de Condiciones Definitivo: *El Subdirector Jurídico y de Contratación revisa y aprueba o rechaza el contenido de la Resolución de Apertura, Pliego de Condiciones y su complemento a través de del flujo de aprobación en la plataforma SECOP II.*

Recomendación:

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

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

- Señalar en los estudios previos la necesidad de forma detallada y que permita establecer con claridad las condiciones del contrato tales como plazo y valor del mismo entre otros.

Connotación: Administrativa con posible connotación disciplinaria.

Proceso: GESTIÓN CONTRACTUAL
Procedimientos: PR-154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual
MS-012 Manual de Contratación e Interventoría

Ver **ANEXO 2 – MUESTRA PROCESO GESTIÓN CONTRACTUAL** en archivo Excel ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 29

DEFICIENCIAS EN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA DEL CONTRATO

Responsables de las acciones de mejora: SAF, OAC, SESEC y SJC

En cuanto a esta observación se refiere, se pudo establecer que del examen realizado sobre 3 de los 14 expedientes contractuales revisados y correspondientes a la totalidad de la muestra seleccionada, si bien es cierto existe dentro del expediente contractual evidencia de que el contratista aportó los informes de avance y demás documentación pertinente, no se presenta en ninguna parte del expediente contractual evidencia documental por medio de la cual el Supervisor apruebe todos y cada uno de los informes de ejecución y de cumplimiento antes mencionados, lo cual impide acreditar la cabal ejecución del objeto contractual.

El valor total del contrato ya se pagó al contratista ($6.329.114.030, $88.236.409 y $105.600.000, respectivamente, para un total de $6.522.950.439), razón por la cual, el hecho de que la Entidad no cuente con la aprobación de todos y cada uno de los informes de ejecución y de cumplimiento respectivos, evidencia que, para estos casos, no fue efectivo el control correspondiente y, por lo tanto, que el riesgo respectivo no se está administrando adecuadamente.

Los contratos antes aludidos son los siguientes:

1) CO1.PCCNTR.1670152 IPES 456/2020 - SEGURIDAD NUEVA ERA LTDA., proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía cuyo objeto fue: *"PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE VIGILANCIA, GUARDA, CUSTODIA, SEGURIDAD PRIVADA CON ARMAS Y/O SIN ARMAS, EQUIPOS DE COMUNICACIÓN, MEDIOS TECNOLÓGICOS, CIRCUITO CERRADO DE TELEVISIÓN, CENTRO DE MONITOREO Y CENTRAL DE COMUNICACIONES, CON EL FIN DE ASEGURAR LA PROTECCIÓN Y CUSTODIA DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD DE LA ENTIDAD Y DE LOS QUE LEGALMENTE SEA O LLEGARE A SER".*

2) CO1.PCCNTR.2068671 IPES 1184/2020 - FENIX MEDIA GROUP SAS, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa, cuyo objeto fue: *"ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS PARA EL*

CAMBIO DE IMAGEN DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES, EN ATENCIÓN AL ACUERDO 744 DE 2019".

3) CO1.PCCNTR.2083210 IPES 1206/2020 - SOFTWARE AUTOMATION AND TECHNOLOGY LTDA, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa cuyo objeto fue: *"ADQUISICIÓN DE TERMINALES PARA EL CONTROL DE INGRESO, AFORO, REGISTRO Y TOMA DE TEMPERATURA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROTOCOLOS DE BIO-SEGURIDAD EN LAS ENTRADAS DE LAS PLAZAS".*

Es importante tener en cuenta que para el Contrato CO1.PCCNTR.1670152 IPES 456/2020 - SEGURIDAD NUEVA ERA LTDA, fue designado como Supervisor el Subdirector Administrativo y Financiero de la entidad; para el Contrato CO1.PCCNTR.2068671 IPES 1184/2020 - FENIX MEDIA GROUP SAS, fue designado como Supervisor el Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones, y, para el Contrato CO1.PCCNTR.2083210 IPES 1206/2020 - SOFTWARE AUTOMATION AND TECHNOLOGY LTDA, fue designado como Supervisor el Subdirector de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización.

Ahora bien, con respecto de los expedientes contractuales antes mencionados, llama la atención como para el caso del Contrato CO1.PCCNTR.1670152 IPES 456/2020 - SEGURIDAD NUEVA ERA LTDA, se encontraron dentro del expediente físico respectivo solamente 4 de las 13 certificaciones de cumplimiento que, para el efecto, ha debido expedir el Supervisor, ocurriendo que en la plataforma SECOP II no se encuentran cargadas ninguna de las certificaciones de cumplimiento.

En efecto, teniendo en cuenta que según se evidencia en la plataforma SECOP II, se realizaron efectivamente para este Contrato la totalidad de los pagos correspondientes por los siguientes valores mes a mes: $609.640.682, $686.050.458, $691.258.176, $693.970.546, $691.675.589, $503.145.708, $205.791.327, $688.215.280, $789.413.445, $409.663.032, $189.830.021, $151.481.422 y $18.978.344, respectivamente, para un gran total de $6.329.114.030. Sin embargo, solamente con respecto de los 4 primeros pagos es que se evidencia la certificación de cumplimiento respectiva (pagos que en total ascenderían a la suma de $2.680.919.862), quedando sin la acreditación de cumplimiento necesaria, por parte del Supervisor del Contrato, los 9 pagos restantes (los cuales ascenderían a un total de $3.648.194.168).

Así pues, y para este caso en particular, se tiene que un 57,64% de la totalidad de los pagos efectuados al Contratista no cuentan con las certificaciones que, para el efecto, ha debido expedir el Supervisor del Contrato para acreditar la cabal ejecución del objeto contractual antes de proceder con la realización de los pagos correspondientes.

Finalmente, y a manera de conclusión, vale la pena resaltar que la falta de seguimiento y control por parte del Supervisor en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Contratista, según se expuso en los párrafos precedentes, puede producir los siguientes efectos adversos para la Entidad:

- Posibles investigaciones administrativas, fiscales, disciplinarias o penales.
- Dilación en cumplimiento de las metas de la Entidad.
- Reproceso administrativo.

- La entidad no pueda cumplir con sus objetivos estratégicos debido a insatisfacción de la necesidad definida en tiempo y forma.
- Afectación en la calidad del servicio.
- Hallazgos por parte de los entes de control.
- Ejecución incorrecta de la tipología contractual.

Lo anterior, dada la importancia de considerar que el control diseñado e implementado en aras de atacar las causas de posible aparición del riesgo en este aspecto concreto, ha venido demostrando ser insuficiente e ineficaz desde el punto de vista preventivo, razón por la cual, es importante que la Entidad adopte con premura un plan de mejoramiento adecuado, suficiente, estructurado, eficiente y eficaz para que en la gestión contractual que le compete no llegue a materializarse el riesgo que dio origen a esta observación.

Análisis del Diseño de Controles

Las actividades de control señaladas en los procedimientos PR-154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual y Ms-012 V3. Manual de Contratación e Interventoría, presentaron el siguiente Diseño de Control:

Actividad 3. Ejecutar y hacer seguimiento al contrato: El contratista ejecuta el contrato de acuerdo al objeto y obligaciones contractuales. El supervisor del contrato realizará el seguimiento conforme a las obligaciones señaladas en el contrato.

De lo anterior, al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se pudo determinar que no se encuentra señalado el tratamiento que se les daría a las desviaciones en caso de presentarse, así como tampoco se especifica en el control como se realiza el seguimiento referido por parte del Supervisor, lo que dificulta la especificidad del control y, por lo tanto, la eficacia en la ejecución del mismo.

Por otra parte, y en cuanto a las actividades previstas en el Ms-012 V3. Manual de Contratación e Interventoría, relacionadas con la labor del Supervisor al hacerle seguimiento al cumplimiento de las obligaciones por parte del Contratista, se pudo determinar la no existencia de un control propiamente dicho a la labor del Supervisor en dicho documento, pues allí sólo se hace referencia a las actas que éste debe suscribir con el Contratista.

Valoración Comentarios del Auditado

Sobre el particular, la SAF manifestó:

> *"Una vez revisados los argumentos expuestos por la ACI, la Subdirección manifiesta que en el ejercicio de la supervisión los informes de ejecución del contrato fueron elaborados, verificados, firmados y radicados al archivo de la SJC, y en tal sentido solicitamos respetuosamente retirar al contrato 456 de 2020 de la observación, puesto que lo anteriormente expuesto desvirtúa la deficiencia en la supervisión del contrato.*

Para muestra de ello se aportan las evidencias de la entrega de los informes a la SJC."

A su turno, la SESEC argumentó que:

"De manera atenta me permito dar respuesta al radicado del asunto, manifestando que por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.
Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.
Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría."

Finalmente, la SJC sostuvo sobre el particular lo siguiente:

"Es importante precisar respecto a este punto que, el Manual de Contratación, Supervisión e interventoría de la Entidad, Versión 3 vigente durante la ejecución de los citados contratos, establece en el numeral 5.3.2. "Ejecución del contrato y seguimiento" que:
"El/la supervisor/a del contrato realizará el seguimiento conforme a las obligaciones señaladas en el contrato y en el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la Entidad.
Los informes, facturas, soportes de pago y ejecución, certificaciones de cumplimiento y demás documentos que se expidan en ejecución del contrato deben incorporarse en la plataforma del SECOP II por parte del proveedor/contratista o del supervisor según corresponda".
Por lo anterior, respetuosamente se solicita se cierre la presente observación del informe final de auditoría para la Subdirección Jurídica y de Contratación, en atención a que el seguimiento de los contratos es responsabilidad única y exclusiva del supervisor.
De importancia en este punto resulta señalar, que la SJC han adelantado las actividades de capacitación sobre las implicaciones, deberes y responsabilidades de los supervisores e interventores en sus actividades de supervisión, control y seguimiento en la ejecución contractual, así como se han expedido circulares y campañas publicitarias internas, junto con charlas en comités Directivos y memorandos constantes sobre los deberes de supervisión."

Análisis ACI: Atendiendo los argumentos de los auditados (SAF y SJC) llama la atención como la SAF aduce que los informes de ejecución del Contrato 456 de 2020 fueron elaborados, verificados, firmados y radicados en el archivo de la SJC, mientras que, a su turno, la SJC manifiesta que la labor de elaboración de los informes, facturas, soportes de

pago y ejecución, certificaciones de cumplimiento y demás documentos que se expidan en ejecución del contrato deben incorporarse en la plataforma SECOP II por parte del proveedor/contratista o del supervisor, según corresponda, por lo que, a todas luces, lo cierto es que es evidente la falta de cumplimiento de la normatividad respectiva[9] por parte de los dos dependencias involucradas, quedando sin desvirtuar el hecho, según el cual, ni en los expedientes físicos de los contratos de la muestra examinados ni en la plataforma SECOP II, se encuentran presentes los informes de ejecución y las certificaciones de cumplimiento correspondientes.

Así las cosas, y en mérito de lo expuesto, la Observación se mantiene en el presente Informe de Cierre sin modificaciones.

Riesgo Asociado: Deficiencias en la labor de supervisión e interventoría ejercida. Ejecución inadecuada y/o parcial del objeto contractual por falencias en el seguimiento y control de los aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos del mismo y/o incumplimiento a la normatividad vigente aplicable para el desarrollo de la labor de supervisión.

Normatividad o Criterio:

Ley 1474 De 2011. Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. // La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

Decreto 1082 De 2013. Artículo 2.2.1.1.1.2.1. Partícipes De La Contratación Pública. *Los partícipes del sistema de compras y contratación pública para efectos del Decreto ley 4170 de 2011, son: (…) 5. Los supervisores.*

MS-012 V3. Manual De Contratación E Interventoría: Control 9.6.1: Obligaciones Generales: *Presentar informes sobre situaciones que alteren el equilibrio económico o financiero del contrato, para esto deberá verificar que durante el desarrollo y ejecución del contrato se mantengan las condiciones económicas, técnicas y financieras inicialmente presentadas por el contratista al momento de presentar su oferta. -Presentar, periódicamente, los informes o avales de supervisión o interventoría correspondientes de conformidad con la naturaleza y condiciones del contrato. //* Exigir al contratista que las obras, servicios o bienes contratados cumplan con las condiciones y calidades pactadas,

[9] CIRCULAR No. 009 DEL 16 DE AGOSTO DE 2019 emitida por el Secretario Distrital de Gobierno y por medio de la cual se establecen lineamientos para la gestión y archivo de expedientes electrónicos y físicos del proceso de contratación en las plataformas SECOP I y SECOP II.

y si es del caso, solicitar la corrección o reposición de los mismos, cuando se verifique que estos no cumplen con lo requerido.

PR- 154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual Actividad 3. Ejecutar y hacer seguimiento al contrato: *El contratista ejecuta el contrato de acuerdo al objeto y obligaciones contractuales. El supervisor del contrato realizara el seguimiento conforme a las obligaciones señaladas en el contrato.*

Clausulado Anexo Al Contrato De Prestación De Servicios Celebrado Entre El Instituto Para La Economía Social – IPES Y Seguridad Nueva Era Ltda. Obligaciones Del Supervisor. 5. *Aprobar los informes de ejecución y de cumplimiento presentados por los contratistas que se encuentran bajo su supervisión, teniendo presente que dicha aprobación implica la cabal ejecución del objeto contractual.*

Clausulado Anexo Al Contrato De Prestación De Servicios Celebrado Entre El Instituto Para La Economía Social – Ipes Y Fenix Media Group S.A.S. Obligaciones Del Supervisor. 5. *Aprobar los informes de ejecución y de cumplimiento presentados por los contratistas que se encuentran bajo su supervisión, teniendo presente que dicha aprobación implica la cabal ejecución del objeto contractual.*

Clausulado Anexo Al Contrato De Prestación De Servicios Celebrado Entre El Instituto Para La Economía Social – Ipes Y Sautech Ltda. Obligaciones Del Supervisor. 5. *Aprobar los informes de ejecución y de cumplimiento presentados por los contratistas que se encuentran bajo su supervisión, teniendo presente que dicha aprobación implica la cabal ejecución del objeto contractual.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Contractual, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

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

- De considerarlo necesario, la Subdirección Jurídica y de Contratación puede elevar la situación aquí señalada, para que los controles sobre el cumplimento de obligaciones de los supervisores se establezcan en procedimientos en cabeza de cada una de las áreas donde se lleven a cabo ejecución de los contratos.

Connotación: Administrativa

Proceso: GESTIÓN CONTRACTUAL
Procedimiento: PR-150 Perfeccionamiento y Requisitos de Ejecución del Contrato

Ver **ANEXO 2 – MUESTRA PROCESO GESTIÓN CONTRACTUAL** en archivo Excel ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 30

DEFICIENCIAS EN EL TRÁMITE DE LAS MODIFICACIONES CONTRACTUALES

Responsables de las acciones de mejora: SJC y SESEC

Luego de la prórroga del contrato, no se evidenció el ajuste de la garantía previamente constituida y aprobada extendiendo su periodo de vigencia de conformidad con la ampliación del plazo de ejecución del contrato respectivo.

Así las cosas, del examen realizado sobre 1 de los 14 expedientes contractuales revisados y correspondientes a la totalidad de la muestra seleccionada, se encontró que no se ajustó la garantía respectiva de conformidad con la modificación contractual efectuada, esto es, la ampliación del plazo de ejecución del contrato mediante la prorroga correspondiente, lo cual podría implicar no solo reprocesos por parte de la entidad en la gestión contractual; dilación en el cumplimiento de las metas propuestas e insatisfacción de las necesidades para las cuales se inició el proceso contractual respectivo, sino la eventual pérdida de recursos para la Entidad en el evento que se presente el caso en que se constituya el siniestro que se quedó sin cobertura.

El contrato antes aludido es el siguiente:

1) CO1.PCCNTR.2083210 IPES 1206/2020 - SOFTWARE AUTOMATION AND TECHNOLOGY LTDA, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa cuyo objeto fue: *"ADQUISICIÓN DE TERMINALES PARA EL CONTROL DE INGRESO, AFORO, REGISTRO Y TOMA DE TEMPERATURA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROTOCOLOS DE BIO-SEGURIDAD EN LAS ENTRADAS DE LAS PLAZAS".*

En este orden de ideas, se pudo establecer que el Contrato objeto de análisis estableció en su clausulado la obligación a cargo del Contratista de constituir una garantía única de cumplimiento, la cual, debía cubrir los siguientes amparos:

a) CUMPLIMIENTO: En cuantía equivalente al 20% del valor total del Contrato con una vigencia igual al plazo del mismo y cuatro (4) meses más.
b) CALIDAD Y CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS BIENES: En cuantía equivalente al 20% del valor total del Contrato con una vigencia igual al plazo del mismo y un (1) año más.
c) CALIDAD DEL SERVICIO: En cuantía equivalente al 20% del valor total del Contrato con una vigencia igual al plazo del mismo y un (1) año más.

Así pues, revisada la plataforma SECOP II, se pudo evidenciar que el Contratista suscribió la Póliza de Cumplimiento No. 33-44-101208452 expedida el día 29 de diciembre de 2020 por un valor asegurado de $21.120.000 y con las siguientes vigencias:

a) CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO: Desde el 28/12/2020 hasta el 30/06/2021.
b) CALIDAD Y CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS BIENES: Desde el 28/12/2020 hasta el 28/02/2022
c) CALIDAD DEL SERVICIO: Desde el 28/12/2020 hasta el 28/02/2022.

De este modo, dentro de la plataforma en cuestión, aparece debidamente efectuado y terminado el trámite de aprobación de la póliza de seguro antes mencionada por parte de la subdirectora Jurídica y de Contratación, según corresponde.

Ahora bien, si bien es cierto la suma asegurada dentro de la póliza en comento no ofrece inconveniente alguno por cuanto no se presentaron adiciones al valor del Contrato, el problema surge es cuando se evidencia que no se ajustó la garantía según la prorroga efectuada sobre el plazo de ejecución del Contrato, pues los amparos cubren según corresponde, de acuerdo con el plazo inicial del Contrato, pero no se ajustó la garantía por parte del Contratista, de acuerdo con la prorroga efectuada, para aprobación de la Subdirectora Jurídica y de Contratación.

En efecto, de acuerdo con la carátula de la póliza constituida y aprobada, las coberturas de los amparos tienen vigencia hasta el 30-jun-2021 (Cumplimiento del Contrato), 28-feb-2022 (Calidad del Servicio) y 28-feb-2022 (Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes), sin que se haya evidenciado el ajuste y aprobación de la Póliza, ya que de conformidad con la prórroga del plazo de ejecución del Contrato por 30 días calendario (o sea, hasta el 30-mar-2021), los amparos de la garantía en cuestión han debido cubrir hasta el día 30-jul-2021 (Cumplimiento del Contrato), 30–mar-2022 (Calidad del Servicio) y 30-mar-2022 (Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes).

Finalmente, es importante tener en cuenta que como Supervisor de este Contrato fue designado el subdirector de Emprendimiento, Servicios Empresariales y de Comercialización. Lo anterior, dado que el Supervisor de este contrato, al ser el designado por el Ordenador del Gasto como garante de la correcta y completa ejecución del objeto contractual, era quien, en principio, debía estar al tanto del ajuste de la Póliza en comento por parte del Contratista luego de efectuada la prórroga respectiva, la cual, también debía ser revisada y aprobada tanto por el abogado designado como por la Subdirectora Jurídica y de Contratación, quienes también debieron estar al tanto de la modificación contractual en cuestión para asegurar el ajuste de la garantía, según se ha mencionado.

Análisis del Diseño de Controles

La actividad de control señalada en el procedimiento PR-150 Perfeccionamiento y Requisitos de Ejecución del Contrato, presentó el siguiente Diseño:

Actividad 18: Revisar garantías del contrato: El profesional de SJC revisará las garantías del contrato a través de la plataforma SECOP II y las remitirá para aprobación o rechazo del subdirector Jurídico. // Actividad 19. Aprobar o rechazar garantía: El subdirector Jurídico y de Contratación revisa y aprueba o rechaza la garantía del contrato a través del SECOP II.

De lo anterior, al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró que falta establecer en el control cuales son los aspectos que se revisan para la aprobación o rechazo de la garantía. Así mismo, es importante tener en cuenta que el procedimiento o cómo se hace el control, no se encuentra documentado, lo que dificulta la eficacia en la ejecución del mismo.

Valoración Comentarios del Auditado

Sobre el particular, la SJC manifestó lo siguiente:

> *"Revisado el contrato objeto de la observación se evidencia que el contratista constituyó la póliza que ampara la modificación celebrada. No obstante, el supervisor no informó de manera oportuna a la Subdirección Jurídica y de contratación de dicho hecho.*
> *Por lo anterior, teniendo en cuenta que dicha situación se presentaba de manera reiterada, la Subdirección Jurídica de Contratación dentro del Plan de Mejora actualizó el procedimiento PA04-PD-001 "Ejecución y cierre del expediente contractual" en el sentido de indicar como responsabilidades del supervisor las de:*
> *"(…) suscribir las actas de inicio y publicarlas en la plataforma SECOP II; recibir el estado del contrato física y virtualmente verificando la documentación en la plataforma SECOP II, realizar seguimiento a la entrega de los productos o servicios contratados dentro de los términos establecidos en el contrato y con las condiciones de calidad requeridas, además de informar de manera oportuna los posibles incumplimientos por parte del contratista, cuantificar los perjuicios e ingresar al aplicativo GOOBI oportunamente las terminaciones y las liquidaciones de los contratos cuando a ello haya lugar;* ***justificar las modificaciones contractuales y notificar a El/la profesional de la Subdirección Jurídica y de Contratación que acompañó la modificación cuando se carguen las garantías para remitirlas a aprobación del/la subdirector/a jurídico/a y de contratación a través del SECOP II****; revisar y aprobar o rechazar los informes de ejecución de contratos y/o convenios en la plataforma del SECOP II, expedir y publicar en el SECOP II las certificaciones de cumplimiento cuando a ello haya lugar; Publicar en la plataforma SECOP II el formato de liquidación, tramitar en la plataforma SECOP II el cierre del expediente contractual cuando aplique; solicitar la liberación de saldos de acuerdo con el procedimiento establecido." (negrita y subraya fuera de texto).*
> *Además, la SJC de manera permanente adelanta las alertas mediante memorando a los subdirectores y/o jefes de oficina, del vencimiento de las pólizas y sus valores, lo cual se reitera a través de un drive con la información cargada para tal fin.*
> *En consecuencia, respetuosamente se solicita se cierre la presente observación del informe final de auditoría."*

Por su parte, la SESEC manifestó que:

> *"De manera atenta me permito dar respuesta al radicado del asunto, manifestando que por parte de esta Subdirección, se realizó la socialización del Informe Preliminar de la Auditoria Regular SSAYN, a los profesionales que han venido liderando las diferentes temáticas de los proyectos de inversión: 7548 "Fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado" y 1041 "Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado"; a través del proceso misional: GESTIÓN PARA LA SOBERANIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.*
> *Por lo anterior y toda vez que, durante el desarrollo de la auditoria, se logró interactuar con el equipo auditor de manera efectiva, inclusive en la reunión previa a la formalización del informe en cita, lo cual permitió conocer los pormenores de cada una de las observaciones formuladas; es propio manifestar nuestra CONFORMIDAD por lo cual no hay lugar a réplica.*
> *Reiteramos nuestra disposición para interactuar con las dependencias transversales a los temas auditados y observados, para lograr en conjunto, un Plan de Mejoramiento armónico que posibilite solucionar las debilidades y/o aspectos críticos revelados en la Auditoría."*

Análisis ACI: Examinados los argumentos expuestos por parte de la SJC, se encuentra de recibo el que se haya actualizado el procedimiento PA04-PD-001 "Ejecución y cierre del expediente contractual" para efectos de indicar, de manera puntual, las responsabilidades del Supervisor.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que para el momento de realización de la presente Auditoría, el procedimiento antes referido aún no se encontraba actualizado en el SIG, además de que es importante que no solo el procedimiento anterior sino también el Manual de Supervisión e Interventoría correspondiente se actualice en lo pertinente para mayor claridad de los 6 elementos del control y para que obre en debida forma la documentación del mismo.

En consecuencia, se mantiene la presente Observación y se solicita la formulación de un plan de mejoramiento.

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

Normatividad o Criterio:

Ley 1150 de 2007. Artículo 7o. De las Garantías en la Contratación. *Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos. // Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. // Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por*

revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales. // El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que, por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato. // El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare. // Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento.

Decreto 1082 De 2015, Artículo 2.2.1.2.3.1.12. Suficiencia De La Garantía De Cumplimiento. *La garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato.*

PR-150 Perfeccionamiento Y Requisitos De Ejecución Del Contrato: Actividad 18: Revisar garantías del contrato: *El profesional de SJC revisará las garantías del contrato a través de la plataforma SECOP II y las remitirá para aprobación o rechazo del subdirector Jurídico. //* **Actividad 19. Aprobar o rechazar garantía:** *El subdirector Jurídico y de Contratación revisa y aprueba o rechaza la garantía del contrato a través del SECOP II.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Contractual, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

- Modificar el MS-012 V3. MANUAL DE CONTRATACIÓN E INTERVENTORÍA e incluir en el acápite 6.1 **"TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO**", los 6 elementos del diseño de control con sus respectivas explicaciones (Responsable, Periodicidad, Propósito, Cómo se hace, Excepciones o Desviaciones, Evidencia. Respecto de la revisión o verificación que debe existir en el cumplimiento por parte del Supervisor de las obligaciones establecidas en los procedimientos del IPES, en especial lo referido a la justificación de las modificaciones contractuales y la notificación que se debe hacer por su parte al(a) profesional de la Subdirección Jurídica y de Contratación que acompañó la modificación cuando se carguen las garantías para remitirlas a aprobación del/la Subdirector/a Jurídico/a y de Contratación a través del SECOP II, atendiendo para ello lo establecido en el Ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar).

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN CONTRACTUAL
Procedimientos: PR-154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual

Ver **ANEXO 2 – MUESTRA PROCESO GESTIÓN CONTRACTUAL** en archivo Excel ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 31

DEFICIENCIAS EN EL TRÁMITE DE LAS MODIFICACIONES CONTRACTUALES

Responsables de las acciones de mejora: SAF y SJC

En 1 de los expedientes contractuales de los 14 revisados y correspondientes a la totalidad de la muestra seleccionada, se pudo establecer, luego del análisis respectivo, que las adiciones realizadas para dicho caso superaron el 50% del valor inicial propuesto, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

El Contrato antes aludido, es el siguiente:

1) CO1.PCCNTR.1670152 IPES 456/2020 - SEGURIDAD NUEVA ERA LTDA., proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía cuyo objeto fue: *"PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE VIGILANCIA, GUARDA, CUSTODIA, SEGURIDAD PRIVADA CON ARMAS Y/O SIN ARMAS, EQUIPOS DE COMUNICACIÓN, MEDIOS TECNOLÓGICOS, CIRCUITO CERRADO DE TELEVISIÓN, CENTRO DE MONITOREO Y CENTRAL DE COMUNICACIONES, CON EL FIN DE ASEGURAR LA PROTECCIÓN Y CUSTODIA DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD DE LA ENTIDAD Y DE LOS QUE LEGALMENTE SEA O LLEGARE A SER".*

Así pues, según se pudo establecer al examinar el Expediente Contractual respectivo, el valor inicial del Contrato fue por valor de $4.182.005.036; esto último según quedó plasmado en los documentos precontractuales correspondientes: Resolución No. 213 de 2020 "*Por la cual se da apertura al Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía IPES No. 02 de 2020"* y Resolución No. 225 de 2020 "*Por la cual se adjudica el Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía IPES No. 02 de 2020"*. De tal forma que este valor inicial al ser expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes para la época (teniendo en cuenta que el valor del salario mínimo legal mensual vigente para el año 2020 fue de $877.802) nos da como resultado 4,76 SMLMV.

En este orden de ideas, si el valor inicial del Contrato corresponde a 4,76 SMLMV, el 50% de dicho valor, expresado en salarios mínimos legales mensuales, corresponderá a 2,38 SMLMV.

De este modo, y teniendo en cuenta que en la ejecución de este Contrato se efectuaron en total 13 pagos por valor de $609.640.682, $686.050.458, $691.258.176, $693.970.546, $691.675.589, $503.145.708, $205.791.327, $688.215.280, $789.413.445, $409.663.032, $189.830.021, $151.481.422 y $18.978.344, respectivamente, para un gran total de $6.329.114.030; en donde la diferencia que se ofrece con respecto al valor inicial del

Contrato ($4.182.005.036) nos da como resultado un valor total en adiciones correspondiente a $2.147.108.994, se tiene que este valor por concepto de adiciones expresado en salarios mínimos legales mensuales nos da como resultado 2,44 SMLMV.

Así las cosas, resulta necesario concluir que si el valor máximo por el cual se podía adicionar el Contrato, expresado en salarios mínimos legales mensuales, correspondía a 2,38 SMLMV, se infringió la prohibición establecida por el Parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pues según se pudo establecer, el Contrato se adicionó en 2,44 SMLMV.

Es importante resaltar que la anterior situación pudo haberse ocasionado como consecuencia de una falta de cuidado y diligencia por parte del personal de la Entidad encargado de verificar que las modificaciones contractuales expedidas cumplan a cabalidad con los requisitos normativos pertinentes, lo cual, podría generar los siguientes efectos adversos para el IPES:

- Desgastes administrativos y demoras por reprocesos en la Gestión contractual.
- Insatisfacción de las necesidades de la entidad.
- Pérdida de recursos.
- Dilación en cumplimiento de las metas de la Entidad.

Lo anterior, es de particular relevancia, pues es una observación con implicaciones disciplinarias, fiscales y civiles, no solo para el Supervisor del Contrato (quien para este caso era el Subdirector Administrativo y Financiero de la Entidad), sino para los miembros del Comité de Contratación, pues según lo dispuesto por el artículo 4º de la Resolución No. 570 de 2012 del IPES, las adiciones que en su momento se realizaron a este Contrato debían ser sometidas a la consideración del Comité de Contratación de la Entidad.

Análisis del Diseño de Controles

La actividad de control señalada en el procedimiento PR-154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual, presentó el siguiente Diseño:

Actividad 11. Revisar y Aprobar o Rechazar La Modificación: El Subdirector Jurídico y de Contratación revisa y aprueba o rechaza la modificación, a través del flujo de aprobación de SECOP II, en caso de no aprobar se pasa a la actividad 7 de solicitud de modificación del contrato.

De lo anterior, al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró que falta establecer en el control el procedimiento o cómo se hace, pues no se encuentran identificados los elementos que deben tenerse en cuenta por parte del Subdirector Jurídico y de Contratación para aprobar o rechazar la modificación contractual. Así mismo, es importante tener en cuenta que el manejo de las excepciones no se encuentra documentado en el procedimiento respectivo, lo cual, dificulta la eficacia en la ejecución del control.

Valoración Comentarios del Auditado

Sobre el particular, la SJC manifestó lo siguiente:

"Revisado el contrato CO1.PCCNTR.1670152 IPES 456/2020 - SEGURIDAD NUEVA ERA LTDA., cuyo objeto fue: "PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE VIGILANCIA, GUARDA, CUSTODIA, SEGURIDAD PRIVADA CON ARMAS Y/O SIN ARMAS, EQUIPOS DE COMUNICACIÓN, MEDIOS TECNOLÓGICOS, CIRCUITO CERRADO DE TELEVISIÓN, CENTRO DE MONITOREO Y CENTRAL DE COMUNICACIONES, CON EL FIN DE ASEGURAR LA PROTECCIÓN Y CUSTODIA DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD DE LA ENTIDAD Y DE LOS QUE LEGALMENTE SEA O LLEGARE A SER", se pudo evidenciar que:

	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR ENPESOS	VIGENCIA	SMLMV	VALOREN SMLMV
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	7 de marzo de 2020	$4.182.005.036	2020	$877.803	4764,2
ADICIÓN 1	30 de diciembre de 2020	$475.671.819	2020	$877.803	541,9
ADICIÓN 2	21 de enero de 2021	$1.618.083.998	2021	$908.526	1781,0
ADICIÓN 3	31 de marzo de 2021	$53.580.746	2021	$908.526	59,0
TOTAL ADICIONES		**$2.147.336.563**			**2381,9**

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el valor inicial del contrato expresado en SMMLV era 4764,2 y que las adiciones realizadas suman 2381,9 SMMLV, se puede evidenciar que las mismas no superan el 50% del valor inicial del contrato expresado en SMMLV correspondiente a 2382,1, dando cumplimiento de esta manera a lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.
En consecuencia, respetuosamente solicito se cierre la presente observación del informe final de auditoría, dado que se demuestra que se actuó con el debido cuidadoy diligencia por parte de todos los miembros del Comité de Contratación, así como por el Supervisor del Contrato."

Por su parte, la SAF manifestó que:

"Una vez revisados los argumentos expuestos por la ACI, manifestamos estar en desacuerdo con la observación puesto que para el cálculo que realizaron no tuvieron en cuenta el SMLMV de la vigencia 2021.

A continuación se presentan las cifras sobre las adiciones realizadas al contrato 456 de 2020, que hacen parte del documento de solicitud de modificación del contrato, de fecha 8 de abril de 2021 (publicado en SECOP II):

Contrato vigilancia	Valor en pesos	Valor en SMLMV	Vigencia de adición	Valor del SMLMV
Valor inicial	$4.182.005.036	4764,17	2020	$877.803
Primera adición	$475.671.819	541,89	2020	$877.803
Segunda adición	$1.618.083.998	1780.99	2021	$908.526
Tercera Adición	$53.580.746	58.9		
Total adiciones	**$2.147.336.563**	**2.371.80**		

De la anterior gráfica se puede inferir lo siguiente:
1. Según lo establecido en el Parágrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993 "(…) Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales".
2. El 50% del valor del contrato inicial equivale a 2.382,09 SMLMV
3. El valor total de la adición equivale a 2.371,80 SMLMV, contemplando la adición realizada en la vigencia 2021, en la cual el SMLMV es de $908.526
De lo anterior se puede evidenciar que en ningún momento se superó el 50% establecido para la adición del contrato.
En consecuencia de lo expuesto anteriormente, se solicita respetuosamente suprimir esta observación del informe definitivo."

Análisis ACI: Al examinar con detenimiento la Observación objeto del presente punto y de considerar los argumentos esgrimidos por parte de los auditados, de conformidad con los cuales se presentaron adiciones al Contrato respectivo durante la vigencia 2021 en la que el SMLMV ascendió a la suma de $908.526, es, en efecto, necesario concluir que, evidentemente, las adiciones realizadas al Contrato no superaron el 50% del valor inicial del mismo expresado éste en SMLMV.

En consecuencia, y habida consideración que la situación anómala que en principio se expuso con motivo de esta Observación en el Informe Preliminar no encuentra sustento fáctico ni jurídico, se retira la presente Observación en este Informe de cierre bajo el entendido de que las adiciones realizadas al Contrato CO1.PCCNTR.1670152 IPES 456/2020 - SEGURIDAD NUEVA ERA LTDA., no superaron el 50% del valor inicial del mismo, expresado éste en SMLMV, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

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

Normatividad o Criterio:

Ley 80 de 1993. Artículo 40. Del Contenido del Contrato Estatal. (...) Parágrafo. *En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.*

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

PR- 154 Ejecución y Cierre del Expediente Contractual Actividad 11. Revisar y Aprobar o Rechazar La Modificación: *El subdirector jurídico y de contratación revisa y aprueba o rechaza la modificación, a través del flujo de aprobación de SECOP II, en caso de no aprobar se pasa a la actividad 7 de solicitud de modificación del contrato.*

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Contractual, en el flujo de actividades del procedimiento PR-154 EJECUCIÓN Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL, estableciendo en el control el procedimiento o cómo se hace, pues no se encuentran identificados los elementos que deben tenerse en cuenta por parte del Subdirector Jurídico y de Contratación para aprobar o rechazar la modificación contractual (lo cual debe incluir puntualmente temas como el que la adición en dinero, por ejemplo, no supere el 50% del valor inicial del Contrato, expresado éste en SMLMV), teniendo en cuenta, además, cómo se llevará a cabo el manejo de las excepciones o desviaciones, pues dicho elemento del diseño del control no se encuentra documentado.

Connotación: Administrativa.

Proceso: GESTIÓN CONTRACTUAL
Procedimientos: PR-144. Etapa de Planeación Contractual Estudios Previos y Proyecto De Pliego
Ms-012 V3. Manual de Contratación e Interventoría

Ver **ANEXO 2 – MUESTRA PROCESO GESTIÓN CONTRACTUAL** en archivo Excel ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 32

DEFICIENCIAS EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL

Responsable de las acciones de mejora: SJC

En 2 de los 14 expedientes contractuales seleccionados en la muestra, no se evidenció los Estudios de Mercado y/o de los Estudios de Sector necesarios para estructurar en debida forma los Estudios Previos respectivos, lo cual, no permite acreditar de manera adecuada la definición de los bienes o servicios a contratar por la entidad, así como tampoco las condiciones para la ejecución del proceso de selección correspondiente.

Esta situación se pudo evidenciar en:

1) CO1.PCCNTR.2068671 IPES 1184/2020 - FENIX MEDIA GROUP SAS, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa cuyo objeto fue: *"ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS PARA EL*

CAMBIO DE IMAGEN DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES, EN ATENCIÓN AL ACUERDO 744 DE 2019".

2) CO1.PCCNTR.2083210 IPES 1206/2020 - SOFTWARE AUTOMATION AND TECHNOLOGY LTDA, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa cuyo objeto fue: *"ADQUISICIÓN DE TERMINALES PARA EL CONTROL DE INGRESO, AFORO, REGISTRO Y TOMA DE TEMPERATURA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROTOCOLOS DE BIO-SEGURIDAD EN LAS ENTRADAS DE LAS PLAZAS".*

Por otro lado, el documento de Estudios Previos no trae la firma del profesional asignado por parte de la Subdirección Jurídica y de Contratación, lo cual, es de particular relevancia, puesto que esto podría implicar que en la etapa precontractual de los procesos de selección respectivos no se cuenta con la garantía de que el componente jurídico del documento se haya estructurado en debida forma, denotando así una falta de eficacia en el control para mitigar la ocurrencia del riesgo correspondiente.

Esta situación se pudo evidenciar en 11 de los 14 expedientes contractuales revisados y correspondientes a la totalidad de la muestra seleccionada, así:

1) CO1.PCCNTR.1043229 IPES 453/2019-OMAR AUGUSTO RINCÓN ROJAS, Proceso de Licitación Pública cuyo objeto fue: *"EJECUTAR LAS OBRAS DE LAS REDES INTERNAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA ELÉCTRICO DE LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES 20 DE JULIO Y DOCE DE OCTUBRE, QUE ADMINISTRA EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL"*

2) CTP 232/CTO 251/2019 SECOP I. Convenio Interadministrativo cuyo objeto fue: *"AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIERO PARA REALIZAR LA ENERGIZACIÓN DE LA SUBESTACIÓN ELÉCTRICA DISEÑADA Y CONSTRUIDA PARA LA PLAZA DE MERCADO DE CONCORDIA Y GALERÍA DE ARTE SANTA FE, EJECUTANDO LAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LA INSTALACIÓN DE LA ACOMETIDA ELÉCTRICA EXTERNA DE MEDIA TENSIÓN DESDE EL PUNTO DE CONEXIÓN PROPUESTA EN EL DISEÑO.*

   SEGÚN OFERTA MERCANTIL DE CIRCUITO DE MEDIA TENSION OPORTUNIDAD No. 143559-1 PRESENTADA POR ENEL CODENSA S.A ESP EN EL MARCO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 232-2019 SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL IPES- Y EL INSTITUTO DISTRITAL DE LAS ARTES-IDARTES".

3) CTO 284/CTO 372/2019 SECOP I, cuyo objeto fue: *"REALIZAR LA OBRA CIVIL PARA MODIFICACIÓN DEL CUARTO DE SUBESTACIÓN. LA INSTALACIÓN DE EQUIPOS DE LA SUBESTACIÓN COMO LO SON, CELDAS Y TRANSFORMADOR, TAMBIÉN SE REALIZARÁ EL SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE TABLERO GENERAL DE ACOMETIDAS Y ARMARIOS DE MEDIDORES. ASÍ MISMO SE REALIZARÁ LA INSTALACIÓN DE ELECTRO BARRA PERIMETRAL PARA ALIMENTACIÓN DE LOS ARMARIOS DE MEDIDORES Y LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE MEDIDA CONCENTRADA EN LA PLAZA DISTRITAL DE MERCADO DEL 20 DE JULIO."*

4) CO1.PCCNTR.1882470 IPES 958/2020 - ZENIT INGENIERÍA S.A.S., proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía, cuyo objeto fue: *"SERVICIO DE LIMPIEZA EN ALTURAS AVANZADO CON SUMINISTRO DE PERSONAL, MAQUINARIA, ELEMENTOS DE*

SEGURIDAD EN LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITAL, PUNTOS DE ENCUENTRO, PUNTOS COMERCIALES BAJO LA ADMINISTRACIÓN DEL IPES Y DONDE ESTE LO REQUIERA".

5) CO1.PCCNTR.2013303 IPES 1126/2020 - UNION TEMPORAL FESSANJOSE TRIANGULO IP07 2020, proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía, cuyo objeto fue: *"PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN SUJETO DE ATENCIÓN DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES".*

6) CO1.PCCNTR.2068671 IPES 1184/2020 - FENIX MEDIA GROUP SAS, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa, cuyo objeto fue: *"ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS PARA EL CAMBIO DE IMAGEN DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES, EN ATENCIÓN AL ACUERDO 744 DE 2019".*

7) CO1.PCCNTR.2083210 IPES 1206/2020 - SOFTWARE AUTOMATION AND TECHNOLOGY LTDA, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa cuyo objeto fue: *"ADQUISICIÓN DE TERMINALES PARA EL CONTROL DE INGRESO, AFORO, REGISTRO Y TOMA DE TEMPERATURA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROTOCOLOS DE BIO-SEGURIDAD EN LAS ENTRADAS DE LAS PLAZAS".*

8) CO1.PCCNTR. 1049035 IPES 455/19 - SEGEN INGENIERIA SAS, proceso de Concurso de Méritos cuyo objeto fue: *"REALIZAR LA INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y SOCIO-AMBIENTAL AL CONTRATO QUE RESULTE DE LA LICITACIÓN PÚBLICA PARA "EJECUTAR LAS OBRAS DE LAS REDES INTERNAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA ELECTRICO DE LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES 20 DE JULIO Y DOCE DE OCTUBRE, QUE ADMINISTRA EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL".*

9) CO1.PCCNTR.1670152 IPES 456/2020 - SEGURIDAD NUEVA ERA LTDA., proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía cuyo objeto fue: *"PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE VIGILANCIA, GUARDA, CUSTODIA, SEGURIDAD PRIVADA CON ARMAS Y/O SIN ARMAS, EQUIPOS DE COMUNICACIÓN, MEDIOS TECNOLÓGICOS, CIRCUITO CERRADO DE TELEVISIÓN, CENTRO DE MONITOREO Y CENTRAL DE COMUNICACIONES, CON EL FIN DE ASEGURAR LA PROTECCIÓN Y CUSTODIA DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD DE LA ENTIDAD Y DE LOS QUE LEGALMENTE SEA O LLEGARE A SER. REEMPLAZA EL CDP 1017 DE 2020 POR ARMONIZACIÓN PRESUPUESTAL".*

10) OC 35434 IPES 16/2019. Nació dentro del Acuerdo Marco de ASEO Y CAFETERÍA II - SEASIN LTDA, proceso de Selección Abreviada Acuerdo Marco de Precios cuyo objeto fue: *"SERVICIO INTEGRAL DE ASEO Y CAFETERÍA CON SUMINISTRO DE PERSONAL, MAQUINARIA E INSUMOS EN LA SEDE ADMINISTRATIVA, PUNTOS COMERCIALES, PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES Y PUNTOS DE ENCUENTRO DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL -IPES- Y DONDE ÉSTE LO REQUIERA."*

11) OC 46572 IPES 218/2020. Nació dentro del Acuerdo Marco de ASEO Y CAFETERÍA correspondiente - SEASIN LTDA, proceso de Selección Abreviada Acuerdo Marco de Precios cuyo objeto fue: *"SERVICIO INTEGRAL DE ASEO Y CAFETERÍA CON SUMINISTRO DE PERSONAL, MAQUINARIA E INSUMOS EN LA SEDE ADMINISTRATIVA, PUNTOS COMERCIALES, PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES Y PUNTOS DE ENCUENTRO DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL -IPES- Y DONDE ÉSTE LO REQUIERA."*

Vale la pena resaltar que las situaciones antes descritas (los estudios previos no fueron formulados de acuerdo a lo establecido por la normatividad legal; los Estudios de Mercado y/o de Sector no fueron elaborados) podrían generar para la Entidad el que la contratación de bienes, servicios u obras que se realicen no satisfagan la necesidad respectiva; que dicha contratación no tenga las autorizaciones pertinentes; que se realice por valor sobre o subestimado y/o que se haga sin las condiciones necesarias para la ejecución adecuada.

Análisis del Diseño de Controles

Las actividades de control señaladas en los procedimientos PR-144. Etapa de Planeación Contractual Estudios Previos y Proyecto De Pliego y Ms-012 V3. Manual de Contratación e Interventoría, presentaron el siguiente Diseño:

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

De lo anterior, al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró debilidad en cuanto que si hay lugar a cambios en los estudios previos, no se solicita la corrección correspondiente mediante correo electrónico sino que se llevan a cabo reuniones informales con el fin de efectuar las modificaciones de manera más rápida, lo cual permite determinar que no queda evidencia de la ejecución del control, además de que ésta no se encuentra documentada en el Procedimiento respectivo. De otra parte, no se especifica quien debe ejecutar el control y quien debe revisarlo, lo cual, pone de manifiesto una debilidad en cuanto a la determinación del responsable se refiere. Finalmente, en cuanto al procedimiento o cómo se hace, si bien es cierto el profesional de la SJC debe revisar los documentos contenidos en la carpeta contractual, no se especifica qué es puntualmente lo que debe revisar en cada uno de esos documentos.

Control 2: Manual De Contratación Ms-012 V3 - Actividad De Control 5.1.2 Estudio De Mercado: La dependencia que adelanta el proceso contractual, debe elaborar el estudio de mercado de acuerdo a los datos históricos o cotizaciones o análisis de precios unitarios o precios referencia, según corresponda.

PR-144. Etapa De Planeación Contractual Estudios Previos Y Proyecto De Pliego: Control 5.2: El Subdirector o Jefe de Oficina o Asesora y profesionales designados deben elaborar el estudio de mercado de acuerdo a los datos históricos de adquisiciones de la Entidad o de otras entidades públicas en Bogotá D.C. o solicitudes de cotizaciones a proveedores autorizados en el mercado o análisis de precios unitarios o precios de referencia o consultas en el SECOP II e incorporar la información en los formatos dispuestos por la Entidad para tal efecto. // El/la profesional designado/a por el/la

subdirector/a o jefe de Oficina o Asesor/a debe ingresar a la sección denominada "SOLICITUD DE INFORMACION A PROVEEDORES".

De lo anterior, al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se pudo determinar que en el diseño no se encuentran los elementos para determinar la actividad como un control, pues, no está identificado el propósito, ni se especifica quien debe revisar o cotejar el estudio de mercado, así como tampoco el modo como se debe dejar evidencia de ello, por lo tanto, no es un control.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el control examinado no es especifico por cada uno de los documentos previos, tales como las cotizaciones, el estudio de sector o el estudio previo, sino que se encuentra descrito en el procedimiento de manera muy general para todos los documentos contenidos en la carpeta contractual, lo que dificulta la especificidad del control y por lo tanto la eficacia en la ejecución del mismo.

Valoración Comentarios del Auditado
Sobre el particular, la SJC manifestó lo siguiente:

> *"Se anexa al presente escrito los Estudios de Mercado y/o de los Estudios de Sector de los contratos CO1.PCCNTR.2068671 IPES 1184/2020 y CO1.PCCNTR.2083210 IPES 1206/2020. Así mismo, es importante aclarar que las condiciones para la ejecución de los procesos de contratación se encuentran definidas en los estudios previos.*
> *Ahora bien, respecto a la firma del profesional asignado por parte de la Subdirección Jurídica y de Contratación de los estudios previos, es importante precisar que los requisitos jurídicos se encuentran contemplados en los formatos de estudios previosFO-670, FO-671 Y FO-695, los cuales por su carácter legal no varían en cada proceso, como ocurre con los requisitos técnicos, financiero y de capacidad organización. Es por esta razón que los precitados formatos no contemplan dentro desu estructura la firma de la Subdirección Jurídica.*
> *Por lo anterior, respetuosamente se solicita se cierre la presente observación delinforme final de auditoría."*

Análisis ACI: Examinados los argumentos expuestos por el Auditado, sea lo primero manifestar que el objeto de la presente Observación, más que versar sobre si se elaboraron o no los Estudios de Sector y/o de Mercado, es hacer énfasis en el deber que tiene la Entidad, a cargo de la dependencia auditada, desde el punto de vista jurídico, de hacer que todos los documentos del expediente contractual se encuentren completos y visibles dentro del mismo[10], no solo por expreso imperativo legal sino para efectos de salvaguardar el principio de transparencia en la contratación pública, bajo el entendido de que si algún ciudadano (en calidad de veedor, por ejemplo) quiere tener acceso a algún proceso de contratación pública a cargo del IPES, pueda hacerlo sin mayor inconveniente.

[10] CIRCULAR No. 009 DEL 16 DE AGOSTO DE 2019 emitida por el Secretario Distrital de Gobierno y por medio de la cual se establecen lineamientos para la gestión y archivo de expedientes electrónicos y físicos del proceso de contratación en las plataformas SECOP I y SECOP II.

Ahora bien, en lo que a la firma del profesional asignado por parte de la Subdirección Jurídica y de Contratación en lo que a los estudios previos se refiere, no se encuentran de recibo los argumentos de la dependencia auditada, por cuanto, si bien es cierto los requisitos jurídicos se encuentran contemplados en los formatos de estudios previos FO-670, FO-671 Y FO-695, los cuales por su carácter legal no varían en cada proceso, es indispensable que el profesional jurídico a cargo valide, de manera efectiva, que dichos requisitos si se cumplieron o no dentro del trámite de los estudios previos que correspondan, examinando que se ajusten con la previsión legal pertinente y realizando eficazmente una tarea interdisciplinaria completa en aras de lograr que el componente jurídico de los estudios previos del caso, esté debidamente estructurado.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que la Subdirectora Jurídica y de Contratación, doctora Diana Cecilia Gálvez Roa, luego de la reunión de cierre de auditoría llevada a cabo el día 22 de septiembre de los corrientes, por medio del abogado asesor Pedro Genes, aclaró de manera puntual y detallada cuál era la ruta en el SECOP II para poder encontrar y visibilizar con claridad los Estudios de Mercado y/o los Estudios de Sector necesarios para estructurar en debida forma los Estudios Previos respectivos de los contratos CO1.PCCNTR.2068671 IPES 1184/2020 - FENIX MEDIA GROUP SAS, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa, y CO1.PCCNTR.2083210 IPES 1206/2020 - SOFTWARE AUTOMATION AND TECHNOLOGY LTDA, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa; se concluye entonces que la primera parte de esta Observación debe ser retirada por carecer de sustento fáctico y jurídico debido a que los documentos precontractuales antes mencionados, contrario a lo establecido inicialmente, sí se encuentran presentes en la plataforma SECOP II.

En consecuencia, la Observación se mantiene dentro del presente Informe pero sólo en lo que tiene que ver con la segunda parte de la misma, esto es, que el documento de Estudios Previos no trae la firma del profesional asignado por parte de la Subdirección Jurídica y de Contratación en once (11) de los catorce (14) procesos contractuales de la muestra seleccionada.

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

Normatividad o Criterio:

Decreto 1082 De 2015; Art. 2.2.1.1.1.6.1 - Deber De Análisis De Las Entidades Estatales. *La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.*

Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio Bogotá D.C., Veintiocho (28) De Mayo De Dos Mil Once (2012) Radicación Número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489): "*(…)* ***3.*** *Los principios de planeación, transparencia, responsabilidad y selección objetiva en la contratación estatal 3.1. Según lo tiene ya establecido la jurisprudencia, dentro de los principios capitales que de antaño han informado la actividad contractual del Estado, ocupa especial lugar el de economía, una de cuyas manifestaciones es la planeación. Por virtud de ésta la entidad estatal contratante está en el deber legal (Ley 80 de 1993 numerales 7, 12, 25 y 26 del artículo 25, e inciso segundo del numeral 1º del artículo 30) de elaborar, antes de emprender el proceso de selección del contratista, los estudios completos y análisis serios que el proyecto demande, los cuales inciden en la etapa de formación del contrato y en forma. (…) // En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden."*

Manual De Contratación Ms-012 V3 - Actividad De Control 5.1.2 Estudio De Mercado: *La dependencia que adelanta el proceso contractual, debe elaborar el estudio de mercado de acuerdo a los datos históricos o cotizaciones o análisis de precios unitarios o precios referencia, según corresponda.*

PR-144. Etapa De Planeación Contractual Estudios Previos Y Proyecto De Pliego: Control 5.2: *El Subdirector o Jefe de Oficina o Asesora y profesionales designados deben elaborar el estudio de mercado de acuerdo a los datos históricos de adquisiciones de la Entidad o de otras entidades públicas en Bogotá D.C. o solicitudes de cotizaciones a proveedores autorizados en el mercado o análisis de precios unitarios o precios de referencia o consultas en el SECOP II e incorporar la información en los formatos dispuestos por la Entidad para tal efecto. // El/la profesional designado/a por el/la subdirector/a o jefe de Oficina o Asesor/a debe ingresar a la sección denominada "SOLICITUD DE INFORMACION A PROVEEDORES".*

Pr-144 Etapa De Planeación Contractual Estudios Previos Y Proyecto De Pliego: Control 6.1.13: Revisar Estudios Y Documentos Previos: *Revisar los documentos contenidos en la carpeta contractual. Si los estudios están correctos se pasa a la actividad 15 o 16 de la elaboración del proyecto de pliegos, si no, volver a la actividad No.1. Responsable: Profesional de Jurídica y Contratación. (ESTUDIOS PREVIOS).*

Recomendación:

- Modificar el PR-144. ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO e incluir en el acápite 6.1 **"TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO**", los 6 elementos del diseño de control con sus respectivas explicaciones (Responsable, Periodicidad, Propósito, Cómo se hace, Excepciones o Desviaciones, Evidencia. respecto del aval que debe otorgar la Subdirección Jurídica y de Contratación en los documentos de estudios previos mediante la firma que el profesional asignado deba estampar en el documento respectivo, dejando la evidencia cierta de la validación del componente jurídico correspondiente, atendiendo para ello lo establecido en el Ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar).

- Adoptar los mecanismos necesarios en los procedimientos correspondientes para asegurar que los expedientes contractuales se constituyan y conformen en debida forma, tanto en el SECOP como en físico, de conformidad con lo dispuesto por la CIRCULAR No. 009 DEL 16 DE AGOSTO DE 2019 expedida por el Secretario Distrital de Gobierno.

Connotación: Administrativa.

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

Ver **ANEXO 2 – MUESTRA PROCESO GESTIÓN CONTRACTUAL** en archivo Excel ANEXOS del Informe Final donde se describe la muestra analizada.

No.: 29

INOBSERVANCIA DE LOS PROTOCOLOS PARA EXPEDICIÓN DEL CDP

Responsable de las acciones de mejora: SJC y SAF

En cuanto a esta observación se refiere, se pudo evidenciar como en cinco (5) de los contratos de la totalidad de la muestra seleccionada, no se encontró debidamente diligenciada la constancia de la SDAE de acuerdo con la cual se puede arribar a la certeza de que el proceso de contratación cuyo trámite se solicita por parte de la dependencia interesada, cumple con los objetivos y las metas de los proyectos de inversión de la Entidad.

Esta situación denota la falta de ejecución del control respectivo evidenciando una falta de administración del riesgo correspondiente con la consecuente afectación para el adecuado cumplimiento de los objetivos misionales por parte del IPES.

Así las cosas, es importante considerar que la constancia de la SDAE, al estar creada con el fin de indicar que la solicitud de contratación que respalda el proceso de contratación cumple con los objetivos y las metas de los proyectos de inversión de la Entidad, se

posiciona como requisito sine qua non para efectos de determinar que la apropiación presupuestal que se realice cuenta con la viabilidad y pertinencia necesarias para asegurar que el recurso público que se destinará a la contratación de que se trate está alineado con la misión y visión de la Entidad, esto último, en aras de garantizar que ésta logre así la satisfacción del interés general y las necesidades de los ciudadanos.

Esta situación se pudo evidenciar en 5 de los 14 procesos de selección de los respectivos contratos examinados y correspondientes a la totalidad de la muestra, así:

1) CO1.PCCNTR.1882470 IPES 958/2020 - ZENIT INGENIERÍA S.A.S., proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía, cuyo objeto fue: *"SERVICIO DE LIMPIEZA EN ALTURAS AVANZADO CON SUMINISTRO DE PERSONAL, MAQUINARIA, ELEMENTOS DE SEGURIDAD EN LAS PLAZAS DE MERCADO DISTRITAL, PUNTOS DE ENCUENTRO, PUNTOS COMERCIALES BAJO LA ADMINISTRACIÓN DEL IPES Y DONDE ESTE LO REQUIERA"*.

2) CO1.PCCNTR.2068671 IPES 1184/2020 - FENIX MEDIA GROUP SAS proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa, cuyo objeto fue: *"ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS PARA EL CAMBIO DE IMAGEN DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES, EN ATENCIÓN AL ACUERDO 744 DE 2019".*

3) CO1.PCCNTR.2083210 IPES 1206/2020 - SOFTWARE AUTOMATION AND TECHNOLOGY LTDA, proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa cuyo objeto fue: *"ADQUISICIÓN DE TERMINALES PARA EL CONTROL DE INGRESO, AFORO, REGISTRO Y TOMA DE TEMPERATURA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROTOCOLOS DE BIO-SEGURIDAD EN LAS ENTRADAS DE LAS PLAZAS".*

4) CO1.PCCNTR.1670152 IPES 456/2020 - SEGURIDAD NUEVA ERA LTDA., proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía cuyo objeto fue: *"PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE VIGILANCIA, GUARDA, CUSTODIA, SEGURIDAD PRIVADA CON ARMAS Y/O SIN ARMAS, EQUIPOS DE COMUNICACIÓN, MEDIOS TECNOLÓGICOS, CIRCUITO CERRADO DE TELEVISIÓN, CENTRO DE MONITOREO Y CENTRAL DE COMUNICACIONES, CON EL FIN DE ASEGURAR LA PROTECCIÓN Y CUSTODIA DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD DE LA ENTIDAD Y DE LOS QUE LEGALMENTE SEA O LLEGARE A SER. REEMPLAZA EL CDP 1017 DE 2020 POR ARMONIZACIÓN PRESUPUESTAL".*

5) OC 46572 IPES 218/2020. Nació dentro del Acuerdo Marco de ASEO Y CAFETERÍA correspondiente - SEASIN LTDA, proceso de Selección Abreviada Acuerdo Marco de Precios cuyo objeto fue: *"SERVICIO INTEGRAL DE ASEO Y CAFETERÍA CON SUMINISTRO DE PERSONAL, MAQUINARIA E INSUMOS EN LA SEDE ADMINISTRATIVA, PUNTOS COMERCIALES, PLAZAS DE MERCADO DISTRITALES Y PUNTOS DE ENCUENTRO DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL -IPES- Y DONDE ÉSTE LO REQUIERA."*

En este orden de ideas, vale la pena resaltar que estos contratos llegaron a costar para el presupuesto distrital las sumas de $ 204.000.000, $97.119.641, $105.600.000, $6.329.341.599 y $ 3.678.030.279, respectivamente, para un total de $10.414.091.519, razón por la cual, el hecho de que no exista la constancia de la SDAE evidencia que para estos casos no fue efectivo el control respectivo y, por lo tanto, que el riesgo correspondiente no se está administrando adecuadamente.

Finalmente, y a manera de conclusión, la inobservancia de los protocolos para la solicitud del CDP que corresponda consistentes en la ausencia del trámite y diligenciamiento de la constancia de la SDAE respectiva, según se expuso en los párrafos precedentes, puede producir los siguientes efectos adversos para la Entidad:

- Investigaciones penales, disciplinarias y fiscales.
- Detrimento patrimonial.
- Revocatoria del proceso de contratación.

Lo anterior, dada la importancia de considerar que el control diseñado e implementado en aras de atacar las causas de posible aparición del riesgo en este aspecto concreto, ha venido demostrando ser insuficiente e ineficaz desde el punto de vista preventivo, razón por la cual, es importante que la Entidad adopte con premura un plan de mejoramiento adecuado, suficiente, estructurado, eficiente y eficaz para que en la gestión contractual que le compete no llegue a materializarse el riesgo que dio origen a esta observación.

Análisis del Diseño de Controles

La actividad de control señalada en el procedimiento PR-144 Etapa de Planeación Contractual Estudios Previos y Proyecto de Pliego, presentó el siguiente Diseño:

Control 6.1.8: Solicitar Apropiación Presupuestal: Subdirector / Jefe de Oficina: Solicitar al ordenador del gasto, la respectiva apropiación presupuestal, previa constancia de la SDAE que indique que en la solicitud de contratación que respalda el proceso de contratación cumple con los objetivos y las metas de los proyectos de inversión de la Entidad: (…).

De lo anterior, al observar el flujo de control del procedimiento respecto de los 6 elementos del control: Responsable, Periodicidad, Propósito, Procedimiento, Manejo de excepciones o desviaciones y Evidencia de la ejecución del control, se encontró que falta documentar con detalle qué ocurre en caso de presentarse desviaciones, lo cual, dificulta la eficacia en la ejecución del control.

Valoración Comentarios del Auditado

Sobre el particular, la SJC manifestó lo siguiente:

> *"En atención a esta observación, es pertinente recordar que el Procedimiento PR-144 "Etapa de planeación contractual, estudios previos y proyecto de pliego", establece que la solicitud de la apropiación presupuestal es responsabilidad del Subdirector/a, Jefe de oficina o asesor/a, para lo cual debe contar con la constancia de la SDAE queindique que la solicitud de contratación que respalda el proceso de contratación cumple con los objetivos y metas de los proyectos de inversión de la Entidad, así mismo indica que el registro de dicho trámite queda en GOOBI.*
> *Así mismo, respecto de la expedición del CDP el precitado procedimiento indica que el mismo está a cargo del responsable del presupuesto de la Entidad y que como registro del mismo está el Certificado de Disponibilidad Presupuestal.*

Ahora bien, es importante precisar que el numeral 6 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece que "Las entidades estatales abrirán licitaciones o iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales"
Por lo anterior, teniendo en cuenta que los procesos de selección de la muestra contaban con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal la Subdirección Jurídica yde Contratación dio cumplimiento a los procedimientos internos y la normatividad vigente en materia de contratación, razón por la cual respetuosamente se solicita se cierre la presente observación del informe final de auditoría para la SJC."

Por otra parte, la SAF manifestó que:

"Una vez revisados los argumentos expuestos por la ACI, la Subdirección manifiesta que para la expedición del CDP si se tuvo en cuenta la aprobación de la SDAE, y como prueba de ello se remiten los correos electrónicos a través de los cuales el encargado de la SDAE emite su aprobación a la expedición de cada uno de los CDP relacionados en el informe de la auditoría, lo cual indica que la contratación se encuentra alineada a los objetivos y las metas de los proyectos de inversión de la Entidad.
Lo anterior en cumplimiento del lineamiento institucional, el cual establece que para elaborar el CDP se requiere contar con la solicitud de contratación aprobada, la cual está a cargo del Subdirector de Diseño y Análisis Estratégico, actividad que se realiza en el GOOBI; posterior a esto, se procede a expedir el CDP en el sistema BOGDATA.
Por lo anteriormente expuesto, se solicita respetuosamente suprimir esta observación del informe definitivo de la auditoría."

Análisis ACI: Luego de examinar los argumentos expuestos tanto por la SAF como por la SJC, es necesario recordar que, tal y como se manifestó en el Informe Preliminar, la Constancia que expida la SDAE al estar creada con el fin de indicar que la solicitud de contratación que respalda el proceso de contratación cumple con los objetivos y las metas de los proyectos de inversión de la Entidad, se posiciona como requisito sine qua non para efectos de determinar que la apropiación presupuestal que se realice cuenta con la viabilidad y pertinencia necesarias para asegurar que el recurso público que se destinará a la contratación de que se trate está alineado con la misión y visión de la Entidad, esto último, en aras de garantizar que ésta logre así la satisfacción del interés general y las necesidades de los ciudadanos.

En este orden de ideas, es necesario que de dicha Constancia obre de manera clara y explícita una evidencia de su existencia, particularmente en cuanto al sello que sobre el particular se expide por parte de la SDAE debidamente diligenciado por el funcionario asignado y que debe estar presente siempre en todos los expedientes físicos de los procesos de contratación que se adelanten por parte de la Entidad, no solo para tener debidamente estructurado el control respectivo (en cuanto a la evidencia de la ejecución

de éste se refiere) sino para dar cabal cumplimiento a la normatividad pertinente sobre el particular[11].

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la Subdirectora Administrativa y Financiera, doctora Gloria Josefina Celis Jutinico, justo después de terminada la reunión de cierre de auditoría efectuada el día 22 de septiembre de los corrientes, llamó la atención sobre el hecho de que en las Circulares internas 20 y 21 del 24-mar-2020 y 25-mar-2020, respectivamente, se tiene prevista la necesidad dentro del trámite de emisión del CDP para cada proceso de contratación, el que obre en dicho trámite la autorización expedida por parte de la SDAE y de que de dicha autorización quede evidencia en el Goobi y en los correos electrónicos que para dichos efectos se elaboren.

Sin embargo, y habida cuenta que el objeto de la presente Observación consiste más que todo en que quede documentado dentro del procedimiento respectivo el detalle de la evidencia de la constancia y/o autorización expedida por parte de la SDAE, lo cual, hasta la fecha no existe; la presente Observación debe mantenerse entonces sin modificación alguna en el presente Informe de Cierre.

Riesgo Asociado: Insuficiencia en la asignación de recursos al proceso contractual. El proceso de selección no cuenta con respaldo presupuestal o se encuentra expedido en forma incorrecta.

Normatividad o Criterio:

Ley 80 De 1993. Artículo 3º.- De Los Fines De La Contratación Estatal. *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. // Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, <u>además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado</u>, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. (El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007).*

Decreto 1082 De 2015 Artículo 2.2.1.1.2.1.5. Acto Administrativo De Apertura Del Proceso De Selección. *El acto administrativo de que trata el presente artículo debe señalar: 6. El certificado de disponibilidad presupuestal, en concordancia con las normas orgánicas correspondientes.*

PR-144 Etapa De Planeación Contractual Estudios Previos Y Proyecto De Pliego: Control 6.1.8: Solicitar Apropiación Presupuestal: *Subdirectora / jefe de Oficina: Solicitar al ordenador del gasto, la respectiva apropiación presupuestal, previa constancia*

[11] CIRCULAR No. 009 DEL 16 DE AGOSTO DE 2019 emitida por el Secretario Distrital de Gobierno y por medio de la cual se establecen lineamientos para la gestión y archivo de expedientes electrónicos y físicos del proceso de contratación en las plataformas SECOP I y SECOP II.

de la SDAE que indique que en la solicitud de contratación que respalda el proceso de contratación cumple con los objetivos y las metas de los proyectos de inversión de la Entidad: (…).

Recomendación:

- Modificar el PR-144. ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO e incluir en el acápite 6.1 **"TABLA EXPLICATIVA DEL PROCEDIMIENTO**", los 6 elementos del diseño de control con sus respectivas explicaciones (Responsable, Periodicidad, Propósito, Cómo se hace, Excepciones o Desviaciones, Evidencia; respecto del aval que debe otorgar la SDAE mediante la Constancia respectiva que debe estar presente siempre y debidamente diligenciada en todos los expedientes físicos de los procesos de contratación que se adelanten por parte de la Entidad, o, en caso de que sea imposible lo anterior (por circunstancias de fuerza mayor como en el caso de la pandemia, por ejemplo) dejar documentado en el procedimiento en cuestión, que debe dejarse evidencia de la autorización de la SDAE para adelantar el proceso contractual de manera explícita, por ejemplo, mediante un correo electrónico del cual debe quedar copia impresa o virtual, ya sea en el expediente físico o en el expediente electrónico del SECOP II, atendiendo para ello lo establecido en el Ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar).

- **Connotación:** Administrativa.

No.: 30

DEFICIENCIAS EN EL DISEÑO DEL CONTROL DEL PROCESO DE GESTIÓN CONTRACTUAL

Responsable de las acciones de mejora: SJC

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

RIESGO 1: Retraso en la adquisición de los bienes y servicios requeridos por la entidad.

1) **Matriz de Riesgos y Controles:** Cada vez que se va a realizar un proceso de contratación, los profesionales de contratación de la SJC, verifican el cumplimiento de los requisitos jurídicos establecidos en los procedimientos PR-143 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL PAA y PR-144 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO. Como evidencia,

los documentos generados en cada proceso de contratación a través de la plataforma SECOP II o en los expedientes contractuales, según corresponda. En caso de encontrar información faltante, se requiere a la dependencia que solicita la contratación a través de correo electrónico aportar la información para continuar con el respectivo proceso.

Diseño del Control: En la prueba de recorrido se evidenció que en algunos casos, no se solicita mediante correo electrónico sino que se llevan a cabo reuniones informales con el fin de llevar a cabo las modificaciones de manera más rápida. Igualmente el control no se encuentra establecido en el SIG y al llevarse a cabo remisión a otros procedimientos se requiere ser más específico a que controles de esos procedimientos se refiere.

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

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

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

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

RIESGO 2: Descripción inexacta de los bienes, obras y servicios que no satisfaga las necesidades de la Entidad.

4) **Matriz de Riesgos y Controles:** Cada vez que se va a realizar un proceso de contratación, los profesionales de contratación de la SJC y sus referentes en cada Subdirección verifican el cumplimiento de los requisitos jurídicos establecidos en los procedimientos PR-143 ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL PAA y PR-144

ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL ESTUDIOS PREVIOS Y PROYECTO DE PLIEGO para la Elaboración de los estudios de mercado, análisis del sector, estudios previos y Pliegos de condiciones. Como evidencia, los documentos generados en cada proceso de contratación a través de la plataforma SECOP II o en los expedientes contractuales, según corresponda. En caso de encontrar información faltante, se requiere a la dependencia que solicita la contratación a través de correo electrónico aportar la información para continuar con el respectivo proceso y se brinda asesoría al recurso humano de las distintas dependencias.

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

RIESGO 3: Beneficios propios y/o a terceros.

5) **Actividad de Control Analizada:** Los profesionales de contratación cada vez que se va a realizar un contrato, verifican que la información suministrada por las áreas solicitantes corresponda con los requisitos establecidos de contratación, a través de una lista de chequeo donde están los requisitos de información y la revisión con la información suministrada. En caso de encontrar información faltante, se requiere a las áreas solicitantes a través de correo para el suministro de la información y poder continuar con el proceso de contratación. Como evidencia la respectiva lista de chequeo diligenciada y correos solicitando la información faltante en los casos que aplique.

   Diseño del Control: El control no se encuentra documentado en el SIG.

6) **Actividad de Control Analizada:** La Entidad lleva a cabo el Comité de Contratación presidido por la Directora General mediante el cual se realiza el seguimiento a los procesos de contratación de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 570 de 2012. En caso de encontrar inconsistencias en alguna de las etapas del proceso de contratación se realizarán las recomendaciones pertinentes. Como evidencia las respectivas actas de comité de contratación.

   Diseño del Control: El control no se encuentra documentado en el SIG.

RIESGO 4: Ineficacia del proceso de contratación por la adquisición de un bien, obra o servicio que no se encuentre incluido en el Plan Anual de Adquisiciones – PAA.

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

   Diseño del Control: No se encuentra señalado en el control el propósito, ni cómo se lleva a cabo la actividad que permita mitigar las deficiencias en la Planificación y publicación del PAA es decir el control que se hace a la actividad de inclusión en el

PAA de los diferentes objetos o necesidades por parte de las áreas. Se requiere señalar el procedimiento del manejo de excepciones y la evidencia de la ejecución del control a realizar.

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

   Diseño del Control: Falta señalar el manejo de excepciones.

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

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

RIESGO 7: ineficacia del Proceso de Selección por deficiencias en su desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

RIESGO 8: Nulidad del contrato por falencias en la elaboración y/o legalización del mismo.

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

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

15) **Actividad de Control Analizada:** PR-150 PERFECCIONAMIENTO Y REQUISITOS DE EJECUCION DEL CONTRATO: ACTIVIDAD DE CONTROL 19 APROBAR O RECHAZAR GARANTIA: El subdirector jurídico y de contratación revisa y aprueba o rechaza la garantía del contrato a través del SECOP II, si se aprueban se informa de dicha aprobación, si no se aprueban se devuelven al contratista para su aprobación.

Diseño del Control: Falta establecer en el control cuales son los aspectos que se revisan para la aprobación o rechazo de la garantía.

RIESGO 11: Detrimento patrimonial por deficiencias en la etapa pos contractual.

16) **Actividad de Control Analizada:** PR- 154 EJECUCION Y CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL ACTIVIDAD DE CONTROL No.6.1.32 REVISAR COMPONENTE JURIDICO DE LA LIQUIDACION: El /la Profesional de la SJC efectuará la Revisión del componente jurídico del acta de liquidación. Una vez se encuentre debidamente ajustada el/la profesional designado/a por la SJC dará su visto bueno en el formato y procederá a remitir el acta a el/la supervisor/a para la revisión y suscripción del contratista, el/la subdirector/a Administrativo/a y Financiero/a del contrato. Surtido lo anterior el/la Supervisor/a del contrato allegara a la SJC el acta de liquidación para la suscripción por parte de el/la Subdirector/a Jurídico/a y de contratación; posteriormente el Profesional de la SJC incorporará la fecha del acta.

Diseño del Control: No se encuentra documentado en el SIG, el procedimiento paso a paso de la liquidación del contrato, que permita mitigar una interpretación diferente de la normatividad aplicable.

RIESGO 13: Ineficacia del Convenio por falta de competencia del IPES para suscribirlo.

17) **Actividad de Control Analizada:** MS-012 V3.MANUAL DE CONTRATACION E INTERVENTORIA: CONTROL: 6.1.4.6: ¿Qué hace la Subdirección Jurídica y de Contratación, una vez se encuentre la solicitud debidamente soportada y ajustada?
a) El-la abogado(a) asignado(a) elabora la minuta del contrato o convenio y solicita el visto bueno del(a) Subdirector/a Jurídica y de Contratación o de las personas designadas para la actividad de revisión de la minuta y sus soportes, por el mismo(a).
b) En caso que el(a) Subdirector/a Jurídica y de Contratación o las personas designadas para la actividad de revisión de la minuta y sus soportes, adviertan inconsistencias, errores u omisiones devolverán la totalidad de los documentos al(a) abogado(a) responsable, para que se realicen los ajustes pertinentes.

Diseño del Control: El control cumple con todos los parámetros establecidos para su adecuado diseño e implementación.

18) **Actividad de Control Analizada:** PR-153 PLANEACION, SELECCION Y ADJUDICACION - CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS V3. CONTROL 3: RESPONSABLES: El Subdirector de Diseño y Análisis Estratégico y la profesional de la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico son responsables de verificar que la solicitud de contratación (Aplicativo GOOBI o el que haga sus veces) que respalda el proceso cumpla con los objetivos y las metas de los proyectos de inversión de la entidad; así mismo son responsables de la suscripción de los documentos emitidos.

Diseño del Control: El control cumple con todos los parámetros establecidos para su adecuado diseño e implementación.

RIESGO 14: Ineficacia del Contrato por la Inadecuada aplicación de las normas externas que rigen la elaboración de contratos interadministrativos.

19) **Actividad de Control Analizada:** Los PR-153 ETAPA DE PLANEACION, SELECCION Y ADJUDICACION - CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINSITRATIVOS.ACTIVIDAD DE CONTROL 11 REVISAR Y APROBAR O RECHAZAR EL PROCESO: El subdirector jurídico y de contratación revisa los estudios y documentos previos, anexos formatos y demás documentos y aprueba o rechaza a través del SECOP II

Diseño del Control: Hace falta establecer la periodicidad y como se hace el control, especificar qué es lo que se revisa en los estudios y documentos previos y la evidencia del control.

20) **Actividad de Control Analizada:** La Entidad lleva a cabo el Comité de Contratación presidido por la Directora General mediante el cual se realiza el seguimiento a los procesos de contratación de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 570 de 2012. En caso de encontrar inconsistencias en alguna de las etapas del proceso de contratación se realizarán las recomendaciones pertinentes. Como evidencia las respectivas actas de comité de contratación.

Diseño del Control: El control no se encuentra documentado en el SIG. Ineficacia del Contrato por la Inadecuada aplicación de las normas externas que rigen la elaboración de contratos interadministrativos.

RIESGO 15: Selección indebida del contratista interadministrativo

21) Actividad de Control Analizada: MS-012 V1.MANUAL DE CONTRATACION E INTERVENTORIA: CONTROL 6.1.4.5: Una vez recibida la solicitud, la Subdirección Jurídica y de Contratación adelanta las siguientes actividades: a) El abogado a quien le sea asignado el proceso realiza la verificación inicial del cumplimiento de los requisitos de la solicitud de elaboración de contrato. Si la solicitud cumple con todos los requisitos, adelanta el trámite de la contratación.
b) La revisión inicial de documentos por parte de la Subdirección Jurídica y de Contratación, se adelantará en el término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la radicación.
d) La minuta del contrato o convenio deberá ser aprobada por el(a) Subdirector/a Jurídica y de Contratación en el sistema de información SIAFI.

Diseño del Control: No se encuentra documentado el manejo de las desviaciones que eventualmente se presenten.

22) Actividad de Control Analizada: PR-153 ETAPA DE PLANEACION, SELECCION Y ADJUDICACION - CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINSITRATIVOS. ACTIVIDAD DE CONTROL 16 VERIFICAR DOCUMENTACION DEL PROVEEDOR: El Subdirector o Jefe de Oficina o Asesor, deberá verificar y revisar los documentos aportados por el proveedor. Nota: En el evento en que los documentos aportados no cumplan lo requerido por la Entidad, la dependencia que requiere la contratación a través de correo electrónico requerirá al Proveedor para que subsane lo que corresponda. / correo electrónico y FO-437 informe de verificación de documentos.

Diseño del Control No se encuentra documentado el manejo de las desviaciones que eventualmente se presenten.

RIESGO 16: Liquidación de Contrato Interadministrativo sin el cumplimiento de los requisitos legales.

23) Actividad de Control Analizada: MS-012 V1.MANUAL DE CONTRATACION E INTERVENTORIA: CONTROL 9.6.2.3 FINALIZACION DEL CONTRATO: el interventor o supervisor deberá proyectar el acta de liquidación del contrato, para lo cual deberá Tramitar en debida forma y en el término señalado para tal efecto, el acta de liquidación con todos sus soportes y anexos, así como en los casos de terminación anticipada deberá remitir copia del presente documento a la Subdirección Administrativa y Financiera para la correspondiente liberación de recursos

Diseño del Control: No se encuentra documentado el manejo de las desviaciones que eventualmente se presenten.

Actividad de Control Analizada MS 012 V1. MANUAL DE CONTRATACION, INTERVENTORIA Y SUPERVISION DEL IPES. CONTROL 11.4 MODALIDADES DE LIQUIDACIÓN DE UN CONTRATO:

11.4.1 Bilateral o por mutuo acuerdo: La labor de proyectar el acta de liquidación que el IPES presentará al contratista es, generalmente, responsabilidad del interventor o supervisor, pero la competencia y obligación de adelantar la liquidación corresponde al representante legal de la entidad o a su delegado; por ello, sobre este último recaerá la responsabilidad, tanto disciplinaria y fiscal como por vía de acción de repetición, cuando se causen perjuicios al contratista o a la entidad por no liquidar el contrato dentro de los términos legales antes señalados.

11.4.2 Liquidación unilateral:
Siempre que no se haya logrado acuerdo con el contratista sobre la liquidación del contrato o cuando éste no haya atendido las invitaciones que por escrito la entidad le formule para liquidar el contrato de mutuo acuerdo, el IPES deberá liquidarlo unilateralmente mediante acto administrativo motivado (resolución) susceptible del recurso de reposición, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Diseño del Control: El control cumple con todos los parámetros establecidos para su adecuado diseño e implementación.

RIESGO 17: Deficiencia en la Supervisión.

24) Actividad de Control Analizada: MS-012 V1.MANUAL DE CONTRATACION E INTERVENTORIA: CONTROL 9.4 DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR. Corresponde al ordenador del gasto, designar al servidor público o al contratista que actuará como supervisor, quien deberá tener experiencia y conocimientos relacionados con el objeto pactado en el contrato o convenio respectivo. El ordenador del gasto podrá variar unilateralmente en cualquier momento la designación del Supervisor; el Supervisor deberá remitir la designación por escrito al contratista y a la Subdirección Jurídica y de Contratación.

Diseño del Control: No se encuentra documentado el manejo de las desviaciones que eventualmente se presenten.

25) Actividad de Control Analizada: MS-012 V1.MANUAL DE CONTRATACION E INTERVENTORIA: CONTROL 9.6.1: OBLIGACIONES GENERALES: Presentar informes sobre situaciones que alteren el equilibrio económico o financiero del contrato, para esto deberá verificar que durante el desarrollo y ejecución del contrato se mantengan las condiciones económicas, técnicas y financieras inicialmente presentadas por el contratista al momento de presentar su oferta. -Presentar, periódicamente, los informes o avales de supervisión o interventoría correspondientes de conformidad con la naturaleza y condiciones del contrato.

Exigir al contratista que las obras, servicios o bienes contratados cumplan con las condiciones y calidades pactadas, y si es del caso, solicitar la corrección o reposición de los mismos, cuando se verifique que estos no cumplen con lo requerido.

Diseño del Control: El control cumple con todos los parámetros establecidos para su adecuado diseño e implementación.

Normatividad o Criterio:

Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del DAFP 2020.

Recomendación:

- Documentar las actividades de control relacionadas con el proceso de Gestión Contractual, en el flujo de actividades del procedimiento, con la inclusión de los 6 elementos de control dado por la Guía de Administración del Riesgo y el Diseño de Controles (DAFP, 2020).

Connotación: Administrativa

9. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización, la Subdirección Administrativa y Financiera, la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico y la Subdirección Jurídica y de Contratación, junto con los responsables de los procesos, suscribirá un Plan de Mejoramiento con las acciones a seguir en cada una de las observaciones presentadas, y enviarlo a esta Asesoría dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes al recibo del Informe de Cierre del trabajo.

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

10. ANEXOS

Anexo 1. Matriz de Riesgos por Proceso Auditado
Anexo 2. Muestras por Proceso Auditado
Anexo 3. Documentación incompleta en los expedientes de los comerciantes
Anexo 4. Registro Fotográfico PDM
Anexo 5. Cartera Edades entre 901 y 1800 días
Anexo 6. Cartera Edades de más de 1800 días
Anexo 7. Cartera total de la entidad-en esta muestra se incluyen todas las edades.
Anexo 8. Acuerdo de pago sin garantía
Anexo 9. Falta de reporte de en la base de datos de deudores morosos de la CGN.
Anexo 10. Suspensión indebida de cobro por uso y aprovechamiento económico.

Anexo 11. Deficiencias en el reconocimiento de ingresos por uso y aprovechamiento económico.
Anexo 12. Faltante de bienes en toma física de inventario.
Anexo 13. Falta de planeación
Anexo 14. Falta de mantenimiento preventivo máquinas compactadoras
Anexo 15. Cartera susceptible a prescripción por cobro coactivo.
Anexo 16. Datos básicos co1.pccntr.1090939 IPES 469/2019 - consorcio 2020 IPES.
Anexo 17. Acta visita PDM Santander 29 07 2021.
Anexo 18. Registros fotográficos visita PDM Santander 29 07 2021.
Anexo 19. Acta visita PDM Samper Mendoza 03 08 2021.
Anexo 20. Datos básicos co1.pccntr.1063815 IPES 463/19 - GNG Ingeniería SAS.