

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

INFORME FINAL VISITA FISCAL

DIRECCIÓN SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO
INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL -IPES-

VIGENCIA: 2012, 2013 y 2014

Elaboró:

Equipo Auditor:

Milton Contreras Rodríguez Profesional Especializado 222-05
Oscar Sánchez Gaitán Profesional Universitario 219-03
Hilda María Zamora Vivas Profesional Universitario 219-03
Guillermo L. Cortes Morales Profesional Universitario 219-03
María del Rosario González Díaz Técnico 314-05

Aprobó: Jairo Gómez Buitrago Director sectorial

Agosto 2014

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Ciudad

Doctor
LUIS ERNESTO CORTES MORENO
INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL- IPES-
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita fiscal a la entidad instituto para la economía Social IPES vigencia 2012, 2013 y 2014, a través de la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, con que gestionó la depuración y cobro de cartera de las plazas que conforman el Sistema Distrital de Plazas de Mercado y los resultados de su gestión en las Subdirecciones Jurídica y de contratos, Subdirección Administrativa y Financiera, Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización, (Coordinadores plazas de mercado), Subdirección de Redes Sociales e Informalidad (Gestores Proyectos Comerciales)..

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

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

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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AC/UF

3

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Ciudad

Doctor
LUIS ERNESTO CORTES MORENO
INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL- IPES-
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita fiscal a la entidad Instituto Para la Economía Social-IPES vigencia 2012, 2013 y 2014, a través de la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, con que gestionó la depuración y cobro de cartera de las plazas que conforman el Sistema Distrital de Plazas de Mercado y los resultados de su gestión en las Subdirecciones Jurídica y de contratos, Subdirección Administrativa y Financiera, Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización, (Coordinadores plazas de mercado), Subdirección de Redes Sociales e Informalidad (Gestores Proyectos Comerciales)..

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

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

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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AC/UF

4 45

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS.	5
3. CUADRO DE HALLAZGOS	22



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AC/VF

5

~~47~~

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el recaudo y recuperación de la cartera por utilización y aprovechamiento de los espacios de las plazas del Sistema Distrital de Plazas de Mercado; no cumple con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y celeridad.

Atentamente,

JAIRO GÓMEZ BUITRAGO

Director Técnico Sector Desarrollo, industria y turismo.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la Visita Fiscal adelantada, estableció que persisten los riesgos de pérdida de recursos de la cartera pública por concepto de Uso y Aprovechamiento de los puestos locales y bodegas de las Plazas de Mercado del Sistema Distrital de Plazas de Mercado entregado al IPES desde la vigencia 2007; tal como es Ente de Control lo ha señalado en dos oportunidades mediante las advertencias No. 200943393, el 14 de julio de 2009 y La segunda mediante radicado No. 2012 09242 del 25 de mayo de 2012.

Si bien la administración evidencia gestión en el cobro, esta no ha sido eficaz, lo cual se demuestra con el crecimiento desbordado de la cartera, tal como se señaló en la segunda advertencia en la cual a 31 de diciembre de 2011 ascendía a \$4.786 millones y a 31 de mayo de 2014 alcanza la cifra de \$8.195 millones.

Con lo anterior se reafirma lo señalado en la segunda función de advertencia donde se dispuso "crecimiento desbordado de la cartera, a causa de la falta de vigilancia y control al recaudo de los dineros que deben cancelar los vivanderos por concepto del aprovechamiento y uso del espacio asignado, así como la permisividad de prácticas que no garantizan el correcto manejo de los recursos públicos".

En virtud de lo antes mencionado se conceptúa que la gestión en el recaudo y recuperación de la cartera por utilización y aprovechamiento de los espacios de las plazas del Sistema Distrital de Plazas de Mercado; no cumple con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y celeridad de la gestión fiscal.

Atentamente,

JAIRO GÓMEZ BUITRAGO
Director Técnico Sector Desarrollo, industria y turismo.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2. RESULTADOS OBTENIDOS.

El objetivo de la Visita Fiscal, adelantada por la Contraloría de Bogotá, fue el de Evaluar la gestión realizada por la administración del Instituto Para la Economía Social-IPES, durante las vigencias 2012, 2013 y lo corrido de 2014, para depurar la cartera de la entidad, por concepto de utilización de los espacios administrados por el IPES en plazas de mercado y puntos comerciales.

Para el logro del objetivo trazado dentro de la visita fiscal, se procedió efectuar una muestra de las diecinueve (19) plazas, del Sistema Distrital de Plazas, administrado por el IPES. Las plazas seleccionadas fueron 5, así: 7 de agosto, Carlos E. Restrepo, Fontibón, Ferias y 20 de julio.

El criterio tenido en cuenta para su determinación, fue el valor de la cartera a 31 de mayo de 2014, que asciende en el total de plazas a \$8.195.274.300. La suma de la cartera de las cinco plazas seleccionadas es de \$5.464.788.576, que representa un porcentaje del 66.68% de la cartera mencionada.

2.1 ANTECEDENTES:

La Contraloría de Bogotá, ha realizado dos Advertencias fiscales relacionadas con el tema de la cartera, respecto del riesgo de pérdida de ésta en el IPES.

La primera, el 14 de julio de 2009 mediante radicado No. 200943393 en dicha advertencia en las conclusiones finales, entre otros, se señaló:

En el numeral No. 7 se estableció " El control y verificación de la cartera vencida permite presentar la realidad de las cifras para emprender las acciones judiciales frente a los \$1.792.7 millones reportados por el IPES, como cartera que corresponde depurar a los Fondos de Desarrollo Local así como las deudas correspondientes a servicios públicos por valor de \$1.847.5 millones."

La segunda advertencia, fue realizada mediante radicado No. 2012 09242 del 25 de mayo de 2012 y cuya objeto se constituyó en señalar " Advertencia Fiscal por el grave riesgo de pérdida de recursos Públicos que comprometen el patrimonio del

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Instituto Para la Economía Social – IPES, en cuantía de \$ 4.786.7 millones, por el desbordado incremento de la cartera adeudada por los vivanderos de las plazas de mercados distritales, por concepto del uso y aprovechamiento de los puestos habilitados, de los cuales \$2.472.9 millones están registrados en cuentas de orden y \$ 2.313,8 millones en cuentas por cobrar."

El IPES mediante radicado No. 201225619 del 05 de julio de 2012 respondió esta última advertencia fiscal en la cual estableció, entre otros:

"7. SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE USO Y APROVECHAMIENTO ECONÓMICO: Se tiene determinado durante la vigencia 2012 legalizar el 100% de las ocupaciones de hecho de las plazas que conforman el sistema Distrital para la vigencia 2012 se tendría el 100% de la legalización de las ocupaciones de hecho de las 19 plazas de mercado."

2. 2. GESTIÓN PLAZAS Y GESTIÓN GENERAL DEL IPES PARA EL COBRO DE CARTERA.

Cuadro 1

CARTERA DE PLAZAS SELECCIONADAS EN LA MUESTRA DE AUDITORIA

PLAZAS	VALOR CARTERA 2012	VALOR CARTERA 2013	VALOR CARTERA 31 MAYO 2014.
SIETE DE AGOSTO	\$1.252.861.051	\$1.507.062.783	\$1.594.851.118
CARLOS E. RESTREPO	\$1.691.751.070	\$1.997.099.932	\$2.079.315.046
FONTIBÓN	\$ 721.278.560	\$ 970.659.461	\$1.067.009.228
FERIAS	\$ 507.455.506	\$ 633.399.801	\$ 661.370.821
20 DE JULIO	\$ 247.898.148	\$ 356.566.599	\$ 366.356.260
TOTAL VALOR CARTERA POR AÑO	\$4.421.244.335	\$5.464.788.576	\$5.768.902.473

FUENTE: base de datos cartera IPES.

De la visita a las plazas, de manera general se evidenció lo siguiente:

- El reglamento interno de las plazas no es una herramienta idónea para el usufructo y cobro de la cartera.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- Las funciones del coordinador no le permite contar con instrumentos coercitivos para garantizar el pago del arrendamiento y el recaudo de la cartera. Adicionalmente algunas de las funciones de acuerdo a la visita no se cumplen de manera adecuada, Ej: La de realizar jornada de identificación y normalización del estado de la cartera morosa y llevar a cabo acciones de cobro persuasivo y coactivo, en coordinación con las áreas operacionales del nivel central de la entidad.
- Las circularizaciones no son efectivas en cuanto al recaudo de la cartera.
- La falta de gestión para la legalización de los puestos de los comerciantes.

Se adelantó muestra de comerciantes que fueron escogidos de acuerdo a los que presentan la deuda más alta con el IPES, y se discriminan así:

Cuadro 2
BENEFICIARIOS DE LAS PLAZAS CON MAYORES DEUDAS POR APROVECHAMIENTO

NOMBRE DEL USUARIO PLAZA SIETE DE AGOSTO	No. C.C.	No. DE PUESTO DE TRABAJO	LEGALIZ- ADO		VALOR DE LA DEUDA A 31 DE MAYO DE 2014
			SI	NO	
Central de Piñatas	19.189.475	110002		X	\$44.407.765
Nancy Argenis Pedraza	24.197.447	110002	X		\$29.809.773
Antonio María Tinjacá	19.334.197	110004		X	\$80.174.923
Damaris Elvira Arias F.	39.695.846	120198 - 199		X	\$22.940.862 19.433.838
Cadena & Gómez	19.094.856	120232	X		\$38.818.226
Miguel A. Moreno G.	19.478.527	130016		X	\$ 6.010.296
PLAZA DEL RESTREPO Diana Marcela Jiménez	52.959.026	120043		X	\$12.386.563
Olga Lucia Chicusaque	52.096.403	120052	X		\$19.394.922
Real Planet Ltda.	900148514	110004	X		\$10.852.877
Valher	860067599	110006 -	X		\$18.628.899
Dolly Esperanza Mora	51.775.162	120573	X		\$19.478.557
Valher	860067599	110008	X		\$31.536.082
Rubén Calderón	415.432	130415 130416		X X	\$24.463.999 \$24.386.717
Francisco Soto Delgado	1.206.776	130288	X		\$23.849.622
María Avelina Torres de Rizo	14.596.481	110013	X		\$64.352.018
Jesús Alberto Pérez Rincón.	79.283.884	130213		X	\$11.081.922

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

José Guillermo Castañeda Blanco	5.606.619	110010		X	\$55.632.126
Textiles Vidatex Ltda. (Las Focas)	860517358	110001		X	\$312.174.596
PLAZA FONTIBÓN Herbert Hernández Alonso	79.129.972	120007- 120008		X X	\$17.767.014 - \$18.110.437
Jaime Andrés Hernández Alonso	1.016.027.4 72	120005		X	\$14.532.450
Gloria Inés Alonso Martínez	39.696.536	120330		X	\$17.349.540
Edgar Jesús pinzón Moreno	3.021.737	130038 130039 130040	- - -	X X X	\$5.371.172 \$5.371.172 \$5.608.492
Ana Liliana Molina de Pinzón	35.331.040	130273 130274 130306	- - -	X X X	\$3.453.567 \$6.034.856 \$9.445.737
Sandra Milena Pinzón Molina	52.474.979	130300 130301 130302 120299		X X X X	\$ 3.713.410 \$10.990.671 \$12.570.021 \$ 230.155
PLAZA LAS FERIAS Sara Figueroa	20.504.317	160049	X		\$4.138.715 \$3.281.715
José Belisario Munar	79.104.870	110007	X		\$14.341.054 \$342.574
María Lilia Puin	39.546.618	1600024 1600025 1600032	X X X		\$4.749.568 \$9.141.168 \$9.141.168
PLAZA DEL 20 DE JULIO Isaías Gutiérrez Guzmán	93.084.480	120007 120009 120010 130108 130109 130133	X X X X X X		\$5.759.903 \$5.237.933 \$3.109.604 \$0 \$ 106.254 \$2.168.481
Layton Castañeda Luis Alfonso	19.298.383	110003 110007 120012 130156	X X X X		\$17.124.911 \$22.391.712 \$ 712.835 \$ 2.985.050
José Celestino Gutiérrez Guzmán	93.082.846	120006	X		\$ 7.402.467
TOTAL DEUDA MUESTRA					\$1.076.030.771

Fuente Base de datos realizada por equipo auditor de la muestra de las cinco plazas.

Del cuadro anterior se pudo evidenciar lo siguiente:

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El IPES no ha legalizado el 100% de la ocupación y aprovechamiento de los espacios de las plazas de mercado permitiendo que la deuda por cartera continúe en permanente crecimiento, puesto que se evidenciaron beneficiarios que no tienen legalizada la explotación de los espacios públicos del Sistema Distrital de Plazas, tal es el caso presentado en las siguientes plazas:

Plaza del Siete de Agosto.

El vivandero del local exterior No. 110004, no se encuentra legalizado y posee una deuda de \$80.174.923.

Se encontró la existencia de un beneficiario que posee dos locales interiores Nos. 120198 y 120199 que no se encuentran legalizados con una deuda para el primer local de \$22.940.862 y el segundo de \$19.433.838, es decir, le está adeudando al IPES \$ 42.374.700.

El vivandero que tiene asignado el puesto No. 130016 está sin legalizar, con una deuda de \$6.010.296. Cuando se le realizó la encuesta manifestó que tenía cinco (5) puestos repartidos entre los familiares; estos locales no se encuentran legalizados y presentan una deuda entre los cinco puestos de \$20.000.000.

Plaza Carlos E. Restrepo.

Cuenta aproximadamente con 695 puestos con una ocupación del 100%. De estos puestos que tiene la plaza, solo sesenta y ocho (68) están legalizados; es decir, tan solo el 9.8%.

El vivandero que tiene asignado el local No.110004 presenta deuda desde el año 2012. El beneficiario de los locales exteriores Nos. 110006 y 110008 viene con la deuda desde el año 2011. El resto de los beneficiarios escogidos en la muestra (10), no están legalizados y tienen la deuda desde que el IPES empezó la administración de las plazas de mercado sin que haya sido posible su recuperación mediante las acciones adelantadas, por lo que éstas han sido ineficaces.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Plaza de Fontibón.

Cuenta con trescientos veintinueve (329) puestos, entre ellos hay tres (3) locales exteriores que se encuentran ocupados, tiene doscientos treinta y nueve (239) puestos que se encuentran ocupados, están disponibles 82. De los 239, 31 se encuentran sin legalizar (tienen ocupación de hecho).

Se pudo evidenciar que existe un beneficiario ocupando cuatro (4) puestos con los números 120007, 120008, 120005 y el 120330. Es preciso mencionar que los cuatro puestos no se encuentran legalizados adeudando \$67.759.441 a 31 de mayo de 2014. El puesto No. 120005 lo tiene a nombre del hijo y el puesto 120330 lo tiene a nombre de la esposa. Los puestos no se encuentran legalizados y la deuda comenzó en el año 2010.

Se encontró un beneficiario, que tiene tres (3) puestos los cuales están sin legalizar. Los puestos asignados corresponden a los No. 130273, 130274 y 130306. El primero con una deuda de \$3.453.567, el segundo de \$6.034.856 y el tercero de \$9.445.737. Sumadas las tres deudas estas ascienden a \$18.934.160. No obstante esta situación de este comerciante, aparece con otro puesto, con el No. 130261. La información de cartera se encuentra repetida en la base de datos con sumas diferentes, la primera, por un valor de \$4.644.470 comprendido entre la vigencia 2007 al 2014, la segunda aparece con una deuda desde el año 2013 y hasta el 31 de mayo de 2014 por un valor de \$1.678.295.

Así mismo, la hija de la beneficiaria anterior tiene asignados cuatro (4) puestos correspondientes a los Nos. 130300, 130301, 130302 y 120299; también con contrato de hecho. El primero aparece con una deuda de \$3.713.410; el segundo \$10.990.671; el tercero \$12.570.021 manteniendo la deuda desde que el IPES empezó a administrar las plazas (mayo de 2007), y el puesto No. 120299 viene con la deuda desde la vigencia 2007 por un valor de \$230.155 hasta el 31 de mayo de 2014, sin que se haya sido ajustada en cada una de las vigencias. Adicionalmente el padre de esta beneficiaria tiene el uso y aprovechamiento de tres puestos de trabajo legalizados con una deuda de \$16.350.836. Se puede concluir, que una sola familia aparece con 11 puestos los cuales mantienen una deuda de \$69.112.018.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

La Plaza de Las Ferias.

Cuenta con trescientos cinco (305) puestos y están ocupados doscientos veinte (220), que corresponde a un 72.13% de ocupación, de los cuales sesenta y tres (63) no se encuentran legalizados.

Plaza del 20 de Julio.

Es preciso mencionar que de acuerdo a la información suministrada por el coordinador de plaza, de los trescientos cincuenta y siete (357) puestos, doscientos sesenta (260) se encuentran legalizados, es decir, que faltan por contratos 97 comerciantes.

Se incumplió presuntamente el Artículo 1 de la Ley 1066¹. En concordancia con los Artículos 2 literales a y b, 3 literal a y 6 de la Ley 87 de 1993. Igualmente, no se acató el compromiso establecido en la respuesta dada por la entidad a este ente de control con relación a la advertencia fiscal No. 2012 09242 del 25 de mayo de 2012². Tampoco se dio presuntamente cumplimiento a lo establecido en la Resolución del IPES No.375 de 2011 referente al principio de Procedibilidad.

Por último se incumplieron presuntamente los artículos 1, 2 y 17 de la Resolución del IPES 98 de 2009, "por la cual se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá y se derogan las Resoluciones 101, 126, 222 y 234 de 2008".

Esto ocasionado por falta de una gestión eficiente y eficaz por parte de la Administración del IPES durante las vigencias 2012, 2013 y a 31 de mayo de 2014 frente a la vinculación contractual³.

¹ Artículo 1º. *Gestión del recaudo de cartera pública.* Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

² El IPES mediante radicado No. 201225619 del 05 de julio de 2012 respondió, entre otros: "7. SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE USO Y APROVECHAMIENTO ECONÓMICO: Se tiene determinado durante la vigencia 2012 legalizar el 100% de las ocupaciones de hecho de las plazas que conforman el sistema Distrital para la vigencia 2012 se tendría el 100% de la legalización de las ocupaciones de hecho de las 19 plazas de mercado."

³ Artículo 17. "VINCULACIÓN CONTRACTUAL DEL COMERCIANTE EN PLAZA DE MERCADO DISTRITAL: Todas las personas que ejerzan actividades en las plazas de mercado del Distrito a través de un local, puesto o bodega deberán suscribir un contrato de uso administrativo y aprovechamiento económico regulado una vez sea notificado por el IPES a través de coordinador designado para



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Todo lo anterior, conllevó a que el IPES, no pueda exigir y por ende recuperar los recursos que por concepto de Uso y Aprovechamiento deberían ingresar al presupuesto de la entidad corriendo el riesgo de la pérdida de los recursos.

Así mismo, pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por la entidad en su planeación como son *"Implementar un modelo de gestión de las plazas de mercado, que permita lograr su sostenibilidad, autosuficiencia y mejorar los comerciantes y precios justos para los usuarios"*, *Mejorar y fortalecer la infraestructura de las plazas de mercado distritales*, *"Asignar ejecutar y hacer seguimiento oportuno a los recursos financieros de la entidad, para garantizar su ejecución efectiva y transparente"*

Valorada la respuesta de la entidad se observa que la administración del IPES reconoce *"... a pesar de toda la gestión adelantada por la Subdirección Jurídica y de Contratación en coordinación con los responsables de las plazas de mercado, los comerciantes han sido renuentes en la no legalización de la ocupación; por tal motivo para romper con la coyuntura de la no legalización..."*; por lo que el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria se mantiene y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

2.3. ANÁLISIS DE CARTERA

2.3.1 Hallazgo administrativo.

Los saldos de cartera de las plazas presentan incremento tal como se señala en la siguiente gráfica y cuadro:

la respectiva plaza, so pena que el IPES inicie la restitución conforme a lo establecido en los procedimientos administrativos de las ALCALDÍAS Locales, el Código de Policía de Bogotá o las actuaciones judiciales pertinentes."

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO EVOLUTIVO DE LA CARTERA

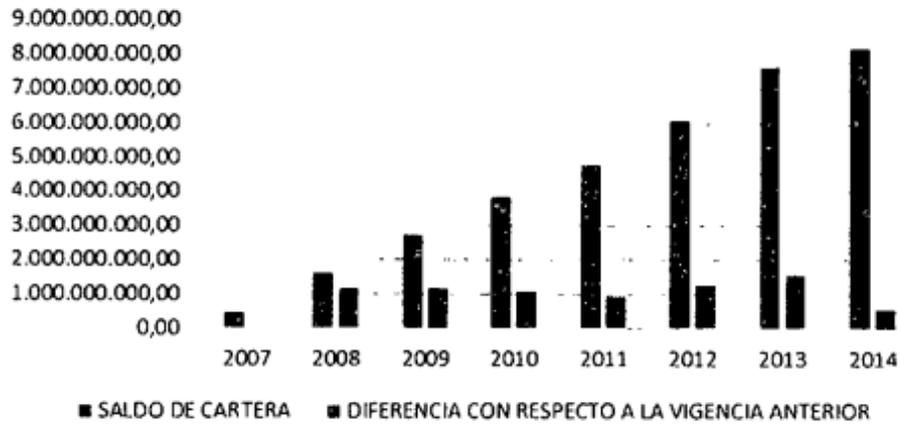


Gráfico 1.

Nota: la cartera de la vigencia 2014 corresponde a la generada hasta el 31 de mayo.

Cuadro No. 3
ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO EVOLUTIVO DE LA CARTERA

VIGENCIA	SALDO DE CARTERA	DIFERENCIA CON RESPECTO A LA VIGENCIA 2007	% VARIACIÓN PORCENTUAL (%) RESPECTO DE LA VIGENCIA 2007
2007	449.218.057,00		
2008	1.590.366.178,00	1.141.148.121,00	254,03
2009	2.743.617.925,00	2.294.399.868,00	510,75
2010	3.835.084.576,00	3.385.866.519,00	753,72
2011	4.786.682.302,00	4.337.464.245,00	965,56
2012	6.074.339.611,00	3.330.721.686,00	1.252,20
2013	7.644.914.168,00	7.195.696.111,00	1.601,83
2014 (mayo 31)	8.195.274.300,00	7.746.056.243,00	1.724,34

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Fuente: base de datos área de Cartera IPES.

De acuerdo con la evaluación a la información de los saldos de cartera en las vigencias comprendidas desde 2007 hasta el 31 de mayo de 2014, se concluye que el valor de los saldos experimenta un crecimiento continuo. A 31 de diciembre del año 2007, recién comenzaba la administración de las plazas de mercado en cabeza del IPES, el saldo de cartera estaba en un valor de \$449.218.057. El 31 de diciembre de 2011 se registró un valor de \$4.786.682.302, es decir que el saldo de cartera se multiplicó por 10,6; es un crecimiento desorbitado si se tiene en cuenta que el volumen de beneficiarios se mantuvo en el mismo nivel.

A 31 de mayo de 2014 se observa que el saldo de cartera corresponde a \$8.195.274.300. En la práctica el saldo de cartera se ha duplicado del respecto del saldo correspondiente a 31 de diciembre de 2011.

Así mismo, evaluada la información recibida, tanto en las plazas de mercado visitadas como en el área de cartera, se observó lo siguiente:

En la vigencia 2008 se hicieron 1.118 acuerdos de pago por un valor total de \$423.595.868, es decir con un promedio de \$378.887 por acuerdos de pago. En la vigencia 2009 se hicieron 631 acuerdos de pago por valor de \$459.399.590 teniendo como promedio \$728.050. Si bien se hizo una menor cantidad de acuerdos de pago, es evidente que se incrementó el valor promedio por acuerdo de pago en 48%.

Es evidente que el promedio por acuerdo de pago está creciendo en forma importante. El mismo hecho se observa cuando se examina el registro de acuerdos de pago realizados en la vigencia correspondiente al año 2010, se hicieron 679 acuerdos de pago por un valor total de \$1.093.048.040 que significa un promedio de \$1.609.791 y un incremento de 121,10%.

En la vigencia correspondiente al año 2011 se hicieron 239 acuerdos de pago por un valor total de \$401.087.273 que corresponde a un promedio de \$1.678.189.

En la vigencia correspondiente al año 2012 se hicieron 257 acuerdos de pago por un valor total de \$645.504.603 que corresponde a un promedio de \$2.511.703 y un incremento de 33,2%.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En la vigencia correspondiente al año 2013 se hicieron 48 acuerdos de pago por un valor total de \$196.364.351 que corresponde a un promedio de \$4.090.924 y un incremento de 62,9.

Los elementos de análisis señalados se reflejan en el Gráfico No. 2.

PROMEDIO POR ACUERDO DE PAGO

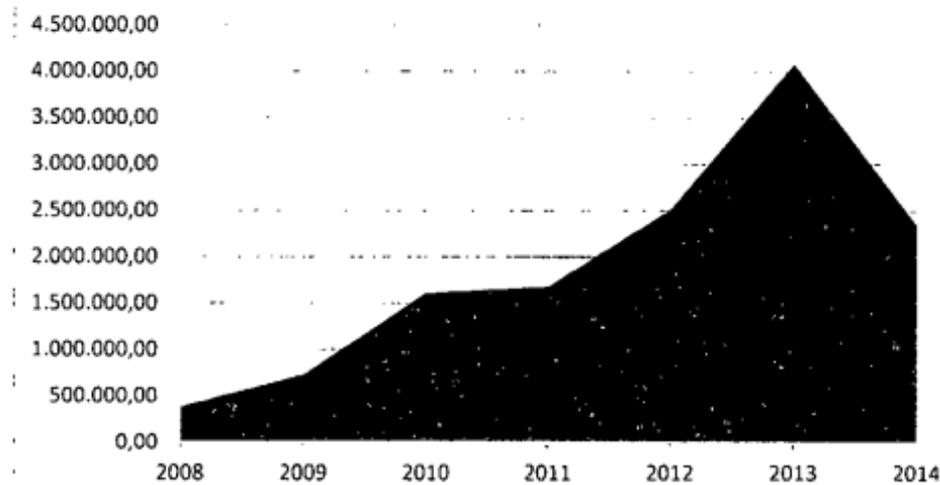


Gráfico 2

De otra parte examinado el proceso de suscripción de acuerdos de pago por vigencia se encontró una notable disminución.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

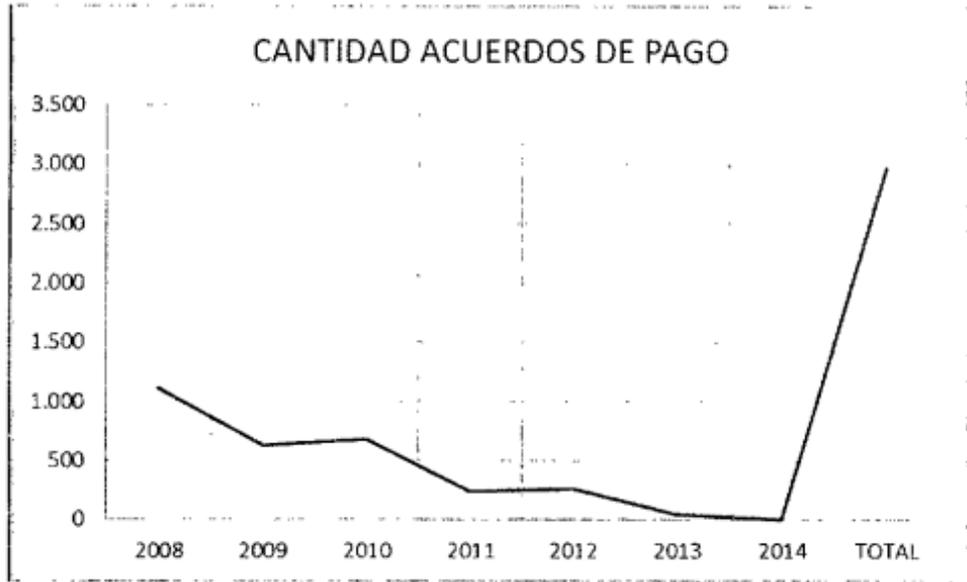


Gráfico 3

Es necesario resaltar que mientras el número de acuerdos de pago suscritos en cada vigencia va disminuyendo como se registra en el gráfico 3, el saldo de cartera se está incrementando y como ya se mencionó en párrafos anteriores; los acuerdos de pago logrados no corresponden a la totalidad de los deudores morosos.

En general, el promedio del valor por acuerdo de pago está creciendo pero el recaudo por este concepto ha resultado menor que el índice de crecimiento del promedio por acuerdo, toda vez que la deuda por concepto de acuerdos de pago está creciendo en forma continua como lo muestra el registro de recaudo.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Cuadro 4

RECAUDO POR ACUERDOS DE PAGO

VIGENCIA	VALOR ACUERDOS DE PAGO	RECAUDO	PORCENT AJE RECAUDADO	VALOR NO RECAUDADO	PORCENT AJE NO RECAUDADO	VALOR ACUMULADO ACUERDOS DE PAGO EN DEUDA
2008	423.595.868,00	158.271.715,00	37,36	265.324.153,00	62,64	265.324.153,00
2009	459.399.590,00	218.808.977,00	47,63	240.590.613,00	52,37	505.914.766,00
2010	1.093.048.040,00	206.332.194,00	18,88	886.715.846,00	81,12	1.392.630.612,00
2011	401.087.273,00	285.492.280,00	71,18	115.594.993,00	28,82	1.508.225.605,00
2012	645.507.603,00	266.721.485,00	41,32	378.786.118,00	58,68	1.887.011.723,00
2013	196.364.351,00	306.330.260,00	156,00	-109.965.909,00	-56,00	1.777.045.814,00
2014	14.107.267,00	132.617.405,00	940,06	-118.510.138,00	-840,06	1.658.535.676,00
TOTAL	3.233.109.992,00	1.574.574.316,00	48,70	1.658.535.676,00	51,30	

Fuente: base de datos área de cartera IPES

De acuerdo con la información suministrada por el área de cartera, el valor recaudado por concepto de los acuerdos de pago, en total, es menor al valor pactado en dichos acuerdos. Desde la vigencia correspondiente al año 2008 hasta el 31 de mayo de 2014 se han hecho acuerdos de pago por un valor total de \$3.233.109.992 de los cuales sólo se han recaudado \$1.574.574.316 que corresponde al 48,7% del valor total. Es decir, que el valor no recaudado asciende a \$1.658.535.676 que equivale al 51,3%. Se ha recaudado menos de la mitad del valor pactado. Esto muestra deficiencia en la gestión realizada por el IPES para recuperar la cartera (ver gráfico 4).

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

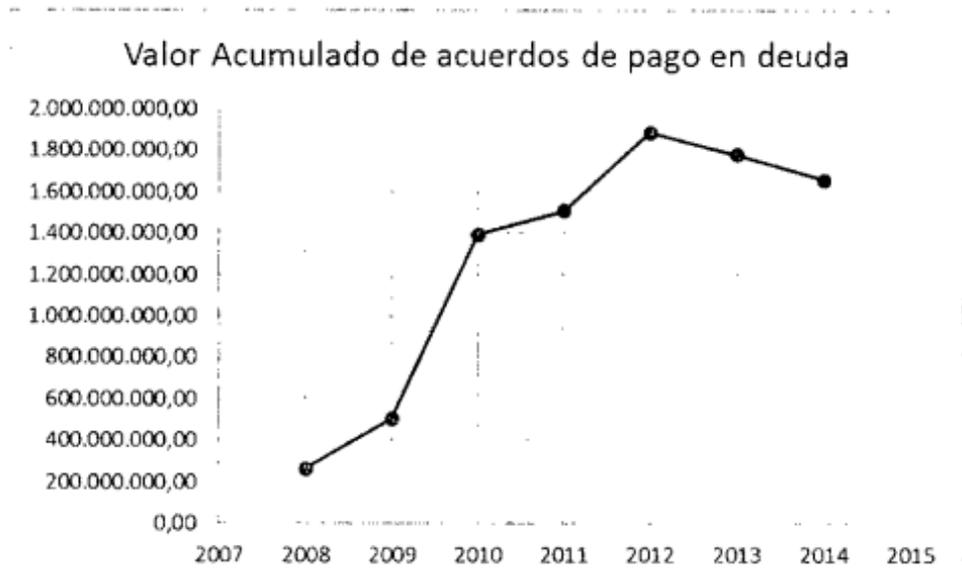


Gráfico 4

No se dio aplicación a la Resolución No. 375 de 2011 del IPES, es de anotar que los procedimientos específicos generados en la aplicación de la citada Resolución, no se encuentran adoptado con acto administrativo como lo establece el Artículo 2 en los literales a y f de la Ley 87 de 1993. Lo anterior por falta de gestión del IPES en cuanto a la aplicación de medidas conducentes a la recuperación de la cartera por concepto de uso y aprovechamiento en las vigencias 2012, 2013 y a 31 de mayo de 2014.

Estas situaciones detectadas ponen en riesgo de pérdida de recursos y conlleva a que se mantenga "la cultura del no pago" lo que se traduce en el aprovechamiento único y exclusivo de quienes desde hace varios años vienen obteniendo rentabilidad económica con la explotación de los bienes de uso público llamados plazas de mercado.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Valorada la respuesta de la administración, no es de recibo por parte de este Ente de Control en razón a que la cartera de la entidad se ha duplicado, durante los años 2012, 2013, y lo transcurrido de 2014; pasando de \$4. 786 millones en 2011 a 8.195.2 millones de pesos a 30 de mayo de 2014.

Por otra parte, la entidad manifiesta que se están adelantando 69 querellas en la Plaza Carlos E. Restrepo, cuando los puestos sin legalizar, en dicha plaza son un total de 627 lo que representa una gestión solamente sobre el 11% del total de los puestos sin legalizar. Por lo anterior este hallazgo administrativo se mantiene y debe ser incorporado al Plan de Mejoramiento

2. 4. ANÁLISIS FINANCIERO:

Es importante señalar que la sostenibilidad del Sistema Distrital de Plazas no depende exclusivamente del recaudo que por el uso y aprovechamiento del espacio que en estas se tienen para el ofrecimiento de bienes y servicios a la comunidad en general. Sin embargo, es deber de la administración y dirección de IPES el desarrollar instrumentos y procedimientos ágiles, eficaces y oportunos para que los recursos que por este concepto se deban recaudar.

2.4.1 Hallazgo Administrativo Con Presunta Incidencia Disciplinaria

Condición:

Se evidenció que la deuda de los beneficiarios relacionados a continuación, se encuentran con más de cinco años de mora contados a partir del último pago efectuado a 31 de mayo de 2014.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Cuadro 5

Deuda Mayor a Cinco Años de los Beneficiarios Legalizados

Plaza	Modulo	Deudor	Años de Mora	Valor Deuda
Kennedy	120017	Gómez Peláez Jorge Elías	5.01	\$191.200 \$584.915
	130059	Giraldo Rodríguez	5.008	\$584.918
	130060	Humberto	5.008	\$819.915
Fontibón	130260	María Alcira Aldana Cajamarca	5.01	\$338.387
Las ferias	160181	Jesús Edilberto Valderrama	6.9	\$39.800
	160227	Diana Carolina Tocarruncho	6.9	\$1.789.767
Siete de Agosto	170255	Marta Barrera	5.9	\$4.265.883
Veinte de Julio	150030	Eva Alarcón Ramírez	5.09	\$96.447
	150039	María Ema Guevara Sánchez	5.03	\$80.565
			Total	\$8.206.879

Fuente: Equipo auditor- extractado de la base de datos suministrada por el IPES

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Se incumplió presuntamente el Artículo 1 de la Ley 1066 de 2006⁴. Así mismo presuntamente se incumplió los Artículos 2 literales a y b, 3 literal a y 6 de la Ley 87 de 1993.

El Instituto para la economía social-IPES, no ha efectuado eficazmente las acciones de recuperación y cobro de la cartera a cargo de los vivanderos por la explotación y aprovechamiento del espacio público existente en las plazas de mercado distritales.

Así mismo lo señalado por este Ente de Control en advertencia que al respecto a comunicado "Falta de vigilancia y control al recaudo de los dineros que deben cancelar los vivanderos por concepto de aprovechamiento y uso del espacio asignado, así como a la permisividad de prácticas que no garantizan el correcto manejo de los recursos públicos, de 1.293 vivanderos que desde junio de 2007, no le cancelaron al IPES los valores mensuales por concepto de aprovechamiento y uso del espacio a ellos asignado en la correspondiente plaza de mercado y que se trata de obligaciones insolutas de difícil recaudo."

Valorada la respuesta de la entidad la administración evidencia que realizó gestión de búsqueda de los deudores menores. No obstante no se vislumbra gestión alguna sobre los valores más representativos. Si bien es cierto los mayores valores de la observación corresponden a espacios ocupados "De Hecho" deben ser objeto de cobro, posterior legalización y en caso de no pago, ser objeto de la aplicación de acciones persuasivas y coactivas en los casos a que haya lugar previo al cumplimiento de los procedimientos de depuración y cobro que la Ley establece.

Adicionalmente argumenta que por costo-beneficio no se han depurado las cifras observadas, no obstante haber declarado mediante acta de visita que la entidad no ha realizado estudios de Costo-Beneficio para la depuración, legalización y cobro de la cartera de la entidad.

Por las anteriores razones se mantiene el Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento.

⁴ Artículo 1º. *Gestión del recaudo de cartera pública.* Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

3. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS⁵

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ⁶
1. ADMINISTRATIVOS	3	N.A	2.2.1, 2.3.1, 2.4.1
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A	2.2.1, 2.4.1
3. PENALES	N.A	N.A	
4. FISCALES ⁷	N.A	N.A	
> Contratación - Obra Pública	N.A	N.A	
> Contratación -	N.A	N.A	
> Prestación de Servicio Contratación -	N.A	N.A	
> Suministros	N.A	N.A	
> Consultoría y otros	N.A	N.A	
> Gestión Ambiental	N.A	N.A	
> Estados Financieros	1	N.A	
TOTALES (1,2,3 y 4)	5	N. A.	

N.A: No aplica.

⁵ Aplica para el caso del Informe preliminar.

⁶ Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.

⁷ Discriminar por componente y para el caso de los correspondientes a contratación, desglosar por tipología.