

"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: 2011 – 2011

Elaboró: Equipo Auditor:

Marlén Rodríguez Zamora. Prof. Univ. 219-03

Jaime Burgos Muñoz. Prof. Univ. 219-03

Joelx Castro Suárez Prof. Esp. 222-07

Aprobó: JAIRO GÓMEZ BUITRAGO
Director Sectorial

Agosto de 2014

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS	5-14
3. CUADRO DE HALLAZGOS	15

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1.- CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
LUIS ERNESTO CORTES MORENO
Representante legal-
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 al Instituto Para la Economía Social- IPES, para las vigencia 2011, 2012, relacionada con el mantenimiento, adecuación y estado de los planes de regularización y manejo de las Plazas de Mercado Distritales.

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.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2. RESULTADOS OBTENIDOS

Evaluada la información sobre PRM de las Plazas de Mercado Distritales administradas por el IPES, se estableció en la visita fiscal, que la contratación de estos planes se inició a través de contratos suscritos en la vigencia 2009 y ejecutados en los años 2011, 2012, con una inversión de \$1.324.156.659, para la adopción de los citados planes en las plazas de mercado; La Concordia, Ferias, Perseverancia, Siete de Agosto y San Benito Samper Mendoza, Doce de Octubre, Trinidad Galán, Kennedy, Santander, sin que a la fecha las plazas de mercado, cumplan en su totalidad con las resoluciones que aprueben y adopten el PRM, como condición previa al trámite de licencia de construcción ante los curadores urbanos.

La falta de ejecución de obras de infraestructura en las plazas de mercado por parte del IPES, afecta el Plan Maestro de abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, Decreto 315 de 2006 que establece: las Plazas comerciales o de mercado como infraestructura física de la red de distribución urbana para la comercialización detallista de productos y señala lineamientos normativos para Planes de Regularización y Manejo, indicando en el Art. 32, que dichos planes deben estar formulados y adoptados a 31 de diciembre de 2006, plazo prorrogado por el Decreto Distrital 512 de 2006 que en el Art. 1 amplía el plazo en 18 meses contado a partir de la expedición del Decreto, situación que se incumplió por no adoptar los planes de regulación y manejo de las plazas Samper Mendoza, Doce de Octubre, Trinidad Galán, Santander y Kennedy, a lo anterior se adiciona la carencia de estudios de factibilidad para el funcionamiento de la plaza Boyacá Real como espacio público.

La Contraloría de Bogotá, en la vigencia 2009, efectuó función de advertencia a la administración y funcionamiento de las plazas de mercado señalando que conforme al Plan de Ordenamiento Territorial – *"El POT estableció que para aquellas edificaciones que fueron construidas sin licencia de construcción debe generar un plan para regularización para poder realizar inversiones y determinar riesgos de sismo resistencia. (...)"* 12. *PLANTA FISICA las plazas de mercado tienen en promedio de 20 a 85 años de uso, se encuentran deterioradas y representan riesgos por sismos; instalaciones eléctricas, hidráulicas, y de gas que no cumplen con las normas técnicas vigentes".*

El Acuerdo No. 257 de 2006 *"Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá,"* estableció en el artículo 79. *"Funciones del Instituto para la Economía Social –IPES. Inciso,- d. Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos".*

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El Decreto 430 de 2005 define; Los Planes de Regularización y Manejo PRM, como instrumentos de Planeamiento que deben ser adoptados previamente a las solicitudes de reconocimiento o expedición de licencias de usos dotacionales Metropolitanos, urbanos y zonales existentes antes del 27 de junio de 2003, que no cuenten con licencias de construcción o cuya licencia solo cubra parte de sus construcciones.

Los Planes de Regularización y Manejo están orientados a fijar las condiciones necesarias para lograr el óptimo funcionamiento de los usos dotacionales de que trata, de conformidad con los siguientes objetivos:

A. Mitigar los impactos urbanísticos negativos originados por el desarrollo de usos dotacionales, que por sus características exigen un tratamiento especial del entorno inmediato a su localización, así como el mejoramiento de las condiciones de las edificaciones en que se desarrollan tales usos.

B. Contribuir al equilibrio urbanístico del sector de influencia de los usos Dotacionales, mediante la programación y ejecución de proyectos y acciones identificados como necesarios para el buen desempeño del uso, garantizando como mínimo el cumplimiento de las seis áreas definidas por el artículo 430 del Decreto 190 de 2004.

C. Definir pautas para el reconocimiento y regularización del uso Dotacional, una vez se establezca su viabilidad.

El Decreto 430 de 2005 en el Artículo 3. Señala exigibilidad del Plan de Regularización y Manejo. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 1 de este Decreto, requieren de la expedición de Plan de Regularización y Manejo, los inmuebles con usos dotacionales metropolitanos, urbanos o zonales existentes al 27 de junio de 2003, que no cuenten con licencia o cuya licencia solo cubra parte de sus edificaciones, respecto de los cuales se pretenda adelantar las siguientes actuaciones:

- 1) Reconocimiento de las edificaciones existentes.
- 2) Desarrollo de otras edificaciones dentro del mismo predio, como ampliación del uso o de sus servicios complementarios.
- 3) Ampliación de sus servicios en otros predios.
- 4) Segregación de una parte del predio que a juicio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital no sea requerida para su correcto funcionamiento.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- 5) Ampliación de sus edificaciones dentro del mismo predio, en los eventos en que no se cuenten con reglamentación específica y se haga necesaria la definición de la misma.
- 6) Los inmuebles con uso Dotacional a escala metropolitana, urbana o zonal, en los que se pretende implantar un nuevo uso Dotacional de escala zonal, urbana o metropolitana.

El Decreto 1469 de 2010, Reglamenta las disposiciones relativas a licencias urbanísticas definiendo Licencia de construcción y en el artículo séptimo indica sus modalidades (obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción y cerramiento).

Para la obtención de los Planes de Regulación y Manejo el IPES suscribió los contratos 1506, 1512 de 2011 y 2441, 2442 y 2450 de 2009 para las plazas de mercado; La Concordia, Samper Mendoza, Doce de Octubre, Ferias, Perseverancia, Trinidad Galán, Siete de Agosto, San Benito, Santander y Kennedy como se detalla en el cuadro No.1.

CUADRO No. 1

Contrato	Objeto	Plaza	Res. PRM	Vr. Contrato	Pagos
1512/2011	"Elaboración del plan de regularización y manejo, con la complementación y/o actualización de diseños y estudios técnicos para la modernización de la plaza Distrital de mercado La Concordia, dentro del marco del plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá y la ubicación de la galería de arte del distrito en el mencionado inmueble".	Concordia	1559 12/2013	\$449.998.000	\$382.498.300
1506/2011	"Elaboración de los planes de regularización y manejo, con la ejecución, complementación y/o actualización de los estudios técnicos requeridos por el IPES, para los proyectos de modernización de las plazas de mercado distritales de Samper Mendoza, Ferias, y 12 de Octubre en Bogotá".	S. Mendoza 12 de Octubre	Tramite Tramite		\$132.143.338
		Ferias	0696 de 06/2014	\$155.462.750	

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2441/2009	"Elaboración de los Planes de Regularización y Manejo, con la ejecución complementación y/o actualización de los estudios técnicos requeridos por el IPES, para los proyectos de modernización de las plazas de mercado distritales de la Perseverancia, Trinidad Galán y, Siete de Agosto".	Perseverancia	1579 del 12/213	\$106.239.124	\$72.432.858
		Trinidad Galán	Tramite		
2442/2009	Elaboración de los Planes de Regularización y Manejo, con la ejecución de los estudios técnicos requeridos por el IPES, para los proyectos de modernización de las plazas de mercado distritales de Kennedy, Santander y San Benito en Bogotá D.C	Siete de Agosto	1578 de /12/2013	\$518.696.456	\$395.339.291
		Kennedy	Tramite		
2450/2009	"Realizar interventoría técnica administrativa financiera y social para los contratos resultados del concurso de méritos abierto simplificado para la elaboración de los Planes de Regularización y Manejo, con la ejecución complementación, y/o actualización de los estudios técnicos requeridos por el IPES, para los proyectos de modernización de plazas de mercados Distrital de la Perseverancia, Trinidad Galán, Siete de Agosto, Kennedy, Santander y San Benito"	Santander	Tramite	\$93.760.329	\$84.384.296
		San Benito	0697 del /06/2014		
TOTAL		Contrato Interventoria		\$1.324.156.659	\$1.066.798.083

Fuente- Instituto Para la Economía Social- IPES.

De los diez (10), estudios técnicos contratados por el IPES para la elaboración de los Planes de Regularización y Manejo de las Plazas de mercado, la Secretaría Distrital de Planeación expidió las Resoluciones; No. 1559/2013 Plaza La Concordia, Res.0696/2014 Plaza las Ferias, Res.1578/2013 Plaza Siete de Agosto, Res.0697/2014 Plaza San Benito, de las cuales ninguna cuenta con la respectiva Licencia de Construcción, tal como lo exige el Art. 33 del Decreto 315 de 2006, Art.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1 y 3 del Decreto 430 de 2005 que reglamenta el Art. 430 del Decreto 190 de 2004, quedando pendientes por expedir cinco (5) Resoluciones de Plan de Regularización y Manejo- PRM de las plazas de mercado de; Samper Mendoza, Doce de Octubre, Trinidad Galán, Kennedy y Santander, por presuntas inconsistencias presentadas en los linderos, áreas consignadas en los planos topográficos y escrituras públicas.

Para la adopción de los Planes de Regularización y Manejo –PRM presupuestaron la suma de \$1.324.156.659, observándose a la fecha de la visita fiscal pagos en cuantía de \$1.066.798.083, con el grave riesgo de pérdida de estos recursos, por cuanto no se han obtenido los PRM y las plazas que cuentan con estos PRM no tienen la licencia de construcción, requisito previo para la ejecución de las obras en las Plazas de Mercado.

Por tanto las obras de infraestructura y modernización en las Plazas de Mercado, no se han efectuado; incumpliendo las disposiciones citadas anteriormente.

Evaluación de respuesta: El IPES, frente a los PRM, manifiesta "*que una vez aprobado el plan de regularización y manejo es necesario obtener la licencia de construcción, trámite que se adelanta ante las curadurías urbanas*". No anexando en la respuesta soporte que evidencie solicitud de trámite licencia de construcción ante las curadurías para ejecución de obras en las plazas de mercado distritales.

Por otra parte frente a lo planteado por el IPES de "*que la obtención de los documentos necesarios para iniciar las obras de construcción, reforzamiento estructural y adecuaciones dependen de entidades ajenas al Instituto para la Economía Social*", se reafirma la observación de la Contraloría de que existe falta de gestión por parte del IPES en la adopción e implementación de dichos planes.

Por lo anterior se confirma el hallazgo administrativo y debe ser incluido en el plan de mejoramiento.

1.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

El Instituto Para la Economía Social IPES con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1358 de 2014 pago multa interpuesta por la Secretaría de Salud de Bogotá al – IPES, mediante la Resolución 1626 de 30 de abril de 2013, por "*haber infringido los artículos 28, 92, 188, 193, 194, 195, 198, 199, 207, 237, y 249 de la Ley 9 de 1979, artículos 8 literales q), r), s) y 37 literal a) del Decreto 3075 de 1997 y el artículo 2 de la Resolución 2190 de 1991 en su calidad de propietario y/o*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

encargado de la Plaza de Mercado Distrital San Benito, ubicada en la carrera 17 No. 56 A – 18 sur barrio San Benito de la ciudad de Bogotá con multa de \$393.000,00 equivalente a 20 salarios mínimos diarios legales vigentes”.

Mediante Resolución N° 226 de 2014, el Director General del IPES *“reconoce la obligación y ordena realizar los trámites pertinentes para realizar su pago con cargo al presupuesto del Instituto para la Economía Social – IPES para la vigencia fiscal 2014”* y mediante comprobantes de egreso N° 17017 del 18 de julio de 2014, se realizó el pago a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud Nit. 800.246.953-2 por un valor total de \$393.000.00

El deterioro de las plazas de mercado genera riesgos para los ciudadanos lo que conlleva presunto detrimento patrimonial en la cuantía descrita.

Los hechos anteriormente descritos presuntamente quebrantan los principios de las actuaciones administrativas consagrados en el artículo 209 de la Constitución Nacional, al igual que el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y artículo 34 numeral 1 y 35 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, lo que origina un presunto detrimento al patrimonio Distrital por un valor de trescientos noventa y tres mil pesos \$393.000.00.

Evaluación de la respuesta.

Valorada la respuesta emitida por la entidad es evidente que el IPES reconoce que no realiza intervenciones en infraestructura en las plazas de mercado, por cuanto no cuentan con las autorizaciones correspondientes como licencias de construcción, de igual forma frente a la sanción impuesta por la Dirección de Salud Pública de la Secretaría de Salud, no se aporta elementos probatorios que desvirtúen las observaciones de este ente de control; situación que se presenta como consecuencia de la ausencia de un adecuado control y seguimiento, por parte de las personas encargadas de la supervisión y la administración de la Plaza de Mercado, lo que conlleva a un pago injustificado por concepto de multa a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud Nit. 800.246.1953-2, por ende, se califica como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, y debe ser incluido en el plan de mejoramiento a suscribirse.

1.2. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El Instituto Para la Economía Social IPES con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1357 de 2014 pago multa interpuesta por la Secretaría de Salud de Bogotá al – IPES, mediante Resolución No. 5446 de 12 de noviembre de 2013 El Director de Salud Pública de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá impuso dentro del expediente 120117012 al Instituto Para la Economía Social IPES en su calidad de responsable del establecimiento PLAZA DE MERCADO VEINTE DE JULIO ubicada en la carrera 6 No. 24 – 60 sur Barrio Veinte de Julio una sanción por valor de Setecientos Ochenta y Seis Mil Pesos M/cte.(\$786.000.00), suma equivalente a 40 salarios mínimos diarios legales vigentes por violación a lo consagrado en el artículo 10, 28, 91, 92, 93, 94, 117, 128, 177, 182, 193, 194, 195, 198, 199, 206, 207, 261, 276, 277 de la Ley 9 de 1979.

Mediante Resolución N° 225 de 2014, el Director General del IPES *"Reconoce la obligación y ordena realizar los trámites pertinentes para realizar su pago con cargo al presupuesto del Instituto para la Economía Social – IPES para la vigencia fiscal 2014"* y mediante comprobantes de egreso N° 17018 de 18 de julio de 2014, se realizó el pago a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud NIT 800.246.953-2 por un valor total de \$786.000.00.

El deterioro de las plazas de mercado genera riesgos para los ciudadanos lo que conlleva presunto detrimento patrimonial en la cuantía descrita.

Los hechos anteriormente descritos presuntamente quebrantan los principios de las actuaciones administrativas consagrados en el artículo 209 de la Constitución Nacional, al igual que el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y artículo 34 numeral 1 y 35 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, lo que origina un presunto detrimento al patrimonio Distrital por un valor de setecientos ochenta y seis mil pesos \$786.000.00

Evaluación de la respuesta.

Valorada la respuesta emitida por la entidad es evidente que el IPES reconoce que no realiza intervenciones en infraestructura en las plazas de mercado, por cuanto no cuentan con las autorizaciones, de igual forma frente a la sanción impuesta por la Dirección de Salud Pública de la Secretaría de Salud, no se aporta elementos probatorios que desvirtúen las observaciones de este ente de control; situación que se presenta como consecuencia de la ausencia de un adecuado control y seguimiento, por parte de las personas encargadas de la supervisión y la administración de la Plaza de Mercado, lo que conlleva a un pago injustificado por concepto de multa a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud Nit. 800.246.1953-

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2, por ende, se califica como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, y debe ser incluido en el plan de mejoramiento a suscribirse.

Hallazgo 1.3 Administrativo.

De acuerdo con el informe de control interno suscrito por el IPES, en la vigencia 2012, se determinó que las plazas de mercado *“evidencia un deterioro de las instalaciones físicas e infraestructura en general”*, conforme a la inspección física realizada a las plazas de Boyacá Real, como inmueble público en abandono, los luceros, con una infraestructura nueva y PRM debidamente aprobada, no obstante presenta inconsistencias que a la fecha se encuentran pendientes de aclarar; por otra parte se evidencio que la infraestructura, registra fallas complejas en el funcionamiento de algunos componentes de la edificación tales como (tanques de agua, redes sanitarias y equipos especiales). De los cuales el IPES ha solicitado para que a través de la SDDE se requiera al constructor de la obra para que se corrijan los defectos encontrados, sin obtener solución alguna; Así mismo se establece la existencia de solicitudes realizadas al área de planeamiento físico sin que se tenga respuesta concreta según consta en oficio radicado bajo el 00110-816-010902, arreglo puerta plaza de mercado, San Benito, se evidencia deterioro de pisos, paredes y módulos con avanzado desgaste general, y en la Plaza el Carmen, se registró deterioro de pisos paredes módulos y puertas de acceso y existencia de cajas eléctricas en regular estado.

Incumpliendo lo normado en el artículo 1 de la Ley 87 de 1993.

Debido a la falta de control y gestión por parte de la administración del IPES, para adoptar las acciones correctivas, frente al deterioro de las plazas de mercado.

Lo que genera depreciación de las plazas como bien público, incumpliendo las metas y objetivos para lo cual fueron creadas.

Evaluación de la respuesta.

Se ratifica la observación formulada toda vez que la entidad no da respuesta a las observaciones objeto de muestra tomada por la oficina de control interno del IPES, según informe SESEC -2431-2012, radicación No. 4224, del 20-06-2012, es pertinente aclarar que la Plaza de mercado Distrital Boyacá Real, a la fecha no cuenta con estudio de viabilidad para su operación como bien público, adolece de solicitud de PRM; presentando una ocupación de 8% y una cartera por cobrar al cierre de la vigencia 2013 por valor de \$24.091.117, por lo anterior se mantiene



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

como hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

1.4. Hallazgo Administrativo.

La Secretaría de Salud, expidió concepto desfavorable para las plazas de mercado de doce de octubre, Fontibón, Kennedy, la Concordia, Perseverancia, Cruces, las Ferias, Restrepo, San Benito, San Carlos, el Carmen, Siete de Agosto, Trinidad Galán y Veinte de Julio, por deficiencias en el plan de manejo sanitario, carencias de mantenimiento hidrosanitario, fallas de señalización, ausencia de plan de emergencias, manejo de vertimientos de aguas, conforme a visitas y pliegos de cargos formulados para cada una de las plazas en la vigencia 2012, observándose que a la fecha no presentan acción correctiva que mitigue los diferentes riesgos formulados.

Presunto incumplimiento de las observaciones formuladas por la Secretaría de Salud, enmarcadas en el Decreto 3075 de 1997, Ley 9 de 1979 y Ley 1335 de 2009.

Falta de gestión por parte del IPES para subsanar las observaciones formuladas por la Secretaría de Salud lo que puede generar riesgo de cierre de las plazas de mercado.

Evaluación de la Respuesta: Se ratifica la observación administrativa formulada, por cuanto no aportó documentos que desvirtúen la observación formulada por la Secretaría de Salud, referente a los conceptos expedidos, por lo expuesto se mantiene el hallazgo administrativo. El cual deberá formar parte el plan de mejoramiento que suscriba la entidad

1.5. Hallazgo Administrativo.

Se evidencio que el IPES registra deficiencias en la planeación, programación y presupuesto para el mantenimiento preventivo y correctivo, de las plazas de mercado, que permita el cumplimiento de las metas de las plazas de mercado, toda vez que para la vigencia 2011-2012 el IPES, presto el servicio de mantenimiento a los bienes públicos (plazas de mercado), de manera correctiva ante los requerimientos internos y externos, hecho que no permitió que estas operaran de forma óptima y que se perciban los beneficios esperados en cumplimiento del servicio que estas prestan a la comunidad, respecto al estado de las mismas.

Incumplimiento del artículo 1 de la Ley 87 de 1993.

VFAE 98



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El presupuesto asignado para el rubro de mantenimiento preventivo y correctivo no responde a la elaboración del plan y programa de trabajo que permita el funcionamiento óptimo de las plazas de mercado.

Situaciones que ocasionaría el cierre de los establecimientos por incumplimiento del plan de saneamiento, infraestructura y sostenibilidad de las plazas de mercado en el largo plazo, aumento de costos en la prestación del servicio público.

Evaluación de la Respuesta: Una vez evaluada la respuesta, se confirma la falta de planeación y programación del presupuesto y se ratifica la observación formulada al no aportarse documentos que la desvirtúe, por lo expuesto se mantiene como hallazgo administrativo y las acciones que suscriba la entidad deberán formar parte el plan de mejoramiento.

VFAE 99

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1. CUADRO TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE OBSERVACION	CANTIDAD	VALOR (\$)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	5	N.A	1.1,1.2,1.3,1.4,1.5
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A	1.1, 1.2.
3. PENALES	N.A	N.A	
4. FISCALES	2	\$1.179.000	
TOTALES	5	\$1.179.000	