

INFORME FINAL DE LA VISITA FISCAL

”Revisión y Evaluación de los Convenios Interadministrativos de Cooperación No. 005 de 2007, suscrito entre el IPES y el DADEP y No. 017 de 2008, suscrito entre el IPES y el IDU, para la administración de 304 módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales”

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012
CICLO II
PERIODO I**

JULIO DE 2012

VISITA FISCAL AL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Directora Sectorial	Sandra Milena Jiménez Castaño
Subdirector de Fiscalización Desarrollo Económico, Industria y Turismo	Oscar Efraín Velásquez Salcedo
Equipo de Auditoría	Edgar Antonio Ruiz Soste Shisthey Rosero González Efraín Sierra Lozano Humberto Cifuentes Osorio Yanny Quintero Trujillo Carlos Julio Daza Cuenca

CONTENIDO

	Página
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	4
2. RESULTADOS OBTENIDOS	7
2.1 Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria	
Respuesta de la Administración	13
Evaluación respuesta	16
2.2 Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria	13
Respuesta de la Administración	19
Evaluación Respuesta	20
2.3 Operativos Realizados	20
3. ANEXOS	24
3.1 REGISTRO FOTOGRAFICO	24
3.2 Cuadro de Hallazgos	35

1. ANALISIS DE LA INFORMACIÓN

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES

El Instituto para la Economía Social, IPES, es producto de la transformación del Fondo de Ventas Populares –FVP-, ordenada mediante Acuerdo 257 de diciembre de 2006¹, que lo define como un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Una de las funciones del IPES consiste en: *“Adelantar operaciones de ordenamiento y relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público”*.

De acuerdo con las evaluaciones realizadas a esta entidad, este organismo de control, en la vigencia 2009 efectuó pronunciamiento respecto al tema: *“Reubicación de vendedores informales en centros comerciales y quiosco y recuperación del espacio público”*,² en donde se detectaron las siguientes inconsistencias relacionadas con la administración de los kioscos:

- *“En lo referente al Programa de ubicación de Quioscos, se determinó que transcurridos 2 años de haberse iniciado su instalación, el modelo de operación presenta dificultades que han impedido el cumplimiento a cabalidad de las actividades programadas, toda vez que carece de sostenibilidad económica y social para el vendedor, por cuanto el programa está diseñado para un plazo de 2 años, al cabo de los cuales los comerciantes deberán devolver el módulo que les fue asignado, estas circunstancias agregadas al bajo nivel de ahorro programado, hacen suponer que los comerciantes no tendrán otra alternativa que ejercer nuevamente la venta no autorizada, invadiendo el espacio público.*
- *La mayoría de los vendedores de los quioscos no han cumplido con la meta de “Ahorro programado”, por lo tanto, la idea de negocio desarrollada a través de la capacitación impartida, difícilmente podrá llevarse a cabo, toda vez que los dineros ahorrado durante el proceso contractual (dos años), no serán suficientes para iniciar una microempresa duradera, con viabilidad comercial y productiva que les permita hacer tránsito al comercio formal.*
- *En los sitios aledaños a los quioscos, se observan ventas de productos similares, lo que genera competencia para los vendedores formalizados, igualmente piratería o contrabando de artículos, especialmente libros, música y películas, ofrecidos por vendedores ambulantes,*

¹ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”,

² Proceso 161444, radicado No. 200981737 de 2009-12-22

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

sin respetar los derechos de autor y sin el debido control por parte de las autoridades. Así mismo, se evidenció la venta de alimentos preparados sin la debida autorización ni condiciones de higiene requeridas.

- *El saldo de cartera, por concepto de arrendamiento en los quioscos, asciende a la suma de \$13 millones, la entidad debe adoptar medidas para evitar que se desconozca por parte de los comerciantes esta obligación y se afecte con ello su permanencia en el programa”.*

En el Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*, 2004-2008, se señalaba como estrategia de intervención del Espacio Público el “...aumento y consolidación del Sistema de Espacio Público a través de acciones relacionadas con su construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso, teniendo en cuenta las prioridades de inversión y aprovechamiento, así como el Plan Maestro de Espacio Público”. En el marco del Plan Maestro de Espacio Público, Decreto 215 de 2005, nace la red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público, REDEP, con el objeto de avanzar en el marco regulatorio para el aprovechamiento económico del espacio público de la ciudad.

En cumplimiento con lo establecido en la Resolución No. 014 de junio 15 de 2012³, de acuerdo con el proceso No. 365088 radicado con el numero 3-2012-17526 de junio 22 de 2012, se comisiona al grupo auditor para practicar visita fiscal al Instituto para la Economía Social –IPES – específicamente –”Revisión y Evaluación de los Convenios Interadministrativos de Cooperación No. 005 de 2007 suscrito entre el IPES y el DADEP y No. 017 de 2008 suscrito entre el IPES y el IDU para la administración de 304 módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales”

Para dar inicio a la visita fiscal, se procedió a efectuar Acta de visita Administrativa en la Subdirección de Gestión y Redes Sociales, para tal efecto se procedió a efectuar cuestionario de preguntas respecto al tema de la REDEP, y con base en éste, se solicitó información documental a la entidad, tal como: los contratos de mantenimiento de los Quioscos, contrato de interventoría, una muestra aleatoria de los contratos para Uso y Aprovechamiento Económico del Mobiliario Urbano de los beneficiarios del programa, así como el Convenio No. 1919 de 2007, suscrito entre el IPES y el operador CORFAS, cuyo objeto era: “...aunar esfuerzos técnicos, humanos, financieros y administrativos, para apoyar la puesta en marcha, operación y sostenibilidad de la REDEP, con el propósito de asegurar el mejoramiento de la situación Socioeconómica a través de la creación y acompañamiento de las condiciones de Asociatividad y en Formación y Desarrollo de sus Aspectos Empresariales”, el cual será objeto de estudio y análisis en próxima auditoría.

³ Mediante la cual se adoptó la visita fiscal como una actuación que permita ejercer el control fiscal de manera oportuna frente a situaciones de que se tenga conocimiento

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De otra parte, se diseñó cuestionario con preguntas para los beneficiarios del programa REDEP, con el objeto de determinar el cumplimiento de lo establecido en la Resolución No. 370 de 2011⁴, por parte de éstos y para tal efecto, se realizó la tabulación de los resultados de las encuestas efectuadas en el sitio de ubicación del módulo.

⁴ Por medio de la cuál se estableció el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público.

2. RESULTADOS OBTENIDOS

HECHOS IDENTIFICADOS

2.1. Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, por deficiencias administrativas y de gestión en la administración de la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público, REDEP, donde se encontraron los hechos que a continuación se detallan y que evidencian falta de control, seguimiento y gestión por parte del Instituto para la Economía Social IPES.

Condición

Hecho 1: Se evidenció que beneficiarios del programa, se encuentran actualmente, usufructuando el quiosco, con el contrato de uso y aprovechamiento del mobiliario urbano, vencido desde hace varios meses, tal como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 1
BENEFICIARIOS QUE TIENEN EL CONTRATO VENCIDO

CANDELARIA	SANTA FE	CHAPINERO	ANTONIO NARIÑO	TOTAL
20	69	90	13	192
5,80%	20,00%	26,09%	3,77	53,33%

Fuente: Encuestas Equipo Auditor

De los 365 módulos abiertos, 192 beneficiarios, equivalente al 53.3%, no tienen contrato de uso y aprovechamiento económico vigente, en razón a que éste, en la Cláusula, Terminación, estipula que el plazo es de dos (2) años.

Hecho 2: Durante el operativo efectuado a los quioscos, se evidenció que alrededor de éstos, se ubican gran cantidad de vendedores ambulantes, que venden toda clase de mercancías, desde comestibles, que generan competencia desleal a los beneficiarios, hasta vendedores de alimentos perecederos, de ropa, repuestos para celular, CD y películas piratas, generando ocupación y desorden en el espacio público, situación que contradice los lineamientos del programa REDEP, que establece que no deben permanecer vendedores ambulantes cerca de los módulos de venta. Igualmente, este hecho va en contravía con la política del distrito de recuperación del espacio público. Esta situación se percibió en las cuatro (4) localidades donde están ubicados los módulos de venta, tal como se evidencia en el siguiente registro fotográfico



Como se observa en las anteriores imágenes, se presentan vendedores ambulantes y estacionarios alrededor del quiosco.

Hecho 3: Se encontró que los beneficiarios de los módulos 245B, ubicado en la Autopista Norte con calle 80 y el módulo 277A, ubicado en calle 93 con carrera 13ª,

destinaron los recursos del ahorro programado, establecido en la Resolución 370 de 2011, como ahorro en el FNA⁵, para obtener recursos de crédito, con el objeto de adquirir vivienda, siendo la garantía del préstamo, el usufructo del Quiosco, incumpliendo de esta manera lo establecido en el artículo tercero, numeral 23 de la mencionada Resolución, que dice: *“Realizar, a través de la organización encargada del desarrollo productivo, el ahorro programado que facilite la consolidación y formalización de las actividades comerciales o productivas del beneficiario.”*

Hecho 4: El diseño del quiosco, no es el más apropiado, en razón a que el beneficiario debe soportar durante su jornada de trabajo, las inclemencias del clima, sea por tiempo seco, o lluvioso, debiendo recurrir a elementos externos, como parasoles, tejas, plásticos, para protegerse de los factores meteorológicos, lo que se puede evidenciar en el siguiente registro fotográfico:



Como se observa en la anterior imagen, el beneficiario debe colocar un parasol y/o tejas de zinc, para protegerse de las inclemencias del clima.

Hecho 5: El factor de seguridad, alrededor de los quioscos, también afecta el normal desarrollo del trabajo de los beneficiarios, en el sentido de que les hurtan, tanto la mercancía como el producido de ventas, situación que se acentúa en las localidades de Santa Fe y Candelaria.

⁵ Fondo Nacional del Ahorro

Hecho 6: Se encontraron beneficiarios que venden alimentos perecederos, transgrediendo el Reglamento Interno de Funcionamiento de la REDEP, adoptado mediante Resolución No. 370 de 2011⁶, artículo cuarto, Prohibiciones para los Beneficiarios, como se observa en el siguiente registro fotográfico.



Como se observa en las imágenes, estos beneficiarios comercializan alimentos perecederos en el módulo de venta.

⁶ Ibídem Página 7

Hecho 7: Estudio de Mercado: Se omitió la realización del estudio del flujo peatonal para la instalación de los respectivos módulos, lo cual conlleva a que en este momento se tenga que reubicar e instalar nuevamente algunos de estos módulos, por cuanto los beneficiarios tiene un volumen de venta reducido.

Hecho 8: El Instituto para la Economía Social, no cumplió con uno de los instrumentos que debía tener el programa, como era el de disponer de un Operador Comercial y de Logística⁷, que lograra un mejoramiento de las condiciones productivas de los vendedores informales y generara una alternativa que pretenda mejorar la situación socioeconómica de los vendedores informales.

La entidad, mediante Resolución No. 161 de mayo 19 de 2011, procedió a dar apertura al proceso de licitación No. 02 de 2011, por medio del cual se contrataba *“La operación comercial y logística de la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público Fase I, correspondiente a 304 módulos dobles, que equivalen a 608 puntos de venta...”* Posteriormente, mediante Resolución No. 175 de 2011, la entidad declara desierto el Proceso licitatorio No. 02 de 2011, en razón a que no se radicaron ni se presentaron propuestas.

Hecho 9: Cada módulo de venta, que se encuentra cerrado, por motivos tales como: recuperación, abandono, para sorteo, para devolución por parte del beneficiario, representa para la entidad un monto de dinero equivalente a DOCE MIL PESOS M/CTE (\$12.000,00) mensuales por cada módulo en promedio, que el IPES deja de percibir por concepto de uso y aprovechamiento del mobiliario.

Hecho 10: Los módulos de venta, quedaron sin mantenimiento, durante un periodo de tiempo de 16 meses, entre el momento en que finalizó el contrato No. 2564 de 2009, suscrito con la firma SOCODA S.A. y el nuevo contrato de mantenimiento, No. 1477 de 2011, el cual inició su ejecución el 6 de junio de 2012. Por consiguiente, el mobiliario urbano, presenta deterioro, por efecto del vandalismo, el clima y el uso. (Ver Hallazgo 2.2).

Criterio

Los anteriores hechos identificados, transgreden el Decreto 215 de 2005, Plan Maestro de Espacio Público, artículo 5, Objetivos, *“....4. Velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual se hará prevalecer sobre el interés particular. En desarrollo de este objetivo, se eliminarán las ocupaciones indebidas del espacio público y se ejecutarán programas y proyectos encaminados a su recuperación. 5. Lograr la*

⁷ Red de distribución de Mercancías

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

equidad social en el aprovechamiento económico del espacio público, desarrollando acciones mediante las cuales se privilegie a los sectores vulnerables de la sociedad. 6. Regular las zonas objeto de aprovechamiento económico y definir los instrumentos para que los aprovechamientos sean equitativamente compensados y/o remunerados”.

Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008 – 2012, donde la REDEP, se enfoca en “... acciones de organización y regulación de actividades comerciales informales desarrolladas en el espacio público, buscando que los beneficiarios, individual o mediante organizaciones o en grupos asociativos, puedan acceder con criterios de focalización de la inversión, a programas de formación y fortalecimiento en actividades comerciales y/o productivas, para articularlos en las redes de aprovechamiento económico y social que posibilita el Plan Maestro de Espacio Público y mejorar así sus niveles de ingreso, mediante los procesos de inclusión económica”.

Resolución 370 de Octubre 25 de 2011, por medio de la cual se modificó el reglamento Interno de funcionamiento de la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público, “Artículo Tercero: Son Deberes de los Beneficiarios, Acompañantes y sus Suplentes, los siguientes: 1)...” Artículo Cuarto: Están expresamente prohibidos a todos y cada uno de los Beneficiarios, Acompañantes y sus Suplentes los siguientes actos: 1)...

Transgrede los literales b, c y d, artículo 2, de la Ley 87 de 1993. “Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

b- Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;

c- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;

d- Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional”

Así mismo, se transgrede lo establecido en el numeral 1, del artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Causa

Deficiencias de control y gestión por parte del IPES, en la administración del programa de la REDEP, donde no se está cumpliendo uno de los objetivos fundamentales del Decreto 215 de 2005⁸, como es el de concretar programas y proyectos que permitan la recuperación del espacio público y así mismo, dar una

⁸ Por medio del cual se adoptó el Plan Maestro de Espacio Público.

solución económica para aquella población vulnerable, beneficiaria del programa, para que no invada el espacio público a través de ventas callejeras ambulantes.

Efecto

Los anteriores hechos descritos, permiten dejar en evidencia, que el Instituto para la Economía Social, no ha cumplido a cabalidad con los preceptos fundamentales con los que fue concebido el Programa REDEP, como es la culminación de éste con los beneficiarios vinculados, los cuáles debían desarrollar un proyecto productivo con el acompañamiento y lineamientos dados por el IPES, de lo cual no se evidencia ninguno durante la visita fiscal practicada. De la misma manera, con las deficiencias señaladas en este informe, la entidad no está dando cumplimiento a la política pública de dar una solución a los vendedores informales y estacionarios de la ciudad.

RESPUESTA VISITA FISCAL AL INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL – IPES

Si bien es cierto que existen 192 beneficiarios, con contrato para uso y aprovechamiento del mobiliario urbano que actualmente tienen el contrato vencido, y están utilizando el mobiliario, ellos se encuentran pagando la mensualidad correspondiente de arrendamiento por uso de dicho módulo.

Teniendo en cuenta lo anterior, ha estos beneficiarios no se les ha podido realizar renovación de contrato ya que en las administraciones anteriores, no se dejó por escrito la autorización de renovación de nuevos contratos, por quienes desde enero a junio del 2012, estaban de directores del IPES y quienes manifestaron su interés de renovación de contratos en varias reuniones que sostuvieron con los beneficiarios del programa. Por tal motivo se programo unas fechas del 3 al 10 de julio de 2012, con el fin de recibir en las instalaciones del IPES los documentos para la nueva contratación.

Es importante aclarar que el Área REDEP, no es autónoma de tomar esta clase de decisiones, ya que la decisión de realizar cualquier clase de contratación es de competencia del Director General del IPES, así como constan en las resoluciones DG – 007, 040, 125, 98, 027 de 2008, en donde sean establecido y reglamentado las condiciones para perfeccionar y legalizar el contrato de uso y aprovechamiento económico de mobiliario urbano ubicado en el espacio público.

Frente a la situación de vendedores ambulantes cerca a los módulos de venta, que administra el IPES, a través de la Subdirección de Gestión Redes Social e Informalidad, se ha enviado en varias oportunidades solicitudes a las Alcaldías Locales en donde funciona el programa, para que ellas tomen las medidas necesarias frente a esta situación, ya que nosotros no somos la autoridad competente para dar solución a esta problemática. Igualmente junto con los gestores locales del IPES se han realizado reuniones con los asesores de las Alcaldías, en donde se les ha planteado esta problemática y lo que está ocasionando a la misión del programa REDEP.

Es importante aclarar que para esa época los beneficiarios no estaban obligados a realizar el ahorro programado ya en la resolución No. 385 de 2010, por la cual se modifica el artículo decimo noveno del reglamento DG 155 de 2007, en el sentido de derogar los numerales 23 y 24, 23.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“Realizar, a través de la Organización encargada del desarrollo productivo, el ahorro programado que facilite la consolidación y formalización de las actividades comerciales o productivas del BENEFICIARIO.

24. Cumplir oportunamente, en las fechas establecidas para tal fin, con el pago de las cuotas de destinación específica tales como: cuota de ahorro programado y aportes a los Fondos de garantías y solidaridad que se establezcan”

Ahora teniendo en cuenta la resolución No. 370 del 25 de octubre del 2011; se vuelve a establecer nuevamente el ahorro programado, lo que se ha motivado a través del convenio No. 1526 de 2011 con Fundación de Promoción Social los Calimas FUNPROSCA, en donde se han vinculado a 61 vendedores y vendedoras informales de la REDEP en competencias laborales específicas para fortalecer su rol de detallistas y en competencias empresariales con el fin de formular un plan de negocio que promueva el tránsito de la informalidad a la formalidad.

Formar a 39 vendedores y vendedoras informales vinculados(as) a la REDEP en competencias laborales específicas para fortalecer su rol de detallistas y en competencias empresariales con el fin de fortalecer su plan de negocio y su unidad productiva.

Implementar una estrategia de acompañamiento psicosocial que mejore las capacidades de los comerciantes para realizar la transición del rol de vendedores informales a la inclusión en un programa que busca la formalización de su actividad comercial y/o productiva.

Los 100 vendedores y vendedoras beneficiarios del convenio se encuentran vinculados a la REDEP, en alguna de las dos modalidades: Quioscos o Puntos de encuentro, son personas que han firmado contrato de uso y aprovechamiento de mobiliario urbano durante el primer semestre del 2011.

Sin embargo se enviarán las resoluciones No. 385 de 2010 y 370 de 2011 a la Subdirección de Jurídica y de Contratación, con el fin de que se le de revisión a los artículos derogados y así establecer claramente los numerales del ahorro programado.

Para el caso de los beneficiarios que destinaron los recursos del ahorro programado al FNA, establecido en la resolución 370 de 2011, “para este caso no aplicaba a esa fecha puesto que según la resolución No. 385 de 2010, deroga el ahorro programado” y no es responsabilidad del IPES ya que el contrato de uso y aprovechamiento tiene un plazo de dos años, y no se hace responsable si las entidades financieras reciban este documento como garantía de los préstamos que solicitan los beneficiarios, ya que ninguna entidad financiera tiene vinculación alguna con el IPES.

El proceso de fabricación, instalación y mantenimiento de los módulos de venta de la REDEP, estuvo a cargo del Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público DADEP, por tal motivo en el año 2009, el IPES junto con el DADEP, expuso una propuesta de aditamento fijo a la estructura realizada por el fabricante de los módulos (SOCODA) para proteger del sol y la lluvia al vendedor y a la mercancía que se comercializa en los módulos, solicitud hecha a la Comisión Intersectorial del Espacio Público. Por lo anterior no se tomó decisión alguna, por lo tanto la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial del Espacio Público, el 8 de junio de 2009, solicitó al IPES trabajar conjuntamente con el IDU y el DADEP para que revisen entre otros, los aspectos técnicos, económicos y de estabilidad del módulo. Pero lamentablemente a la fecha la Secretaría Distrital de Planeación no ha expedido resoluciones que modifiquen la estructura y el diseño del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

módulo de venta REDEP, únicamente se ha aprobado, por parte de la Comisión Intersectorial de Espacio Público, un accesorio de anclaje propuesto por Andarios para exhibir periódicos que no cambia la estructura y la imagen del elemento y que no amerita resolución por ser un elemento móvil que es almacenado una vez culmina la actividad comercial.

5. Frente a la inseguridad que nuestros beneficiarios están expuestos, el personal de seguimiento y control de la REDEP ha gestionado con la Policía Nacional en especial en las localidades de Santafé y Candelaria, acompañamiento y apoyo con el fin de prestar vigilancia en aquellos módulos en donde se ha manifestado denuncias, por hurto y vandalismo tanto a los beneficiarios como al mobiliario, en donde se ha podido lograr mejorar esta situación.

6. Para esta situación el personal de seguimiento y control deja por escrito en las planillas de las visitas realizadas a los beneficiarios del programa, las evidencias por incumplimiento del reglamento interno de funcionamiento de la red pública de prestación de servicios al usuario del espacio público REDEP, en especial comercializar productos que no estén estipulados dentro del portafolio de la REDEP. Igualmente ellos proyectan y evidencia su falta a través de un requerimiento que reposa en su respectiva carpeta.

7. La definición inicial de los espacios físicos en donde se localizaron los módulos de venta de la REDEP fue realizada por la Mesa Técnica del Plan Maestro de Espacio Público – PMEP (Decreto de 2005). Y el proceso de fabricación, instalación y mantenimiento de los módulos de venta de la Fase 1 etapa 1, de la REDEP, estuvo a cargo del Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público DADEP.

Una vez instalados los módulos de venta de la REDEP, fueron entregados al IPES mediante Convenio de Cooperación Interadministrativo No. 005 de 20007 para su administración teniendo en cuenta la definición mediante acta del Comité Interinstitucional del Plan Maestro de Espacio Público, No. 5 del 26 enero de 2007, por su carácter misional el Fondo de Venta Populares debía participar en el proceso de la adjudicación de los módulos de venta, habida cuenta que se trata de un negocio de aprovechamiento económico del espacio público que facilita la inclusión económica de los ciudadanos – as que no alcanzan el ejercicio de sus derechos económicos. Mediante Acta No. 029 del 13 de junio de 2007 se reiteró que dicha actividad debía ser asumida por el IPES, quien debería crear los criterios de selección de los destinatarios del programa REDEP.

La implementación de la segunda etapa fue realizada por el Instituto de Desarrollo urbano IDU, encargado del proceso de contratación para la fabricación, instalación y mantenimiento de los modulares de venta REDEP. Para esta segunda etapa el Instituto para la Economía Social formuló parámetros para la identificación de lugares o sitios con un potencial comercial adecuado para el desarrollo del programa. Esta labor se llevo de manera conjunta con el Instituto de Desarrollo Urbano IDU y la Secretaría de Planeación Distrital, haciendo extensiva a la comunidad de vendedores informales a través de representantes de los mismos en el comité local de vendedores informales de las dos localidades. Es importante mencionar que los lineamientos para la instalación del mobiliario urbano REDEP se encuentran consignados en la Cartilla de Mobiliario Urbano 2007 elaborada por la Secretaría Distrital de Planeación – taller del espacio público.

8. En cuanto al operador Comercial y de Logística, la Subdirección Empresarial, Comercial y Logística, actual subdirección de emprendimiento, servicios empresariales y comercialización, mediante radicado IPES No. 00110-817-004329 del 07 de junio de 2011, solicita derogación de los términos “operador logístico” y “operador social”, contenidos en la Resolución IPES – DG – 155 de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

noviembre 21 de 2007, a través de la cual adoptó el reglamento interno de funcionamiento de la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio público REDEP.

En esta comunicación la subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y comercialización enfatizó en la inconveniencia de dar trámite a los procesos de licitación Pública con el propósito de seleccionar un operador comercial, logístico y Social para la Red Pública de Prestación y Servicios al Usuario del Espacio Público REDEP.

Lo anterior, teniendo en cuenta los resultados desfavorables que se han presentado en el trámite de los procesos de licitación pública, No. 05 de 2007, proceso de selección declarados desiertos mediante la Resolución No. 178 de 2007 y Resolución No. 175 de 26 de Mayo de 2011, respectivamente.

En lo concerniente con la implementación de la figura del Operador Social, se celebró el convenio interadministrativo No. 1919 de 2007, con la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas “CORFAS”, el cual no presentó resultados satisfactorios en cuanto a la función esencial de inclusión social de los beneficiarios y sus acompañantes para el desarrollo de sus proyectos productivos, razón por la cual la Entidad contrató directamente los servicios profesionales de Recurso humano del área de la REDEP, así como la contratación directa a través de convenios interadministrativos desde el área de capacitación con el propósito de articular una estrategia conjunta que permita a la Entidad dar cumplimiento a los objetivos planteados de la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público REDEP.

9. Si bien es cierto que el IPES deja de recibir un emolumento por módulos venta en estado de recuperación, abandono o sorteo, se debe dejar claro que la REDEP, hace lo posible por adjudicar dichos módulos lo más pronto posible a solicitantes que cumplan con los requisitos de inserción al programa, de otro lado se debe dejar claro que algunos de los módulos que se encuentran para recuperar son aquellos que los beneficiarios han incumplido las obligaciones contractuales y que para poder restituir es necesario un acto administrativo del Director General del IPES, el cual se encuentra en trámite en la Subdirección Jurídica y de Contratación.

10. El contrato de SOCODA fue adjudicado, el contrato de Interventoría se declaro desierto en dos oportunidades dentro de los procesos licitatorios y se adjudico a mediados de mayo del año en curso.

Evaluación Respuesta Hallazgo 2.1

Una vez evaluada la respuesta, se confirma el hallazgo con incidencia disciplinaria, en razón a que lo expuesto por la administración, no desvirtúa los hechos identificados en el hallazgo y por el contrario confirman lo hallado por el Organismo de Control.

2.2 Hallazgo Administrativo, con presunta Incidencia Disciplinaria, por incumplir con la liquidación de contrato de obra pública No. 2564 de 2009 de mantenimiento con SOCODA y suscribir un nuevo contrato el No. 1477 de 2011, con el mismo contratista y con el mismo objeto, encontrándose los hechos que a continuación se

detallan y que evidencian falta de vigilancia, seguimiento y control de los contratos y en la evaluación de los requisitos de los participantes en las licitaciones públicas, por parte del Instituto para la Economía Social IPES.

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 2564 DE 2009.

Contrato de Mantenimiento suscrito entre el Instituto para la Economía Social, IPES y SOCODA S.A.

OBJETO: Realizar el mantenimiento preventivo y correctivo, a los equipos electromecánicos e instalaciones físicas de los cuatro puntos de encuentro Alcalá, Mundo Aventura, Las Aguas, y Tintal, así como a los módulos de ventas-quioscos que el Instituto para la Economía Social administra en desarrollo de sus actividades y proyectos institucionales en la ciudad de Bogotá D. C.

VALOR:	\$ 380.226.420	Valor inicial
	\$113.332.320	Adición
	13.228	Valor no ejecutado
	\$ 493.558.740	Valor final ejecutado

FECHA DE SUSCRIPCIÓN: 23 de diciembre de 2009

FECHA DE TERMINACIÓN: No se evidencia

Condición

1. No existe Acta de Terminación o acto administrativo que especifique el día en que terminó la ejecución del contrato.
2. No se ha liquidado el contrato, y se suscribió un nuevo contrato con el mismo objeto, y con el mismo contratista.
3. Se suscribió el Contrato de Mantenimiento No. 1477 de 2011, con la firma SOCODA S.A., por valor de \$359.511.240, inició su ejecución el día 6 de junio de 2012, es decir 16 meses aproximadamente después, de haber terminado el contrato inicial.
4. Al contratista SOCODA S.A., a esta fecha, julio 23 de 2012, se le han efectuado pagos por un total de \$452.102.414, faltando por pagar la suma de \$41.456.326,00

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

5- No estando liquidado el contrato, es decir no encontrándose a paz y salvo con el IPES, la firma SOCODA S. A., participó en la licitación pública que dio origen al nuevo contrato de mantenimiento suscrito, afectando el principio de transparencia que orienta la actuación administrativa.

Criterio

Los anteriores hechos identificados, transgreden la cláusula veintiocho del contrato; el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 16 de la Ley 80 de 1993.

Cláusula veintiocho (28) del Contrato de Obra Pública No. 2564 de 2009: *“El presente contrato debe ser liquidado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del plazo pactado, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, actividad que deberá efectuarse conjuntamente con el supervisor del contrato”.*

Ley 1150 de 2007, Artículo 11. *DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”

Transgrede los literales b, c y d, artículo 2, de la Ley 87 de 1993. **“Artículo 2º.-** *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

b- Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;

c- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;

e- Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De igual manera vulnera la Ley 80 de 1993, artículo 23.-“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES”; y el Artículo 24.- “DEL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA”

Así mismo, se transgrede lo estipulado en el numeral 1, del artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, *“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”*.

Causa

Deficiencias de control y seguimiento por parte del IPES, en la vigilancia y control de los contratos y en la evaluación de los requisitos de los participantes en las licitaciones públicas.

Efecto

Los anteriores hechos descritos, permiten dejar en evidencia, que el Instituto para la Economía Social, no ha dado cumplimiento con la normatividad referente a la liquidación del contrato y a la exigencia de encontrarse a paz y salvo con la entidad, por parte de los proponentes, para participar dentro de una licitación pública, y menos aún para suscribir un nuevo contrato.

Respuesta de la Administración

2.2 En cuanto a la liquidación del contrato de obra pública No. 2564 de 2009, de mantenimiento con SOCODA y la suscripción de un nuevo contrato No. 1477 de 2011, con el mismo contratista y con el mismo objeto, se deja claro que una cosa es la liquidación de un contrato y otra muy diferente es la suscripción de otro contrato, puesto que este no tiene nada que ver, ya que el objeto del primero ya estaba ejecutado en su totalidad, además todo el proceso se realizó mediante licitación pública la cual se llevó a cabo y se realizó mediante todo el procedimiento previsto en el estatuto general de la contratación pública y se dio publicidad en los portales de contratación a la vista y secop, en los términos señalados en la norma vigentes de desarrollo para este proceso, conforme al acta de cierre del 22 de noviembre del 2011, únicamente se presentó como único proponente SOCODA S.A, quien conforme a las verificaciones jurídicas, técnicas y financieras y evaluación de requisitos teóricos y económicos, cumplió con los requerimientos mínimos establecidos en el pliego de condiciones del proceso en mención.

Actualmente se está llevando a cabo la liquidación del contrato No. 2564 de 2009, por parte de la Subdirección jurídica y de Contratación, a lo cual se requirió al supervisor del contrato el contratista OSCAR CAMELO en la subdirección de diseño y análisis estratégico, al grupo de planeamiento físico, para que proceda a corregir el Acta de Liquidación.

Evaluación Respuesta Hallazgo 2.2.

Una vez evaluada la respuesta, se confirma el hallazgo con incidencia disciplinaria, en razón a las siguientes razones: las partes contratantes, no habiéndose declarado a paz y salvo, en la ejecución del contrato No. 2564 de 2009, -No existen actos administrativos que establezcan la terminación y liquidación del contrato, un saldo a favor del contratista por valor de \$41.456.326.00 -, participaron en la Licitación Pública No. 006 de 2011, que dio origen al contrato 1477 de 2011, con el mismo objeto y con el mismo contratista, afectando el Principio de Transparencia que orienta la actuación administrativa. Hechos éstos que subsisten a la fecha.

2.3. OPERATIVOS REALIZADOS

El grupo auditor, efectuó operativo a la totalidad de los quioscos que administra el IPES, ubicados en cuatro localidades de la ciudad donde fueron instalados por parte del IDU, a saber, Chapinero, Santa Fe, Candelaria y Antonio Nariño, con el objeto de evaluar el estado físico en que se encuentran éstos, así como el nivel de ocupación de los mismos, el número de quioscos cerrados y/o abandonados y sus causas. Para tal efecto, se entrevistó a los beneficiarios del programa y se les formularon preguntas previo diseño de cuestionario.

De lo anterior se obtuvieron los siguientes resultados:

CUADRO 2
NIVEL DE OCUPACIÓN DE LOS QUIOSCOS

Ubicación (Localidad)	Número de Quioscos	Quioscos en Operación	Quioscos cerrados (*)	% de Quioscos cerrados
SANTA FE	248	130	118	47.5
CANDELARIA	58	33	25	43
CHAPINERO	240	156	84	35
ANTONIO NARIÑO	60	24	36	60
Plaza de los Artesanos	2	0	2	100
TOTAL	608	345	263	43.25

Fuente: Grupo Auditor

* Quiosco cerrado: Por recuperar, abandono, para sorteo de adjudicación, tenencia del IDU.

- Una vez consolidados los resultados del operativo adelantado en las 4 localidades, se encontraron un total de 263 módulos cerrados que corresponden al 43.25% del total instalados.
- Según acta de visita fiscal, realizada en la Oficina de Infraestructura, se encontró que existen 3 quioscos en poder del IDU para reubicación.

- Se evidenció durante la visita realizada a los módulos de venta, problemas de índole social, tales como: beneficiarios de la tercera edad, ubicados en las localidades de Chapinero, Santa Fe y Candelaria, que por su misma condición, por efecto de sus problemas de salud, y baja aceptación social, los hace personas más vulnerables, para cumplir con su labor como vendedor en el quiosco. De otra parte, se encontraron beneficiarios de estas condiciones, en una situación económica apremiante, debido a sus bajos ingresos.

CARTERA DE LA REDEP

De acuerdo con el operativo realizado, por el grupo auditor, se evidenció que la cartera está concentrada principalmente, en las Localidades de Candelaria y Santa Fe.

Respecto al saldo de cartera, se solicitó mediante acta de visita administrativa, el valor certificado de la deuda existente a mayo 31 de 2012, por parte de los beneficiarios del programa REDEP, por concepto del pago de Uso y Aprovechamiento del Mobiliario Urbano, a lo que la administración respondió, mediante de visita fiscal, que: *“La cartera del proyecto comercial Quioscos de la REDEP con corte a mayo 31 de 2012 asciende a \$51.234.625, sin embargo, es preciso aclarar que la cartera se encuentra discriminada en Cuentas por cobrar y Cuentas de Orden, como se menciona a continuación:*

CUADRO 3
CARTERA PROGRAMA REDEP

Valores expresados en Millones

Programa REDEP	Saldo Cuentas por Cobrar	Saldo Cuentas de Orden	Total Cartera
Quioscos - REDEP	4.8	46.4	
TOTAL	4.8	46.4	51.2

Fuente: Oficina de Cartera - IPES

“Con respecto a la prescripción de la cartera de Quioscos, es preciso aclarar que el término “prescripción” hace referencia a la extensión de la obligación, la cual se da después de cinco años, que se cuentan a partir de la fecha de vencimiento en que se hace exigible la obligación, en este orden de ideas no hay cartera prescrita para el caso de los Quioscos, puesto que dicho proyecto inició en la vigencia 2008”. (Sic-)

Si bien es cierto, esta cartera no ha prescrito, la entidad se ha limitado únicamente a realizar cobro persuasivo, solicitándole al beneficiario, que firme acuerdos de pago, lo que conlleva a que en un futuro se convierta en un problema judicial.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

RECAUDO POR CONCEPTO DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL MOBILIARIO URBANO

Respecto al recaudo por uso y aprovechamiento económico en los programas de reubicación de vendedores ambulantes, se solicitó mediante acta de visita administrativa, el valor certificado del recaudo, durante las vigencias de existencia del programa, a lo que la administración respondió:

“Recaudo periodos 2008 al 2011, como a continuación se detalla:”

CUADRO 4
RECAUDO POR USO Y APROVECHAMIENTO POR VIGENCIA
Valores expresados en Millones

Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011
6.7	35.1	48.9	44.6

Fuente: Oficina de Tesorería - IPES

CONCLUSIONES

Como conclusión de la visita fiscal, practicada al Instituto para la Economía Social, IPES, en lo relacionado con la administración de la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público, REDEP, y teniendo en cuenta las consideraciones señaladas en este informe, como resultado de la evaluación documental y el operativo de visita física realizado a los quioscos, permiten concluir que la gestión y los controles ejercidos por el IPES para el desarrollo y ejecución de este programa, **son deficientes**, debido a las observaciones que se encontraron por parte de este ente de control, que dejan en entredicho la política pública de dar una solución real a los vendedores informales y estacionarios, a la cual le apunta la ejecución y desarrollo de este programa y que según la evaluación practicada se resume a continuación en los siguientes hechos detectados:

Se encontró un alto número de Quioscos cerrados, 263 módulos, que corresponden al 43.25% del total de 608 módulos de venta instalados en las 4 localidades de la ciudad, por diversas circunstancias tales como: abandono del beneficiario, en proceso de restitución, para sorteo entre los inscritos al programa, situación ésta que le ha dejado de generar ingresos por concepto de uso y aprovechamiento del mobiliario, algunos de ellos están subarrendados por los beneficiarios, así como usufructuados por personas no autorizadas por la entidad. Se evidenció que existen 3 Quioscos en tenencia del IDU para reubicación.

De otra parte, se encontró que los beneficiarios del programa, no han cumplido con el ahorro programado, establecido en el reglamento de Funcionamiento de la REDEP, Resolución 370 de 2011, con el objeto de desarrollar un proyecto productivo y salir de la informalidad, por razones tales como el bajo ingreso percibido por las ventas y en otros casos por el bajo flujo peatonal en algunas zonas donde están ubicados los módulos y la precaria situación económica de los beneficiarios.

Así mismo, se evidencia que la entidad no ha dado cumplimiento a uno de los propósitos fundamentales del Programa REDEP, como es el de sacar de la informalidad a los vendedores ambulantes y estacionarios y volverlos a la formalidad, a través del acompañamiento y asesoramiento para llegar a un proyecto productivo y que no continúen generando invasión del espacio público.

Se evidenció que los quioscos, permanecieron durante un periodo aproximado de dieciocho (18) meses, sin contrato de mantenimiento, situación que conllevó al deterioro de los módulos, por efecto del vandalismo, el desgaste de la estructura metálica por el uso y las condiciones climáticas.

Se evidenció durante la visita realizada a los módulos de venta, problemas de índole social, tales como: beneficiarios de la tercera edad, que por su misma condición, se ven afectados por problemas de salud, escasa aceptación social y falta de espacios para su integración social, que los hacen personas más vulnerable en su desempeño como vendedor informal. Igualmente, también se encontraron otros casos, como beneficiarios que se encuentran en situación económica difícil, lo cual amerita que sean vinculados a otra clase de programa de carácter social, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1276 de 2009⁹ y el Acuerdo 188¹⁰ de 2005.

⁹ Modifica la Ley 687 de 2001, se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los Centros Vida.

¹⁰ Por medio del cual, se autoriza la estampilla pro dotación de funcionamiento de programas de desarrollo y prevención de los centros de bienestar, instituciones y centros de vida para personas mayores.

ANEXOS

3.1 REGISTRO FOTOGRÁFICO (ver archivo anexo)



QUIOSCO No. 026. MODULOS A Y B: Este quiosco se encuentra ubicado en una zona de poca proyección para las ventas.



En esta imagen, se demuestra que el diseño técnico de las cubiertas de los quioscos, han tenido que ser modificados de manera artesanal por los beneficiarios del programa, para protegerse de las inclemencias del clima.

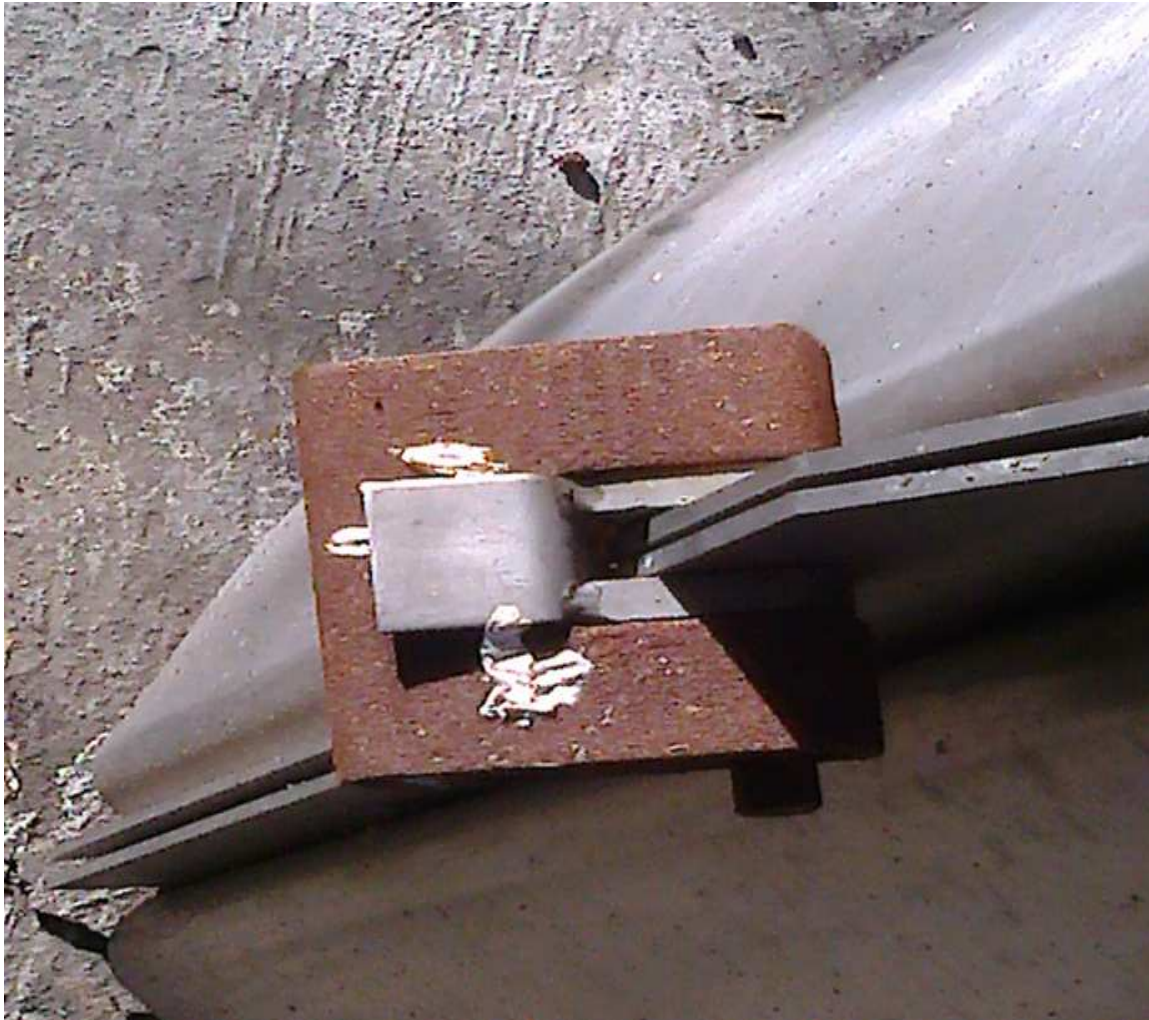
“Por un control fiscal efectivo y transparente”



En la foto, se aprecia como el beneficiario tiene que agregar aditamentos externos al quiosco, para protegerse de las inclemencias del clima. Ubicado en la carrera 11 con calle 97.



Quiosco 109A y B, localizados en la Avenida Caracas con calle 37, donde se evidencia las afectaciones, por efecto del vandalismo y falta de mantenimiento.



Se identificaron quioscos que se encuentran cerrados con candados, y que presentan gran deterioro por falta de mantenimiento.



Quiosco ubicado en la calle 14, entre carrera Séptima y octava, deteriorado, por efecto de accidente de tránsito ocurrido en agosto de 2011.



En la anterior foto, se aprecia como el quiosco permanece cerrado y es utilizado para colocar publicidad, demostrándose la falta de mantenimiento.



En la gráfica, se aprecia como las luminarias del piso, ubicadas cerca del quiosco, las cuales se encuentran, en su mayoría, fuera de servicio.



En la foto, se aprecia como las luminarias ubicadas en el piso, cerca de los quioscos, se encuentran fuera de servicio.

3.2 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS IPES

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	2		2.1. 2.2.
CON INCIDENCIA FISCAL	0	0	
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	2		2.1. 2.2.
CON INCIDENCIA PENAL	0	N/A	