

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR.**

**INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL “IPES”
PERÍODO AUDITADO VIGENCIA FISCAL 2006**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL – PAD 2007
FASE II**

SECTOR DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

OCTUBRE DE 2007

AUDITORÍA INTEGRAL AL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL "IPES".

Contralor de Bogotá

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA

Contralor Auxiliar

PATRICIA RIVERA RODRÍGUEZ

Director Sectorial

ALBERTO CAMILO SUÁREZ DE LA
CRUZ

Subdirector de Fiscalización

DAGOBERTO CORREA PIL

Subdirector de Análisis Sectorial

ALBERTO MARTÍNEZ MOLINA

Asesor Jurídico

FAUSTINO CHÁVEZ CRUZ

Equipo Auditor

William Arturo Sánchez Sierra- Líder
Martha Elizabeth Forero Acevedo
Hilda María Zamora J
Edgar Avella Díaz
Cesar Arturo Homes
Luís Carlos Galindo
Atilio Segundo Codina Granados

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCION.	
1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR	4
1.1. Concepto sobre la Gestión y Resultados,.	6
1.2. Opinión de los Estados Contables.	7
1.3. Consolidación de Hallazgos	8
1.4. Concepto sobre Fenecimiento	8
2. ANÁLISIS SECTORIAL	10
2.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PLAZAS DE MERCADO	11
2.2. CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE CREACIÓN PLAZAS	12
2.3. SITUACIÓN ACTUAL DE PLAZAS DE MERCADO	17
2.4. ANALISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	22
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	26
3.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	26
3.2. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	27
3.3. EVALUACIÓN AL PLAN DE DEARROLLO Y BALANCE SOCIAL	33
3.4. EVALUACIÓN A LOS ESTADOS CONTABLES	50
3.5. EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN	55
3.6. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO 2006	80
3.7. EVALUACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL	86
4. ANEXOS	89

1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR

Doctora
INES ELVIRA ROLDÁN PARDO
Directora General
Instituto para la Economía Social "IPES"
Ciudad.

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral en la modalidad Regular Fase II 2007, al Fondo de Ventas Populares hoy Instituto para la Economía Social "IPES" según Acuerdo No 257 de 2006, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2006, y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, de Cambios en el Patrimonio y de Flujos de Efectivo junto con las notas explicativas por el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2006; (cifras que fueron comprobadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación al Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales, la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente la adopción de los correctivos pertinentes, prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcione una base razonable

para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

1.1. CONCEPTO SOBRE GESTIÓN Y LOS RESULTADOS.

En desarrollo de los procedimientos administrativos realizados por el Fondo de Ventas Populares hoy IPES, evaluados por el equipo de auditoría de la Contraloría Distrital, a través de la ejecución de los diferentes programas de auditoría en cada uno de los componentes de integralidad, se detectaron hallazgos, algunos relevantes y otros para seguimiento, los cuales influyen directamente en la gestión de la entidad y permiten conceptuar que la gestión adelantada por la administración del Fondo de Ventas Populares hoy IPES, no se acatan las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, no ha implementado un Sistema de Control Interno que le ofrezca garantía en el manejo de los recursos; lo cual ha incidido para que en la adquisición y uso de los recursos no se manejen criterios de economía, eficiencia y equidad.

Por las irregularidades detectadas en las etapas precontractual, contractual y postcontractual, la ausencia del manual de contratación y de procedimientos de documentación y sistemas de información oportunos.

Por el deficiente diseño, elaboración, configuración y aplicación de indicadores de gestión, que arrojan resultados erróneos.

Por la inexistencia de un Sistema de Información integrado, que permita la obtención, depuración, consolidación de la información entre las diferentes dependencias, poniendo en riesgo la entidad en la oportunidad, veracidad y confiabilidad de la información.

Por la existencia de inversiones en establecimientos Comerciales que ya fueron entregados a los compradores y que en la actualidad se lucran de su actividad comercial, debidamente conformadas en asociaciones, las cuales se rigen mediante una Asamblea de Copropietarios.

Por inversiones realizadas en proyectos comerciales que no han tenido la aceptación de los vendedores ambulantes sin satisfacer las expectativas comerciales de ellos y por tal razón se encuentran desocupados sin cumplir con el objeto para el cual fueron creados.

Por la incoherencia en el planteamientos de metas, y por el incumplimiento normativo en temas de gestión ambiental.

Por la inexistencia de un Mapa de Riesgos en la Entidad, que no permite a la alta gerencia utilizarla como una herramienta técnica y metodológica para medir el grado de vulnerabilidad al que está expuesta la entidad en el desarrollo de los procesos y procedimientos administrativos.

La inexistencia de los manuales de funciones y de procedimientos.
Las falencias detectadas en los estados contables.

La entidad presenta un deficiente manejo del archivo y la memoria institucional, al no contarse en forma oportuna y suficiente con el historial de las actuaciones relevantes de la entidad.

Por el poco respaldo de la alta dirección a la Oficina de Control Interno para desarrollar sus funciones contempladas en el artículo 12 de la Ley 87 de 1993.

Efectuadas visitas a varios de los proyectos de centros comerciales se observa que no se encuentran totalmente ocupados los módulos, notándose falta de gestión por parte del F.V.P. hoy IPES, al no reubicar nuevos usuarios en los espacios mencionados, mientras que paralelamente se están generando gastos fijos en el mantenimiento de estos inmuebles, sin llevar a feliz término el objeto inicialmente establecido en los proyectos.

A pesar de realizar acciones de mejoramiento para el cumplimiento de su misión, siguen siendo deficientes, no presentando la calidad que se requiere para garantizar el cumplimiento óptimo de sus objetivos estratégicos. Lo anterior influyen negativamente en la calificación de Control Interno, que se sitúa en 2.66, con un nivel de RIESGO MEDIO y una escala de valoración de REGULAR lo cual amerita una autoevaluación a los procesos y procedimientos administrativos.

Por lo expuesto anteriormente, este grupo auditor con base en los resultados obtenidos en cada uno de los componentes de integralidad evaluados los cuales se reflejan en el cuerpo del informe considera que el **CONCEPTO A LA GESTIÓN ES DESFAVORABLE**.

1.2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES.

Hemos examinado el Balance General a 31 de diciembre de 2006 y el Estado de Actividad Financiera Económica y Social del 1 de enero a 31 de diciembre del mismo año; de conformidad con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas y las normas de Auditoría Generalmente Aceptadas; se efectuaron pruebas sustantivas y de cumplimiento previstas en los programas de Auditoría contenidos en el Memorando de Planeación. El balance registra activos por \$21.102 millones, pasivos por \$839 millones y patrimonio por \$20.262 millones, para un balance total de pasivo y patrimonio que asciende a \$21.102 millones; se examinaron las cuentas de: efectivo, deudores, propiedad planta y equipo, otros activos, cuentas por pagar, ingresos, gastos y patrimonio.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría consiste en emitir el dictamen sobre la razonabilidad de los Estados Contables y conceptuar sobre la eficiencia del Sistema de Control Interno Contable del Fondo de Ventas Populares F.V.P.

El Sistema de Control Interno contable presenta inconsistencias en la calidad de la información, por cuanto al finalizar la vigencia 2006, estaba en aplicación un sistema de información obsoleto, sin el debido soporte técnico y por consiguiente no estaban integradas las distintas áreas de la entidad, poniendo en riesgo el proceso de conciliación y la calidad de la información contable presentada a 31 de diciembre, en la que se evidencian diferencias entre libros y balance así como los reportes enviados a la Contraloría a 31 de 2006, incumpliendo lo señalado en el literal “e), del artículo 2 y el literal i), del artículo 4 de la ley 87 de 1993”.

En mi opinión, excepto por las deficiencias que presentan los sistemas de información, las incertidumbres presentadas a partir de la revisión de los libros de contabilidad, las deficiencias del control interno contable y los efectos en las cifras de las cuentas observadas, los estados financieros del Fondo de Ventas Populares hoy Instituto para la Economía Social IPES, presentan **razonablemente** la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2006, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas prescritas por la Contaduría General de la Nación.

1.3. CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS.

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo No. 4., se establecieron 29 Hallazgos Administrativos, de los cuales seis (6) Hallazgos presentan alcance Fiscal en cuantía de \$437.098.844 y cuatro (4) Hallazgos con Incidencia Disciplinaria.

1.4. CONCEPTO SOBRE FENECIMIENTO.

Por el concepto desfavorable emitido a la gestión realizada, los hallazgos mencionados, el nivel medio arrojado por la calificación del sistema de control interno y la opinión con salvedad expresada sobre la razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta Rendida por la entidad correspondiente a la vigencia 2006, **NO SE FENECE.**

A fin de lograr que la labor de auditoría que conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las diferencias puntualizadas, en el menor



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, dentro de los quince (15) días al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementaran los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Atentamente,

ALBERTO CAMILO SUÁREZ DE LA CRUZ
Director Sector de Infraestructura y Transporte

Bogotá, D.C. Octubre de 2007

2. ANÁLISIS SECTORIAL

La Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos “UESP” hasta el año 2006, venía invirtiendo recursos humanos y financieros en el mantenimiento de las plazas de mercado que se encontraban en poder de concesionarios y/o administradores contratados por las Alcaldías Locales,

El abastecimiento de alimentos para Bogotá, estaba direccionado hacia el simple manejo de las plazas, sin tener directrices de peso para potenciar el objeto de las mismas, como componente importante en el abastecimiento de alimentos para la ciudad.

Es a partir de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Decreto 619¹ del 28 de julio de 2000, donde en el literal c) del numeral 3 del artículo 220, se hace referencia al “Abastecimiento de Alimentos y Consumo” que corresponde a las áreas, edificaciones e instalaciones dedicadas al depósito y comercialización de alimentos.

El Plan de Ordenamiento Territorial -POT, en el año 2000, señaló que los Planes Maestros de Equipamiento, entre ellos el de Abastecimiento de Alimentos (artículo 222), debían adoptarse en el año siguiente, lo que sugería un plazo máximo hasta el 31 de diciembre de 2001 para su implementación, y de acuerdo con el POT, el Abastecimiento Alimentario se convirtió, a partir del año 2000, en un pilar importante para direccionar líneas de acción por parte de la Administración Distrital.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” 2001-2004, el abastecimiento alimentario fue tenido en cuenta con baja importancia, toda vez que la Unidad Ejecutora de Servicios Públicos -UESP, como entidad encargada de esta materia, inscribió el proyecto 7382 *“Recuperación de las Plazas de Mercado para la eficiente y competitiva prestación del servicio”* y dentro de sus metas la *“Formulación e implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos para el Distrito Capital”*,² que a partir del primero de julio de 2004 se redefinió y armonizó a través de los proyectos 238 “Sistema de Abastecimientos de Alimentos para Bogotá y la Región “SAAB”; 331 “Red de Nutri-tiendas”; y 329 “Banco de Alimentos”.

El Acuerdo 96 de septiembre 26 de 2003, implementó el Sistema Distrital de Plazas de Mercado en el Distrito Capital; en el que se fundamenta el fortalecimiento de las plazas de mercado, mediante el desarrollo de estrategias, que busquen la recuperación, competitividad, sostenibilidad, tecnificación y productividad del sistema.

¹ Modificado mediante Decreto Distrital 469 de 2003

² Metas 4 y 14 de la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital (EBI-D)

El Acuerdo 119 de junio 3 de 2004, por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, “Bogotá sin Indiferencia”, en su artículo 9 señaló que: *“Promoverá y apoyará el abastecimiento regional de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios en consonancia con el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario”*, sin embargo es dentro del Eje Urbano Regional en donde a través del programa “Región Integrada para el Desarrollo”, se inscribe el proyecto 238 “Sistema de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá y la Región – SAAB-, en el que el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá”, siguió siendo una meta de este proyecto.

La UESP, inició el proceso de formulación del Plan Maestro en el año 2001, sin embargo, finalizada la vigencia 2004 no había sido aprobado por Planeación Distrital, solo hasta el 15 de agosto de 2006, cinco años después, mediante Decreto Distrital número 315, se reglamentó esta iniciativa, que debió adoptarse en el año 2001, y que tomó cinco (5) años para cobrar vida jurídica, corroborando el poco interés de la administración distrital para adoptar esta herramienta, que ha tenido una inversión aproximada que supera los \$950 millones.

Mediante Acuerdo No.257 del 30 de noviembre 2006 se delegó al IPES la función de manejar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos, y se dejó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico lo concerniente al Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario para Bogotá, a través de la Dirección de abastecimiento y Desarrollo Rural.

2.1. Situación Actual de las Plazas de Mercado.

A la fecha de elaboración del presente informe el IPES ha recibido las once (11) plazas de mercado que se relacionan a continuación; mediante acta de entrega provisional por parte de cada una de las alcaldías. Recibo que se que se ha realizado con la entrega física de las plazas; quedando pendiente de verificar los estados financieros, los respectivos inventarios, y el estado de cartera definitiva:

1. Veinte de Julio
2. Restrepo
3. Doce de Octubre
4. Santander
5. Fontibón
6. Kennedy
7. Siete de Agosto
8. Las Ferias
9. Quirigua
10. Boyacá
11. Trinidad Galán

Se observa que se encuentran pendientes de recibir ocho plazas, debido a que el plazo de ejecución de los contratos firmados por las alcaldías locales con los diferentes contratistas o concesionarios y/o administradores a la fecha no ha vencido su plazo de ejecución.

1. El Carmen
2. San Benito
3. San Carlos
4. La Perseverancia
5. Las Cruces
6. Los Luceros
7. Samper Mendoza
8. La Concordia.

Con respecto a la Plaza La Concordia, la situación actual es la siguiente: desde el momento en que se liquidó la EDIS, la plaza no ha sido oficialmente recibida por la administración local de la Candelaria y por tanto, desde 1994 no cuenta con un administrador oficial. La persona que hizo las veces de administrador hasta el 13 de Marzo de 2007 de manera voluntaria y con conocimiento y aceptación de parte del Distrito, es un comerciante de abarrotes, quien se responsabilizó con sus compañeros comerciantes de mantener al día los servicios de agua y aseo. Sin embargo, su gestión en los últimos años no ha contado con la aceptación de los demás comerciantes (por posibles excesos), quienes decidieron de manera concertada nombrar una junta provisional integrada por dos nuevos representantes elegidos entre ellos.

Desde Marzo 13 de 2007, los 25 comerciantes que integran la Plaza decidieron nombrar una junta provisional de administración conformada por tres de ellos, quienes se encuentran recaudando tarifas fijadas por ellos mismos, para garantizar la operación de la Plaza en materia de Seguridad Interna y mantenimiento higiénico sanitario de la misma.

La Defensoría del Espacio Público en coordinación con la UESP, realizó en el 2006 gestión para la entrega de la plaza a la Alcaldesa Local de Candelaria, quien se negó a recibirla, debido a que la Alcaldía se encuentra adelantando acción de restitución del espacio público ocupado por parte de personas que se encuentran viviendo en algunos locales de la Plaza desde el momento en que la EDIS se liquidó. El proceso de restitución iniciado a finales del 2006 fue apelado por los comerciantes y se encuentra en segunda instancia, para lo cual la Alcaldía Local envió al Consejo de Justicia una solicitud de trámite preferencial o de Urgencia.

2.2. Cumplimiento del Acuerdo de Creación de las Plazas

EL Sistema Distrital de Plazas fue implementado mediante el Acuerdo 96 de Septiembre 26 2003, el cual en el artículo tercero plantea que el desarrollo y



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado, se fundamentará a través de las siguientes estrategias que serán desarrolladas por la UESP o quien haga sus veces:

1. Fomentar el mejoramiento físico de las Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital, al igual que su seguridad, competitividad, sostenibilidad y tecnificación.

El Distrito ha realizado inversiones con recursos provenientes de la Secretaría de Hacienda por \$409.4 millones provenientes del recaudo de los concesionarios y/o contratistas de las plazas, aportes de los Fondos de Desarrollo Local \$5.637.52 millones y recursos apropiados de la UESP por \$7.629.3 millones, y \$456.56 millones para planes de regularización un total de \$14.441 millones de pesos, que se han ejecutado en obras y contratos como se relaciona a continuación; durante las vigencias 2003 a 2007:

Cuadro No 01

Cuadro 1. INVERSIONES REALIZADAS EN LAS PLAZAS POR LA UESP, ALCALDÍAS LOCALES, OTRAS ENTIDADES Y CONCESIONARIOS.

PLAZA	INVERSIÓN MEDIANTE RECAUDO.		INVERSIÓN ALCALDÍA LOCAL y otras entidades F.D.L.		UESP.		
	Descripción	Valor	Descripción	Valor	Descripción	Valor	vigencia
Plaza la Cruces.	Arreglo de baños, deslaponar drenajes, y arreglar goteras.	1'500.000	La Corporación la Candelaria esta realizando los diseños y estudios técnicos como complemento al PRIM. ESTA REALIZANDO OBRA DE MEJORAMIENTO POR 2'500.000.000	2'500.000.000	Adecuación parqueadero, zona de descargue, Carcamo zona de descargue, cuarto provisional de basuras, cambio de bajantes ALL, rejillas palomas	30'387.273	2005
					Programa de formación y capacitación en buenas prácticas higiénicas, comerciales y logísticas e incorporación de nuevos operadores de demanda en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento.	36.309.000	2005
Plaza La Perseverancia	Cerramiento y gas natural	11'000.000	Cubierta y mantenimiento total del edificio existente	351'000.000	Obras de requerimiento mínimo Secretaría de Salud. Cerramiento en malla del parqueadero, adecuación cuarto de basuras, piso en concreto acceso plaza.	8'497.838	2005
	Planos anteproyecto zona campesina	4'000.000			la ejecución de los diseños y estudios técnicos para el plan de regularización y manejo de la plaza de mercado Distrital Perseverancia.	91.528.000,00	2005-2006
Plaza Veinte de Julio	Estudio levantamiento topográfico, arreglo de motobombas, destape y mantenimiento de aguas negras, bajantes, hidráulico eléctricos, arreglo de cubierta (goteras)	55'000.000	Estudios técnicos, licencia de construcción y construcción de la 1 etapa.	62'000.000	Estudios técnicos, licencia de construcción y construcción de la 1 etapa reforzamiento estructural.	356'000.000	2003
					la construcción a precios unitarios fijos y sin formula de reajuste de la segunda etapa del reforzamiento estructural de la plaza de mercado Distrital veinte de julio	313.968.000	2005
Plaza El Carmen	Arreglos locativos, pintura y puerta zona de descargue.	1'500.000			Obras de requerimiento mínimo Secretaría de Salud. Arreglo y puesta en funcionamiento tres cocinas, adecuación y traslado de cuarto de basuras, puerta de comunicación con parqueadero	8.528.000	2005
					Obras según plan de acción ambiental, arreglo de cubierta plásticas.	2.500.000	2006
Plaza San Carlos	Mantenimiento plaza	500.000			Obras de requerimiento mínimo Secretaría de Salud. Se realizaron las obras de adecuación cuarto de basuras, completar cubierta, arreglo de redes sanitarias, suministro e instalación de tanque de agua.	8.016.515	2005
					Obras según plan de acción ambiental, cambio de tejas, arreglo de puertas metálicas.	3.000.000	2006
Plaza Kennedy	Mantenimiento plaza, adecuación cuarto de basuras, aprovechamiento aguas lluvias, pintura fachada, remodelación de cocinas.	30'076.293			Impermeabilización cubierta plana	9.424.978,00	2005
Plaza Fontibón	Reparaciones locativa de los baños públicos primer piso	14'781.950			Obras según mejoramiento ambiental, mejoras y modernización piso 1	35.000.000	2006
	Mantenimiento de fachadas	11'000.000			obras eléctricas de acuerdo con el plan de acción ambiental.	18.000.000	2006
	Diseños y estudios para la formulación del proyecto de modernización y readequación	65'000.000	Construcción de la 1 etapa del proyecto de modernización. Zona de carnicol, pescados, papas, bodegas, rampa, zona de cargue, cuarto de basuras, reforzamiento estructural	71'000.000	Construcción de la 1 etapa del proyecto de modernización. Zona de carnicos, pescados, papas, bodegas, rampa, zona de cargue, cuarto de basuras, reforzamiento estructural	290.619.171,00	2003



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

PLAZA	INVERSIÓN MEDIANTE RECAUDO.		INVERSIÓN ALCALDIA LOCAL y otras entidades F.D.L.		UESP.		
	Descripción	Valor	Descripción	Valor	Descripción	Valor	vigencia
	Estudio y diseño arquitectónico, para la modernización de la plaza	6'300.000	Construcción de la 1 etapa del proyecto de modernización. Zona de carnicol, pescados, papas, bodegas, rampa, zona de cargue, cuarto de basuras, reforzamiento estructural.	68.000.000,00	segunda etapa del proyecto de modernización segundo piso de cocinas, fruterías y baños, reforzamiento estructural, y tercer piso oficinas de administración	370.329.378	2005
Plaza Boyacá	Inversión en adecuación locales, cargas, pintura, y mantenimiento	23'189.074	Primera etapa proyecto cubierta	50'000.000			
Plaza Quirigua	INVERSIÓN EN ADECUACIÓN LOCALES, PINTURA Y MANTENIMIENTO. Arreglo instalaciones eléctricas, hidrosanitarias	25'520.107	Construcción 1] etapa Red de fríos, cuarto de basuras modernización zona de cargue y descargue y ampliar almacenamientos	50'000.000	Construcción 1 etapa Red de fríos, cuarto de basuras modernización zona de cargue y descargue y ampliar almacenamientos	800'000.000	2003
	Proyecto de modernización plaza y estudios completos.	23'730.000			Licencia de construcción	11'895.524	2003
Plaza Las Ferias	INVERSIÓN EN ADECUACIÓN LOCALES, PINTURA Y MANTENIMIENTO. Arreglo instalaciones eléctricas, hidrosanitarias	27'685.712	Diseño y construcción de la 1 etapa del proyecto de modernización. Zona de cargue y descargue, cuarto basuras, tanque de agua.	150.000.000	Programa de formación y capacitación en buenas prácticas higiénicas, comerciales y logísticas e incorporación de nuevos operadores de demanda en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento.	36.309.000	2005
					Diseño y construcción de la 1 etapa del proyecto de modernización. Zona de cargue y descargue, cuarto basuras, tanque de agua.	486.000.000	2003
					Licencia de construcción	12'500.000	2003
					Obras de modernización y adecuación ambiental se entregaron 8 locales para pescados.	25.000.000	2006
Plaza Siete de Agosto	Estudios y diseños arquitectónicos preliminares	2'000.000	Medidores para agua	3'214.250	Obras mínimas Piso central en tablón, con carcomo y rejillas.	11'351.237,77	2004
	Carritos recolectores de basura	785.474	Arreglo locales comerciales (por invertir)	20'000.000	Estudios y diseños técnicos para la adopción del Plan de Regularización y manejo y la obtención de la licencia.	89.760.000	2005
Plaza Doce de Octubre			Independizar acometida de agua. Por iniciar, adecuación de baños hombres y mujeres, adecuación depósito de residuos, terminación acometida y medidores para independizar servicio de acueducto, habilitación de lockers y cuarto de mantenimiento.	55'000.000	Obras mínimas Carcomo con rejilla y trampa de grasas de la zona de carricos	6'909.202	2005
	Arreglo cubierta	750.000	Equipos de oficina, maquinaria, y herramientas	5'500.000	cubierta en teja plástica, canal para carnicos y señalización	9.402.687	2005
			Cerramiento exterior, escaleras principales y secundarias, puertas de acceso (cambio y reparación)	8'300.000	Obras de modernización adecuación según plan de acción ambiental.	5.000.000	2006
Plaza Samper Mendoza	Arreglo de instalaciones sanitarias zona de cocinas	25.000.000	Construcción cubierta	203.811.000	Continuación construcción cubierta	81'000.000	2004
			Construcción área de cocinas	124.334.988,75	Licencia de construcción	2'338.679	2004
			Dotación de las cocinas. Suministro de las puertas para baños	118.000.000	La ejecución de los diseños y estudios técnicos para el plan de regularización y manejo de la plaza de mercado distrital Samper Mendoza.	88.357.000,00	2005

PLAZA	INVERSIÓN MEDIANTE RECAUDO.		INVERSIÓN ALCALDIA LOCAL y otras entidades F.D.L.		UESP.		
	Descripción	Valor	Descripción	Valor	Descripción	Valor	vigencia
Plaza Carlos E. Restrepo	Pintura general	29'520.000	Construcción 1] etapa Red de fríos, cuarto de basuras, almacenamientos, baños, puestos de venta de carne lácteos, huevos, cordero, y pescado, modernización zona de cargue y descargue, cuarto basuras, reforzamiento estructural, zona de bodegas.	592'445.690	Construcción 1] etapa Red de fríos, cuarto de basuras, almacenamientos, baños, puestos de venta de carne lácteos, huevos, cordero, y pescado, modernización zona de cargue y descargue, cuarto basuras, reforzamiento estructural, zona de bodegas.	1'098.100.000	2003
			Construcción 1] etapa Red de fríos, cuarto de basuras, almacenamientos, baños, puestos de venta de carne lácteos, huevos, cordero, y pescado, modernización zona de cargue y descargue, cuarto basuras, reforzamiento estructural, zona de bodegas.	377'000.000			
			La construcción a precios unitarios fijos sin formula de reajuste de una parte de la zona de cocinas ubicada en el segundo piso y continuar con el reforzamiento estructural de la Plaza de mercado distrital Carlos E. Restrepo.	286000000	La construcción a precios unitarios fijos sin formula de reajuste de una parte de la zona de cocinas ubicada en el segundo piso y continuar con el reforzamiento estructural de la Plaza de mercado distrital Carlos E. Restrepo.	298.709.366	2005
			Segunda etapa de modernización entrega de la zona de cocinas (31) con área para comensales.	300.000.000	Segunda etapa de modernización entrega de la zona de cocinas (31) con área para comensales.	200.000.000	2005
		Arreglo general del cuarto de basuras y reparaciones locativas, mantenimiento volqueta.	18'568.748			Licencia de construcción	12'000.000
Plaza Santander	Reparaciones y mantenimiento general	8'000.000			Puertas metálicas desmonte de estructura metálica, adecuación cuarto de basuras. Aleros exteriores tapas de cubierta	23.863.823	2005
	Arreglo parqueadero interno	5'000.000			Programa de formación y capacitación en buenas prácticas higiénicas, comerciales y logísticas e incorporación de nuevos operadores de demanda en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento.	36.309.000	2005
	Cuarto de basuras	2'000.000	Obras de mejoramiento ambiental, iluminación y arreglo de puertas, puesto de fruter	95.000.000			2006
Plaza Trinidad Galán	Arreglos locativos, mejoras, pintura plaza, arreglo de tuberías sanitarias,	41'630.415	Para la vigencia del 2003, relacionado con la modernización de la plaza	72'920.000			
			Estudios y diseños técnicos para la adopción del Plan de Regularización y manejo y la obtención de la licencia. En proceso de selección	37'000.000	Estudios y diseños técnicos para la adopción del Plan de Regularización y manejo y la obtención de la licencia. En proceso de selección	56.500.000	2005-2006
**Plaza La Concordia	Arreglos locativos	406.000	La corporación la candelaria esta realizando los diseños y estudios técnicos como complemento al PRM. y obra.		Obras mínimas Arreglo de canales, cambio de bajantes ALL, rejillas palomas, afinado de pisos, revisión cubierta	15'661.406,95	2005



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Plaza El Lucero		Interventoría del contrato de mantenimiento y reparaciones.	3'375.250	2. Se elaboraron los diseños y estudios técnicos para convertir la plaza de los luceros en una plaza logística. En proceso de adquirir el Plan de regularización y manejo. 3. Se incorporo el plano topográfico ante el DAPD de la plaza de los Luceros. 4. Se están elaborando los pliegos de condiciones para contratar las obras de la plaza logística de los luceros.	2'892.500.000	20 06
		Mantenimiento y reparaciones locativas	33'625.000	Programa de formación y capacitación en buenas prácticas higiénicas, comerciales y logísticas e incorporación de nuevos operadores de demanda en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento.	36.309.000	20 05
SUBTOTALS	INVERSIÓN MEDIANTE RECAUDO. \$429.443.773	INVERSIÓN Otras entidades.	\$ 5'637.526.178,75	UESP.	\$ 7'917.884.078,72	

La Corporación La Candelaria realizó los estudios y diseños para el Plan de Regularización y Manejo por \$93.000.000. La UESP contrato los diseños y estudios técnicos como complemento a los planes de regularización y manejo de las plazas Boyacá, Carmen, San Carlos y Doce de octubre, por valor \$456.560.000,00 (2007) , el IPES los esta supervisando. Para la vigencia de 2007 las plazas de los Luceros y Cruces quedaran modernizadas en un 100%. Podemos resumir las inversiones realizadas por todas las entidades, incluyendo la realizada por la Corporación la candelaria en estudios, diseños y obras, alcanzan la suma de \$14.534'414.030,47.

Se observa que se han realizado inversiones cuantiosas, pero sin embargo la política no muestra resultados en cuanto a cantidad, calidad y precios de mercado que son los que finalmente benefician a la comunidad en general y que aunque las plazas son ocupadas por aproximadamente 3.600 vivanderos, estas presentan un nivel alto de desocupación en especial aquellas localizadas en los estratos socioeconómicos uno y dos

2. Implementar un sistema de comercialización virtual entre los productores, comerciantes y vivanderos, con el fin de reducir canales de intermediación y obtener mejores precios y calidad en los productos ofrecidos al consumidor final.

El desarrollo de esta actividad le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Económico, para lo cual el IPES esta a la espera de formalizar la entrega definitiva de las plazas de mercado e iniciar conjuntamente las actividades necesarias para cumplir con esta estrategia.

3. Diseñar y poner en marcha un modelo de gestión de Plaza de Mercado eficiente, que permita lograr no solo su sostenibilidad y autosuficiencia sino una mayor productividad de los comerciantes, vivanderos y usuarios.

La Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP para cada plaza de mercado expidió la correspondiente resolución fijando las tarifas por concepto de la utilización de las áreas, espacios y locales de cada plaza.

El IPES a partir de la recepción física de las plazas que ha recibido diseño un plan de costos, gastos e ingresos proyectados que permitan a futuro y sobre bases reales determinar la viabilidad económica y financiera de las plazas.

4. Fomentar y fortalecer las relaciones de Bogotá con los diferentes centros de producción, principalmente de bienes agropecuarios, manufacturados o procesados y artesanales.

Inicialmente el sistema de abastecimiento proyectó como plan piloto, la creación de plazas logísticas dentro de las cuales se encuentra la Plaza Luceros de Ciudad Bolívar, que cuenta con licencia de construcción y su proceso licitatorio esta en curso.

Conforme a lo establecido en el Decreto 315 de 2006 esta se proyecta como una plaza logística; de las cuatro que se espera construir con el propósito de crear el Sistema Principal de Nutriredes, que de acuerdo con lo establecido en la política de abastecimiento se considera atrasado.

De otra parte, el IPES tiene proyectado desarrollar 3 líneas estratégicas: La conformación de redes de gestión urbana y rural, conectividad virtual y la elaboración de un acuerdo para distribución de los beneficios entre los actores, para lo cual se definieron equipamientos principales conformados por Plazas Comerciales Urbanas, Plazas Logísticas Urbanas, Nodos Logísticos Urbanos, Centros de Gestión Veredal y CIPAS Rurales

5. Desarrollar programas de capacitación para los vivanderos sobre prácticas adecuadas de manipulación, conservación y presentación de los alimentos, atención adecuada de los usuarios o consumidores, separación de los residuos y cumplimiento de normas ambientales, urbanísticas y de convivencia.

Para desarrollar esta tarea, la UESP suscribió con la Universidad INCCA el 14 de septiembre de 2.006 el Convenio No. 139, con el objeto de capacitar a 1.462 comerciantes en formación y capacitación en buenas prácticas higiénicas, comerciales, logísticas y conformación de redes de abastecimiento.

6. Propender por la recuperación de la vocación de las Plazas de Mercado como reguladores de la oferta y la demanda de los productos alimenticios de primera necesidad; al igual como sitios de encuentro y de representación de tradiciones culturales de la ciudad y de la región.

Para desarrollar este numeral, se están organizando las redes de mercadeo, para adquirir los productos directamente y sin tanto intermediario, lo cual necesariamente beneficiará al campesino y al consumidor final, que es la comunidad.

7. Articulación de políticas ambientales tendientes a promover el cumplimiento de normas y estrategias de manejo ambiental principalmente en vertimientos y residuos sólidos, para su reducción, reuso y reciclaje; nutricionales; de higiene y salubridad con las diferentes entidades e instancias competentes.

Para desarrollar esta tarea, la UESP, suscribió con la Universidad Nacional el 1 de diciembre de 2.006 el Convenio No. 198, con el objeto de establecer un plan de saneamiento básico para 17 plazas y lineamientos ambientales y sanitarios para la plaza de San Benito.

Con base en los estudios realizados por la Universidad Nacional, la UESP ha realizado inversiones dirigidas a mejorar las estructuras, los vertimientos y los depósitos de residuos sólidos de algunas plazas, y la adecuación específica de locales para productos cárnicos en otras, en cumplimiento del Plan de manejo y Regularización de las Plazas de mercado. Se tiene proyectado realizar las obras necesarias para la totalidad de las plazas en concordancia con los resultados que arroje el estudio de la Universidad Nacional.

8. Promover que en el aprovechamiento de las áreas de estos bienes y por ende en los contratos que se suscriban para tales efectos, se de prelación a los vivanderos y expendedores de productos perecederos de primera necesidad

Una vez formalizada y legalizada la entrega definitiva de las plazas de mercado al IPES por parte de cada una de las Alcaldías Locales, se espera realizar el estudio correspondiente, que permita reasignar y firmar el correspondiente contrato de arrendamiento de cada sitio de trabajo o local con los vivanderos o comerciantes, ya que se ha detectado que en algunas plazas hay vivanderos que utilizan mas de un local o sitio de trabajo y que su gran mayoría no tienen contrato firmado que obligue a las partes.

2.3. Situación actual de las Plazas de Mercado

El siguiente cuadro muestra el estado de cartera de las diferentes plazas de mercado, según la información que presentan las actas de visita fiscal practicada por la Subdirección de Análisis Sectorial de la Dirección de Infraestructura y Transporte, y de acuerdo con la información reflejada en los estados financieros.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Cuadro No 02

RELACION DE CUENTAS POR COBRAR PLAZAS DE MERCADO DE BOGOTA D.C. a Julio 30 de 2007

No.	PLAZA	LOCALIDAD	VALOR ACTA	FECHA DE CORTE	ESTADOS FINANCIEROS	FECHA DE CORTE EE.FF.
1	Restrepo	Antonio Nariño	0,00	20/07/2007	301.331.239,00	29/07/2007
2	Fontibon	Fontibón	15.651.660,00	21/07/2007	16.431.433,00	30/07/2007
3	Ferías (FEBOQUIR)	Engativá	80.021.893,00	30/07/2007	51.505.353,00	31/06/2007
4	Boyacá	Engativá	0,00	30/07/2007	0,00	31/06/2007
5	Quirigua	Engativá	0,00	30/07/2007	0,00	31/06/2007
6	Siete de Agosto	B. Unidos	1.315.135.657,00	30/07/2007	52.437.637,00	30/06/2007
7	Doce de Octubre	B. Unidos	260.697.690,00	30/07/2007	42.636.209,00	30/06/2007
8	Luceros	C. Bolívar	4.955.063,00	30/07/2007	5.277.604,00	30/06/2007
9	Concordia	Candelaria	0,00	30/07/2007	0,00	30/07/2007
10	Las Cruces	Candelaria	146.300,00	30/07/2007	296.300,00	30/07/2007
11	Perseverancia	Santafe	18.326,00	30/07/2007	0,00	30/07/2007
12	Santander	Antonio Nariño	0,00	30/07/2007	18.942.734,00	30/07/2007
13	Trinidad Galán	Puente Aranda	0,00	30/07/2007	3.418.156,00	30/07/2007
14	Kennedy	Kennedy	240.006.419,00	30/07/2007	240.006.419,00	30/07/2007
15	San Carlos	Tunjuelito	0,00	30/07/2007	0,00	30/07/2007
16	Carmen	Tunjuelito	0,00	30/07/2007	0,00	30/07/2007
17	San Benito	Tunjuelito	0,00	30/07/2007	0,00	30/07/2007
18	Samper Mendoza	Maritres	35.467.251,00	30/07/2007	0,00	30/07/2007
19	Veinte de Julio	San Cristóbal	33.027.135,00	30/07/2007	26.032.718,00	30/07/2007
TOTAL CUENTAS POR COBRAR			1.985.127.394,00		758.315.802,00	

FUENTE: Actas de visita Fiscal Plazas de Mercado y Estados Financieros de las mismas.

Como se puede observar en el cuadro, la cartera por cobrar de las plazas de mercado de la ciudad asciende a \$1.985 millones con datos reportados para once plazas, siendo preocupante, la situación que en su orden reportan las plazas de siete de agosto con \$1.315.1 millones, doce de octubre \$260.6 millones, Kennedy \$240.0 millones y Ferías, Boyacá, Quirigua (FEBOQUIR) \$80.0 millones, presentando una antigüedad desde el año 2001; lo cual denota falta de interés en el saneamiento de la cartera por parte de las Alcaldías Locales³, permitiendo que los administradores y/o concesionarios de las plazas no cumplieran con las obligaciones contractuales.

Dado que en el literal d del artículo 79 del Decreto 279 de 2006 se asignó la función de administrar las plazas de mercado al Instituto para la Economía Social – IPES en coordinación con la política de abastecimiento, gerenciala por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, y que por tanto en la actualidad las alcaldías locales están entregando provisionalmente las plazas que tenían a su cargo con problemas, entre otros, el de cartera por cobrar por uso y por servicios públicos con cargo a los vivanderos.

Se hace necesario que las alcaldías locales junto con el IPES depuren la cartera a fin de sanearla, estableciendo responsabilidades, plazos para el cobro y a cargo de quien queda la citada cartera en el mismo momento en que se firme el acta de recibo definitivo de las plazas. Esto con el propósito de que el IPES comience a

³ La Alcaldías Locales fueron los últimos entes distritales encargados del manejo de las plazas de mercado.

ejercer sus funciones en las plazas sobre una base cierta, que a futuro le permita medir su gestión frente al tema.

De otra parte, se observa que existen diferencias marcadas entre los datos reportados en los estados financieros y lo registrado en las actas de visita fiscal, ya que nueve localidades desconocían el valor de las cuentas cobrar, mostrando falta de control y manejo deficiente, que ha conllevado a la obtención de resultados muy pobres por parte de los administradores y/o concesionarios de las plazas de mercado.

En cuatro plazas de mercado Siete de Agosto, Doce de Octubre, Kennedy y Ferias se encuentra representado el 95.5% del total de la cartera por cobrar por concepto de uso y servicios públicos, que equivale a \$1.895.8 millones de pesos. Concluyendo que la administración más deficiente en cuanto al manejo de las cuentas por cobrar se dio en las localidades de Barrios Unidos, Mártires, Kennedy y Engativá.

2.3.1 Deuda de las Plazas de Mercado a la empresa Aseo Capital

La situación que reflejan las cuentas por pagar de las plazas de mercado es preocupante, ya que el Distrito adeuda por concepto de servicio de aseo la suma de \$1.697 millones de pesos con cargo a 10 plazas de mercado.

Las deudas más representativas por concepto de aseo están en cabeza de las plazas de Doce de Octubre con \$729.9 millones de pesos, Samper Mendoza con 172.5 millones, Perseverancia con \$161.9 millones, Las Cruces con 123.1 millones y el Carmen con 96 millones. Concluyendo que las localidades con administración más deficiente en cuanto al manejo de las cuentas por pagar son Barrios Unidos, Candelaria, Santa fe y Tunjuelito.

Se observa que el costo del servicio de aseo es muy oneroso, lo cual lleva a plantear interrogantes sobre si es factible adquirir el equipo de transporte para disponer los desechos en el relleno sanitario, cuando sea necesario, o entregarlo en las universidades que se encuentran realizando estudios químicos que les permitan desarrollar abonos a utilizando como materia prima estos desechos.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Cuadro No 03

DEUDA SERVICIOS PUBLICO DE ASEO DE LAS CONCESIONES Y ADMINISTRACIONES DE LAS PLAZAS

No.	Plaza	Empresa de Aseo	Deuda Total	Fecha de Información
1	Restrepo	Aseo Capital	\$ 286.549.698,00	18/07/2007
2	Fontibon	Ciudad Limpia	Al día	18/07/2007
3	Ferías	Ciudad Limpia	Al día	18/07/2007
4	Boyacá	Ciudad Limpia	Al día	18/07/2007
5	Quirigua	Ciudad Limpia	Al día	18/07/2007
6	Siete de Agosto	Ciudad Limpia	\$ 4.710.860,00	18/07/2007
7	Doce de Octubre	Ciudad Limpia	\$ 729.958.060,00	18/07/2007
8	Luceros	Aseo Capital	\$ 78.316.170,00	1 8/07/2007
9	Concordia	Ciudad Limpia	Al día	18/07/2007
10	Las Cruces	Aseo Capital	\$ 123.186.760,00	18/07/2007
11	Perseverancia	Varios	\$ 161.914.610,00	18/07/2007
12	Santander	Ciudad Limpia	Al día	18/07/2007
13	Trinidad Galán	Ciudad Limpia	Al día	18/07/2007
14	Kennedy	Ciudad Limpia	Al día	18/07/2007
15	San Carlos	Varios	\$ 1.680.760,00	18/07/2007
16	Carmen	Varios	\$ 96.404.880,00	18/07/2007
17	San Benito	Varios	\$ 42.218.250,00	18/07/2007
18	Samper Mendoza	Aseo Capital	\$ 172.509.210,00	18/07/2007
19	Veinte de Julio	Ciudad Limpia	Al día	1 8/07/2007
Total Aseo			\$ 1.697.449.258,00	

FUENTE: IPES

La otro es solicitar al distrito a través del Alcalde Mayor y la UESP, la revisión de precios cobrados por los contratistas del servicio de aseo, ya que se ha convertido en un común denominador las quejas de la ciudadanía relacionada con los exagerados precios por cobro de recolección de residuos sólidos que se anexa al servicio de acueducto.

Respecto a esta cartera de servicios públicos por pagar, **la Contraloría de Bogotá advierte**, que es necesario y obligante que las entidades involucradas en esta problemática, entren a negociar con los acreedores, ya que sobre éstas deudas, en algunas plazas se ha iniciado por parte de las empresas de servicios públicos procesos jurídicos, que a futuro, no solo obligan al distrito a pagar lo adeudado sino que además al pago de intereses, junto con los correspondientes honorarios a pagar a los apoderados.

El nuevo esquema de gastos le permite a las plazas de mercado funcionar como un sistema de acuerdo a lo que plantea el IPES, y esto hará que en algunos casos



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

los costos y gastos en algunas plazas se aumenten y en otras se disminuyan. Con lo cual las plazas que generan mayores ingresos van a subsidiar a las que no pueden sostener en la actualidad sus costos fijos; enmarcándose todo dentro de un solo sistema.

Cuadro No 04

DEUDA SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA DE LAS CONCESIONES Y ADMINISTRACIONES DE LAS PLAZAS.

Plaza	Deuda Empresa de Energía CODENSA	Fecha de información	Estado Cuenta del Cliente
Restrepo	\$ 1.382.290,00	02/11/2006	Activa
Fontibón	0	02/11/2006	Activa
Ferías	0	02/11/2006	Activa
Boyacá	0	02/11/2006	Activa
Quirigua	0	02/11/2006	Activa
Siete de Agosto	\$ 1.147.050,00	02/11/2006	Activa
Doce de Octubre	\$ 882.290,00	02/11/2006	Activa
Luceros	\$ 186.740,00	02/11/2006	Activa
Concordia	\$ 2.001.140,00	02/11/2006	Retirada
Las Cruces	\$ 3.901.340,00	02/11/2006	Retirada
Perseverancia	0	02/11/2006	Activa
Santander	\$ 729.460,00	02/11/2006	Activa
Trinidad Galán	\$ 475.430,00	02/11/2006	Activa
Kennedy	\$ 4.160.880,00	02/11/2006	Activa
San Carlos	\$ 259.110,00	02/11/2006	Activa
Carmen	\$ 801.740,00	02/11/2006	Retirada
San Benito	No disponible	02/11/2006	No disponible
Samper Mendoza	\$ 1.933.800,00	02/11/2006	Activa
Veinte de Julio	0	02/11/2006	Activa
Total energía	\$ 17.861.270,00		

Igualmente, sobre esta cartera, aunque su cuantía no alcanza los \$20.0 millones, la Contraloría de Bogotá advierte, que el distrito debe entrar a negociar y/o pagar estas deudas, ya que con el transcurrir del tiempo, la ciudad tendrá que pagar no solo la deuda, sino que también los intereses y los honorarios a los apoderados de CODENSA. S.A.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Cuadro No 05

UTILIDAD PROYECTADA DE LAS PLAZAS DE MERCADO CON NUEVO ESQUEMA DE GASTOS

PLAZA	EJECUCION MENSUAL VIGENTE			EGRESOS	AHORRO	UTILIDAD
	INGRESOS	EGRESOS	UTILIDAD	PROYECTADOS	EGRESOS	PROYECTADA
	(A)	(B)	(A-B)	(C)	(B-C)	((A-B)+(B-C))
TRINIDAD GALAN	26.508.738,00	18.715.420,00	7.793.318,00	15.121.225,00	3.594.195,00	11.387.513,00
RESTREPO	72.731.644,00	78.455.026,00	-5.723.382,00	54.493.233,00	23.961.793,00	18.238.411,00
SANTANDER	17.263.395,00	17.507.017,00	-243.622,00	17.765.965,00	-258.948,00	-502.570,00
SAN CARLOS	1.874.000,00	1.458.161,00	415.839,00	5.172.422,00	-3.714.261,00	-3.298.422,00
CARMEN	1.270.000,00	1.120.000,00	150.000,00	4.274.473,00	-3.154.473,00	-3.004.473,00
SAN BENITO	2.500.000,00	2.400.000,00	100.000,00	4.274.473,00	-1.874.473,00	-1.774.473,00
VEINTE DE JULIO	28.233.100,00	34.892.111,00	-6.659.011,00	22.931.780,00	11.960.331,00	5.301.320,00
KENNEDY	25.767.500,00	24.712.616,00	1.054.884,00	22.107.373,00	2.605.243,00	3.660.127,00
PERSEVERANCIA	9.012.400,00	9.806.450,00	-794.050,00	12.534.165,00	-2.727.715,00	-3.521.765,00
CRUCES	6.822.000,00	5.753.511,00	1.068.489,00	9.121.005,00	-3.367.494,00	-2.299.005,00
CONCORDIA	1.174.110,00	524.110,00	650.000,00	6.484.087,00	-5.959.977,00	-5.309.977,00
LUCERO	3.609.617,00	3.771.533,00	-161.916,00	11.266.630,00	-7.495.097,00	-7.657.013,00
FERIAS	26.594.914,00	26.733.642,00	-138.728,00	29.826.049,00	-3.092.407,00	-3.231.135,00
BOYACÁ	8.294.507,00	7.753.373,00	541.134,00	6.044.079,00	1.709.294,00	2.250.428,00
QUIRIGUA	21.337.558,00	28.894.556,00	-7.556.998,00	19.961.783,00	8.932.773,00	1.375.775,00
SIETE DE AGOSTO	26.514.511,00	26.215.000,00	299.511,00	24.426.880,00	1.788.120,00	2.087.631,00
DOCE DE OCTUBRE	18.284.104,00	16.099.038,00	2.185.066,00	14.735.017,00	1.364.021,00	3.549.087,00
FONTIBON -	40.673.878,00	40.369.561,00	304.317,00	30.097.626,00	10.271.935,00	10.576.252,00
SAMPER MENDOZA	24.749.069,00	21.324.370,00	3.424.699,00	23.399.062,00	-2.074.692,00	1.350.007,00
TOTAL	363.215.045,00	366.505.495,00	-3.290.450,00	334.037.327,00	32.468.168,00	29.177.718,00

FUENTE: CUADROS DE INGRESOS Y EGRESOS PROYECTADOS IPES

Se observa que el nuevo esquema proyectado representa un ahorro de \$29.18 millones de pesos mensuales, mencionando que este calculo se realizó proyectando gastos racionales y en algunos casos, disminuyendo los salarios de los administradores que tenían salario alto, y resaltando que las plazas que producen pérdida están ubicadas en sitios de estrato socioeconómicos 1 y 2 que hasta ahora, no han podido generar ingresos suficientes que les permitan su autosostenimiento; sin embargo son fuente de trabajo para los vivanderos que allí venden sus productos obteniendo un ingreso o salario.

2.4. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

El Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia contiene el proyecto 238 Sistema de Abastecimiento Alimentario para Bogotá”- SAAB, el cual se armonizó con el proyecto desarrollo de redes de abastecimiento y administración de plazas de mercado distritales –IPES 431 y las plataformas pasaron a ser parte de la Secretaria de Desarrollo Económico.

El abastecimiento alimentario tuvo un tratamiento de menor valía, toda vez que la Unidad Ejecutora de Servicios Públicos -UESP, como entidad encargada de esta materia, inscribió el proyecto 7382 “Recuperación de las Plazas de Mercado para la eficiente y competitiva prestación del servicio” y dentro de sus metas la “Formulación e implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos para el Distrito Capital”⁴ a partir del primero de julio de 2004 se redefinió y

⁴ Metas 4 y 14 de la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital (EBI-D)

armonizó a través de los proyectos 238 “Sistema de Abastecimientos de Alimentos para Bogotá y la Región “SAAB”, 331 “Red de Nutrí-tiendas” y 329 “Banco de Alimentos”.

Los altos índices de desnutrición de la población bogotana, que llegan al 70 %; detectados a través de estudios de diagnóstico contratados por la Alcaldía Mayor de Bogotá, y de un estudio desarrollado por la Universidad Nacional en el 2001, determinaron que la población cuenta con pocas posibilidades de acceso a los alimentos en términos de cantidad, calidad y precio.

Con el propósito de superar estas deficiencias; como el alto precio de los alimentos debido al resultado de la intermediación, o la baja calidad de los productos por un tratamiento equivocado; se diseñó un nuevo sistema de abastecimiento, que permitirá incluir variables de tipo económico, logístico y social, que a futuro se espera solucione y lleve a feliz término lo planteado en la política pública de abastecimiento para la ciudad.

La política pública pretendió mejorar las condiciones nutricionales de algunos grupos poblacionales atendidos por la actual Secretaría de Integración Social, a través de apoyos alimentarios, la vigilancia del estado nutricional de la población objetivo, la educación en hábitos sanos de alimentación y estilos de vida saludables. La población objetivo corresponde a niños, adolescentes, adultos mayores, madres gestantes, madres lactantes y ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad.

Para el año 2004, la atención estaba dirigida para 43.876 personas que requerían atención especial a nivel nutricional, y para el 2005 se aumentó a 45.046, observando un crecimiento del 2.7%⁵.

Para el período 2004- junio de 2007, se aprecia que el número de suministros otorgados pasó de 76.735 a 84.461, incluyendo los bonos canjeables y los asistidos de IDIPRON, con un aumento de 10.07%.

Mediante el Decreto 315 de 2006, el Plan Maestro de Abastecimiento para Bogotá -PMASAB, se constituye en el instrumento de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que permite propiciar las transformaciones culturales, operacionales y territoriales conducentes a la eficiencia del sistema de abastecimiento de alimentos para asegurar la nutrición a precio justo.

El PMASAB busca articular la política local a la nacional, promover la integración regional y la participación de los diferentes actores de la cadena productiva, igualmente, fomentar los buenos hábitos de consumo, producción, transformación y distribución de alimentos, con el propósito de maximizar beneficios y minimizar

⁵ Cifras tomadas del estudio elaborado por la Universidad de los Andes. Documento CEDE 2007-02. ISSN 1657-7191 marzo de 2007 página 28.

costos en la cadena de producción, y se operacionaliza con la implementación del Sistema de Abastecimiento de Alimentos -SAAB, fundamentado en tres Subsistemas: Subsistema Urbano (NUTRIRED)⁶, Subsistema Rural (AGRORED)⁷ y Articuladores Transaccionales por Cadenas⁸.

La UESP durante el periodo 2004-2005 invirtió aproximadamente \$279 millones, para garantizar la eficiente prestación de servicio en las Plazas del Mercado del D.C.

De las 17 plazas de mercado, solo siete⁹ cuentan con planes de regularización y licencia de construcción, el porcentaje de modernización de cada una de ellas es el siguiente: Carlos E. Restrepo 35%. Quirigua 42%. Veinte de Julio 14%. Fontibón 60%. Las Ferias 10%, Luceros: 90% y Las Cruces: 90%.

Es cuestionable el avance del 90% en la modernización de la Plaza los Luceros, que tan solo cuenta con los estudios y diseños, para iniciar el proceso de contratación de su construcción.

En proceso de desarrollo para obtener el Plan de Regulación, se encuentran ocho plazas¹⁰ y en proceso de contratación de diseños y estudios técnicos las plazas logísticas Santander y Kennedy.

Luego de una inversión de mas de \$14.000 millones durante el periodo 2001-2006, no se cuenta con ninguna plaza de mercado modernizada al 100% y si se tiene en cuenta, que de acuerdo con el Decreto 315 de 2006, las plazas comerciales o de mercado, se constituyen en equipamientos de escala local articulados a las nutriredes, donde se adelantan específicamente actividades de demanda y oferta de productos y servicios complementarios; se puede afirmar que en la actualidad las plazas de mercado no son aún un instrumento que ayude a articular el Subsistema Urbano (NUTRIRED).

Las plazas logísticas que sustentan el sistema de abastecimiento presentan el siguiente avance.

⁶ Es la integración por vecindad urbana de tenderos, comerciantes de plazas, pequeños supermercados, famas, panaderías, depósitos, pequeñas industrias alimenticias y restaurantes. Igualmente los consumidores institucionales: colegios, hospitales, comedores comunitarios, HOBIS del ICBF, Jardines infantiles, etc. Su función es concentrar la operación de abastecimiento para lograr la eficiencia en las operaciones. Una Nutrired se apoyará operativamente en un equipamiento logístico de escala local, usualmente en una plaza de mercado con esta función.

⁷ Es la integración rural de productores agrícolas, pecuarios, piscícolas, silvícola y de transformación, su función es organizar el suministro desde y para una subregión. Las Agroredes se consolidan por subregiones a través de Centros de Integración de la Producción Agrícola CIPAS, por medio de las cuales el Ministerio de Agricultura focaliza los recursos para asesoría técnica y otorgamiento de créditos de FINAGRO y Banco Agrario.

⁸ Actores con función prioritaria de provisión de servicios de transferencia física de productos que generan eficiencia colectiva de movilización de alimentos y en los procesos de transformación entre el productor y el consumidor final.

⁹ Restrepo, Veinte de Julio, Quirigua, Ferias, Las Cruces, Fontibón y Lucero.

¹⁰ Boyacá, Perseverancia, Siete de Agosto, Doce de Octubre, Trinidad Galán, Samper Mendoza, Carmen y San Carlos.

Plaza logística de Usme: se encuentra en proceso de adquisición de predio para la construcción de la plataforma logística.

Plaza logística de Suba: se encuentra en proceso de adquisición de predio para la construcción de la plataforma logística.

Plaza logística de Bosa: se encuentra en desarrollo los estudios y diseños técnicos de la plataforma y el plan de implementación.

Plaza logística de Ciudad Bolívar: se cuenta con la licencia de construcción y proyecta iniciar el proceso licitatorio en el 2007.

El Decreto 315 de 2006 establece entre otros como proyecto de corto plazo, crear las plazas logísticas de Ciudad Bolívar, Bosa, Usme y Suba, debido a que se constituyen en los equipamientos de escala local que conforman el sistema principal de las NUTRIREDES.

En conclusión las plazas de mercado son un componente importante del Sistema de Abastecimiento para Bogotá, al cual no se le ha dado la importancia merecida por parte de la UESP y la Secretaría de Desarrollo Económico.

Teniendo en cuenta que el IPES esta recibiendo las plazas de mercado, debe comprometerse a sanearlas completamente e integrarlas eficientemente para cumplir el objetivo de la política pública, fortaleciendo y montando las redes de alimentos necesarias que permitan contribuirle a la ciudadanía en beneficio de una mejor calidad y precio de los alimentos que adquiere.

El Distrito Capital debe procurar por llevar a feliz termino, el objetivo perseguido por la política en implementación del Sistema de Abastecimiento para Bogotá, que procura regular el mercado mediante la obtención de una mejor calidad de vida de los consumidores, teniendo en cuenta la cantidad, calidad y precio de los productos; no sin olvidar que las plazas de mercado son fuente de empleo directo para aproximadamente a 3.600 comerciantes y trabajo indirecto para cerca de 14.000 ciudadanos.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.

3.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO.

Este equipo auditor con base en lo estipulado en los artículos 8º y 65º, de la ley 42 de 1993, donde se define que el Plan de Mejoramiento es un documento que se suscribe con los Representantes Legales de las entidades, con el propósito de realizar acciones que subsanen, corrijan o prevengan situaciones que afectan de forma importante el desempeño y cometidos del sujeto de control, los cuales fueron evidenciados por parte de las auditorias practicadas y una vez suscritos estos compromisos con el Fondo de Ventas Populares hoy llamado IPES, se inicia la etapa de seguimiento a estos, en lo que se evidenció:

Para la vigencia 2004, se suscribieron 39 acciones correctivas, originadas en las observaciones contempladas en los Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Este grupo auditor unificó dos actividades por tratarse del mismo tema, por lo tanto quedaron 38 acciones para la vigencia 2004.

Del total de compromisos, treinta y cinco (35) tenían como fecha de cumplimiento el 31 de diciembre de 2006 y tres (3), previa aprobación de prórroga, el 30 de septiembre de 2007, de las cuales se cumplieron satisfactoriamente (28) actividades, quedando ocho (8) actividades sin cumplir a la fecha límite.

Es así como, la calificación de cumplimiento para los compromisos pactados en el 2004, se obtuvo 1.40, encontrándose todo el plan en un rango de CUMPLIMIENTO PARCIAL, con un porcentaje de avance del 70.27%.

Para el plan suscrito en el 2005, de un total de 23 acciones correctivas se subsanaron veintiuna (21) actividades, quedando sin cumplir dos (2), es así como la calificación del rango de cumplimiento de 1.9 con un grado de eficiencia del 95.6%.

Durante el desarrollo del proceso auditor para el seguimiento del plan de mejoramiento, se observó, que en su gran mayoría las acciones de mejoramiento no conllevan a la retroalimentación de las herramientas de medición de la gestión, tales como los procesos y procedimientos, donde no se puntualiza la generación de puntos de control y optimización para el cumplimiento de los objetivos corporativos; toda vez que estos deben estar conformados por el conjunto de especificaciones y ordenamientos de tareas requeridas para cumplir con las actividades de un proceso, controlando las acciones que requiere la operación de la entidad pública, estableciendo los métodos para realizar las tareas, la asignación de responsabilidad y autoridad en la ejecución de las actividades.

De la misma manera se observó con los indicadores de gestión, que desde la concepción de estos como unidad de medida, para el control del hecho causante del riesgo evidenciado, el cual se plasma en el plan de mejoramiento, no reflejan la búsqueda para el alcance de la eficiencia, efectividad y productividad de la entidad en su totalidad, el cual debe buscar la integralidad de las herramientas de medición de la gestión con el control y mitigación de los riesgos que coadyuven con una real y oportuna toma de decisiones bajo el desarrollo de las actividades misionales del Fondo de Ventas populares hoy Instituto para la Economía Social IPES.

3.2. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Para determinar la calidad, eficiencia y confiabilidad del Sistema de Control Interno que se tiene implementado en el Instituto para la Economía Social IPES, el cual se transformó mediante acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, expedido por el Concejo de Bogotá. Para desarrollar su gestión y determinar sus resultados se incluyeron en la evaluación las siguientes áreas de apoyo: Oficina de Planeación, Oficina Asesora de Sistemas, Oficina Asesora Jurídica, Contabilidad, Presupuesto y Oficina de Control Interno.

3.2.1. Ambiente de Control

Se adoptó por parte de la entidad un código de ética institucional mediante la Resolución 06 de 2002, identificando principios y valores que orientan la dinámica de la organización comprometiendo a los servidores públicos en su construcción y desarrollo. Mediante Resolución DG-130 de 2007 se modificó el código de ética.

Sin embargo se observó que no todos los funcionarios de las áreas conocen el código de ética, además no se evidenció la divulgación por cualquier medio publicitario que contenga los principios y valores institucionales.

Se debe incentivar por parte de la alta dirección la difusión de tales principios y valores en las diferentes dependencias, mediante la utilización de medios tales como afiches, volantes y material entregado en conferencias, sobre estos conceptos, proceso que debe ser liderado por la Alta Dirección.

Le corresponde al nivel directivo de la entidad la promoción y ejemplarización a través de la apropiación del Sistema, observándose que se encuentran en proceso de aprehensión los conceptos del Sistema de Control Interno, debiéndose prestar acompañamiento permanente en las distintas áreas de la entidad para el uso adecuado de las herramientas implementadas.

La administración no promueve debidamente la aplicación de procedimientos, políticas y objetivos para el desarrollo del control interno. No se evidenciaron

mecanismos suficientes para la toma de decisiones y aplicación de las recomendaciones.

De igual manera, no se observó que la alta dirección estableciera lineamientos y medidas correctivas en cada actividad o proceso observado para el mejoramiento continuo de la gestión, dado que no existen manuales de procedimientos específicos para los procesos misionales, si no que, de acuerdo con la Resolución FVP-G-028-03, expedida el 15 de agosto de 2003, sólo se han elaborado manuales de procedimientos para las áreas de apoyo a saber: tesorería, sistemas, presupuesto, personal, jurídica, contabilidad, almacén, correspondencia y cartera.

Los servidores públicos deberán ejercer en forma autónoma e integral los principios y valores dentro de la entidad, buscando coherencia con las prácticas de control institucional, determinándose la necesidad de continuar con el empleo de técnicas de motivación encaminadas a promover el Control Interno como factor de éxito de la gestión institucional e incentivar a los funcionarios a través de capacitación.

Para que se logre un eficaz intercambio de información entre los funcionarios de cada una de las dependencias que hacen parte del IPES, se deben promover canales de comunicación más ágiles y eficientes que permitan el flujo permanente de información y el diálogo directo entre los distintos niveles de las dependencias.

En la evaluación a la Fase Ambiente de Control se obtuvo un factor de valoración regular con un factor de riesgo mediano, al arrojar una calificación de 2.86.

Con lo anterior se establece incumplimiento de los literales a) y b) del artículo 3º - Características del Control Interno de la Ley 87 de 1993. Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.2.2. Administración del Riesgo

No se tienen identificados los riesgos internos ni externos en los diferentes niveles de la entidad, la elaboración del mapa de riesgos a la fecha de la auditoría, aún no se ha realizado, a pesar de existir un “Acuerdo de Desempeño” suscrito entre el IPES y La Veeduría Distrital el 3 de octubre de 2007.

Es importante resaltar que los riesgos se incrementan en la medida en que los objetivos difieren del desempeño, como es el caso del IPES.

En la evaluación de esta fase se observó falta de capacitación del personal frente a la valoración del riesgo y un acompañamiento muy bajo, existiendo compromiso desde octubre de 2003, para ejecutar las estrategias contenidas en el documento “Mapa de Riesgos” que hace parte integral del acuerdo de desempeño suscrito por la entidad.

De lo anterior se concluye que la entidad no realiza valoración de los riesgos involucrados en el desarrollo de sus operaciones, por lo cual no tiene los elementos necesarios para evitarlos o reducirlos, como tampoco tiene conocimiento de las áreas, procesos o actividades críticas a fin de enfocar hacia ellos una atención prioritaria.

En la encuesta aplicada para la evaluación y en desarrollo del proceso auditor se determinó la falta de divulgación de la información relacionada con planes de mitigación de riesgos en algunas de las áreas evaluadas, no se evidencia acta ni documento alguno que demuestre que periódicamente se hacen simulacros que permitan validar la funcionalidad y solidez de la información.

En la administración del riesgo se debe establecer como política, la revisión permanente del plan de manejo de riesgos o cuando las circunstancias lo ameriten para eliminarlo o mitigarlo, ya que este nunca deja de ser una amenaza para la entidad.

Por las anteriores consideraciones y de acuerdo con los resultados del proceso auditor, este Ente de Control determina incumplimiento de los literales a) y f) del Artículo 2- Objetivos del Sistema de Control Interno de la Ley 87 de 1993, por cuanto el Sistema de Control Interno no ha sido orientado al logro de los objetivos consistentes en proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten, ni a definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

En esta fase de Administración del Riesgo la entidad obtuvo un factor de valoración malo con un factor de riesgo alto, al arrojar una calificación de 1.72.

3.2.3. Operacionalización de los Elementos

El avance en la infraestructura tecnológica y sistemas de información está siendo implementado adecuadamente, de tal manera que puede considerarse que la automatización de los procesos de la entidad se ha venido realizando con la debida celeridad permitiendo aprovechar las tecnologías disponibles.

Se observa que en el IPES la planta de personal no es concordante con la estructura administrativa, ya que consta de sólo 23 funcionarios para 26 dependencias, para las cuales ha sido necesario la contratación de 374 personas, que representan el 84% del recurso humano empleado, lo cual no guarda relación entre la misión institucional y el recurso humano de planta disponible. Esta circunstancia no solo conlleva la improvisación de muchas de las actividades, sino que también va en contravía del desarrollo del talento humano de la entidad.

Este ente de control considera inconveniente para la institución el mantenimiento de una planta de contratistas en las áreas administrativas y de apoyo y refleja omisión de los principios de planeación originada en una equivocada política de personal a nivel de todo el Distrito Capital, ya que no se le puede imputar a la Gerencia del IPES la responsabilidad de este hecho, toda vez que ésta solicitó en su oportunidad un aumento en la planta de personal que no le fue aprobada por la Secretaría de Hacienda.

De otra parte, la grave falencia consistente en la inexistencia de manual de procedimientos para los procesos misionales dificulta el logro de las metas propuestas que benefician a la población objetivo por cuanto no están claramente definidos los alcances de la entidad una vez organizados los vendedores ambulantes, lo que hace que en un momento dado subsista el riesgo de utilizar los recursos en un grupo de beneficiarios que ya se encuentren operando adecuada y satisfactoriamente en detrimento de otro grupo de vendedores que se encuentran a la espera de ser incluidos de manera efectiva en alguno de los programas ofrecidos por la entidad.

Lo anterior permite establecer incumplimiento del literal b) de la ley 87 de 1993 en cuanto a definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos y del literal c) en relación con la adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

Se obtuvo un factor de valoración Regular ubicándola en un rango de mediano riesgo, con una calificación de 2.69.

3.2.4. Documentación

Los informes de supervisión de una buena parte de los contratos no cuentan con la amplitud y profundidad necesarias de tal manera que concuerdan con la complejidad de las actividades a realizar dentro de las obligaciones adquiridas por algunos contratistas y sólo se reducen a llenar un formato de una sola página con el fin de soportar los cobros respectivos.

Se infringen los literales a), b) c) del artículo 2º de la ley 87 de 1997 en cuanto a los objetivos del sistema de Control Interno, atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública y teniendo en cuenta que el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará a la protección de los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; a 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; a velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad.

Como se ha mencionado en otros aparates de este informe, no se cuenta con los manuales de procedimientos por cada uno de los procesos, excepto en aquellos relacionados con los de apoyo. El hecho de no tener manuales para los procesos misionales conlleva un alto riesgo de incumplimiento en el logro de metas de gestión al no tener establecidos claramente los alcances de su accionar.

Se obtuvo un factor de valoración regular ubicándola en un rango de mediano riesgo, con una calificación de 2.75

3.2.5. Fase de Retroalimentación.

El Comité Coordinador del Sistema de Control Interno se encuentra formalmente constituido. Durante el año 2006, se reunió cada dos meses, cumpliendo así con la normatividad vigente.

No se evidenció la existencia de planes de mejoramiento concertados que le permitan a la entidad comprometer a todos sus funcionarios en procesos de mejoramiento continuo, como resultado de una acción de control adelantado de manera autónoma y bajo sus propias directrices, sino que las acciones de mejoramiento surgen como respuesta a los hallazgos obtenidos en las auditorías que ejecuta la Contraloría de Bogotá.

Existe un Subcomité de Control Interno que actúa de manera coordinada con la oficina de Control Interno. Sin embargo es necesario resaltar que las diferentes dependencias no han respondido adecuadamente a los requerimientos y actividades encaminadas a la implementación de los controles necesarios. Se infringen los literales a), b) y c) del artículo de la ley 87 de 1993 que trata de las Características del control Interno, ya que el sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad, correspondiéndole a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización. Por tanto, en cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por el Control Interno ante su Jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad.

El IPES suscribió con la Contraloría de Bogotá un Plan de Mejoramiento como producto de las observaciones del Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular cuenta 2006, con el propósito de realizar acciones que subsanaran, corrigieran y previnieran situaciones detectadas.

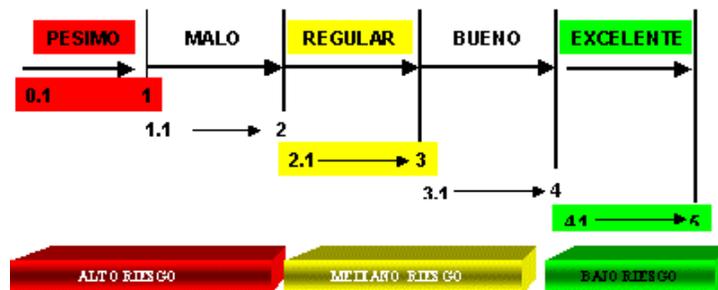
La Entidad ha venido cumpliendo los compromisos adquiridos dentro del Plan de Mejoramiento en un porcentaje del 95%.

A pesar de que se tienen diseñados instrumentos para el monitoreo de sus actividades, como los indicadores de gestión, algunos de ellos arrojan resultados que no permiten establecer objetivamente el grado de avance de la gestión.

Se obtuvo un factor de valoración buena ubicándola en un rango de mediano riesgo, con una calificación de 3.31.

Síntesis de la Evaluación

La calificación del Sistema de Control Interno se obtiene de la sumatoria de las fases, dividida por el número de ellas según la ponderación realizada. De la aplicación de los cuestionarios tipo, una vez consolidada la información, para la evaluación preliminar al Sistema de Control Interno del F.V.P., actual Instituto Para la Economía Social IPES, se concluye que éste presenta un puntaje promedio de **2.66** con un nivel de **RIESGO MEDIO** y una escala de valoración de **REGULAR**, tal como se muestra en el siguiente cuadro.



Cuadro No 06
AGREGACIÓN GENERAL DE RESULTADOS
CONSOLIDACIÓN EVALUACIÓN POR FASES.

ITEM	FASES	NIVEL DE RIESGO	TOTAL
1	AMBIENTE DE CONTROL	MEDIO	2.86
2	ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO	MEDIO	1.72
3.	OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS	MEDIO	2.69
4	DOCUMENTACION	MEDIO	2.75
5	RETROALIMENTACIÓN	MEDIO	3.31
	TOTAL	MEDIO	2.66

Fuente: Papeles de Trabajo Grupo Auditor

3.3. EVALUACIÓN PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL.

3.3.1. Plan de Desarrollo.

En la evaluación al Plan de Desarrollo ejecutado por la entidad para la vigencia 2006, se tomó como muestra el proyecto 7081 denominado “Fomento a la organización, Formalización y/o Reubicación de Vendedores Ambulantes y Estacionarios”, con un presupuesto de \$17.666.07 millones, para la vigencia 2006. El Fondo de Ventas Populares formuló como metas, para los cuatro años comprendidos dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” las siguientes:

Cuadro No 07
METAS PROYECTO 7081

	PROCESO	MAGNITUD PROPUESTA	UNIDAD DE MEDIDA	DESCRIPCIÓN
1	Consolidar	4	Grupos	De vendedores ambulantes
2	Desarrollar	100%		El proceso de consolidación
3	Beneficiar	6.934	Vendedores ambulantes y estacionarios	Con acceso a reubicación física, actividades de capacitación o acceso al crédito
4	Beneficiar	2.015	Vendedores ambulantes y estacionarios	Con acceso a Proyectos Productivos como Ferias Temporales y Orientación al Crédito
5	Beneficiar	12,000	Vendedores ambulantes y/o estacionarios	Con Actividades de Formación y Capacitación
6	Beneficiar	20,000	Vendedores ambulantes y estacionarios	Con Acciones de Reubicación Física Permanente y/o Temporal
7	Fomentar	500	Organizaciones y/o Asociaciones	De la Población de Vendedores Ambulantes Por medio de Asociaciones que permitan realizar actividades de crecimiento colectivo

Fuente: Ficha EBI- Proyecto 7081 2006, Fondo de Ventas Populares.

Un análisis de la metodología desarrollada para seleccionar la población objetivo permite afirmar que existe coherencia en las variables consideradas de acuerdo a la problemática planteada. El diagnóstico está fundamentado en un estudio serio con información estadística que en opinión de este ente de control permite hacer inferencias válidas, aplicables a las circunstancias especiales del desempleo, el desplazamiento, el bajo nivel de ingresos y las condiciones de marginalidad en que vive un importante segmento de la población capitalina.

Sin embargo, dada la complejidad del problema y por cuanto para una buena cantidad de beneficiarios las soluciones pueden no satisfacer sus expectativas, como ocurrió en la Bodegas Grulla y San Martín que debido al bajo nivel de ventas se generó alta deserción de los vendedores en el año 2005, de acuerdo al informe de auditoría para la vigencia mencionada.

La entidad ha tenido en cuenta en la formulación de su política la sentencia T-772/99 de la Corte Constitucional (magistrado ponente Manuel José Cepeda) en la que se manifiesta que *“partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad y no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas”*.

Sobre esas consideraciones el IPES, ha definido como línea de base, a partir de una encuesta socioeconómica, la caracterización del prototipo de vendedor ambulante hacia el cual se deben dirigir las acciones. El perfil que la entidad ha establecido, para asegurarse de que los esfuerzos se enfocaron a la población de mayor vulnerabilidad, es el siguiente: edad promedio de 41 años, residenciado preferentemente en las localidades de San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar, sin vivienda propia, con nivel educativo bajo (primaria), escasa historia laboral, 11 años el tiempo promedio ejerciendo actividad comercial en el espacio público y venden bienes que pueden considerarse de consumo inmediato, el ingreso promedio es de 94% del salario mínimo (\$411.000). La información suministrada por los vendedores en las encuestas institucionales son confrontadas con la información del Sisbén y Catastro Distrital.

En un estudio adelantado por la entidad se concluye con buen fundamento que *“la baja calidad de muchos de los trabajos existentes en el sector formal de la economía, las ventas son una opción voluntaria para muchos informales, especialmente los de menor calificación....los argumentos de orden macroeconómico son insuficientes para explicar la magnitud del desempleo persistente y remover las causas de de la informalidad laboral”*.

En otras palabras, vale decir, por una parte, que el ingreso mínimo en el sector formal es tan bajo que no constituye un aliciente para muchos vendedores informales que logran obtener, en muchos casos, considerablemente más ingresos, circunstancia a la que se suman las condiciones de evasión y elusión tributaria; por otra parte significa que el problema del desempleo formal, siendo de orden nacional, repercute desfavorablemente al agudizar la problemática que la entidad está en la obligación de asumir, ya que no sólo se deben atender las personas oriundas de la capital, sino también gran parte de la población desplazada del sector rural y de otros centros urbanos del país.

Sobre las premisas hasta aquí esbozadas en las que confluyen consideraciones de carácter jurídico, económico y social que vienen a constituirse en un conjunto de restricciones para el cabal cumplimiento de la misión institucional, el grupo auditor ha establecido un criterio de evaluación sobre el fundamento de que no se puede imputar al sujeto de control la íntegra responsabilidad de solucionar un

problema de orden nacional en las actuales circunstancias, no queriendo esto decir que se justifique el uso ineficiente de los recursos o la realización de inversiones inútiles que no impactan positivamente a la población objetivo, como tampoco la adopción de medidas ineficaces debido a los bajos indicadores de cobertura alcanzados sobre la base de un escaso número de vendedores beneficiados.

En buena parte, las causas de no haber alcanzado resultados satisfactorios, radican en un deficiente proceso de planeación, en la construcción o arrendamiento de centros comerciales destinados a la reubicación de vendedores informales, como también en la desatención de varias de las recomendaciones formuladas en la consultoría contratada por la entidad, que apuntan a subsanar deficiencias de carácter arquitectónico de tales centros, de apoyo en aspectos de mercadeo.

El resultado de esta evaluación se traduce en los siguientes hallazgos de índole fiscal y administrativa:

3.3.1.1.- Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal: Inversiones en proyectos comerciales que no pertenecen al Fondo de Ventas Populares.

La entidad utilizó recursos del proyecto de inversión No 7081 por valor de **\$39.034.030** en el proyecto comercial Centro Comercial Caravana, para realizar obras de mantenimiento, no obstante que éste ya fue entregado formalmente a los vendedores ambulantes que operaban en los alrededores de la carrera 10ª con avenida Jiménez, quienes fueron reubicados varios años atrás. La entrega del Centro Comercial mencionado se realizó mediante promesa de compraventa, en la cual no está contemplado compromiso alguno sobre arreglos en las instalaciones (edificio), actualmente ocupados por 340 vendedores que se han constituido en la Asociación "ASOCARAVANA" en la cual existe una Asamblea de Copropietarios y un Consejo de Administración y un Administrador encargado entre otras de recaudar las cuotas de administración. El mantenimiento fue realizado mediante el contrato No. 164 suscrito con la firma Codecón Ltda., según comprobante de egreso No. 2190 de 2006.

Las circunstancias anteriormente mencionadas ocasionan daño patrimonial al Distrito Capital en los términos definidos por el artículo 6º de la ley 610 de 2000, por cuanto es manifiesto el carácter antieconómico, ineficiente, inequitativo e inoportuno de la gestión fiscal adelantada por el Fondo de Ventas Populares, en inmuebles que ya fueron entregados a personas particulares, donde se desarrolla una actividad comercial con ánimo de lucro.

Esta situación anómala se origina en el inapropiado control de los bienes inmuebles que son de propiedad del IPES, como también en una inadecuada programación de los recursos de este proyecto de inversión cuyas consecuencias repercuten desfavorablemente en una menor cobertura en la prestación de los

servicios a cargo de la entidad, que de corregirse permitiría aumentar el número de soluciones a una población objetivo cada vez más creciente.

Según respuesta de la entidad a este hallazgo fiscal, con respecto a las promesa de compraventa, la administración del F.V.P. de la fecha demandó la nulidad de todas las promesas de ventas al considerar que estas estaban viciadas de nulidad absoluta al no haberse consignado en ellas ni fecha ni Notaría en que se firmarían las escrituras que perfeccionará esa promesa. El proceso de nulidad cursó en el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca con radicación No 1998 – 5875, proceso en el que el 13 – 04 – 07 se dictó sentencia negando las pretensiones de la demanda. A la fecha, la sentencia se encuentra ejecutoriada y en consecuencia tienen plena vigencia las promesas de compraventa.

La promesa de compraventa es un contrato y como tal contiene una serie de cláusulas que establecen la totalidad de las obligaciones a las cuales se sujetan las partes en el desarrollo del negocio realizado con el fin de llevarlo a su total perfeccionamiento, de manera que, tal como lo establece el numeral 4 del artículo 1611 del Código Civil, en la promesa de compraventa se *“determina de tal suerte el contrato, que para perfeccionarlo solo falte la tradición de la cosa o las formalidades legales”*. Ese contrato, como todos los demás, es ley para las partes y su cumplimiento debe ser estricto, so pena de someterse a las consecuencias jurídicas establecidas en el mismo contrato y en la ley aplicable. Cualquier adición, modificación o supresión de una cláusula, amerita la celebración de un pacto accesorio realizado con las mismas formalidades del contrato principal que en la costumbre comercial se ha denominado “otrosí”. Cualquier prestación que una de las partes haga a favor de la otra por fuera de las cláusulas consignadas en el mencionado contrato, trasciende la esfera del negocio jurídico realizado, convirtiéndose en una prestación no debida que en este caso produce menoscabo al erario público.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.3.1.2.- Hallazgo Administrativo y Fiscal: Inversiones en proyectos comerciales que no pertenecen al Fondo de Ventas Populares.

El Fondo de Ventas Populares, hoy IPES, efectuó gastos con cargo al proyecto de inversión 7081 por valor de **\$4.154.600**, representados en mejoras locativas en el Proyecto Comercial Módulos Calle 12, ubicado en la carrera 10 12-58, mediante orden de trabajo O.T. 026 suscrita el 29 de diciembre de 2004 con IRMA PATRICIA HURTADO ORJUELA, desconociendo la circunstancia de que este proyecto había sido entregado a varios de los vendedores ambulantes que operaban cerca del proyecto mencionado para reubicarlos hace algunos años mediante la escritura pública No. 785 de la Notaría Primera, protocolizada el 24 de febrero de 2004, en calidad de “dación en pago convencional” a la Asociación “ASINCOMODIS”, constituida por 74 adjudicatarios. Las reparaciones consistieron

principalmente en la impermeabilización del techo, arreglo de pisos y el arreglo de escaleras. Cabe anotar que el pago se efectuó mediante Orden de pago N. 211 del 25 de febrero de 2005 y el acta de liquidación que aparece a folio 24 de la carpeta de la orden de trabajo no está suscrita por la Contratista ni por la Gerente del Fondo, como tampoco registra la fecha de elaboración, con lo cual se infringe el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que trata de la liquidación de común acuerdo por las partes contratantes. Este procedimiento se debe efectuar a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato.

Igual al caso anterior, con otro agravante más que la escritura ya había sido firmada.

Según respuesta de la entidad: *...“se atendió un compromiso suscrito antes de la formalización de la entrega del proyecto Módulos calle 12”*,

Un derecho de petición, como lo invoca la Administración, para justificar la realización del gasto, no es más que eso: una petición una solicitud mas no un mandato legal, la cual puede aceptarse o negarse dependiente del sustento jurídico que se tenga. Se constató que tanto en las actas de entrega como en la escritura pública, no aparece escrita ninguna cláusula que obligue a la entidad auditada a realizar tales reparaciones. En las actas de entrega que datan del año 2000 se hace constar que el FVP entrega el inmueble a paz y salvo por todo concepto.

Los hechos arriba mencionados generan detrimento patrimonial al Distrito Capital el en los términos definidos por el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, por cuanto es manifiesto el carácter antieconómico, ineficiente, inequitativo e inoportuno de la gestión fiscal adelantada por el Fondo de Ventas Populares, puesto que equivale a realizar inversiones en un bien que ya no le pertenece al Distrito y es de propiedad de particulares desde el año 2004.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.3.1.3.- Hallazgo Administrativo,: *Inversiones de bajo impacto en proyectos comerciales.*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Cuadro No 08

INVERSIONES POR PROYECTO

2005-2006

Proyectos Comerciales	No. Soluciones	Inversiones por Proyecto	Inversiones por Módulo
		2006	2006
CFP Capuchina	65	14.028.253	215.819
CC Veracruz	129	94.609.029	733.403
Centro Libro Siglo XXI	64	12.966.280	202.598
CFP Venecia	65	13.144.527	202.223
CFP Colsubsidio	135	66.552.414	492.981
CFP Fontibón	97	99.572.633	1.026.522
Galería Plaza CC	30	83.532.239	2.784.408
CFP Plaza España	436	138.010.605	316.538
CFP Cachivache	65	15.092.469	232.192
CC Restrepo	465	41.148.946	88.492
CED Centenario	249	107.355.840	431.148
CC Caravana	340	27.236.636	80.108
CFP Libro Av. 1 Mayo	93	17.332.050	186.366
TOTAL	2.233	730.581.921	327.175

Fuente: Ejecución Plan de Acción – Metas por Programa – Inversión 2006 e Informe de Auditoría 2005 y papeles de trabajo del Grupo Auditor.

Al observar el cuadro anterior, cabe resaltar que existen grandes disparidades en las inversiones ejecutadas por la entidad, toda vez que como resultado del análisis de los montos invertidos en la obra, el promedio de inversión por módulo en el Centro Comercial Galerías Plaza es de \$2.784.408, muy por encima del promedio general para la muestra de 13 proyectos comerciales seleccionada que se calculó en \$327.175, y mucho más si se compara con el promedio invertido en el Caseta Feria Popular Libro Ave 1º de Mayo. Esta circunstancia denota falta de aplicación de los principios Constitucionales de equidad que se origina en la dirección de los gastos sin atender el mayor o menor impacto que pueda generar. En los casos aquí comentados, una inversión considerable de \$83.532.239 para favorecer a sólo 30 módulos de Galerías Plaza Centro Comercial, desconociendo el agravante de que únicamente operan allí cinco (5) módulos.

Lo anterior infringe los principios de control interno contemplados en el literal b) del artículo 2º de la ley 87 de 1993 al no garantizar la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones para facilitar la correcta ejecución de las actividades definidas para el logro de la misión institucional y refleja una inadecuada planeación en el proceso de programación de las obras en los diferentes frentes de trabajo. Así mismo, se produce trasgresión a la Ley 152 de 1994 en su artículo 3o. en el que se estipula que los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades territoriales, en materia de planeación corresponden al de eficiencia, principio para el cual se debe contemplar, para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción, la optimización en el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva. Adicionalmente, en esta misma ley se exige la coherencia, principio que tiene que ver con el hecho de que los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste. Por tanto, no se puede hablar de cumplimiento de lo programado (procesos, actividades, estructura) por parte de quienes están a cargo de la operación.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.3.1.4.- Hallazgo Administrativo. Establecimiento de metas incoherentes y poco realistas.

En el siguiente cuadro relacionado con el cumplimiento de metas durante la vigencia 2006, se observa que el establecimiento de las mismas ha resultado ser poco objetivo si tenemos en cuenta que con un presupuesto determinado no es lógico obtener una cobertura superior a la establecida siempre y cuando el proceso de planeación se haya llevado a cabo de manera congruente con la realidad del problema que se pretende resolver. La técnica de una correcta y adecuada planeación plantea que metas deben ser claras, precisas y realistas, además de que se deben cumplir dentro del horizonte de tiempo del proyecto.

Cuadro No 09
RESULTADOS DE CAPACITACIÓN

ENTIDAD CAPACITADORA	NOMBRE DEL CURSO	N° ESTUDIANTES TERMINARON	COBERTURA TOTAL	TOTAL GASTOS	PER CAPITA	ANÁLISIS DE LA AUDITORÍA		
						\$/ ESTUDIANTES INSCRITOS (INDICADOR FVP)	\$/ ESTUD. TERMINARON. (INDICADOR CONTRALORIA)	DIFERENCIA PORCENTUAL
FUNDAC. CORONA	Construcción	41	62	160.608.933	2.590.467	2.590.467	3.917.291	51,22
FUNDAC. SUPERIOR	Call center, floristería y artes gráficas	30	37	967.200	26.141	26.141	32.240	23,33
SUBTOTAL FUNDACIONES		71	99	161.576.133	436.101	1.632.082	2.275.720	39,44
SENA	Patronaje y confección	54	66	21.186.800	283.273	321.012	392.348	22,22
	Instalaciones Eléctricas	17	27	11.366.400	420.978	420.978	668.612	58,82
	Cuero y marroquinería	29	40	18.944.000	473.600	473.600	653.241	37,93
	Emprendimiento	368	369	34.447.000	140.600	93.352	93.606	0,27
	Estética	9	25	6.630.400	265.216	265.216	736.711	177,78
	Informática	19	33	12.313.600	373.139	373.139	648.084	73,68
	Mantenimiento de computadores	19	23	9.472.000	411.826	411.826	498.526	21,05
	Archivística	20	23	7.104.000	308.870	308.870	355.200	15,00



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ENTIDAD CAPACITADORA	NOMBRE DEL CURSO	N° ESTUDIANTES TERMINARON	COBERTURA TOTAL	TOTAL GASTOS	PER CAPITA	ANÁLISIS DE LA AUDITORÍA		
						\$/ ESTUDIANTES INSCRITOS (INDICADOR FVP)	\$/ ESTUD. TERMINARON. (INDICADOR CONTRALORIA)	DIFERENCIA PORCENTUAL
	Mercadeo y ventas	577	808	447.063.200	497.318	553.296	774.806	40,03
	Operarios de Aseo	22	25	4.060.000	162.400	162.400	184.545	13,64
	Auxiliar Contable		27	3.190.000	118.148	118.148		
	Auxiliar de Recursos Humanos	21	23	3.190.000	138.696	138.696	151.905	9,52
	Cajeros		17	3.190.000	187.647	187.647		
	Logística		25	3.190.000	127.600	127.600		
	Mercadeo en comercializ. alimentos, mercaderistas e impulsadoras		32	3.190.000	99.688	99.688		
	Manipulación alimentos		73	22.268.400	312.331	305.047		
	Seligrafía	16	18	5.461.200	303.400	303.400	341.325	12,50
Subtotal SENA		1171	1654	616.267.000	272.043	372.592	526.274	41,25
Secretaría de Educación	Alfabetización	27	36	2.930.400	325.600	81.400	108.533	33,33
Subtotal Secretaría de Educación		27	36	2.930.400	325.600	81.400	108.533	33,33
TOTAL		1269	1789	780.773.533	344.581	436.430	615.267	40,98
PROMEDIO CALCULADO POR CONTRALORÍA								39,83
METAS Y CUMPLIMIENTOS								
BENEFICIARIOS TOTALES								114,92%
FUNDACIONES								17,75%
SENA								149,70%

Fuente: Registros Fondo de Ventas Populares – Formato SGAL-08 y papeles de trabajo Grupo Auditor.

En el desarrollo del proyecto 7081, el avance de las actividades relacionadas con los cursos dictados mediante convenios con Artesanías de Colombia, Sena, Fundaciones Compartir y Superior, presentado en el cuadro “Análisis de la Formación en Competencias para el Empleo Formal” es presentado de manera ambigua por cuanto los indicadores han sido construidos sobre la base de la totalidad de vendedores inscritos mas no de aquellos que realmente terminaron los cursos, por lo cual el resultado de la gestión aparecen completamente desfasados, a tal punto que los indicadores superan el 100% de cumplimiento de metas, en los casos del SENA con 149.7% y de los beneficiarios totales con el 114.92%.

Así mismo, los costos per capita de la actividad de capacitación está sobreestimados en un promedio de 39.83%, toda vez que la entidad construyó su

indicador sobre la base de los vendedores inscritos mas no de aquellos que culminaron los diferentes programas de capacitación, mostrando niveles de eficiencia superiores a los realmente obtenidos.

Adicionalmente se observa, que no se tienen debidamente registrados los costos inherentes al proyecto y se corrobora el hallazgo administrativo por cuanto la misma entidad informa que: *“Los costos relacionados de apoyo a la movilidad, son proyectados y no corresponden a la ejecución real de los recursos. Esto es, que las clases programadas por curso son un número determinado, el cual marcan el valor máximo a pagar por vendedor, pero durante el desarrollo del curso, los vendedores no asisten a todas las clases dictadas por la entidad capacitadora.*

Dado que el apoyo a la movilidad es una figura donde se le reconoce el costo de oportunidad al vendedor, se paga por clase asistida, por ende, el valor cancelado en realidad es menor.”

Esta circunstancia impide el adecuado monitoreo a la gestión del proyecto por cuanto genera una ilusión de cumplimiento, infringiendo el artículo 2º de la ley 87 de 1993, por cuanto los objetivos del sistema de control interno deben garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional para poder corregir las desviaciones.

Adicionalmente, se infringe el artículo 10 del decreto 205 de 2003, que obliga a las oficinas de Control Interno a verificar que los controles relativos a todas las actividades de la organización estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se caractericen por una mejora continua en concordancia con el desarrollo de la entidad. Así mismo, estas oficinas deben velar por el cumplimiento de las normas, procedimientos, programas, proyectos y metas institucionales recomendar los correctivos pertinentes.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.3.1.5.- Hallazgo Administrativo: Bajos Niveles de Ocupación de Módulos

Algunos proyectos presentan una ocupación real inferior a la reportada por el Fondo, en razón a que varios de los adjudicatarios o arrendatarios no han colmado sus expectativas de reubicación y han regresado a la calle, debido a la incoherencia de la política de manejo de vendedores que han contado con la complacencia las autoridades locales, lo cual denota descoordinación entre las dependencias.

Cuadro No 10

OCUPACIÓN DE PROYECTOS COMERCIALES MÓDULOS ASIGNADOS Y MÓDULOS EFECTIVAMENTE OCUPADOS

Proyectos Comerciales	No. Soluciones	Módulos Reportados Como Ocupados 2006	Módulos Ocupados Según Visita de Auditoría 2006
Rotonda Chapinero	35	30	13



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CC Veracruz	129	105	10
Galería Plaza CC	30	30	5
TOTAL	194	165	28

Fuente: Fondo de Ventas Populares y papeles de trabajo Grupo Auditor

Por lo anterior el Grupo de auditoría considera que no existen controles adecuados para que los vendedores reubicados cumplan con los requisitos exigidos o en su defecto entreguen los módulos para que otras personas que sí los cumplan puedan ser beneficiarios del programa, infringiendo la Ley 87 de 1993 en su artículo 2º, por cuanto no se está garantizando la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional, ni se están aplicando medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones presentadas en la entidad a la vez que el sistema de control Interno carece de los mecanismos suficientes de verificación y evaluación.

Adicionalmente, se produce trasgresión a la Ley 152 DE 1994 en el tema planeación por cuanto resulta muy bajo el nivel de eficiencia de la entidad, ya que para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se debe optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos.

En el caso del Centro Comercial y Cultural Veracruz en el que sólo se encontraron ocupados 10 módulos en la fecha de la visita; se conoció que varios de los vendedores reubicados también han sido beneficiados con la reubicación temporal del parque Santander.

Como puede observarse, al igual que en 2005, dentro los mismos beneficiarios se incluyen algunos que han sido partícipes de otros beneficios otorgados como son la reubicación permanente y la capacitación. Así las cosas, la política de reubicación temporal riñe con la de ubicación permanente y hace que finalmente las inversiones en inmuebles resulte altamente onerosa para la Administración Distrital, comparada con el bajo impacto social representado en los pocos vendedores exitosamente reubicados en proyectos comerciales que alcanzan a ser realmente exitosos, es decir, auto sostenibles y por lo mismo económicamente viables.

Estas condiciones en que se ejecuta la política pública de reubicación impide enfocar las inversiones hacia otros grupos de población afectados desde la perspectiva del desempleo y la informalidad, situación que radica en el hecho de no existir procedimientos claramente establecidos para el cumplimiento de la misión institucional, como tampoco estrategias claras, coherentes y objetivas para la organización de las ferias temporales, lo que incide finalmente en que los beneficiarios de programas de reubicación permanente puedan participar casi que simultáneamente en ferias temporales, generando desinterés por la reubicación permanente.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.



3.3.1.6.- Hallazgo Administrativo. Bajos resultados reflejados en los indicadores de gestión

Cuadro No. 11
ANÁLISIS DE RESULTADOS INDICADORES DE GESTIÓN

CODIGO	INDICADOR	FORMULA DEL INDICADOR	NUMERADOR	DENOMINADOR	CUMPLIMIENTO
SGAL-14	Grupos Asociativos con Plan de Negocio	Nº grupos asoc. presentaron Plan <u>Negocio a Fondo Emprender</u> Nº de grupos asociativos	25,00	112,00	22,32%
SGAL-15	Formación de Empresas	Número de Empresas legalmente <u>constituidas</u> Número de Grupos Asociativos	11,00	105,00	10,48%
SGAL-16	Recursos asignados a planes de negocio	Recursos asignados a planes de <u>negocio en convocatoria</u> Total de recursos disponibles en convocatoria	-	900.000.	0,00%
SGAL-17	Nivel de éxito de los Proyectos Productivos Integrales formulados	Nº. de planes de negocios en <u>ejecución</u> Nº. de planes presentados	-	32,00	0,00%
SGAL-18	Solicitudes de Crédito presentadas	Nº de solicitudes de crédito presentadas a las entidades financieras con acompañamiento <u>del FVP</u> Nº de solicitudes de crédito programadas en la meta del Plan de desarrollo	176,00	4.550,00	3,87%
SGAL-19	Solicitudes de Crédito aprobadas	.Nº de solicitudes de crédito <u>aprobadas</u> .Nº de solicitudes de crédito presentadas.	77,00	176,00	43,75%
SGAL-20	Monto promedio de Crédito aprobado	Monto total de recursos aprobados <u>en crédito para proyectos productivos</u> Número de créditos aprobados	54.750.000	77,00	711.038

Fuente: Fondo de Ventas Populares y papeles de trabajo Grupo Auditor

De acuerdo con los resultados arrojados por la gestión adelantada para beneficiar a grupos asociativos (indicador código SGAL-14), se observa que sólo el 22.3% de 112 grupos asociativos presentaron planes de negocio al Fondo Emprender, considerándose un deficiente resultado, si se tiene en cuenta que mediante el convenio de adhesión No. 56 al convenio interadministrativo No. 193048 suscrito entre el SENA, FONADE y FVP, cuyo objeto obedece básicamente al financiamiento de proyectos presentados por vendedores informales, por un valor aportado por el F.V.P. en la suma de \$750.millones.

Dados los pobres resultados obtenidos en el cumplimiento de esta meta, este ente de control considera que los recursos pudieron haber sido entregados al Fondo Emprender en la medida que se fueran haciendo viables los proyectos, así mismo se produjera el desembolso de los recursos, de tal manera que al verificarse el poco interés de los potenciales beneficiarios, pudiera ser cambiada la inversión hacia actividades más productivas y de mayor impacto social.

De otra parte, al observar el resultado arrojado por el indicador construido por la entidad, para determinar los logros obtenidos en la gestión adelantada para la formación de empresas (indicador código SGAL-15), se observa que sólo el 10.5%, es decir únicamente 11 de los 105 grupos asociativos registrados en el IPES fueron apoyados para constituirse legalmente como empresa.

Así mismo, el índice arrojado por el indicador SGAL-17 es 0%, al no existir al cierre de la vigencia ningún plan de negocio en ejecución de los 32 presentados a la entidad.

Las anteriores circunstancias se han originado por el bajo nivel de compromiso en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el FVP, contempladas en la cláusula segunda de la adhesión al convenio arriba mencionado, lo que implica un negativo impacto social, teniendo en cuenta el gran número de vendedores que conforman la población objetivo, y la problemática que vive la ciudad por la invasión del espacio público por parte de los vendedores ambulantes.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.3.2. Evaluación Balance Social.

El crecimiento desmedido de los vendedores ambulantes en la ciudad de Bogotá en los últimos años es el reflejo de toda la problemática económico social que vive el país, se conoce de la presencia de personas de la tercera edad, de niños, de madres cabeza de familia de desplazados por la violencia los cuales buscan refugio y protección del Estado y posibles oportunidades de empleo para su subsistencia diaria.

Además se ve también aquellos que a pesar de contar con un mayor nivel educativo no encuentran oportunidad de vincularse a la fuerza laboral del país.

Miles de colombianos que no logran obtener ocupación, o para los cuales el salario mínimo equivale a una condena al hambre, encuentran asidero temporal o permanente en las ventas ambulantes, una labor riesgosa, inestable y esclavizante. En estos casos es evidente la obligación del estado de brindar protección a esos grupos sociales

Sin embargo el gobierno muestra estadísticas positivas sobre la disminución del desempleo, por considerar trabajador independiente a aquel comerciante callejero o (vendedor ambulante) que genera sus propios y precarios ingresos, y que por sus condiciones de pobreza o marginalidad en la que se desenvuelve se ven obligados a realizar acciones de rebusque.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Según el informe del IPES, “en Bogotá la recesión económica –pese al aumento de la Tasa de Ocupación de estos años- incrementó los niveles de desempleo hasta alcanzar niveles del (16.2%) y subempleo (36.1 %) en el 2002, o 37% en el 2.006 (ver cuadro #1).

Cuadro 12.
Bogotá. Proporción de informalidad e indicadores laborales

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa de desempleo	17,3	16,2	14,7	13,8	11,9	11,0
Tasa de subempleo	32,0	36,1	33,4	34,5	35,1	37,
Tasa de informalidad	54,6	55,4	54,9	51,4	52,8	54,6

Fuente: DANE, Encuestas Continua de Hogares.

Como puede observarse, a partir del año 2003 ha descendido lentamente durante los últimos años la tasa de desempleo hasta situarse en el 11% en el 2006. Sin embargo, una buena parte de los desempleados fueron absorbidos por el sector informal; como lo prueba el aumento de las tasas del subempleo, que pasó del 32% en el 2001 al 37% en el 2006 y las tasas de informalidad que inician, fluctúan y cierran el período analizado con tasas del 54,6 %.

De acuerdo con el DANE¹¹, la población total ocupada ascendió a 3.212.000, personas en el año 2006, de las cuales el 45,4% (1.458.248 trabajadores) se hallan vinculados al sector formal de la economía, el 54,6% restante (1.753.752) corresponde a lo que se denomina sector informal de la economía; la tasa de desempleo fue del 11,0% (397.000) y la tasa de subempleo de 37% (1.335.330)”.

Cuadro N° 13

Bogotá: Estadísticas del Mercado laboral

(En miles)

Concepto	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2006
% población en edad de trabajar	77,2	77,4	77,7	78,0	78,2	78,5
Tasa global de participación	66,4	65,7	67,8	64,5	66,1	62,6
Tasa de ocupación	54,9	55,0	57,8	55,7	58,2	55,7
Tasa de desempleo	17,3	16,2	14,7	13,8	11,9	11,0
T.D. Abierto	16,1	14,7	13,7	12,6	10,9	10,2
T.D. Oculto	1,2	1,5	1,0	1,1	1,0	0,8
Población total	6.598	6.741	6.898	7.059	7.209	7.345
Población en edad de trabajar	5.091	5.221	5.359	5.503	5.641	5.764
Población económicamente activa	3.379	3.428	3.634	3.551	3.728	3.609
Ocupados	2.793	2.871	3.099	3.063	3.285	3.212
Desocupados	586	557	535	489	443	397
Abiertos	544	505	497	449	407	369
Ocultos	41	52	38	40	36	28
Inactivos	1.713	1.793	1.725	1.952	1.913	2.154

Fuente: Datos aportados por Alberto Castañeda, asesor económico del Fondo de Ventas Populares.

El cuadro muestra que en el año 2006 el 54,6% de los empleos de la ciudad (1.753.752 trabajadores) son realizados bajo estas condiciones de informalidad. La informalidad se entiende como una modalidad de empleo por cuenta propia, donde la falta de garantías básicas de protección y bienestar de la población trabajadora, y los bajos ingresos de subsistencia, constituyen la norma predominante. De tal manera, que el empleo informal constituye una de las fuentes de la pobreza y la desigualdad socioeconómica de las regiones en desarrollo y de ciudades como Bogotá”.

Es de señalar como lo ha manifestado la Contraloría de Bogotá en informes anteriores que la problemática aquí tratada es de tal magnitud que requiere de una política pública más amplia que permita el concurso y apoyo no sólo del Distrito – FVP hoy IPES, sino que también vinculen al Gobierno Nacional, Departamental y a la empresa privada, siendo estas últimas las que se benefician con la venta de sus productos a través de este sector vulnerable y desamparado, en forma más decidida y participativa, para evitar que el problema desborde la capacidad de gestión del Gobierno Distrital.

3.3.2.1. Diagnóstico

El F.V.P. hoy IPES, ha realizado estudios económicos sobre el problema social latente en la ciudad capital, estimando que actualmente hay un número aproximado de 90 mil personas ejerciendo su actividad laboral en el espacio Público (cuadro No 15), los cuales se vuelven una alternativa propia al problema del desempleo cumpliendo la función social de ofrecer bienes y servicios sin ningún tipo de garantías de seguridad social.

Cuadro 14.

Estimación de vendedores (de bienes y servicios) informales.

Ocupación	No casos	Porcentaje
Artistas (pintores, músicos, caricaturistas)	1,096	1.2
Vendedores mercancías y servicios	79,290	87.8
Mecánicos	1,886	2.1
Recicladores	8,072	8.9
Total	90,344	100.00

Fuente. Cálculos del FVP a partir de la Encuesta Calidad de Vida 2003. DANE-DAPD

3.3.2.2. Población que demanda Bienes y/o Servicios.

Los registros con que cuenta el F.V.P., realizados mediante una ficha socioeconómica aplicada hasta la fecha a aproximadamente a 36.544 vendedores así:

Cuadro No 15

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LA POBLACIÓN DE VENDEDORES INFORMALES REGISTRADOS EN EL FVP

Población	% Participación	Nivel Escolar	% Participación
Vendedores Inscritos F.V.P.	36.54	Analfabetas	8
Hombres	52	Estudios Primarios	43
Mujeres	48	Estudios Secundarios	26
Edad Promedio	43.5	Universitaria incompleta	11.7



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Población	% Participación	Nivel Escolar	% Participación
Jefes de hogar	71	Estudios Técnica	1
Promedio personas a cargo	4	Actualmente estudia	4
Viviendo en arriendo	74		
Con vivienda propia	22.8		
La está pagando	7		

Fuente: Base de Datos de los vendedores informales inscritos en la Casa del Vendedor

Este grupo poblacional de vendedores informales registrados en la base del Fondo de Ventas Populares, ha sido identificado territorialmente por localidades, tal como se relaciona en el siguiente cuadro:

Cuadro No 16

VENEDORES INSCRITOS SEGÚN LOCALIDAD

NÚMERO DE VENEDORES INSCRITOS POR LOCALIDAD COMERCIAL		
N° LOC.	LOCALIDAD COMERCIAL	N° DE VENEDORES
0	NO DEFINIDA	4.290
1	USAQUÉN	410
2	CHAPINERO	2.344
3	SANTA FE	9.729
4	SAN CRISTOBAL	2.371
5	USME	952
6	TUNJUELITO	648
7	BOSA	1.274
8	KENNEDY	2.044
9	FONTIBON	782
10	ENGATIVÁ	765
11	SUBA	1.334
12	BARRIOS UNIDOS	460
13	TEUSAQUILLO	906
14	MARTIRES	2.386
15	ANTONIO NARIÑO	1.381
16	PUENTE ARANDA	888
17	CANDELARIA	1.479
18	RAFAEL URIBE URIBE	598
19	CIUDAD BOLIVAR	1.502
20	SUMAPAZ	1
TOTAL VENEDORES		36.544

Fuente: Base de datos FVP.

Del total de aproximadamente 90.000 usuarios (*cifra tentativa*), que ocupan el espacio público para desarrollar su actividad laboral en la capital, según las cifras del IPES, solamente se han registrado 36.544 usuarios, como lo indica el cuadro anterior, equivalente al 40.6%.

De los 36.544 usuarios registrados, se han beneficiado a 31 de diciembre de 2006, 18.468, equivalente al 50.5%, a través de programas como (Acceso a Proyectos Productivos, Empleabilidad, Fortalecimiento Organizaciones y Relación Comercial). Lo anterior demuestra que del total de (90.000) usuarios aprox.), solamente se ha beneficiado el 20.52%, cifra que se considera relativamente baja para las inversiones que el Distrito ha realizado en este sector, demostrando una gestión ineficiente.

Adicionalmente, la administración manifiesta que varios de los usuarios son beneficiarios en varios programas, sobredimensionando el número de atendidos, elevando el valor invertido por persona, con lo cual se disminuye el nivel de cobertura, al dejar gran parte de la población sin atender. De esta forma, la entidad actúa en contravía del principio constitucional de Equidad,

Lo anterior se ve reflejado en los indicadores de gestión que arrojan resultados incongruentes con las metas que la entidad se ha propuesto alcanzar.

3.3.2.3. Gestión Social del problema identificado

Las actividades desarrolladas por los vendedores informales obedecen básicamente al suministro de bienes y servicios derivados del contrabando, piratería, dineros ilegales, repercutiendo negativamente en la economía formal y en el erario público, toda vez que estos bienes no pagan ningún tipo de contribución al estado, afectando además la seguridad ciudadana, la movilidad, el entorno urbano, ambiental y la inversión privada.

A través del proyectos Nos 7081 *“Fomento a la organización formalización y o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios”*, con una apropiación presupuestal para la vigencia de 2006 de \$17.652.7 millones, la entidad desarrolló cuatro metas así:

- Acceso y Apoyo a Proyectos Productivos Integrales: Alternativas productivas y de fortalecimiento de la capacidad empresarial de los vendedores informales, con el propósito de que éstos mejoraran sus ingresos familiares, a través de capacitación en temas específicos como (floristería, motores diesel, construcción, electricidad, mecánica, emprendimiento, cooperativismo etc., a través de empresas privadas como Fundación Corona, F. Superior, F. Mujer Familia y Trabajo, Fondo de desarrollo Local de Mártires etc. En este componente se han beneficiado 1.152 usuarios con una deserción de tan solo el 11%.

Acompañamiento y Acceso a recursos Financieros, con tres tipos de acciones como: micro créditos, capital semilla e incentivos de capital de trabajo, para 176 usuarios de las diferentes localidades de la ciudad. Adicionalmente se estableció un incentivo (Bono de Éxito), beneficiándose en el 2006, 1674 vendedores integrados en 167 proyectos asociativos, con bonos promedio de \$693.025 por persona para un total de \$1.160.12 millones. De la misma manera el Fondo de Ventas se ha adelantado un trabajo con los cabildos indígenas denominado "*Jornada de recuperación de la memoria ancestral y fortalecimiento institucional de la asociación de cabildos indígenas de Bogota*", a través de talleres a más de 1000 indígenas de Localidades de Bosa, Suba, Usme y Negativa. Esta actividad se ha financiado con \$450 millones a través del convenio No 041 suscrito entre la Secretaría de Gobierno y el PNUD.

- Empleabilidad: A través del SENA, se realizaron cursos de capacitación para 1.554 vendedores, en cursos de patronaje, confección, instalaciones eléctricas, cuero y marroquinería, emprendimiento, estética, informática, mantenimiento de computadores, archivista y mercadeo, ventas, auxiliar contable, de recursos humanos, cajeros, mercaderistas y manipulación de alimentos.
- Fortalecimiento a Organizaciones: Se atendieron y asesoraron y capacitaron a 74 asociaciones, hasta la prestación de su plan de negocios al Fondo Emprender.
- Espacio Público y Relocalización Comercial: Se realizó acompañamiento con gastos recurrentes y trabajo social a 907 vendedores

Mediante el proyecto No 394 Apoyo a las Localidades para la Formalización y/o Relocalización de los Vendedores Ambulantes.

- A través el programa Gestión y Apoyo a las acciones de inclusión económica y social, en el año 2006, se beneficiaron 1.191 usuarios informales, los cuales iniciaron su proceso de formalización con los diferentes programas por la coordinación del F.V.P.

Dentro de los indicadores presentados por la entidad aparece el de Relocalización Comercial Permanente de vendedores Informales. Este indicador refleja que en el año 2006 el cumplimiento de la metas estuvo en el orden de 60.5%, a pesar de ser una cifra aceptable, se observa que el Mercado de Artesanías que se realiza sobre el Eje Ambiental es el que tiene mayor participación (470) usuarios, sin embargo este mercado es temporal solo se utiliza los días domingo, lo que significa que entre semana estos vendedores utilizan las calles invadiendo el espacio público para realizar su actividad comercial, lo cual no permite solucionar el problema.

$SGAL -01 = 907/1500 * 100 = 60.5\%$

Si se observa en el resto de ubicaciones comerciales evaluadas por el Indicador, se detecta que en 10 de los 13 espacios de de relocalización, el promedio de ocupación está en el orden de los 5.6% promedio, lo cual muestra que la mayoría de los proyectos no satisfacen las expectativas de los usuarios (vendedores informales reubicados).

En el indicador No de soluciones de reubicación asignadas, arrendadas o vendidas / No de módulos dispuestos para la reubicación de vendedores informales

$$3.752/4.643 = 81\%$$

Es posible que con los documentos que reposan en la Entidad el resultado de este indicador refleje un cumplimiento del 81%, en la realidad no es cierto, toda vez que varios de los centros comerciales se encuentran desocupados, generándose un costo beneficio negativo par la entidad y mejor aun para la ciudad, lo cual demuestra que los proyectos no llenas las expectativas de vendedores ambulante.

3.3.2.4. Evaluación a la Participación Ciudadana.

Dada la vulnerabilidad existente en la población objeto (vendedores Informales), el F.V.P. para mantener un acercamiento o contacto permanente con los vendedores informales de los diferentes Sectores de la ciudad, contrata los Gestores Locales para identificar los actores principales, el contexto y la dinámica social, el contacto permanente con los líderes comunitarios reconocidos, realizar reuniones de acompañamiento, concienciar al vendedor sobre la asistencia a los programas de capacitación ofrecidos por el F.V.P.

Con el fin de dar información sobre todos los servicios que se encuentran a disposición de los vendedores informales y escuchar los comentarios y sugerencias, se realizaron una serie de actividades durante el 2006, a través de mesas de concertación en igual número de localidades y mesas de trabajo en los comités locales.

Además de la actividades anteriores, el FVP para interactuar con la ciudadanía utiliza otras estrategias como son: reuniones de grupo, correspondencia, encuentros locales, divulgación en medios de comunicación y por medio del proyecto de la Alcaldía Mayor Servimos al Ciudadano.

3.4. EVALUACION A LOS ESTADOS CONTABLES.

3.4.1. Efectivo.

Su saldo por valor de \$5.653.5 millones lo integran caja por \$4.0 millones y Bancos y Corporaciones por \$5.649.5 millones, se verificaron las conciliaciones a

31 de diciembre de 2006 y no se presentan diferencias con los valores registrados en el balance.

3.4.2. Deudores.

Presenta un saldo de \$636 millones que comprende las subcuentas de: Venta de bienes por \$18.2 millones, Préstamos concedidos con \$17.7 millones, Avances y anticipos entregados por \$336.5 millones, Depósitos entregados \$15 millones, Otros deudores \$424.5 con su respectiva provisión la cual fue verificada según la cartera por edades encontrándose consistente.

3.4.3. Propiedad planta y equipo.

Es la cuenta más representativa del Activo con una participación del 69,92% por valor de \$14.756.2 millones que refleja incremento debido a la reclasificación de inventarios a propiedad planta y equipo y una disminución por bienes sobre los cuales se desconoce su titularidad y están en uso de los vendedores, bienes que se clasificaron en cuentas de orden. Verificados los ajustes y reclasificaciones se estableció su conformidad de acuerdo con la resolución FVP-164-06 de diciembre 20 de 2006, por la cual se reclasificaron \$15.962 millones de inventarios a esta cuenta, igualmente se verificaron los valores de las depreciaciones registradas a 31 de diciembre, así como la actualización de los avalúos efectuados por la Universidad Nacional, encontrándose adecuados los registros.

3.4.4. Hallazgo Administrativo Otros Activos

Refleja un saldo negativo contrario a la naturaleza de la cuenta por valor de (\$918.9) millones, por efectos de los avalúos realizados a las construcciones por la Universidad Nacional que arrojó una desvalorización en las edificaciones por (\$1.123.9) millones que al sumarse con los demás componentes de la cuenta arrojó saldo negativo; efectuadas la comparación entre el boletín de almacén y el formato CGN2005-001 se encontraron las siguientes diferencias:

CUADRO No.17
COMPARATIVO ENTRE FORMATO CGN2005-001 Y BOLETIN DE ALMACÉN

CODIGO Y CUENTA	BOLETIN ALMACÉN	FORMATO CGN2005	Miles de pesos
			DIFERENCIA
1900- Otros activos	\$172.141	(\$918.925)	\$1.091.066

En el cuadro se muestra que el boletín de Almacén no registró desvalorizaciones por valor de (\$918.925) mil pesos y que la conciliación presentada al cierre contable y que fue efectuada manualmente, no es consistente por cuanto no se revisaron todas las diferencias entre Contabilidad y Almacén, incumpliendo con el objetivo 1.2.5.5 del Plan General de Contabilidad Pública referente a que la información contable pública debe ser Verificable *“Debe ser susceptible de*

comprobaciones y conciliaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas, que acrediten y confirmen su procedencia y magnitud, observando siempre la aplicación estricta de las normas existentes para el registro de los hechos o actividades públicas”, generando incertidumbre en la cuenta del balance.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.4.5. Hallazgo Administrativo Cuentas por Pagar

Refleja un saldo de \$749 millones que equivale al 89.15% del pasivo, verificando el saldo se observa que persiste una cifra sin depurar por valor de \$3.6 millones, no se ha efectuado la acción de mejoramiento por la antigüedad de este saldo que corresponde a 1.996, incumpliendo con la Ley 716 de 2001 mientras estuvo vigente, así como con el literal i) del numeral 1.3.3 “*Depuración de saldos antiguos*” y el 1.1.3.5 “*Es indispensable que las entidades adelanten procesos de depuración de los diferentes rubros contables del catálogo general de cuentas que presenten saldos no razonables e inconsistentes y que afecten la situación financiera y los resultados de la actividad, como consecuencia, entre otras, de las siguientes situaciones: inexistencia de comprobantes de Contabilidad o de sus documentos soporte*” del Plan General de Contabilidad Pública. Con lo anterior, se están mostrando cifras que no representan derechos ni obligaciones en el balance a 31 de diciembre de 2006 y genera incertidumbre en el valor final de la cuenta.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.4.6. Gastos

El saldo de esta cuenta refleja un valor de \$15.472.3 millones los cuales fueron selectivamente verificados y cruzados con el Balance, el Estado de actividad financiera económica y social y los comprobantes de Contabilidad, encontrándose adecuado el valor registrado.

3.4.7. Ingresos

La entidad obtuvo unos ingresos durante la vigencia por valor de \$18.411 millones por concepto de ingresos fiscales transferencias y operaciones institucionales, los cuales fueron verificados con los datos del presupuesto encontrándose adecuadas las cifras del estado de actividad financiera económica y social.

3.4.8. Patrimonio

El saldo de \$20.262 millones tuvo una disminución por desvalorizaciones de algunas edificaciones por valor de \$1.123 millones y a su vez se vio incrementado por \$1.138 millones por valorizaciones de terrenos por los avalúos efectuados por

la entidad, al verificar los registros contables y los resultados de los mismos no se encontraron observaciones.

3.4.9. Saneamiento Contable

Aunque ya no está en vigencia el saneamiento contable, vale la pena anotar que en general se cumplió con los procedimientos establecidos por La Ley 716 de 2001 y la resolución 041 de 2004, siendo saneada la cifra de \$2.211.360.67 correspondiente al 3/1000, cifra que fue llevada a gastos de periodos anteriores, también fueron saneadas las cuentas de deudores, propiedad planta y equipo y responsabilidades, previa consecución de soportes y elaboración de conceptos jurídicos donde fue necesario.

Es de anotar que quedan pendientes por depurar algunos bienes inmuebles pendientes de legalizar, hasta tanto la oficina jurídica emita el pronunciamiento al respecto, igualmente debe depurarse el valor de \$3.6 millones que está pendiente por depurar y viene desde el Plan de Mejoramiento del 2004 sin que se hayan efectuado las acciones pertinentes, es de anotar que esta observación se está efectuando en Cuentas por pagar como hallazgo administrativo.

3.4.10. Informe de Control Interno Contable - *Ambiente de Control*

Acuerdos, compromisos y protocolos éticos

En el área contable se aplican los principios y valores y de conformidad con las orientaciones de la alta dirección, se aplican mecanismos de autocontrol verificando los documentos que llegan al área para sus respectivos registros.

Direccionamiento estratégico - Modelo de operación por procesos

La interacción entre las dependencias no es eficiente por cuanto se presentan inconsistencias en las conciliaciones entre áreas por falta de sistemas interactivos de información, tal es el caso del área de almacén que no cuenta con sistemas de información debiendo llevar sus registros en Excel, generando riesgo en la información y dificultando el proceso de conciliación con le área contable.

Administración del riesgo

Manejo de riesgos

El área contable tiene plenamente identificados los riesgos que presenta la información, por tal razón se consulta con la oficina jurídica los conceptos necesarios para ajustar las cuentas cuando es necesario; aunque a diciembre 31 de 2006 los Sistemas de información no eran eficientes, a partir del 1º de enero de

2007 se está implementando un nuevo sistema de información que integre las diferentes áreas de la entidad.

Control de Gestión

Procedimientos

En la dependencia de Contabilidad existen procedimientos para la recepción, revisión y registro de los documentos soportes de las transacciones contables, los cuales maneja y actualiza la Oficina de Planeación, se verificaron los existentes en la página Web de la entidad.

Controles.

La información y el manejo de los archivos en la parte contable están a cargo de la Oficina de Contabilidad y es controlada por la Oficina Corporativa y se efectúan procesos de conciliación entre áreas, presentándose observaciones en algunas de ellas tal como se ha planteado a lo largo de este informe.

Manuales de procedimientos:

Los manuales de procedimientos no se encuentran actualizados.

Información

Información secundaria

La información que proviene del exterior es recepcionada y registrada, así mismo se efectúan conciliaciones con las entidades que se tiene operaciones, salvo en el caso de los bienes pendientes de legalizar por no contarse con la información adecuada.

Sistemas de Información.

El sistema NOVASOFT es un sistema obsoleto que no integra las diferentes áreas de la entidad y no efectúa el soporte técnico cuando la información lo requiere, generando riesgo en la información que maneja la entidad.

Control de evaluación

Autoevaluación de control

Los controles que se aplican en el área contable, a través de la aplicación de los manuales de procedimientos y los procesos de conciliación entre áreas y posteriormente efectuando las acciones de mejoramiento resultantes de los procesos de auditoría, efectuados por la Contraloría e internamente por la Oficina de Control Interno.

Evaluación Independiente

La entidad no tiene Auditoría interna ni Revisoría fiscal.

Plan de Mejoramiento.

En relación con las acciones de mejoramiento planteadas en el plan suscrito con la Contraloría de Bogotá, todas las observaciones de la vigencia 2005 fueron subsanadas, pero aún persiste una observación de la vigencia 2004 pendiente de resolver, sobre la cual la administración de la entidad debe tomar las acciones pertinentes.

3.4.10.1. Hallazgo Administrativo- Sistema de control interno Contable

Es de anotar que las deficiencias que presentan los sistemas de información, que soportan información contable ponen en alto riesgo el funcionamiento del área contable, los procesos de conciliación son deficientes, dando como resultado que la información no sea confiable ni verificable, persiste una observación pendiente de subsanar de la vigencia 2004.

Lo anterior permite concluir que el sistema de control interno contable no cumple con los principios de la ley 87 de 1993 como tampoco con el principio de eficacia de la administración pública.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.5. EVALUACION A LA CONTRATACION

En cumplimiento de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, modalidad regular fase II, se evaluó en forma selectiva la contratación suscrita por el fondo de ventas populares -FVP hoy instituto para la economía social – IPES durante el 2006, según la relación de contratación suministrada por la administración se suscribieron 373 contratos. El criterio de selección establecido por el equipo auditor para determinar el número de contratos a evaluar, fue el de aquellos que tuvieran un valor superior a \$5.0 millones; obteniéndose una muestra de 63 contratos, los cuales suman \$13.185.92 millones, monto que corresponde al 52.23% del valor total de la contratación.

Cuadro No. 18
RELACIÓN MUESTRA DE CONTRATACIÓN
Millones de pesos (\$)

CLASE DE CONTRATO	No. CONTRATOS SUSCRITOS	VALOR	VALOR MUESTRA	No. CONTRATOS MUESTRA
Contrato de Obra Pública	9	1.098.98	394.17	2



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Contrato de Seguros	1	73.05	73.05	1
Contrato de Suministro	5	438.47	298.34	2
Contratos de Arrendamiento	17	482.38	319.69	5
Contratos de Compraventa	7	465.17	437.57	4
Contratos de Consultoría	7	297.15	271.84	4
Contratos Interadministrativos	9	9.263.45	4.200.00	3
Convenio de Cooperación	9	6.487.87	4.535.00	4
Convenios	3	395.00	300.00	1
Orden de Compra	36	69.68	25.68	5
Orden de Suministros	2	7.40	3.50	1
Otrosí		0.17		
Ordenes de Prestación de Servicios	103	483.57	146.97	14
Contratos de Prestación de Servicios	165	5.686.95	2.180.15	17
TOTAL	373	25.249.27	13.185.92	63

Fuente: relación de contratación entregada por la oficina jurídica – IPES 2007, los valores se han aproximado a millones de pesos.

3.5.1. Hallazgo Administrativo.

Mediante oficio No. 31101-003 del 28 de junio de 2007, se solicitó a la administración los contratos celebrados o que habiéndose celebrado en vigencias anteriores se hubieran ejecutado y/o liquidado durante el 2006, así como se observa en el cuadro anterior, al no ser entregada la información se procedió a solicitar directamente a la oficina asesora jurídica dicha relación, de la cual se seleccionó la muestra; al verificar el número de contratos suscritos con la relación del memorando ésta arroja 334 contratos, mostrando una diferencia de 39.

Se transgrede lo normado en el literal e), f) del Artículo 2º y el literal i) del Artículo 4º de la Ley 87 de 1993.

Para este organismo de Control, se le dificulta realizar el proceso auditor, en cumplimiento de la Constitución Política de Colombia, toda vez que se genera desconfianza en la información suministrada por el sujeto de control.

Con lo anterior se evidencia, inconsistencias en el manejo de la información, por parte de la administración.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento**.

3.5.2. La administración ha venido vinculando personas mediante la modalidad de Contratos de Prestación de Servicios, utilizando en forma reiterada y consecutivamente sin que exista interrupción entre uno y otro contrato, a personas para ejercer funciones administrativas, utilizando la figura establecida en el artículo 11, numeral 2, del Decreto No 2170 de 2002, sin que exista presuntamente cualquier proceso selectivo, e incluso sin hacer estudios de mercado que permitan encontrar personas que con el mismo perfil puedan ofrecer un servicio igual o similar en mejores condiciones económicas.

Estos contratos se vienen celebrando sin tener en cuenta lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en cuanto tal norma establece que; “(...) *Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. (...) y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.*” (Subrayado fuera de texto)

Sobre los requisitos que rigen y deben cumplir estos contratos la Corte Constitucional en Sentencia C – 154 de 1997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara, ha manifestado:

“Por consiguiente, el grado de autonomía que tiene la autoridad administrativa se ve ostensiblemente limitado frente a las reglas del derecho público, en materia de contratación. Así, la decisión de contratar o de no hacerlo no es una opción absolutamente libre sino que depende de las necesidades del servicio; de igual modo, la decisión de con quién se contrata debe corresponder a un proceso de selección objetiva del contratista, en todos los eventos previstos en la ley ; y tampoco pueden comprender el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente, de manera que, la relación jurídica con quien se contrata es totalmente distinta a la que surge de la prestación de servicios derivada de la relación laboral y de los elementos propios del contrato de trabajo. Las estipulaciones sobre el precio, el plazo y las condiciones generales del contrato no pueden pactarse en forma caprichosa ya que deben ajustarse a la naturaleza y finalidad del contrato y a las que resulten más convenientes para la entidad estatal.”

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS- Características. El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido.”

Además se observa que los contratos de prestación de servicios se celebran como se indicó anteriormente sin interrupción tal y como lo manifiesta la Directora del IPES, según Circular No 01, de febrero 02 de 2006 que a la letra dice: **“Debe tenerse especial cuidado al momento de establecer la fecha de inicio de cada contrato, verificando que la fecha de suscripción del acta de inicio sea posterior al último día del plazo del contrato anterior....”**

La alta rotación de contratos de prestación de servicios no garantizan la efectividad en el desarrollo de los proyectos bajo su responsabilidad, toda vez que cuando existan cambios en los contratistas se puede ver afectada la memoria institucional y se rompe la continuidad de los proyectos, afectando la gestión de la entidad y generando mayores costos para la misma.

3.5.3. Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal. – Contrato de obra pública No. 164 de 2006, Mantenimiento Centro Comercial Restrepo localizado en la calle 13 sur entre carreras 19 y 21.

Una vez revisado el Contrato de obra pública No. 164 de 2006, celebrado con la compañía colombiana de construcción Ltda. CODECON LTDA., cuyo objeto fue *“realizar el mantenimiento preventivo y correctivo, así como las reparaciones locativas físicas necesarias en cada uno de los inmuebles donde el fondo de ventas populares desarrolla su actividad y en los proyectos comerciales donde están reubicados los vendedores informales en el distrito”*.

El equipo auditor detectó que se realizaron pagos por concepto de cubierta, cielo raso e impermeabilización, instalaciones sanitarias, hidráulicas y accesorios, mampostería, pañetes y obras complementarias en el Centro Comercial Restrepo por un valor total de **\$51.716.470.00**; en la evaluación realizada al contrato se observó que el primer arreglo se hizo el 05 de julio de 2006, por \$12.049.067, y el segundo arreglo se hizo el 05 de septiembre del mismo año por \$39.667.403.

El Fondo de Ventas Populares, construyó el Centro Comercial Social Restrepo en un lote que no era de su propiedad.

Sin embargo, los módulos se entregaron a los vendedores ambulantes los cuales se encuentran organizados como Asociación de Comerciantes del Centro Comercial Social Restrepo ASOCOMERCIOS, con Nit No 830017702-8, donde se desarrolla una actividad con ánimo de lucro, conformado desde hace 15 años, existiendo la Asamblea de Copropietarios y Consejo de Administración para administrar los recursos obtenidos mediante el pago la respectiva cuota de administración de los copropietarios, el Fondo de Ventas Populares

Posteriormente sin el debido respaldo legal, el F.V.P. realiza reparaciones locativas (obras de mantenimiento), con el contrato mencionado anteriormente en dicho centro comercial, no obstante de haber sido entregado en 1992 a los vendedores beneficiados.

Esta situación anómala se origina en el inapropiado control de los bienes inmuebles que son de propiedad del IPES, como también en una inadecuada programación de los recursos de este proyecto de inversión cuyas consecuencias repercuten desfavorablemente en una menor cobertura en la prestación de los servicios a cargo de la entidad, que de corregirse permitiría aumentar el número de soluciones a una población objetivo cada vez más creciente.

En el numeral: 1.4 ALCANCE DEL OBJETO de los pliegos de condiciones de la licitación FVP N. 01 de 2006 y que hace parte del contrato de Obra No 164, se define: *“prestar los servicios de mantenimiento y reparaciones locativas en los inmuebles del Fondo de Ventas populares y de los que se encuentran bajo su responsabilidad, o llegaren a estarlo...”*

Transgrediendo presuntamente lo dispuesto en el artículo 6º de la ley 610 de 2000.

El inmueble donde se encuentra ubicado el centro comercial, no se encuentra debidamente legalizado y por lo tanto no se explica como elaboraron promesas de compraventa y mejor aún la imposibilidad de la legalización definitiva de la transacción con los vendedores ubicados allí. Además no existe justificación o fundamento de tipo legal que soporte las inversiones realizadas por el F.V.P., hoy IPES que son objeto del presente hallazgo.

No existe un procedimiento debidamente establecido para determinar hasta donde la entidad debe realizar apoyo a los comerciantes ya ubicados funcionando regularmente con su actividad comercial.

Los hechos arriba mencionados generan detrimento patrimonial al Distrito Capital en los términos definidos por el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, por cuanto es manifiesto el carácter antieconómico, ineficiente, inequitativo e inoportuno de la gestión fiscal adelantada por el Fondo de Ventas Populares, puesto que equivale a realizar inversiones en un bien que no le pertenece.

Se realizaron erogaciones presupuestales en la suma de \$51.716.470.00, para el pago de dichas obras, generándose un posible detrimento al patrimonio Distrital en dicha cuantía.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo.

3.5.4. Hallazgo Administrativo contrato No 164 de 2006

Revisado el Contrato de obra No. 164 de 2006, se observó que los soportes de los frentes de trabajo en cada una de las carpetas del contrato (acta de fijación de precios no previstos, acta entrega frente de trabajo, acta de recibo de frente de trabajo), no se encontraron, las solicitudes y/o actividades a ejecutar por cada frente de trabajo realizados, por parte de los participantes (gestores locales, administradores de los inmuebles etc.), para realizar las reparaciones locativas en los diferentes inmuebles de propiedad del fondo.

Además se le solicitó a la administración cual era el procedimiento previo par la determinación de las actividades a ejecutar en cada uno de los frentes de trabajo objeto del contrato, y mediante memorando No. DIR -13320-2007 del 6 de

septiembre de 2007 la entidad responde: “...una vez identificada la necesidad por parte de la entidad, se procede a solicitar la actividad al contratista soportada en los diferentes mecanismos (solicitudes radicadas por los beneficiarios, requerimiento por parte de la secretaria de salud, solicitudes de los gestores locales, actas de reunión, a través de la bitácora que se maneja durante el contrato, y a través del portal de información SIGMA); posteriormente se realiza una visita técnica al proyecto en donde se define cada una de los ítems a desarrollar; una vez aprobadas las especificaciones por parte del interventoría, se procede a iniciar la ejecución del mantenimiento...” Lo que quiere decir, que efectivamente debería reposar en cada uno de los frentes de trabajo realizados los soportes de dichas solicitudes y/o requerimientos, los cuales no fueron encontrados en su totalidad.

Se le preguntó a la administración las razones del porque para algunos frentes de trabajo, no reposan las solicitudes y/o requerimientos, y la administración respondió con el memorando en mención: “en este momento el contrato se encuentra en proceso de liquidación, por tal motivo se está recopilando la información”.

En la cláusula cuarta de la minuta del contrato – forma de pago expresa: “el fondo de ventas cancelará al contratista el valor del contrato, en ocho (8) mensualidades vencidas, de acuerdo con el valor de las actividades realizadas en el mes inmediatamente anterior”. Lo que quiere decir que no era necesario que el contrato se encuentre en liquidación para que cada frente de trabajo tuviera su requerimiento, para dar visto bueno de orden de pago por el interventor del contrato.

Se transgrede lo normado en el literal a) y e) del Artículo 2º y el literal i) del Artículo 4º de la Ley 87 de 1993.

Deficiencias por parte del interventor del contrato No. 166/2006 y del supervisor del contrato de obra No. 164, por cuanto se autorizaron pagos sin las verificaciones previas y soportes documentales correspondientes, incumpliendo lo normado en los artículos 3º, 4º, 14, 26 y 27 de la Ley 80 de 1993 y artículos 2º y 3º de la Ley 87 de 1993.

La contratista que ejerció la Interventoría a la ejecución del mismo, siempre a través de las certificaciones de cumplimiento manifestó haber recibido el servicio a satisfacción y nunca puso en evidencia el incumplimiento de este componente del contrato, así las cosas el interventor no cumplió a cabalidad su función enmarcándose la conducta dentro de lo establecido en el numeral 1 del art. 34 de la Ley 734 de 2002, en la medida que no se cumplieron los fines de la contratación estatal en congruencia con el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento**.

3.5.5. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria.

El contrato de obra No. 164, expresa en los pliegos de condiciones numeral 3.5 *“sistemas información: el contratista debe contar con un aplicativo, donde se lleve el control de los servicios prestados, incluye la órdenes de trabajo, cantidades de obra, pedidos de materiales, manejo de inventarios, programación de mantenimiento, hoja de vida de los inmuebles con sus estadísticas, registros fotográficos en medio digital ...y transporte e informes finales... el oferente deberá relacionar el sistema de información o aplicativo para llevar el seguimiento y control administrativo del contrato”.”*

En visita realizada a la supervisora del contrato, asignada en el área de infraestructura, para verificar el sistema ofrecido por el contratista “aplicativo SIGMA”, se observó deficiencias en su aplicación para poder entrar al software; el computador (antiguo) es lento y el sistema ofrece solamente: solicitud del servicio, seguimiento orden de servicio y personal disponible para emergencias. No se pudo entrar al aplicativo porque el sistema se cayó, se intentó en repetidas ocasiones para verificar el sistema pero fue imposible su funcionamiento.

Se transgrede lo normado en el literal e) del Artículo 2º literal i), 3º del Artículo 4º de la Ley 87 de 1993, lo estipulado en los pliegos de condiciones numeral 3.5 - sistemas de información y en la minuta del contrato – párrafo – obligaciones del supervisor: numeral 1, 9. Incumpliendo lo normado en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, donde establece que será aplicable a que los contratos estatales se regirán por la normas del derecho privado, bajo esta presuntiva sería aplicable el código civil en cuyo artículo 1602 se erige el principio que el contrato es la ley para las partes, y el artículo 871 del Código de Comercio dispone que se debe cumplir de buena fe. Así las cosas, habiéndose estipulado en el pliego de condiciones numeral 3.5, en el momento de la terminación del contrato la administración debe tener un software que le permita ejercer control sobre la ejecución del contrato en si y sobre el cumplimiento de la obligación a cargo del contratista, toda vez que dicho software tenía un peso económico dentro del valor del contrato.

Así las cosas aún en las condiciones previas a la liquidación del contrato y como mecanismo de establecer el estado para efectos de verificar el cumplimiento de las prestaciones mutuas, debe tener también en los términos pactados, por ende se hace necesario aún en las condiciones que la administración exija el cumplimiento absoluto en lo dispuesto en el numeral 1º y 5º y 8º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993, ibídem sopena de incurrir en la omisión que se refiere al numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Deficiencias por parte del interventor del contrato No. 166 y del supervisor del contrato de obra No. 164, por cuanto se autorizó pagos sin las verificaciones previas y soportes documentales correspondientes.

Ineficiencia en el seguimiento al desarrollo de los contratos por parte de la Entidad, a través de los responsables del área.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa

de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo con incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento**.

3.5.6. Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Disciplinaria. Proyecto - Galería Plaza Comercial de Usme.

Con el fin de hacerle seguimiento a las acciones correctivas del plan de mejoramiento de la vigencia 2004, se observó que en el hallazgo No. 4.3.1.1.1: *“mediante invitación pública No 02 de 2002, el FVP inicia proceso para adelantar la construcción de la caseta Feria Popular de Usme. (...), cuyo objeto es “La construcción del proyecto comercial denominado La caseta Feria Popular de Usme.....por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste....”*

La administración se comprometió a: *“1. Definir con la Alcaldía Local la fecha de apertura del proyecto galería plaza comercial de usme, 2. realizar reuniones con los vendedores a fin de definir compromisos y requisitos, 3. realizar visitas domiciliarias a los vendedores, 4. hacer contratos de arrendamiento a los vendedores informales, 5. realizar el mantenimiento y limpieza del proyecto”.*

De las cinco (5) acciones se subsanaron tres (3) y quedaron para hacer seguimiento dos (2): la primera: definir con la Alcaldía Local la fecha de apertura del proyecto galería plaza comercial de Usme y la segunda: hacer contratos de arrendamiento a los vendedores informales.

Mediante la licitación antes mencionada, se suscribió el contrato de obra pública No. 02 de 2003, con el objeto de: *“La construcción del proyecto comercial denominado La caseta Feria Popular de Usme.....por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste....”* dio inició el 4 de junio de 2003 y fue liquidado el 15 de enero de 2004.

En visita administrativa llevada a cabo el día 27 de agosto de 2007, al centro comercial plaza de Usme, para verificar las acciones correctivas emanadas del plan de mejoramiento de la vigencia 2004 y anteriores, donde el Fondo de Ventas Populares, se comprometió a suscribir los contratos de arrendamiento con los vendedores ambulantes, para poner en funcionamiento el centro. Se observó que el centro comercial fue sellado por la Secretaria de Salud, debido a que se presentaron problemas por malos olores que salen de las cajas de aguas negras. Realizada la inspección ocular con el ingeniero civil de la Contraloría, efectivamente, se realizaron obras correspondientes a la reconstrucción de tres (3) cajas de paso de las aguas servidas, y se evidenció cambio de tuberías de aguas negras, correspondientes en su totalidad al interior de la galería plaza comercial Usme. Se le preguntó a la gestora local encargada, de quien había realizado el arreglo y respondió que se había suscrito un contrato de obra para realizar la reconstrucción.

Una vez revisada la carpeta del contrato de obra No. 02 de 2003, se estableció que presentaba póliza de estabilidad de obra No 253504 del 15 de agosto de 2003), se revisó la póliza de estabilidad de la obra, y se observó que tenía vigencia de “ (...) 1.827 días a partir del acta de recibo final de obra”, (Subrayado fuera de texto), y la obra fue recibida el 1 de octubre de 2003, quiere decir, que el F.V.P., hoy IPES, debió haber hecho efectiva la póliza de estabilidad de la obra presentando a la compañía aseguradora la reclamación del siniestro.

La entidad IPES anteriormente, Fondo de Ventas Populares resuelven suscribir el contrato de obra No. 2183 del 10 de agosto de 2007, cuyo objeto fue: “Realizar las obras de mantenimiento correctivo a las cajas de paso que reciben las aguas servidas del proyecto galería plaza comercial Usme, ubicada en la localidad de Usme localidad de Bogotá”, por valor \$8.948.781.36. y fue adicionado por \$3.268.714.00, mediante acta de recibo fina de obra se observó que el valor total ejecutado fue de \$10.808.354.00.

La Gerente de Fondo en la Justificación de la necesidad del servicio” para suscribir el contrato estipula: “...se estima conveniente realizar un proceso de contratación que tenga por objeto contratar el mantenimiento a las cajas de paso...que reciben las aguas servidas del proyecto Galerías Plaza Comercial de Usme...”

En el estudio de conveniencia y oportunidad de la contratación, firmado por el área de infraestructura con visto bueno por la directora general, manifiestan que:

- En el numeral uno (1) “definición de la necesidad que la entidad pretende satisfacer con la contratación”, presentan: “situación actual de la entidad: actualmente el proyecto, galería plaza de Usme, presenta problemas en el correcto desagüe de las aguas negras”, “el costo de dicho mantenimiento son necesarias, ya que esta solicitud ha sido solicitada (...sic) por la Secretaria de Salud debido a los malos olores que salen de las cajas”.

A continuación se relacionan las cantidades ejecutadas de los dos contratos:

Cuadro No. 19
BALANCE GENERAL CANTIDAD TOTAL DE OBRA EJECUTADA- CONTRATO DE OBRA NO. 2183 DEL 10 DE AGOSTO DE 2007.

DESCRIPCIÓN ITEMS
Demolición de placa de contrapiso e=0.10, incluye retiro de e escombros.
corte con disco de pulidora
Piso en concreto de 10 cm. de espesor.
INSTALACIONES SANITARIAS HIDRÁULICAS Y ACCESORIOS
SUM e inst. Unión de 3 y 4 pulg.
excavación para instalación tubería sanitaria
relleno en recebo común
Levantamiento de sanitarios y colocación nuevamente (incluye destaponamiento máximo 50 cm.)
Reconstrucción cajas aguas negra máx. 1,00*1.00 (incluye cañuelas, placa de piso y piñete, no incluye marco y tapa)
sondeo de tubería.

Fuente: carpeta del Contrato No. 2183 de 2007



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
CUADRO NO. 20

ACTA FINAL DE OBRA CONTRATO OBRA PÚBLICA NO. 02 DE 2003

DESCRIPCIÓN ITEMS
Aparatos e instalaciones hidrosanitarias
SUM e inst. tubería sanitaria 4"
Caja de inspección de 40 x 40 cm.
Caja de inspección de 60 x 60 cm.
Caja de inspección de 100 x 100 cm.

Fuente: carpeta del contrato No. 02 de 2003.

De acuerdo al cuadro anterior, se observó que las instalaciones hidráulicas hacen parte integral de la obra que se encontraba bajo el contrato de obra pública No. 02 de 2003, por lo tanto el daño sufrido se ocasionó en la misma, afectando el buen funcionamiento y la finalidad para lo que fue construida, concluyendo que no se veló por la calidad de la obra en su parte hidráulica sanitaria; y se observa deficiencias en los diseños que utilizaron para la construcción.

Se transgrede lo normado en el literal e) del Artículo 2º y el literal i) del Artículo 4º de la Ley 87 de 1993; artículo 25, numeral 19 de la Ley 80, de 1993 y la cláusula décima octava, literal d) Estabilidad y Calidad de la Obra, de la minuta del contrato COP No 02 de 2003.

Deficiencias por parte del interventor del contrato y en la supervisión del contrato de obra No. 164 y del contrato No. 166 de Interventoría., por cuanto se autorizó pagos sin las verificaciones previas y soportes documentales correspondientes, incumpliendo lo normado en los artículos 3º, 4º, 14,25, 26 y 27 de la Ley 80 de 1993 y artículos 2º y 3º de la Ley 87 de 1993.

La funcionaria que ejerció la Interventoría a la ejecución del mismo, siempre a través de las certificaciones de cumplimiento manifestó haber recibido el servicio a satisfacción y nunca puso en evidencia el incumplimiento de este componente del contrato, así las cosas el funcionario interventor no cumplió a cabalidad su función enmarcándose la conducta dentro de lo establecido en el numeral 1 del art. 34 de la Ley 734 de 2002, en la medida que no se cumplieron los fines de la contratación estatal en congruencia con el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, así las cosas, se evidencia un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Se generó un presunto detrimento al Patrimonio Distrital en cuantía de **\$10.808.354.00.**

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento.**

3.5.7. Hallazgo Administrativo Deficiente Planeación - proyecto galería plaza comercial de Usme.

El proyecto inició desde el 2002, la construcción del inmueble se contrató mediante licitación pública No. 02 de diciembre de 2002 y se entregó al Fondo de Ventas Populares el 1 de octubre de 2003.

El inmueble no fue puesto en funcionamiento, por la falta de la licencia de construcción, en el año 2003, mientras se realizaba el proceso contractual el FVP inició trámites para la obtención de la licencia, estos trámites se realizaron con la curaduría urbana No. 3, el trámite de la licencia no se continuo porque la curaduría informó al FVP que el predio presentaba una afectación vial, debido a la ampliación de la avenida caracas, entonces la curaduría archivó el trámite.

Sólo hasta el mes de agosto de 2004, el FVP reinicia contactos con la curaduría No. 3 donde habían sido radicados los documentos para el trámite; en septiembre de 2004, se entrega un registro topográfico con información de que dentro del POT, estaba la ampliación de la avenida caracas, desde la avenida ciudad de Villavicencio hasta la avenida el uval, programada para ejecutarse en el período 2004-2007; hasta el 12 de enero de 2005, el IDU informó que "...dentro del plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia 2004-2005, y en el plan quinquenal de obras del IDU, no se tenía programado la ejecución, debido a la falta de disponibilidad de recursos..". Finalmente, se inició en el mes de febrero de 2005 los nuevos trámites para la adquisición de la licencia, la cual se expidió el 20 de octubre de 2005 y fecha de ejecutoria el 28 de noviembre de 2005.

Revisada la carpeta del proyecto plaza comercial de Usme, en el "formato de seguimiento de reuniones" código F-GD-01 versión 1 reunión 1 de fecha junio 21 de 2007, se encontró un párrafo que expresa: *"la Dra. Gina Duarte, delegada de la Alcaldía Local de Usme manifiesta 1. Que hasta el momento no se tenía conocimiento de la fecha de la apertura o inauguración de la Galería plaza Comercial Usme. 2. a la fecha no se tiene respuesta oficial por parte del IPES del oficio enviado el 16 de junio/2007, ni del derecho de petición enviado por el observatorio frente al tema específico de la Galería Plaza comercial Usme, de igual forma los vendedores presentaron una serie de inquietudes y solicitudes donde la Alcaldía Local, la Personería Local y el IPES lo asumimos como derecho de petición, el cual fue enviado por fax el 15 de junio de 2007 al IPES y a la fecha no se tiene respuesta del mismo..... se cuestiona a la delegada del IPES sobre las razones para dar apertura del proyecto Galería Plaza Comercial Usme, a lo cual ella menciona que es la ley de garantías....lo cual implicaría que el proyecto... se tardaría hasta mediados del mes de diciembre del 2007 para su apertura..... La ley de garantías impide que realice contratos desde el 28 de junio hasta el 28 de octubre de 2007."* (SIC).

A continuación se presentan las actividades realizadas por la administración en la galería plaza comercial Usme durante los años 2004 y 2007.

Cuadro No. 21
ACTIVIDADES REALIZADAS

ACTIVIDADES	FECHA
Oficio enviado a la alcaldía de Usme, con la relación del listado de 68 vendedores.	marzo 4 de 2004
Oficio enviado a la alcaldía de Usme, listado definitivo de los vendedores a reubicar en la caseta feria popular de Usme.	junio de 2004



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Proceso de visitas domiciliarias a cada uno de los vendedores informales	año 2005
el IPES, procedió a convocar a ocho (8) personas que no habían podido hacerles las visitas porque no encontraban el domicilio	marzo de 2006
teniendo en cuenta que el IPES contaba con cupos elaboró volantes a través del cual invitó a los vendedores informales a participar en las inscripciones de asignación de módulos	abril de 2006
Dr. Jorge Morales elabora estudio de mercado de la Galería.	junio de 2006
se realizaron 4 visitas domiciliarias	julio de 2006
a través de mesa de concertación se acordaron parámetros administrativos de la galería plaza comercial Usme.	agosto de 2006
se sortearon 36 módulos	agosto de 2006
Los vendedores manifiestan inconformismos frente al diseño de los módulos, solicitando seguridad para los mismos.	septiembre de 2006
Se realiza contrato de suministro (No.317) para realizar el diseño, la fabricación y la instalación de los paneles de seguridad para los módulos.	diciembre de 2007
Se aprueba los parámetros administrativos del canon de arrendamiento.	enero de 2007
El comité local de vendedores de Usme solicitó el fortalecimiento de los módulos, se procede a realizar adecuaciones correspondientes.	Marzo de 2006
El IPES radica a la personería local de Usme el reglamento interno y manual de convivencia de la galería plaza comercial Usme.	junio de 2007
Puesta en funcionamiento	23 de junio de 2007

Fuente: Oficio DIR-11253 -07

Del cuadro anterior se concluye: Para el año 2004, ya se tenía los vendedores ambulantes a reubicar, en el 2005 se limitan a realizar visitas domiciliarias; en el 2006 de nuevo realizan visitas y volantes para convocar vendedores; llama la atención que solamente hasta junio de 2006 suscriben contrato para que se elaboren estudios de mercado de la galería, teniendo conocimiento la administración que debió haberse realizado desde que comenzó el proyecto; en el año 2006, vuelven a sortear los módulos; hasta junio de 2007, se radica el reglamento interno y manual de convivencia de la galería; se pone en funcionamiento el proyecto de la galería para junio de 2007 y en julio del mismo año la Secretaria de Salud realizó sellamiento al Centro Comercial por salubridad (malos olores que brotan de las cajas de aguas negras).

Se transgrede lo normado de la ley 87 de 1993, art. 2, literal a), b) y c) Artículo 4º, literal b); ley 1150 de 2007 “violación al deber de planeación”

Con las anteriores situaciones se observa una falta de planeación en los proyectos que adelanta el Instituto para la economía social - IPES, al suscribirse proyectos sin contar con la certeza de su ejecución. Igualmente se evidencia falta de gestión de parte de la entidad para solucionar estas deficiencias de tal manera que se minimice el riesgo para los intereses del estado.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento**.

3.5.8. Hallazgo Administrativo: Contratos de arrendamiento módulos vendedores ambulantes (galería plaza comercial Usme).

Analizada y verificada la información entregada por la administración mediante oficio No. DIR -11156-07 de 2007 "*relación beneficiarios galería plaza comercial Usme*", no se pudo establecer el número de contratos suscritos, la fecha de la suscripción de los contratos de arrendamiento, no esta firmada por ningún responsable, ni se establece cuando fue realizada esta relación, además en el oficio SGRS – 154-2007, se encuentra fechado con "*...junio 15 de 2005*" siendo éste del año 2007, lo que indica una inconsistencia en la información que maneja la entidad. Todo lo concerniente a las actas de entrega de módulos que fueron suscritas en junio de 2007, no se pudo establecer una fecha definida de estas actuaciones, se encontraron actas sin la debida firma de los arrendatarios y el formato entregado a los vendedores ambulantes para la aceptación de los módulos asignados, son formatos del año 2007 que presentan enmendaduras en la fecha correspondiente al año, para que queden como elaborados en el 2006.

Revisada las carpetas de los contratos de arrendamiento, para adjudicar los módulos a entregar a los vendedores ambulantes, se observó que la relación de los "*módulos sorteados galería plaza comercial Usme*" (contratos de arrendamiento), facilitado por la administración a la contraloría el día 23 de agosto de 2007, no coinciden con los módulos determinados en las minutas de los contratos de arrendamiento, como tampoco coinciden con la lista encontrada en la carpeta de correspondencia de Usme. Lo que indica que se continúa presentando inconsistencias en la información entregada y elaborada por la oficina jurídica.

Se transgrede lo normado en el literal e), f), b) del Artículo 2º y el literal i) del Artículo 4º de la Ley 87 de 1993

En la relación consolidada de contratos de arrendamiento de módulos para vendedores ambulantes, suministrada por el sujeto de control al equipo auditor, y las minutas de los contratos no coinciden con los números de los módulos adjudicados a los vendedores ambulantes, lo que provoca desorganización por parte de la oficina jurídica, no se puede llevar un control de los módulos adjudicado, se evidencia en la adjudicación la duplicidad de módulos asignados a un mismo vendedor.

No hay unidad de criterio en la presentación de la información a la gestión que desarrolla en el área legal, dando como resultado información no confiable.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento**.

3.5.9. Hallazgo administrativo con incidencia Fiscal y disciplinaria - Licitación pública No. 03 de 2006.

Con la licitación pública No FVP- 03- de 2006, se inició el proceso para el suministro de elementos de papelería, útiles de oficina e insumos de computador, requeridos para el funcionamiento del Fondo de Ventas Populares y el desarrollo de sus proyectos, siendo motivada para declararla desierta mediante Resolución Interna No FVP – G 063- 06, expedida el 1º de Junio de 2006.

Se presentaron 5 proponentes papelería los lagos Ltda., Rapid Cartuchos Ltda., Comercializadora Vinarta Ltda., comercializadora Ferlag Ltda., y Offimónaco Ltda.

1. El jefe de la oficina corporativa envía oficio al jefe de la oficina asesora jurídica el día 10 de mayo DE 2006, informando que los proponentes papelería los lagos Ltda., comercializadora Ferlag Ltda. y Offimónaco Ltda., no cumplieron las exigencias del pliego de condiciones, en lo que tiene que ver con las muestras y/o sus especificaciones exigidas, en los pliegos de condiciones numeral 3.1.1 *“requerimientos técnicos mínimos”*.
2. En la Resolución No. FVP - G 063 - 06 (folio 244 carpeta 1), el comité evaluador técnico expresa: *“...el ítem 29 del formato 2.1 “marcador permanente, desechable, contenido de tinta mayor a 2.5 y menor o igual a 5g, de punta redonda acrílica, para hacer líneas aproximadamente 0.4 mm, por una unidad,. Una vez revisada las muestras aportadas por los respectivos proponentes encontramos que efectivamente no se adecuan a lo establecido en le pliego de condiciones ya que los marcadores aportados son de punta biselada o rectangular. Por lo tanto se declara que no cumple y se rechaza la propuesta”*.

El ítem 28 del formato 2.12 el comité evaluador técnico manifestó: *“marcador seco....de punta redonda o rectangular...revisadas las muestras aportadas por los proponentes se afirma que cumplen con las exigencias del pliego puesto que en este no se exige que la punta de los marcadores sea únicamente redonda sino que se acepta también rectangular”*.

3. En la misma Resolución (página 3), papelería los lagos hace la observación de que el oferente Rapid Cartuchos Ltda., *“La calificación en cuanto a diferencia en su propuesta presentada es CERO quedando inhabilitada.”*

Analizados estos tres (3) punto por el equipo auditor se colige:

De conformidad con el inciso 2º del numeral 15 del artículo 25 de la ley 80 de 1993 y en atención a sentencias reiteradas del consejo de estado los requisitos o documentos no necesarios para la comparación de las propuestas

no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos, bajo el anterior supuesto y habida cuenta que la administración no requirió al oferentes de papelería lagos Ltda., rapid cartuchos Ltda., comercializadora vinarta, comercializadora Ferlag Ltda., y Offimónaco Ltda., la administración pretermitió la evaluación adecuada de dichas propuestas dando origen a su decisión futura de declarar desierta la licitación, lo anterior, teniendo en cuenta que desde el punto de vista económico y en atención a que las calidades de los productos eran homogéneas desestimando lo dispuesto también en el 2170 numeral 3ero del artículo 4 del 2170 de 2002.

Esta auditoria, ha detectado que las condiciones técnicas, las especificaciones técnicas y/o las características específicas de los elementos a adquirir, particularmente en lo atinente a los marcadores permanentes (ítem 29 pliegos de condiciones), y de la perforadora y de la cortadora de papel (que pese a tener en la oferta inicial unas características superiores y menor precio fue elegida en la segunda oferta (OFFIMONACO) a mayor costo y características inferiores (ítem 73 y 74 de los pliegos de condiciones y/o 84 y 87 de la evaluación técnica y económica), y que fuera objeto del rechazo de las ofertas presentadas en la licitación pública No. 03 de 2006, declarada a su vez desierta, debieron ser modificadas para adecuar a la existencia real de las características técnicas de los elementos efectivamente adquiridos a través de la licitación, lo que denota que la administración no realizó adecuadamente los estudios dispuestos en el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80/93, en cuanto que era previsible que los elementos inicialmente requeridos no eran posible de encontrar en el mercado, de otra forma no se explica el cambio sustancial tanto en el no ofrecimiento de este elemento (que la administración elevó a la categoría de causal para declarar que las ofertas no cumplían), como el rechazo mismo de las ofertas y la posterior declaración desierta de la licitación.

Faltó observación en la evaluación de las ofertas de la licitación declarada desierta, toda vez que la evaluación económica no tuvo en cuenta las variables bajas del estudio de mercado, cuyo valor promedio fue el tomado como valor de mercado, sin considerar que dentro de este promedio se encontraban precios que estaban muy por debajo de las propuestas presentadas de manera tal que la valoración como propuestas artificialmente baja debería haber consultado los rangos de precios realizados por la administración para poder establecer los precios de mercado.

Lo expuesto al inicio de la página 6 de la Resolución No. FVP – G063 -06 que declaro desierta la licitación pública no guarda coherencia con lo expuesto en el cuadro que aparece en la pagina 2 del mismo acto administrativo toda vez que el evaluador técnico manifiesta *“Por lo expuesto, el Comité Evaluador considera que no es procedente rechazar o inhabilitar dentro de la evaluación económica la propuesta presentada por Rapid Cartuchos”*, mientras que el avaluador acepta desde el punto



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de vista económico la propuesta de Rapid Cartuchos, en su evaluación económica del último cuadro la desestima, independientemente de la potencial existencia de precios artificialmente bajos, la administración al evaluar el p1 de la propuesta en tratamiento no tuvo en cuenta las variables que se consideraban para establecer el presupuesto oficial, las cuales en algunos casos fueron muy inferiores a la propuesta presentada, factor que determinó el puntaje inferior a 96% que condujo al rechazo de dicha licitación. Se anexa cuadro del estudio económico de las propuestas presentadas por los diferentes oferentes.

Cuadro No. 22
Estudio económico propuestas de papelería licitación pública No. 03 de 2006

Comercializadora vinarta ltda	rapid cartuchos ltda	papeleria los lagos ltda	comercializador a ferlag ltda.	Offimónaco Ltda
68,127,990.00	61.860.722.00	69.195.752	66.701.225.00	69.536.302.00

Fuente: carpeta 3 folios del 6 al 16 evaluación económica.

El posible detrimento se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No 23
DIFERENCIA DEL VALOR

Valor contrato No. 214 de 2006	\$70.006.348,00
valor propuesta económica licitación pública No. 03	61.860.722,00
Diferencia	\$8.145.626,00

En la compra de elementos de papelería, la entidad incurrió en un sobre costo que asciende a la suma de \$8.145.626.00 al legalizar un contrato de compraventa No. 214 por valor de \$ 70.006.348.00 con la firma Offimónaco Ltda., por medio del cual se adquirieron exactamente los mismos elementos, en las mismas cantidades y características que la firma Rapid Cartuchos había ofertado en \$61.860.722.00 como parte del proceso licitatorio No. 03 de 2006 que fue declarado desierto mediante resolución No. FVP - G 003 - 06, no obstante que el comité evaluador de las propuestas, consideró no procedente rechazar la propuesta de Rapid Cartuchos, dentro de la evaluación económica, y de conformidad con el inciso 2do del numeral 15 del artículo 25 de la ley 80 de 1993 y en atención a sentencias reiteradas del consejo de estado los requisitos o documentos no necesarios para la comparación de las propuestas no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos.

A folio 175, (Evaluación Técnica – Cuadro Comparativo), de la carpeta No 4 del contrato con la firma Offimóncao Ltda., se puede observar que esta firma no cumplió con dos de los ítems de la evaluación técnica a saber: “ h) Nombre y firma del funcionario competente que suscribe. – No cumple, “El proponente o Representante Legal en caso de ser persona jurídica, deberá diligenciar y firmar el Formato 3 “**información sobre cumplimiento de contratos anteriores**”, en el cual certificará bajo la gravedad de juramento, que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

toda la información contenida en el mismo es veráz” – No Cumple. Por lo tanto este organismo de control deja constancia expresa sobre lo detectado manifestando la existencia de un presunto hallazgo fiscal con incidencia disciplinaria.

De conformidad con el inciso 2do del numeral 15 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, el 2170 numeral 3ero del artículo 4 del 2170 de 2002, el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80.

Con las anteriores situaciones se observa una falta de planeación en la elaboración de contratos que adelantó el Fondo de Ventas Populares – FVP hoy IPES, al realizar procesos licitatorios sin contar con la certeza de su ejecución. Igualmente se evidencia falta de gestión y de procedimientos en el área jurídica de la entidad para solucionar estas deficiencias de tal manera que se minimice el riesgo para los intereses del estado. Se evidencia falta de procedimientos específicos en lo referente al manejo de licitaciones

Se presenta un posible detrimento patrimonial en cuantía de **\$8.145.626,00**

Cuando se formula la observación en la parte pertinente del criterio se expuso como norma transgredida el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, ello hace alusión a la obligación para la administración de deber hacer unos estudios de mercado que contemplen todos los extremos necesarios para la futura celebración y ejecución del contrato que se llegare a efectuar, por cuanto la norma y el legislador al establecer tal requisito lo hacía sobre la base que la administración cumplía todos los principios que rigen la administración pública como los de la contratación estatal; así las cosas, lo normal es que las licitaciones cumplan eficientemente con su fin.

En el caso que nos ocupa, unos inadecuados e ineficientes estudios de mercado que debieron anteceder la celebración de la licitación, llevaron incorrectamente a que la administración incurriera en dos errores, uno, el primero a que incorporara la adquisición de unos bienes que no se encontraban en el mercado y por ende que ninguno de los proponentes pudiera ofrecer y/o vender, tal yerro, condujo a que la administración incorporara en el pliego de condiciones un hecho difícil de cumplir, conculcando el cumplimiento de lo dispuesto también en los literales a), b), d) y con mayor énfasis lo establecido en el inciso final del numeral 5° del artículo 24 de la Ley de contratación estatal.

Otro, el segundo y como consecuencia del anterior error, condujo a que la administración incorporara como motivo de rechazo de las propuestas y posterior declaración de desierta de la licitación, elevar a la categoría de causal de rechazo e indirectamente a la declaración de desierta de la licitación el hecho que ninguno de los oferentes pudiera dar cumplimiento a lo imposible.

La administración considera que no podía transgredir lo establecido en el pliego, ello sin considerar que lo incorporado en el pliego tenía un horizonte que conducía ineludiblemente a lo que sucedió, a la declaración de desierta de una licitación que a futuro y saneada condujera a la adquisición de unos bienes a unos costos más elevados, circunstancia esta que es la que configura el daño que se endilga.

La administración omitió incorporar la viabilidad de adjudicar parcialmente, lo que de alguna manera hubiera saneado las potenciales fallas en la confección de los antecedentes del proceso licitatorio y en particular de los estudios que debieron preexistirle.

La cadena de inconsistencias antes enunciadas, fue la causa para que se incorporara erróneamente el desconocimiento de los literales del numeral 5° del artículo 24 del estatuto mencionado en congruencia con lo preceptuado en el inciso segundo del numeral 15 del artículo 25 ibídem, tal como se estableció en el capítulo 3. CONDICIONES TÉCNICAS DE LA PROPUESTA. Numeral 3.1.1. REQUERIMIENTOS TÉCNICOS MÍNIMOS. Y que desconoció la imposibilidad material para que los proponentes no dieran cumplimiento a lo establecido en la Licitación Pública No. FVP - 03 de 2006, formato No. 2, PROPUESTA TÉCNICA Y ECONÓMICA. Características estas que debieron adecuarse a las particularidades que en esta misma licitación habían presentado los concursantes pero en un nuevo proceso selectivo a unos precios más altos, sin que mediaran condiciones económicas que incrementaran los precios de las primeras cotizaciones, fenómeno que llevó al traste con la administración de bienes de terceros como es el erario frente a los administradores públicos.

Así las cosas, la administración no puede escudarse en que no existe daño patrimonial, por cuanto, alegando en su favor sus propias culpas, si bien, y este grupo comparte, no podía desconocer los pliegos, no es menos cierto que en su elaboración y antecedentes se cometieron fallas que finalmente condujeron al daño patrimonial que se endilga, por lo tanto el hallazgo se confirma como fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.5.10. Hallazgo Administrativo: Inconsistencias administrativas dentro del cuerpo de la Resolución No FVP-G063-06

Revisada la resolución No. FVP – G 063 – 06, se encontraron inconsistencia en los siguientes párrafos:

1. *“En ejercicio de sus atribuciones legales....y en el pliego de condiciones de la Licitación Pública FVP 004 de 2005”.* Siendo esta licitación la No. 03 de 2006.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2. En el considerando, párrafo siete (7) menciona: “Según consta en el Acta de Cierre de la Licitación Pública No. 03 de 2005, del 3 de mayo de 2006, presentaron propuestas...”, correspondiendo ésta a la licitación pública No. 03 de 2006.
3. Inconsistencias en la transcripción de datos en el cuadro de evaluación el cual fue realizado el grupo de acompañamiento para dicha licitación, (columna de total).

Cuadro No. 24

FACTOR DE CALIFICACIÓN	JURIDICO	TÉCNICO	ECONÓMICO	FINANCIERO	TOTAL
Papelería los lagos Ltda.	cumple	No cumple	977	No cumple	No cumple
Rapid Cartuchos Ltda.	cumple	No cumple	0	No cumple	cumple
Comercializadora Vinarta Ltda.	cumple	cumple	992	cumple	992
Comercializadora Ferlag Ltda.	Se rechaza	No cumple	981	No cumple	No cumple
Offimonaco Ltda.	cumple	No cumple	972	No cumple	No cumple

Fuente: resolución No. FVP –G 063 -06

Para los actos administrativos emanados de la Dirección del F.V.P., no existen procedimientos establecidos para que se genere un auto control a dichas actuaciones que pueden repercutir en situaciones riesgosas para la Entidad y para su Representante Legal. Lo anterior transgrede presuntamente la ley 87 de 1993, art. 2, numerales d), e) y f).

Ausencia de controles y de una política de autocontrol en los procesos y procedimientos.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento**.

3.5.11. Hallazgo administrativo: Inconsistencia en la información – Adendos suscritos, en la licitación pública FVP No. 03 de 2006.

1. Se encontró que en el adendo No. 1 de la licitación pública No. FVP – 03 -2006 no hay relación de la fechas entre los firmantes del adendo y la fecha cuando se hizo el Adendo. (folio 179 - carpeta 1). Este fue suscrito el 11 de abril y los firmantes firman el 20 de abril de 2006.
2. En el adendo No. 3 (folio 210 carpeta 1), se observó en el párrafo “fin del adendo No. 2 de la licitación pública FVP No. 003 de 2006”, una doble numeración y repisado con lápiz, por lo anterior presenta inexactitudes, inconsistencia e inconfiabilidad

en la información. En el adendo No. 4 se observó que la Gerente del FVP no firmó el adendo,

En la convocatoria directa No. 04 de 2006, el adendo No. 1 del 17 de julio de 2006, se observa que no aparece firmado por el Director (e).

Se transgrede la ley 87 de 1993, art. 2, numerales d), e) y f).

Ausencia de controles y de una política de autocontrol en los procesos y procedimientos.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento**.

3.5.12. Hallazgo Administrativo contrato de suministro No. 214 de 2006 con la firma Offimónaco Ltda.

Cuyo objeto es el siguiente: *“suministro de elementos de papelería, útiles de oficina e insumos de computador y de impresión requeridos para el funcionamiento del FVP y el desarrollo de sus proyectos”*. Por valor de \$70.006.348,00 con fecha de iniciación el 7 septiembre de 2006 y con fecha de terminación el 6 de mayo DE 2007, adicionado en plazo el 4 de mayo de 2007 y adicionado en valor el 27 de junio por \$34.633.175.00

En visita realizada a la dependencia del almacén del IPES, se observa una falta de planeación al hacer la compra de elementos de papelería y útiles de oficina en relación con la disposición de un lugar adecuado para su almacenamiento, por cuanto de acuerdo a lo manifestado por la encargada: *“ El tiempo se estaba agotando y no se había entregado los elementos según lo convenido en el contrato, yo no había hecho el último pedido porque no hay espacio para tenerlos en el almacén, sino a medida que se va requiriendo por las áreas de la entidad”* . Se prorrogó el plazo del contrato hasta el 03 de septiembre por no contar con el espacio suficiente para su almacenaje. El 14 de septiembre, vencido el plazo se había dejado de recibir un saldo de \$13.370.747,18 en elementos de oficina y no existe evidencia alguna por parte de la administración sobre el incumplimiento del contrato.

Con esta situación infringe los literales a) y h) del artículo 2º de la ley 87 de 1993, literal 1º, artículo 4º de la Ley 80 de 1993, en lo relacionado con la protección de los recursos, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecte, así como disponer de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional de acuerdo con su naturaleza.

La entidad no cuenta con la infraestructura necesaria y suficiente para el almacén.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento**.

3.5.13. Hallazgo Administrativo: incumplimiento de las funciones del supervisor de los contratos de prestación de servicios.

1. En el contrato de prestación de servicios No. 02 de 2006 celebrado con Adriana Constanza Niño con fecha de suscripción de enero 10 de 2006 y terminación 11 de enero de 2007 por un valor de \$45.000.000.00, se encontró lo siguiente:
 - No se encontró en la carpeta del contrato el oficio mediante el cual se asignó el supervisor.
 - Dentro de las obligaciones del contratista numeral 18 de la minuta del contrato, *“presentar al supervisor del contrato, un informe sobre las actividades realizadas durante la ejecución”*. Verificado el formato *“Presentación de informes de actividades (formato F- G -01)”*, donde el supervisor da el visto bueno para orden de pago, estas actividades son las mismas para todos los meses, y no se precisa el cumplimiento de las obligaciones del contratista, sino que éstas son copia textual de las obligaciones del contrato, pero no existe informes claros donde se evidencien las actividades realizadas.
2. Contrato de Prestación de Servicios No. 091 de 2006, suscrito con SANDRA PATRICIA ROJAS ORTIZ, con el de objeto: *“prestación de servicios profesionales para la coordinación del área de trabajo social, que se dirige a la orientación y accesoria a la población beneficiaria del fondo de ventas populares para su vinculación a la red de servicios sociales del distrito y además que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida de esta población, por valor de \$43.000.000 y una ejecución de 12 meses”*.
 - En el formato único de actividades para el trámite de pago de contratista en el numeral 13 y literal 9, donde establece que el supervisor del contrato debe presentar un informe de gestión mensual sobre las actividades realizadas por el contratista durante la ejecución mensual.
3. Contrato de Prestación de Servicios No. 070 de 2006, suscrito con ALVARO JOSE VILLEGAS TOBON, Objeto: *“prestación de servicios profesionales para la coordinación de las acciones de gestión local del fondo de ventas populares del proyecto fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios”*, por valor de \$45.000.000 y una ejecución de 12 meses.

- En el formato único de actividades para el trámite de pago de contratista en el numeral 13 y literal 9. Presentar al supervisor del contrato, un informe de gestión mensual sobre las actividades realizadas durante la ejecución.
- Se encuentran definidas funciones, pero no se pueden establecer una agenda de casos concretos y situaciones definidas efectuadas por el contratista.
- Se globaliza demasiado en las actividades del contratista.
- No se pudo establecer el informe mensual del contratista
- Al evaluar el contrato no se encontró evidencia de otra propuesta para una selección más transparente y objetiva.

Se transgrede presuntamente lo normado en los artículos 26º y 53 de la Ley 80 de 1993,

No se puede establecer una agenda de actividades del cumplimiento del objeto del contrato durante sus ejecuciones efectuadas por los contratistas, se globalizan demasiado las actividades de los contratistas.

Después de evaluar los argumentos de la entidad y discutido el informe en mesa de trabajo con las directivas de la Entidad, el equipo de auditoría mantiene el hallazgo de tipo administrativo el cual debe ser incluido en el **Plan de Mejoramiento**.

3.5.14. Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal: Investigación Centro Comercial Caseta Feria Popular Galerías Plaza.

Este hallazgo responde en primer lugar a la solicitud de Investigación dirigida a este Ente de Control por la Directora del IPES, dado la importancia del asunto o materia a que ésta hace relación, como quiera que la contratación es el principal instrumento de gestión con que cuenta la Administración y en segundo lugar, a los riesgos asociados al proceso como tal y a las actividades ejecutadas, toda vez que representan un aspecto estratégico para los resultados de la Entidad.

Es oportuno señalar que el Fondo de Ventas Populares hoy Instituto para la Economía Social, celebró el convenio ínter administrativo de cofinanciación N° 1 con el Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo en mayo de 1993, consistente en la compra del inmueble ubicado en la Carrera 27 N° 52- 39 /41/43 por valor de \$190 millones y las adecuaciones del mismo por valor de \$90 millones para la reubicación de 30 comerciantes informales del sector, con recursos aportados por valor de \$79.762.339 por el FDLT y por parte del FVP \$79.762.339 mas \$15 millones para estudio Técnicos y adelantar trámites de licencias y supervisión de los recursos de tal manera que el valor total del convenio para todos los efectos será de \$194.762.339 y para todos los efectos legales y fiscales el término de duración del presente convenio será de un año.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En razón a lo anterior se procedió a celebrar el contrato de consultaría de Estudios de diseños CC 01 de 2003 por valor de \$7.540.000, cuyo objeto es: El contratista se obliga, para con el fondo de ventas populares a la realización de la consultoría de estudios y diseños para el proyecto caseta feria exposición este contempla 8 ítem entre ellos la ejecución del diseño eléctrico, el tramite de la licencia de construcción, el 24 de Noviembre; se perfeccionó el contrato de obra publica COP 02 de 2004, por valor de \$293.335.571 y adicionado en \$31.000.000 y prorrogado en 60 días, cuyo objeto es: Construcción de la caseta feria popular galerías en la carrera 27 N° 52 - 39 41/ 43 con una capacidad de 30 locales para comerciantes informales de la localidad de teusaquillo, el contrato de Interventoría CI 02-2004 por valor \$23.889.112, el cual fue adicionado en \$7.963.038, para un total de \$31.852.150 en 2006, en fin el cuadro detalla los pagos realizados por el Fondo de Ventas Populares para el funcionamiento del centro comercial galerías.

Cuadro No 25
**INVERSION Y GASTOS DEL FONDO DE VENTAS POPULAR ENTRE
2002 - 2006**

	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Descripción						
Compra Inmueble	0.250	144.9				144.9
Otros Convenio CI-FDL - Teusaquillo		49.7				49.7
Avalúos						0.250
Estudios y Proyectos		7.5				7.5
Licencias y Planos			0.765			0.765
Construcción			293.3	31.0		324.3
Interventoría			23.8	7.9		31.8
Publicidad - Divulgación – Publicaciones		0.419				0.475
Adecuaciones			56.3		6.9	6.9
Servicios Públicos		1.4	1.8	4.2	1.8	9.3
Vigilancia		57.6	17.1	43.1	30.6	148.6
Otros Indirectos – Asesores		6.2			1.8	6.2
Total	0.250	268.0	337.0	86.4	39.4	731.2
PARTICIPACION % SOBRE EL TOTAL			295.9			
AVALUO COMERCIAL (Fuente - Estudio Catastro Distrital)						
					0.349	
GASTOS DE MANTENIMIENTO MES					0.175	
Servicios Públicos					0.156	
Energía					0.17	
Acueducto					3.8	
Teléfono						
Vigilancia (24 Horas todos los días)						
Total Mes					4.1	
				76,30 %	3.2	
Participación % Según escrituración				23,70 %	0.995	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

FVP						
Corpofuturo Calle 53					4.1	

Fuente: Instituto para la Economía Social

El siguiente cuadro muestra la participación del Fondo de Ventas Popular y el Fondo de Desarrollo de Teusaquillo y la Corporación Futuro Calle 53.

Cuadro No 26
PARTICIPACION F.V.P. – F.D.L. TEUSAQUILLO

PARTICIPACION			
FONDO DESARROLLO LOCAL	FVP	CORPORACION FUTURO CALLE 53	TOTAL
49.9	95.0	45.0	190.0
49.7	0		49.7
	0.250		0.250
	7.5		7.5
	0.765		0.765
	324.3		324.3
	31.8		31.8
	0.475		0.475
	6.9		6.9
	9.3		9.3
	148.6		148.6
	6.2		6.2
99.7	631.4	45.0	776.2
12,85%	81,35%	5,80%	100,00%
			313.4

El Fondo de Ventas Populares desde el año 2002, viene haciendo erogaciones a los particulares para la sostenibilidad del centro cultural y comercial caseta feria popular Galería ubicado en la carrera 27 N° 52/39/41/43.

La construcción del centro comercial caseta feria popular galerías en atención a la licitación 02 del año 2004 y que mediante resolución N° 043 del 16 de noviembre de 2004, la Gerente General del Fondo de Ventas Populares Esperanza Hurtado Mejía, adjudicó el contrato COP 02 - 2004 por el sistema de valores unitarios sin formula de reajuste a la firma "ARQUITECTOS CONSTRUCTORES CIVILES" por valor de \$294.968.037.00 MCTE, en el que se pactó como plazo de ejecución de 180 días el cual se modificó en su valor por la suma de \$293.335.571 y luego se adicionó por valor de \$31.000.000 y un plazo de 60 días calendario, luego hubo otra ampliación de 15 días mas cuya fecha de terminación final se logro el 15 de Septiembre de 2005, para un valor final de la obra \$323.239.764.

Según la información suministrada por la entidad muestra que ha la fecha se han hecho erogaciones por valor de \$ 776 millones, inversión esta que solo en un año de construido ha generado perdidas por valor de \$330 millones de acuerdo al avalúo comercial realizado por la Inmobiliaria Castro Gonzáles en Diciembre 29 de 2006, además fue construido para treinta (30) vendedores y sólo está ocupado por cuatro lo que agrava mas la situación, dinero este que ha perdido el distrito por no hacer una planeación antes de invertir sus recursos.

La Planeación como desarrollo del principio del interés publico y del principio de la legalidad que enmarca la actividad publica en la escogencia, celebración ejecución y liquidación de los contratos no puede ser fruto de la improvisación. Donde la finalidad es la de impedir el despilfarro de los dineros públicos.

Las disposiciones constitucionales que respaldan este principio son el Art. 209 de la Carta Magna donde dispone “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado...”

Lo anterior demuestra que no se le está dando cumplimiento al Objeto contratado, la construcción del centro comercial la Caseta Feria Popular Galerías entregado y recibido por el Fondo de Ventas Populares hoy IPES Instituto para la Economía Social según acta de fecha 30 de Septiembre del año 2005, aunque el centro comercial se entregó en funcionamiento a los vendedores en la ultima semana del mes de Septiembre de 2005, según la actas firmadas por los vendedores también es cierto que después de un año de recibido y entregado, y en varias visitas realizadas por este órgano de control sólo se encuentran ocupados cuatro módulos de los treinta (30) justificando el fondo que los vendedores reincidieron en la ocupación del espacio publico, argumentando que en la calle les va mejor.

Esto demuestra una vez más la falta de planeación por parte del Fondo al no saber invertir bien sus recursos lo anterior demuestra que no se le está dando cumplimiento al objeto contractual para el cual fue construido.

Los hechos anteriores constituyen un presunto detrimento por valor de **\$323.239.764** en Trasgresión a la segunda parte del articulo 6° de la ley 610 de 2000 que define el daño patrimonial al estado y señala que este es producido por “una Gestión Fiscal Antieconómica, Ineficaz, Ineficiente, Inequitativa, Inoportuna, que en términos generales no se aplique al cumplimiento de lo cometidos y de los fines esenciales del estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programas o proyectos de los sujetos de vigilancia y control de las Contralorías” de esta forma el daño patrimonial no consiste simple mente en que se hallan perdido sino que tiene una dimensión adicional:

Los recursos públicos deben haber sido empleados en conseguir los fines estatales, si no es así igualmente habrá causado un daño, este caso es frecuente en las miles de obras públicas que se empiezan y nunca son terminadas; Edificios.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Carreteras, puentes, hospitales etc, en todos ellos se podrían dar el argumento perverso de que los recursos están representados en obras y no se han perdido. Desde una versión más coherente con los fines estatales podemos observar que estas obras no producirán un beneficio social real, los dineros del estado han sido mal invertidos y por lo tanto se ha producido un daño patrimonial al Distrito.

En el caso que nos ocupa no hay duda de que los hechos a que hacemos referencia constituyen un hallazgo fiscal, de conformidad con las normas citadas, toda vez que los recursos públicos a diferencia de los privados tienen exclusivamente un fin social ¿cual es? Servir a la comunidad, lo anterior dado que de nada le sirve al estado tener recursos en bienes que no estén siendo aprovechados o representen utilidad alguna por la no prestación eficiente del servicio para el cual fue construido.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.6. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO 2006.

3.6.1. Ejecución y Cierre Presupuestal.

El presupuesto de ingresos, gastos e inversión para la vigencia fiscal 2006, del Fondo de ventas Populares fue expedido a través del Decreto 480 de diciembre 30 de 2005 por \$17. 765.6 millones, cifra que al término de la vigencia presentó adiciones por \$6.000.0 millones, quedando un presupuesto definitivo de \$23.765.6 millones, así mismo muestra reconocimientos por \$ 4.632.1 millones, valor que fue certificado por la Secretaria de Hacienda en \$4.631.1 millones para la vigencia del 2007 .

CUADRO No. 27
RECAUDO DE INGRESOS 2006

(Millones de \$)

RUBRO PRESUPUESTAL	PPTO INICIAL	MODIFICACI	PPTO DEFINITIVO	RECAUDO ACUMULADO	% DE EJECUCION
Ingresos corrientes no tributarios	4.084.5		4.84.5	4.135.8	101.3
Rentas Contractuales	4050.0		4050.0	3.922.3	96.9
Otros Ingresos no Tributarios	34.5		34.5	213.5	618.6
Trasferencias Administración Central	10.131.1	6.000.0	16.131.1	11.499.1	71.3
Recursos de capital	3.550.0		3.550.0	3.364.9	94.8
Ventas de Activos	3.550.0		3.550.0	3.341.9	94,1
Rendimientos Oper. Financieras				23.0	
TOTAL	17.765.6	6.000.0	23.765.6	18.999.8	80.0

Fuente: informe FVP.

Por concepto de ingresos, durante la vigencia auditada, el Fondo de Ventas Populares aforo \$23.765.6 millones, de los cuales a 31 de diciembre de 2006 recaudo \$18.999.8 millones equivalentes a una ejecución 80% provenientes principalmente de las transferencias de la administración central \$11.499.1 millones, Ingresos corrientes \$4.135.8 millones y Recursos de Capital \$3.364.9 millones.

Por Ingresos Corrientes el FVP recaudo \$4.135.8 millones originados en Arrendamientos \$ 219.0 millones, Otros Ingresos no Tributarios \$213. 5 millones y por Otras Rentas Contractuales \$3.703.3 millones cifra esta originada de los siguientes convenios.

CUADRO No 28
INGRESOS POR FONDOS DE DESARROLLO LOCAL Y OTROS

(Millones de \$)

FECHA DE INGRESO	FDL – ENTIDAD	CONVENIO	VALOR
Enero 31 de 2006	Ciudad Bolívar	Convenio Interadministrativo	5.29
Enero 24 de 2006	Mártires	Convenio. Interadm Cofinacia No 015-05 del 28-12-05	40.00
Febrero 17 de 2006	Tunjuelito	Convenio. Interadm Cofinacia No 016-05 del 29-12-05	82.01
Marzo 03 de 2006	Fondatt	Adición No 1 Convenio Interam No 062 -05 del 29-12-05	30.00
Marzo 30 de 2006	Fondatt	Convenio Interam No 057 -06 del 17-01-06	900.00
Septiembre de 2006	San Cristóbal	Convenio. Interadm Cofinacia No 209-06 del 24-08-06	1.400.00
Noviembre de 2006	Mártires	Convenio. Interadm Cofinacia No 239-06 del 04-10-06	499.00
Diciembre 11 de 2006	Engativá	Convenio. Interadm Cofinacia No 269-06 del 17-11-06	117.73
Diciembre 13 de 2006	Fontibón	Convenio Interadministrativo	330.00
Diciembre 20 de 2006	Ciudad Bolívar	Convenio Interadministrativo	78.60
Diciembre 18 de 2006	Teusaquillo	Convenio Interadm Cofinacia. 286-06	131.76
Diciembre 27 de 2006	Puente Aranda	Convenio Interadministrativo	64.00
Diciembre 27 de 2006	Rafael Uribe	Convenio Interadministrativo	23.97
TOTAL			3.703.27

Fuente: Presupuesto FVP

Es importante resaltar que del total percibido por Otras rentas contractuales sobresale el valor recibido del la localidad de San Cristóbal por \$1.400.0 millones, destinados a desarrollar alternativas de solución a los vendedores ambulantes o estacionarios, que ocupan el espacio publico de la localidad de San Cristóbal con el fin de reubicarlos, mediante la compra de uno o varios inmuebles.

Por parte del FONDATT se recibieron \$ 930.0 millones producto de la suscripción de dos convenios con el objetivo aunar esfuerzos y recursos técnicos físicos y administrativos y económicos, para incorporar orientadores de movilidad.

El FVP en lo corrido de la vigencia del 2006 por transferencias provenientes de la Administración Central recaudo \$11.499.1 millones equivalentes al 71.3% de ejecución, quedando en reconocimientos \$ 4.632 .1 millones para la vigencia del 2007.

El presupuesto de Gastos e Inversión a 31 de diciembre de 2006, fue de \$ 23.765.6 millones, reportando una ejecución del 98,5% equivalente a \$23.399.0 millones, sin embargo analizados solamente los giros reales durante la vigencia, esta se determina tan solo en el 58.2% equivalente en términos absolutos a \$13.839.8 millones, los cuales se orientaron en su mayoría a cubrir los desembolsos correspondientes a Inversión por valor de \$ 12.988.5millones.

CUADRO No. 29
EJECUCION DE GASTOSE INVERSION 2006

(Millones de \$)

RUBRO PRESUPUESTAL	PPTO INICIAL	MODIFICACI	PPTO DEFINITIVO	COMPRO ACUMU	GIROS ACUMU	% EJE TOTAL	% EJE GIROS
Gastos de Funcionamiento	939.5		939.5	911.8	841.3	97.1	89.5
Servicios Personales	447.5	20.2	467.7	462.8	462.8	99.0	99.0
Gastos Generales	341.3	-31.1	310.2	293.9	223.4	94.8	72.0
Aportes Patronales	150.7	10.9	161.6	155.1	155.1	96.0	96.0
Inversión	16.826.1	6.000.0	22.826.1	22.487.2	12.998.5	98.5	57.0
Proyecto 0394	4.326.6	800.0	5.126.6	4.874.9	2.103.9	95.0	41.0
Proyecto 7081	12,499.5	5.153.5	17.652.7	17.565.6	10.847.8	99.5	61.5
Pasivos Exigibles		46.7	46.7	46.7	46.7	100	100
TOTAL	17.765.6	6.000.0	23.765.6	23.399.0	13.839.8	98.5	58.2

Fuente: informe FVP.

Para gastos de funcionamiento se apropiaron \$939.5 millones, suma que al finalizar la vigencia de 2006 reportó una ejecución del 97.1%, equivalente en términos absolutos a \$911.8 millones, orientados básicamente a cubrir los Servicios Personales \$ 462.8 millones, seguido por los Gastos Generales en cuantía de \$ 293.9 millones y Aportes Patronales por \$155.1 millones.

Dentro del rubro servicios personales sobresale el sueldo personal de nomina donde se erogaron \$255.4 millones y prima técnica \$66.3, así mismo los Gastos Generales fueron estimados inicialmente en \$341.3 millones los que fueron reducidos en cuantía de \$31.1 millones para un disponible de \$310.2 millones los cuales presentaron una ejecución real en giros de tan solo el 72.0 % (\$224.0 millones).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Para cumplir con las metas incluidas en Eje de Reconciliación del Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia, Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, el FVP apropió \$22.826.1 millones, los cuales a diciembre 31 de 2006 reportaron la siguiente ejecución.

CUADRO No. 30
PRESUPUESTO Y EJECUCION INVERSION 2006

(Millones de pesos)

CONCEPTO	P/PTO.	TOTAL COMPROMIS	% eje	GIROS	% eje
Eje de reconciliación	22.779.4	22.440.5	98.8	12.951.7	56.9
Proyecto 0394	5.126.6	4.874.9	95.1	2.103.9	41.0
Proyecto 7081	17.652.7	17.565.6	99.5	10.847.8	61.4
TOTAL	22.779.4	22.440.5	98.8	12.951.7	56.9

Fuente: Ejecuciones Presupuestales FVP 2006.

El Programa, Fomento a la organización, formalización y reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios con mayor representatividad al término de la vigencia, se desarrolla a través del proyecto 7081 presentando una ejecución total incluyendo reservas y giros por valor de \$17.565.6 millones, cifra que se destino, al Acceso a proyectos productivos, Acompañamiento y acceso a recursos financieros, Proyectos productivos para grupos étnicos, Empleabilidad, Fortalecimiento a organizaciones y Programas a espacios públicos y Relocalización comercial.

El proyecto 0394 poyo a las localidades para la formalización y reconciliación de los vendedores informales presento una ejecución a 31 de diciembre del 95.1% (\$4.874.9 millones) cuyo objetivo es Gestionar y apoyar a las acciones de inclusión económica y social y al Fortalecimiento institucional.

Como conclusión, se evidencia que la ejecución real del 56.9%, de los recursos asignados a los proyectos de inversión del Fondo de Ventas es baja, denotando deficiencias en el proceso de Planeación y en el mismo desarrollo de los diferentes programas establecidos durante la vigencias.

3.6.2 Cierre Presupuestal

Para aplicar al cierre presupuestal se tuvo en cuenta la Circular No.22 del 13 diciembre de 2006 expedida por la Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto.

Se examinó la ejecución presupuestal y la relación de las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2006, procediendo a tomar la muestra para hacer los respectivos cruces de registros con los documentos soportes y/o libro de registro presupuestal.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Se hizo énfasis en los proyectos de inversión, con el fin de verificar la legalidad en su ejecución presupuestal en cuanto a disponibilidades, registros presupuestales tomando como muestra un 50% del total de los soportes presupuestales expedidos.

En cuanto al cumplimiento del artículo 8º. de la Ley 819 de 2003, la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, orientó a cada entidad acerca del monto de las reservas a registrar, quedando por ejecutar como reservas para atender con cargo al presupuesto 2006 por funcionamiento \$65.5 millones y por inversión \$8.168.7 millones así mismo quedaron en reconocimientos para la vigencia del 2007 \$4.631.1 millones.

El Fondo de Ventas Populares no registra vigencias futuras ni presenta cuentas por pagar a 31 de diciembre del 2006, así mismo se reintegraron a la Dirección Distrital de Tesorería \$335.4 millones como producto de las reservas anuladas y fenecidas correspondientes a la vigencia 2005.

Teniendo en cuenta que el FVP en el 2006 realizó pocos traslados presupuestales las reprogramaciones que se hicieron al PAC no tuvieron incidencia significativa en la ejecución del presupuesto.

3.6.3. Presupuesto Orientado a Resultados.

CUADRO No 31
EJECUCION DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

PRODUCTO	MILLONES DE PESOS					
	INVERSION DIRECTA	FUNCIONA	TOTAL	INVERSION GIROS	FUNCIONA GIROS	TOTAL GIROS
Espacios permanentes para reubicación	10.137.8	418.1	10.555.9	6.688.5	398.9	7.087.4
Aseso para la obtención de créditos y forta a organizaciones	4.072.6	168.0	4.240.6	2.686.9	160.2	2.847.1
Capacitación a vendedores ambulantes	1.233.5	50.5	1.273.9	807.2	48.1	8.55.3
Empleos temporales	5.319.7	219.4	5.539.1	3.509.7	209.3	3.719.0
Ferías temporales	2.025.8	83.5	2.109.4	1.336.5	79.7	1.416.2
Apoyo a la gestión para la Relocali de Vende Informales en Localidades	0	0	0	0	0	0
TOTAL	22.7779.4	939.5	23.718.9	15.028.8	896.3	15.925.0

Fuente: Presupuesto FVP

El Fondo de Ventas Populares presentó el presupuesto orientado a resultados y además contó con el acompañamiento de la Secretaria de Hacienda a través del PREDIS.

Existen diferencias de datos entre el informe presentado del plan de Desarrollo Plan de Acción y Avance de proyectos y el POR, toda vez que los productos desarrollados durante la vigencia 2006 son diferentes.

A 31 de diciembre del 2006 el presupuesto definitivo de inversión fue de \$22.826.1 millones mientras en el informe presentado por la oficina de plantación referente a lo presupuestado a ejecutar a través de los productos es de \$22.779.4 presentando una diferencia de \$46.7 millones.

Durante la vigencia se programaron 5.220 espacios permanentes para reubicación y se asignaron tan solo 3.554 demandando giros por inversión de \$6.688.5 y \$398.9 millones por funcionamiento. Por su parte el acompañamiento y acceso a recursos financieros se desarrollo mediante tres tipos de acciones orientada a facilitarles a los vendedores informales el acceso de los recursos financieros a través de la Corporación Mundial de la Mujer, Fondo Emprender – SENA e Incentivos de capital de trabajo.

El Fondo de Ventas populares durante la vigencia 2006 realizo el acampamiento a 176 solicitudes de créditos de diferentes localidades de los cuales se aprobaron 77 créditos con un monto total de \$54.8 millones.

Para financiar las iniciativas productivas de los grupos organizados se adicono el convenio de adhesión durante la vigencia a través del convenio No 56 de 2006 \$SENA- Fondo Emprender \$750.0 millones, Fondo emprendar \$534.9 millones, PNUD Bono de Éxito \$850 millones.

Con el Bono del Éxito se beneficiaron 1674 vendedores integrados en 167 proyectos asociativos alcanzando la suma de \$1.160 1 millones los cuales en promedio se desembolsaron \$693. 025 por persona.

Los beneficiarios integrantes de grupos étnicos en el 2006 fue de 1000 Indígenas provenientes de los cabildos reconocidos legalmente en Bogota las actividades se desarrollaron a través del convenio suscrito entre la Secretaria de Gobierno y el PNUD.

Para la gestión y generación de empleos para vendedores informales se giraron por inversión directa \$807.2 millones y por funcionamiento \$48.1 millones desatinados a capacitación para la empleabilidad de 1554. Vendedores, así mismo se contrataron 692 vendedores para el programa de Misión Bogota 382 y para la secretaria de transito y transporte 205.

El fondo de ventas populares durante lo corrido del año 2006 desarrollo 80 ferias temporales beneficiando un total 8393 participantes de los cuales 2966 fueron nuevos vendedores las ferias se desarrollaron en 14 localidades demandando

gastos por \$1.416.2 millones de los cuales \$1.336.5 millones se giraron a través de inversión directa y \$79.7 millones por funcionamiento.

El elevado volumen de Reservas constituidas al finalizar la vigencia fiscal, afecta el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos, denotando, de manera preliminar, fallas en la programación presupuestal.

Se reitera el hecho de que muchos de los gastos en que incurre la entidad, que por su naturaleza son de funcionamiento, son imputados a rubros que corresponden a la inversión directa, en desarrollo de los proyectos de inversión a su cargo; es el caso de los contratistas que desarrollan actividades misionales.

3.6.4. Concepto de Presupuesto.

Evaluando la efectividad del presupuesto como instrumento de planeación, gestión y control, que permite medir la eficacia, eficiencia y equidad en el cumplimiento de la misión del Fondo de Ventas, se determina que la ejecución del presupuesto en la vigencia 2006, fue confiable en cuanto a su ejecución de Ingresos, Gastos de funcionamiento e inversión, por el cumplimiento de la normatividad legal y la aplicación de los procedimientos establecidos en el control interno, se estableció con certeza la idoneidad de los procedimientos presupuestales y el cabal cumplimiento de los principios presupuestales, no obstante el bajo nivel en la ejecución real de giros del presupuesto con el 57%, en términos generales se considera que el Fondo de Ventas cuenta con un sistema presupuestal confiable y que en el desarrollo de la presente auditoria no surgieron observaciones.

3.7. EVALUACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL.

Mediante el decreto 061 del 13 de marzo 2003, el Distrito Capital adoptó el Plan de Gestión Ambiental –PGA-, elaborado por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA - con proyección a 10 años. Este plan persigue objetivos específicos relativos a la calidad ambiental, la ecoeficiencia y la armonía.

Como objetivos de ecoeficiencia la norma define los siguientes:

Uso eficiente del espacio: Planificar y orientar la ocupación, aprovechamiento, transformación y reutilización del espacio como recurso fundamental y limitado, de modo acorde con la oferta ambiental y capacidad de acogida de cada área, construyendo un mosaico territorial balanceado y armónico de elementos naturales y construidos, funciones públicas y privadas.

Uso eficiente del agua: Asegurar la provisión de agua para los distintos usos a corto y largo plazo, conforme a las proyecciones de crecimiento económico y poblacional, basando la oferta en la conservación de los ecosistemas reguladores y el ciclo hidrológico regional y orientando la demanda al consumo racional del recurso.

Uso eficiente de la energía: Racionalizar el consumo energético per capita, por actividad y por sector e incrementar la composición del mismo por energías más limpias y fuentes más seguras a largo plazo.

3.7.1. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria Acuerdo 9 de 1990.

El presupuesto ejecutado para la vigencia 2006, en actividades relacionadas con la gestión ambiental asciende a la suma de \$14.02 millones, que corresponde a los contratos 067 de 2006 suscrito con DIEGO ANDRÉS MOLINA por \$12 millones y OPS 253 con HENRY ACERO ROMERO, por valor de \$4.02 millones, para la prestación de servicios de fumigación de tipo preventivo y curativo en los inmuebles o espacios físicos donde funcionan los programas y proyectos comerciales, no corresponde al 0.3% del presupuesto de la entidad, esto es \$71.29 millones el cual se debe destinar a proyectos ambientales, en concordancia con lo reglamentado en el artículo 8º del Acuerdo 9 del 10 de Mayo de 1990 expedido por el Concejo de Bogotá. La entidad menciona un rubro de \$80 millones para proyectos ambientales pero no existe el rubro como tal en el presupuesto.

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.7.2. Hallazgo Administrativo Componente Hídrico.

El FVP presenta unas estadísticas de consumo de agua per cápita, en el que se observa una tendencia creciente hacia el final del año (entre septiembre y diciembre), lo que demuestra la ausencia de un programa de ahorro, tal como lo estipula el decreto 061 de 2003 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, corroborándose lo que la misma entidad reconoce en la información suministrada en el formato CB-501 "Evaluación de la gestión institucional a nivel interno".

Por tanto este hallazgo debe ser incluido en el **plan de mejoramiento** que suscribirá la entidad.

3.7.3. Hallazgo Administrativo Componente Energético

El FVP presenta unas estadísticas de consumo de energía per cápita, en el que se observa una tendencia creciente hacia el final del año (septiembre, noviembre y diciembre), lo que demuestra la ausencia de un programa de ahorro, del cual la misma entidad no da cuenta, en la respuesta afirmativa a la pregunta No. 4, en el sentido de tener identificados puntos de ahorro del recurso. Esta circunstancia denota el incumplimiento a lo establecido en el decreto 061 de 2003 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Si bien es cierto la entidad no posee un sistema de gestión ambiental como tal, con base en la norma ISO 14001, debidamente certificados, se considera importante que la implementación de algunas acciones y actividades que apunten de alguna a manera a reducir el impacto ambiental, lo que puede definirse como un programa ambiental coherente con la misión institucional y los niveles de impacto en este campo.

3.7.4. Hallazgo Administrativo. Residuos Sólidos

Se Informa de pagos anuales para servicios de recolección de residuos convencionales por valor de \$290.210. En cuanto a las estadísticas relacionadas con la cuantificación de la generación de residuos sólidos, la entidad responde que “por encontrarse en una etapa de diagnóstico, no se contaba con un modelo para realizar tales mediciones”. Es decir, no existía en la vigencia 2006 un plan de reciclaje.

La cantidad de papel generado por la entidad es de 122 Kg./mes, de la cual 100 kg se determina como residuo para reciclar. Sin embargo, se menciona que no se recicla porque la ARB afirma no poder recogerlos. (VER FOLIO 143). La entidad reconoce que genera residuos sólidos pero no efectúa segregación o clasificación de residuos en la fuente.

Por lo anterior se presenta incumplimiento al decreto 400 de 2004 expedido por la Alcaldía Mayor para el manejo de este tipo de residuos, así como al acuerdo 061 de 2003.

Componente Atmosférico.

La entidad no genera emisión de gases en su actividad normal excepto por el vehículo de placas OBC 137 modelo 1994, para el cual se verificó el cumplimiento de la obligación de obtener certificado de gases; se le expidió la No. 06079052.

4. ANEXOS

ANEXO 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS(Incluye fiscales, disciplinarios, penales y administrativos)	29		3.2.1- 3.2.2- 3.2.3- 3.3.1.1 – 3.3.1.2 –3.3.1.3- 3.3.1.4- 3.3.1.5- 3.3.1.6- 3.4.4 – 3.4.5 – 3.4.10.1 – 3.5.1 – 3.5.3 – 3.5.4 – 3.5.5 – 3.5.6 – 3.5.7 – 3.5.8 – 3.5.9 3.5.10 – 3.5.11 – 3.5.12 – 3.5.13 – 3.5.14 – 3.7.1 – 3.7.2 – 3.7.3 – 3.7.4
FISCALES	6	\$437.098.844	3.3.1.1 – 3.3.1.2 – 3.5.3 – 3.5.6 – 3.5.9 – 3.5.14
DISCIPLINARIOS	4		3.5.5 – 3.5.6 - 3.5.9 - 3.7.1
PENALES	0		

ANEXO 2