



INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR.

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL “IPES”  
PERÍODO AUDITADO VIGENCIA FISCAL 2007

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL – PAD 2008  
FASE II

SECTOR DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

NOVIEMBRE DE 2008



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

Contralor de Bogotá MIGUEL ANGEL MORALES RUSSI

Contralor Auxiliar JOSE ARÍSTIDES CORREDOR

Director Sectorial ALBERTO MARTÍNEZ MORALES

Subdirector de Fiscalización LUIS CARLOS GUARIN LOPEZ

Subdirector de Análisis Sectorial YAZMÍN ABRIL

Asesor Jurídico FAUSTINO CHÁVEZ CRUZ

Equipo Auditor  
Edgar Avella Díaz  
José Miller Bohórquez Perdomo  
Dorisney Orduña Holguín  
Hilda Maria Zamora Vivas  
Luis Carlos Galindo Álvarez  
César Arturo Home Celis  
Atilio Segundo Codina Granados  
Omar Eduardo Romero Gutiérrez  
Jorge Efraín Laverde Enciso  
Aura Nelsy Rodríguez Millán  
Dagoberto Correa Pil  
Luis Néstor Toquica Cordero  
Delia Rosa Silgado Betancourt

## CONTENIDO

	Pág.	
1.	DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR	1
2.	ANÁLISIS SECTORIAL	8
2.1.	GESTIÓN DE DEFICIENTE EN LA EJECUCIÓN EN LAS ACCIONES TÉCNICAS, OPERATIVAS, ECONÓMICAS Y JURÍDICAS DEFINIDAS EN EL ACUERDO 96 DE 2003, AFECTAN LA RED PÚBLICA DE 19 PLAZAS DE MERCADO	8
2.1.2.	Los bajos niveles de ocupación y deficiencias en la recuperación de la cartera en las plazas de mercado, afectan la sostenibilidad	10
2.1.2.1.	La red pública de Plazas de Mercado, presenta un nivel de ocupación cercano a tan solo el 65%	15
2.1.3.	Se observan deficiencias en el estado físico de la red pública de plazas de mercado	16
2.1.3.1.	Planta física	17
2.1.3.2.	Seguridad	20
2.1.3.3.	Competitividad, sostenibilidad y tecnificación	21
2.1.4.	Las deficiencias en la recuperación de la cartera afectan la sostenibilidad de la red pública de plazas de mercado	22
2.2.	EN SEPTIEMBRE DE 2008, EN EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL –IPES-, SE ENCONTRABAN VIGENTES 2.105 CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS	24
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	28
3.1.	SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	28
3.2.	EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	28
3.2.1.	Fase de ambiente de control	28
3.2.2.	Fase de administración del riesgo	29
3.2.3.	Fase de operacionalización de los elementos	30
3.2.4.	Fase de documentación	32
3.2.5.	Fase de retroalimentación.	33
3.2.6.	Avance implementación modelo estándar de control interno-MECI	34
3.3.	EVALUACIÓN PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL	38
3.3.1.	Plan de desarrollo	38

	Pág.	
3.3.1.1.	Proyecto 431 “Desarrollo de Redes de Abastecimiento y Administración de las Plazas de Mercado”	40
3.3.1.2.	Proyecto 7081: Fomento a La Organización, Formalización y/o Reubicación De Vendedores Ambulantes y Estacionarios	58
3.3.1.3.	Proyecto 394: “Apoyo a las localidades para la formalización y relocalización de vendedores informales”.	89
3.3.1.4.	Proyecto 414:” Misión Bogotá Para Construir Ciudadanía”	93
3.3.1.5.	Proyecto 343: “Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias”	98
3.3.2.	Evaluación Balance Social	99
3.3.2.1.	Reconstrucción Problema Social.	100
3.3.2.2.	Identificación de las causas y efectos del problema.	100
3.3.2.3.	Focalización de la población afectada directamente.	101
3.3.2.4.	Los actores que intervienen en la solución del problema.	101
3.3.2.5.	Justificación de las soluciones propuestas y su relación con la política.	103
3.3.2.7.	Política	104
3.3.2.8.	Resultados obtenidos en la transformación del problema	105
3.4.	EVALUACION A LOS ESTADOS CONTABLES	114
3.4.1.	Efectivo	114
3.4.2.	Deudores	114
3.4.3.	Propiedad planta y equipo	114
3.4.4.	Otros activos	114
3.4.5.	Cuentas por pagar	115
3.4.6.	Gastos	115
3.4.7.	Ingresos	115
3.4.8.	Patrimonio	115
3.4.9.	Informe de Control Interno Contable	115
3.5.	EVALUACION A LA CONTRATACION	118
3.5.1.	Proyecto 394: “Apoyo a las localidades para la formalización y relocalización de vendedores informales”	120
3.5.2.	Sistemas de información	124
3.5.2.4.	Verificación modulo de presupuesto del SIAFI	128
3.5.3.	Proyecto 343: “Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias”	130
3.5.4.	Derecho de Petición	131
3.6.	EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO 2007	132
3.6.1.	Ejecución y cierre presupuestal	132
3.6.2.	Cierre presupuestal	138

	Pág.	
3.6.3.	Presupuesto orientado a resultados	139
3.6.4.	Concepto de Presupuesto	141
3.7.	EVALUACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL.	142
3.7.1.	Componente hídrico	142
3.7.2.	Componente residuos sólidos	142
3.7.3.	Componente atmosférico	143
3.7.4.	Componente energético	143



**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 2008, al Instituto para la Economía Social “IPES”, 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 2007, y los Estados 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 2007; (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 y la 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.

#### CONCEPTO SOBRE LA REVISIÓN DE LA CUENTA

Revisada la forma y contenido de la cuenta consolidada rendida por el Instituto para la Economía Social - IPES, a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal- SIVICOF, se estableció que la misma está de acuerdo al Procedimiento para la Recepción, Verificación y Revisión de la Cuenta, conforme las Resoluciones Reglamentarias expedidas para tal fin por la Contraloría de Bogotá, D.C.

#### CONCEPTO SOBRE GESTIÓN Y RESULTADOS

Con Acuerdo 257 de 30 de noviembre de 2006, expedido por el Concejo de Bogotá, D.C., en su artículo 76, se transformó el Fondo de Ventas Populares en Instituto para la Economía Social-IPES, adscrita a la Secretaría Distrital Desarrollo Económico del sector descentralizado e independiente, de carácter técnico con personería jurídica, autonomía presupuestal y con patrimonio propio, la cual tiene por objeto fomentar, coordinar y ejecutar las Políticas de desarrollo económico del Distrito que permitan mejorar la productividad y los ingresos de los colectivos sociales del sector informal mediante el fortalecimiento de competencias productivas, empresariales y comerciales, la formación de capital humano, generación de ingresos, el apoyo a proyectos productivos, el acceso a micro-créditos, asistencia administrativa en plazas de mercado, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de actividades comerciales o de servicios, con el propósito de mejorar las condiciones y los activos de los sectores sociales y el bienestar general de la población.

El Instituto para la Economía Social-IPES, para dar cumplimiento a sus objetivos definió un Plan Estratégico que expone los lineamientos que orientan el quehacer de la entidad alrededor de su misión y visión institucional. El proceso auditor abordó los siete (7) componentes básicos de control fiscal, referentes a: Seguimiento al Plan de Mejoramiento, Evaluación del Sistema de Control Interno, Contratación, Presupuesto, Estados Contables, Gestión Ambiental, Plan de Desarrollo y Balance Social.

En desarrollo de los procedimientos administrativos realizados por la entidad y evaluados por el equipo auditor de la Contraloría de Bogotá D.C., se detectaron hallazgos, algunos de los cuales influyen directamente en la gestión de la entidad.

Como resultado de la evaluación al Sistema de Control Interno en cada uno de los componentes de integralidad, la entidad obtuvo una calificación final de 3.34 que lo ubica dentro de un rango de calificación bueno con un nivel de riesgo mediano institucional. Sin embargo, se presentan inconsistencias en los sistemas de información integrados, ya que no todas las dependencias que suministran información a contabilidad se encuentran funcionando en línea, y en la actualidad aún quedan por integrar al Sistema SIAFI los procesos de nómina, contratación y planeación.

La entidad presenta un deficiente manejo del archivo y memoria institucional, especialmente en el área de contratación, al no contarse en forma oportuna con el historial suficiente de las actuaciones relevantes de la entidad y el escaso compromiso de los funcionarios al no atender oportuna y acuciosamente las recomendaciones impartidas por la Oficina de Control Interno.

Una vez revisado el Plan de Mejoramiento suscrito con la entidad, correspondiente a la vigencia 2007, se estableció un cumplimiento del 85%, lo que indica que la entidad auditada ha cumplido parcialmente las acciones de mejoramiento y se encuentra en término para cumplirlas al 100%.

El componente de Gestión y Resultados incluyó la evaluación de los Proyectos de Inversión, contemplados en el Plan de Desarrollo *“Bogotá Sin Indiferencia, Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”*, con un presupuesto de inversión de \$38.946.4 millones, de los cuales ejecutó el 94.8%, equivalente a \$46.289.9 millones y giros autorizados por valor de \$31.129.1 millones. Al término de la vigencia 2007 realizó inversiones en proyectos comerciales que no ha puesto en funcionamiento debido a que una vez recibidos a satisfacción por los interventores de las obras, éstas presentaron fallas de carácter técnico.

Con relación al proyecto *“fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios”* se destaca que la entidad no ha realizado los estudios necesarios para adelantar los proyectos de relocalización, por lo tanto no se extrema la diligencia y actividad profesional, para optimizar las exigencias técnicas, normativas y económicas que se requieren para determinar la viabilidad de cada proyecto, como son los casos del denominado *“Lote de los Sierra”* en la localidad de San Cristóbal, la relocalización de los vendedores de la localidad de los Mártires, los programas Caseta Feria Popular de la 38 y Caseta Feria Popular de Kennedy Central, donde se han presentado problemas con la adquisición de

los predios elegidos para construir las soluciones respectivas y por consiguiente se presenta retraso en resolver la problemática de los vendedores a beneficiar.

Nuevamente esta auditoría reitera una gestión poco eficaz por parte del Instituto para la Economía Social IPES, al observar que los proyectos de centros comerciales no se encuentran totalmente ocupados, en perjuicio de nuevos usuarios potenciales que no han podido ser beneficiados con los módulos inutilizados, mientras que simultáneamente se están generando gastos fijos en el mantenimiento de estos inmuebles y por ende sin llevar a feliz término el objeto inicialmente establecido en los proyectos.

Se observó baja efectividad en la ejecución del Programa de REDEB, por cuanto a la fecha no se han adjudicado 108 puntos de venta en las localidades de La Candelaria y Santa Fe que representan el 33.11% de los instalados, además de esto, serán trasladados 51 módulos (28 por estudio comercial y económico y 23 por construcción de Transmilenio).

No se evidencia una política clara de recuperación de espacio público, toda vez que a corta distancia de los módulos de venta se instalan vendedores informales que no permiten que los vendedores en proceso de formalización realicen las ventas en forma adecuada; esta observación es compartida con las diferentes entidades que manejan el tema de espacio público en el Distrito Capital, como son la Secretaría de Gobierno y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP. De no tomarse acciones eficaces este programa tiende a fracasar.

Con respecto a los Puntos de Encuentro, no se ha realizado la adjudicación de los siguientes equipamientos básicos: publicidad (representa el 60% de los Ingresos del PDE<sup>1</sup>), bicicleteros, baños públicos y tan solo en el mes de septiembre fue adjudicado el módulo de café, pero a la fecha del informe no se había puesto en funcionamiento. Igualmente, la ocupación de los módulos de venta es de tan sólo el 13.63%. La no adjudicación de estos equipamientos podría generar un detrimento al patrimonio Distrital.

Para dar cumplimiento a las estrategias establecidas en el Acuerdo 96/03, se requiere un mayor esfuerzo gerencial que permita en el mediano plazo lograr los objetivos del Sistema Distrital de Plazas de Mercado y cuya orientación esté encaminada al logro de la reconversión económica, técnica, social y ambiental, entendidas estas como equipamientos del plan maestro de abastecimiento y seguridad Alimentaria. Así mismo, se hace necesario invertir en la modernización

---

<sup>1</sup> Convenio IDU-Universidad Nacional No. 034 de 2003

de las plazas de mercado, convertir éstas en plataformas logísticas, recintos feriales para mercados campesinos, escenarios de negocios y atractivos turísticos.

Por concepto de uso o administración a junio de 2008, las plazas de mercado adeudan al Distrito Capital la suma de \$3.277.6 millones, de los cuales el 45% se generaron durante el último año. Se observa con preocupación el crecimiento de la cartera por facturación de arrendamientos, la cual en apenas un año, comprendido entre junio de 2007 a junio de 2008, creció en el 83%; es decir, casi se duplica la cuestionada cartera recibida por el Instituto en junio de 2007. Por lo anterior, se advierte el efecto negativo que sobre la sostenibilidad y permanencia de la red pública en el mercado se puede presentar por una mala gestión en la recuperación de la cartera.

Para su sostenibilidad, es necesaria la recuperación de cartera y mecanismos para el pago oportuno de las obligaciones de los vivanderos, así como buscar estrategias publicitarias que conlleven a la ocupación del 100% de los locales y el incremento en la venta de los productos distribuido a través de las Plazas de Mercado.

Los hallazgos presentados en los párrafos anteriores no inciden de manera significativa en los resultados de la administración, lo que nos permiten conceptuar que la gestión adelantada acata, salvo lo expresado, las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, cuenta con un adecuado Sistema de Control Interno y en la adquisición y uso de los recursos conserva acertados criterios de economía, eficiencia y equidad. Así mismo cumplió en un porcentaje significativo con las metas y objetivos propuestos, por lo que se considera una Gestión **FAVORABLE CON OBSERVACIONES**.

## OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES

Hemos examinado el Balance General a 31 de diciembre de 2007 y los Estados de Actividad Financiera, Económica y Social, de Cambios en el Patrimonio y de Flujos de Efectivo junto con las notas explicativas del 1 de enero a 31 de diciembre del mismo año, correspondientes al Instituto para la Economía Social-IPES; el examen se efectuó de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas y las normas de Auditoría Generalmente Aceptadas; se realizaron las pruebas sustantivas y de cumplimiento previstas en los programas de Auditoría contenidos en el Memorando de Planeación; se examinaron las cuentas de: Efectivo, Deudores, Propiedad Planta y Equipo, Otros Activos, Cuentas por pagar, Ingresos, Gastos y Patrimonio.

El Sistema de Control Interno contable presenta inconsistencias en los sistemas de información, en razón a que no todas las dependencias que suministran

información a contabilidad se encuentran funcionando en línea, ya que en el momento de la auditoría aún quedan por integrar al Sistema SIAFI los procesos de nómina, contratación y Planeación y así contar con la integralidad de la información sistematizada.

Al comparar la conciliación de las existencias de almacén con los registros contables de la cuenta de Propiedad Planta y Equipo, se observa que los códigos registrados en Contabilidad son diferentes a los que registra almacén para los mismo bienes, es decir no, se homologaron códigos de almacén con los códigos contables, contraviniendo lo establecido en el numeral 2.3.1.1 y subsiguientes de la resolución No. 001 del 20 de septiembre de 2001 por la cual se expide el *“Manual de procedimientos administrativos y contables para manejo de los bienes de los entes públicos del Distrito Capital”* por el contador General de Bogotá. Lo anterior dificulta el control de los bienes de la entidad.

En nuestra opinión, excepto por los asuntos mencionados en los párrafos anteriores, los Estados Contables del Instituto para la economía Social-IPES, presentan razonablemente la situación financiera, a 31 de diciembre de 2007 de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas **(OPINIÓN CON SALVEDAD)**.

#### CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo No. 1., se establecieron 30 Hallazgos Administrativos, de los cuales cuatro (4) tienen alcance con Incidencia Disciplinaria.

#### CONCEPTO SOBRE FENECIMIENTO.

Por el concepto favorable con observación emitido en cuanto a la gestión realizada, el cumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión expresada sobre la razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta Rendida por la entidad, correspondiente a la vigencia 2007, se fenece.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, dentro de los ocho 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 implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Bogotá, D.C. noviembre de 2008

**ALBERTO MARTÍNEZ MORALES**  
Director Sector de Infraestructura y Transporte

## 2. ANÁLISIS SECTORIAL

### 2.1. GESTIÓN DE DEFICIENTE EN LA EJECUCIÓN EN LAS ACCIONES TÉCNICAS, OPERATIVAS, ECONÓMICAS Y JURÍDICAS DEFINIDAS EN EL ACUERDO 96 DE 2003, AFECTAN LA RED PÚBLICA DE 19 PLAZAS DE MERCADO

El artículo primero del Acuerdo Distrital de septiembre de 2003 crea el “Sistema de Plazas de mercado de propiedad del Distrito Capital conformado por 19 plazas, cuyos objetivos específicos serán:

- Mejorar la calidad de los productos que se expendan en las mismas, reducir los canales de intermediación,
- Lograr mejores precios para el consumidor final, e incrementar el número de usuarios y fortalecer la cadena productiva en lo que hacen parte los comerciantes y vivanderos vinculados a cada una de ellas; con el propósito de mejorar las condiciones nutricionales de la población, especialmente de las clases menos favorecidas.

En su artículo segundo, determina que debe entenderse “(...) *por Sistema de Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital, el conjunto de medidas y acciones operativas, técnicas, económicas y jurídicas, que favorezcan la prestación del servicio de suministro de alimentos a través de estos bienes*”.

En el cumplimiento de las metas propuestas por la administración distrital, en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimento y Seguridad Alimentaria (PMASAB), la red pública de plazas de mercado se constituye en un actor importante en la intervención del estado en el mercado distrital de alimentos, es por esta razón que la Contraloría de Bogotá, advierte sobre la necesidad de corregir algunas acciones técnicas, operativas, económicas y jurídicas, que se han venido presentando en la administración de las 19 plazas de mercado que conforman el **Sistema de Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital**, que de no atenderse de manera oportuna, seguirán afectando de manera negativa a la población mas vulnerable del Distrito Capital.

2.1.1. Con la transformación del fondo de ventas populares (FVP) ordenada por el acuerdo 257 de de diciembre de 2006, y la reasignación de funciones a la unidad ejecutiva de servicios públicos (UESP); la administración de la red pública de plazas de mercado, es de responsabilidad del instituto para la economía social (IPES).

Con la reforma administrativa del Alcalde Garzón (Acuerdo 257 de diciembre 2006), en la que se reagruparon 64 entidades de la administración Distrital en 12 grandes sectores<sup>2</sup>, el Fondo de Ventas Populares se transformó en el Instituto para la Economía Social –IPES-, descrito en el artículo 76 de la reforma, como un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita al sector “*Desarrollo Económico, Industria y Turismo*” estableciendo, en el artículo 79, en cumplimiento de las siguientes funciones:

*“a. Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.*

*b. Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.*

*c .Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.*

*d. Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos.*

*e. Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.*

*f. Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito”. Negrilla fuera de texto*

Es pues claro tal como se reitera en el artículo 9º de la resolución 0101 de julio de 2008 expedida por el IPES, que a partir de su creación, la autoridad administrativa y operativa de las plazas de mercado es el Instituto para la Economía Solidaria – IPES, por lo cual los aciertos y desaciertos que en el tema de la Red Pública de

---

<sup>2</sup> ORGANIZACIÓN SECTORIAL ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO CAPITAL. Artículo 45 del decreto 257 de diciembre de 2006. **Sectores Administrativos de Coordinación.** La Administración del Distrito Capital contará con los siguientes catorce (14) Sectores Administrativos de Coordinación: 1. Sector Gestión Pública .2. Sector Gobierno, de Seguridad y Convivencia .3. Sector Hacienda . 4. Sector Planeación . 5. Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo. 6. Sector Educación . 7.Sector Salud . 8.Sector Integración Social . 9. Sector Cultura Recreación y Deporte . 10. Sector Ambiente . 11. Sector Movilidad . 12. Sector Hábitat.

plazas de mercado, sucedan; es por lo anterior que a partir de su creación, serán de su responsabilidad todas las medidas y acciones operativas, técnicas, económicas y jurídicas, que con anterioridad a su creación, se requieran para organizar y prestar de manera y eficaz y eficiente el servicio de suministro de alimentos, especialmente a las clases menos favorecidas del Distrito Capital.

2.1.2. Los bajos niveles de ocupación y deficiencias en la recuperación de la cartera en las plazas de mercado, afectan la sostenibilidad.

El Artículo Tercero del Acuerdo 96 de 2003, el Concejo de Bogotá, definió ocho (8) estrategias fundamentales para el desarrollo y fortalecimiento del Sistema de Plazas de Mercado, las cuales se concretizan en objetivos, políticas y estrategias del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimento y Seguridad Alimentaria (PMASAB).

Si bien es cierto que la operativización del PMASAB, no es de responsabilidad del Instituto para la Economía Social –IPES-, su incumplimiento afecta de alguna manera su gestión en lo definido por el Concejo de Bogotá en el Acuerdo 96 de 2003.

**CUADRO 1**  
**INCUMPLIMIENTO EN LAS OCHO (8) ESTRATEGIAS DEFINIDAS POR EL CONCEJO DE BOGOTA, PARA DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DEL EL SISTEMA DISTRITAL DE PLAZAS DE MERCADO**

<b>Estrategias definidas en el acuerdo que crea la el Sistema Distrital de Plazas de Mercado</b>	<b>Deficiencias por falta de gestión</b>
<p>1. Fomentar el mejoramiento físico de las Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital, al igual que su seguridad, competitividad, sostenibilidad y tecnificación.</p>	<p><b>Deficiencias principalmente en pisos y paredes de ocho (8) las 19 plazas de mercado:</b> San Benito, Los Luceros, Las Cruces, San Carlos, Doce de Octubre, Las Ferias y La Perseverancia. Estas plazas poseen la mayor parte de los pisos en concreto a la vista sin ningún otro acabado e incluso en sectores de la plaza San Benito se registraron como destapados.</p> <p>Dada la porosidad del concreto, es de difícil limpieza y facilita el depósito de sustancias que no favorecen la salubridad de las plazas y que con el tiempo contribuyen con el deterioro del mismo concreto.</p> <p>-Las paredes de las plazas son principalmente en ladrillo que con el paso del tiempo se han venido deteriorando.</p>



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

<b>Estrategias definidas en el acuerdo que crea la el Sistema Distrital de Plazas de Mercado</b>	<b>Deficiencias por falta de gestión</b>
	<p>-En cuanto la adecuación, remodelación y ampliación de las plazas comerciales distritales, estas presenta a la fecha inversión solamente en mantenimiento, se tiene proyectado realizar una inversión por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social, por más de \$4500 millones en la modernización de plazas que permitirá desarrollar obras de infraestructura en seis plazas de mercado distritales, y adelantar los estudios de regulación para otras seis en las que, posteriormente, podrán adelantarse las obras correspondientes.</p> <p><b>Finalmente se pudo observar, que en general las cubiertas de las plazas son antiguas y con poco mantenimiento,</b> aunque el IPES ha venido realizando reparaciones puntuales, que resultan ser insuficientes</p> <p><b>En cuanto al aseo y el estado de los baños en general son buenos y sólo en la plaza San Benito se reportó mal estado de los baños,</b> a excepción de las Plazas Santander, San Benito, San Carlos y el Carmen, los baños están directamente a cargo de la administración de la plaza; en las otras plazas, el servicio está siendo explotado por un comerciante. .</p>
<p>2. Implementar un sistema de comercialización virtual entre los productores, comerciantes y vivanderos, con el fin de reducir canales de intermediación, obtener mejores precios y calidad en los productos ofrecidos al consumidor final.</p>	<p>A pesar de que se ha diagnosticado, que en los circuitos de producción y abastecimiento de alimentos, y que en la <b>cadena de intermediación, tres (3) no agregan valor,</b> y que por el contrario encarecen el precio final en el 21%, se observa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Que por la falta de la concepción de doble vía en los vehículos de transporte de alimentos, solo se utiliza el 48% de su capacidad, generando sobre costos por fletes</li></ul> <p><b><u>Aún no se materializan las actividades de conectividad física e informática, que buscan reducir la intermediación en la cadena de comercialización de alimentos, e</u></b></p>



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Estrategias definidas en el acuerdo que crea la el Sistema Distrital de Plazas de Mercado	Deficiencias por falta de gestión
	<p>informar de manera oportuna a los productores sobre las necesidades o demanda de productos, que eviten la sobreoferta de productos, y facilite la contratación de un esquema de transporte eficiente, que elimine los sobre costos.</p>
<p>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.</p>	<p><u>En el modelo de gestión de la red Pública de las plazas de mercado, confluyen dos (2) variables esenciales: la facturación por ocupación y la recuperación de la cartera. EN LO QUE CORRESPONDE A LA FACTURACIÓN, por ocupación de puestos por los vivanderos, se observa una ocupación apenas del 65% (media geométrica), que además de afectar de manera significativa e importante los ingresos esperados, afecta la capacidad de respuesta de la administración distrital, en lo que corresponde a la función de sostenibilidad y autosuficiencia.</u></p> <p><b>Además de la pobreza en la ocupación, SE OBSERVA UNA GESTIÓN DEFICIENTE EN LA RECUPERACIÓN DE LA FACTURACIÓN, que por alquiler de puestos deben pagar los vivanderos, que afectan de manera grave la sostenibilidad y autosuficiencia de las plazas, con afectación directa en la calidad de la prestación del servicio.</b></p> <p>La Contraloría de Bogotá, observa con preocupación el crecimiento de la cartera por facturación de arrendamientos la cual en apenas un año, comprendido entre junio de 2007 a junio de 2008, creció en el 83%, es decir que tan solo en un año, casi se duplica la cuestionada cartera recibida del IPES en junio de 2007. Por lo anterior se advierte, sobre EL EFECTO NEGATIVO QUE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD Y PERMANENCIA DE LA RED PÚBLICA EN EL MERCADO, se puede presentar por UNA MALA de GESTIÓN en la recuperación de la cartera, tan como se aprecia en último año</p>



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Estrategias definidas en el acuerdo que crea la el Sistema Distrital de Plazas de Mercado	Deficiencias por falta de gestión
<p>4. Fomentar y fortalecer las relaciones de Bogotá con los diferentes centros de producción, principalmente de bienes agropecuarios, manufacturados o procesados y artesanales.</p>	<p>Teniendo en cuenta, que en lo que corresponde al origen de los alimentos que conforman la canasta básica de Bogotá: el 33% proviene de 19 municipios de la Sabana de Bogotá (primer anillo), el 44% de los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Meta y Boyacá (segundo anillo), y el 33% del resto de país y de las importaciones (tercer anillo); y que 3 cuartas partes de los alimentos de la canasta básica son producidos por productores tradicionales, campesinos en particular, mientras que el 25% restante proviene de productores tradicionales<sup>3</sup>.</p> <p>Habiéndose diagnosticado por parte del PMASAB, que los mayores problemas no se encuentran en el ámbito de la producción sino en el del abastecimiento y la distribución, <u>no se observa que la Administración Distrital, haya desarrollado actividades concretas de regionalización del componente Bogotá-Región, tendientes a la organización y articulación de agorredes</u>, cuya función tal como quedó determinado en el PMASAB, es la de integrar la gestión de vecindad a nivel veredal y municipal y departamental, con el fin de reducir los costos y los insumos de producción, despacho de la producción primaria o transformada y de los márgenes de intermediación.</p>
<p>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.</p>	<p>Periódicamente se adelanta la capacitación a los cerca de 1.683 vivanderos de las diferentes plazas de mercado, en temas como manejo de alimentos, separación de residuos sólidos, atención al cliente, entre otros, dictada por profesionales de entidades tales como Secretaría de Salud, UESP, Secretaría de Gobierno, IPES, Universidad INCCA, entre otras.</p>
<p>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</p>	<p>Los resultados aún no son notorios ya que en plazas como las del 20 de julio, Las Ferias, Kennedy, Trinidad Galán, Fontibón y Samper Mendoza se ven afectadas por la presencia de vendedores ambulantes en frente de ellas y en espacios a la redonda, especialmente los fines</p>

<sup>3</sup>Estudio de seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre, elaborado por la Veeduría Distrital en diciembre de 2006.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

<b>Estrategias definidas en el acuerdo que crea la el Sistema Distrital de Plazas de Mercado</b>	<b>Deficiencias por falta de gestión</b>
ciudad y de la región.	de semana, que disminuyen el ingreso de compradores al interior de la plaza. El mismo efecto se produce por la existencia y cercanía de supermercados, plazas privadas y otras plazas distritales que pueden constituirse en una mejor opción para el consumidor.
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.	Se ha adelantado actividades de capacitación en este sentido; sin embargo, <b>en la práctica no se ven los resultados esperados, para el cumplimiento de esta estrategia</b> , ya que en el caso de la basuras, al interior de las plazas hay programas de manejo de los residuos <b>pero se observa desarticulación del IPES con las empresas recolectoras de basura en la capital, pues al momento de la recolección todas las basuras se mezclan, perdiéndose de esta forma los esfuerzos de clasificación hechos al interior de las plazas.</b>
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.	De un total de 3.792 puestos con que cuentan las 17 plazas que recibió el IPES por parte de las alcaldías locales, el nivel de ocupación es del 65%. Es importante resaltar que de este total, cuatro de ellas (el Carmen, San Carlos, Doce de Octubre y Los Luceros) tienen tan sólo un promedio de ocupación del 29.5% (Cuadro 2). <b>Es evidente que por parte del IPES no existen políticas claras de promoción de las plazas, que deben trascender de lo local, a las autoridades de las poblaciones cercanas.</b>

FUENTE: Acuerdo 96 de septiembre 26 de 2003, visita de la Contraloría de Bogotá a las Plazas de mercado el 2 y 3 de octubre.

Las plazas de mercado como equipamientos locales de abastecimiento del Distrito y de acuerdo con los parámetros establecidos en el PMASAB funcionan como redes de demanda y de oferta a través de las cuales se centran actividades de proveeduría y de distribución de alimentos, especialmente para las localidades. Según datos de Alimenta Bogotá, la población del Distrito consume 7.600 toneladas diarias de alimentos de la canasta básica, de las cuales se estima que el 6%, es distribuido a través de las Plazas de Mercado<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Página Web, Alcandía Mayor, IPES, octubre 30 de 2008, "Modernización De Las Plazas De Mercado Distritales Para El 2009"



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

2.1.2.1. La red pública de Plazas de Mercado, presenta un nivel de ocupación cercano a tan solo el 65%.

En visita fiscal practicada a 19 de las plazas que conforman el Sistema Distrital, este ente de control encontró que plazas como El Carmen, San Carlos, Doce de Octubre y Los Luceros tienen una ocupación inferior al 50%, y Santander, Kennedy y La Perseverancia no alcanzan el 70% de ocupación (Cuadro 2). Este hecho afecta la primera estrategia del acuerdo 96 de 2003 que señala la sostenibilidad de las plazas para el fortalecimiento del sistema distrital.

**CUADRO 2**  
**EL NIVEL DE OCUPACION DE LA RED PÚBLICA DE PLAZAS DE MERCADO**  
**EN SEPTIEMBRE DE 2008, ES DE TAN SOLO EL 65%**

LOCALIDAD	PLAZA	No. PUESTOS		OBSERVACIONES
		Total	% Ocupación	
Kennedy	1.Kennedy	284	69,4%	
Antonio Nariño	2. Restrepo	706	100,0%	
	3. Santander	177	68.0%	
Tunjuelito	4. El Carmen	96	21.0%	
	5. San Benito	112	64,3%	
	6. San Carlos	122	32.0%	
Santa Fe	7. La Perseverancia	126	69,1%	
	8. Las Cruces	43	95,4%	
Barrios Unidos	9. Siete de Agosto	268	100,0%	
	10. Doce de Octubre	370	46,2%	No tiene plan de regularización y manejo. No tiene licencia de construcción. Esta plaza fue construida por la comunidad)
Fontibón	11. Fontibón	346	83.0%	
Puente Aranda	12. Trinidad	192	85,4%	
Engativá	13. Las Ferias	290	87.0%	
	14. Boyacá	14	100,0%*	* No funciona como plaza de mercado, sino como parqueadero. El total de puestos es de 14, de los cuales cinco locales exteriores y dos interiores funcionan como restaurantes; 6 puestos como bodegas y tan sólo uno funciona con un puesto de frutas atendiendo únicamente tres veces a la semana.
	15. Quirigua	223	96,4%	
Ciudad Bolívar	16. Los Luceros	63	19.1%	
San Cristóbal	17.Veinte de Julio	361	93.0%	
Mártires	18.Samper Mendoza			La Alcaldía Local de Los Mártires, suscribió el contrato de concesión No.012-2005 con el señor Luis Gómez Barahona con vencimiento a junio de 2010,



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

LOCALIDAD	PLAZA	No. PUESTOS		OBSERVACIONES
		Total	% Ocupación	
				fecha en que el IPES recibirá la plaza.
Candelaria	19.La Concordia			El inmueble está a cargo del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público- DADEP.
<b>TOTAL</b>		<b>3.793</b>	<b>65,0%**</b>	

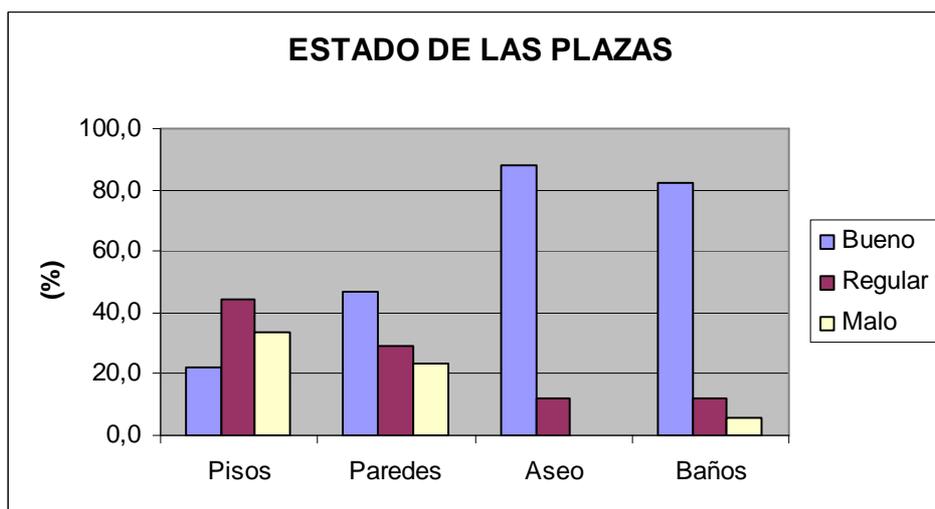
\*\*La ocupación promedio corresponde a la Media geométrica

Fuente: Plazas de mercado- visita Contraloría de Bogotá

Elaboro: Subdirección Análisis Sectorial, Contraloría de Bogotá

2.1.3. Se observan deficiencias en el estado físico de la red pública de plazas de mercado.

GRAFICO 1  
ESTADO FÍSICO DE LAS PLAZAS DE MERCADO EN SEPTIEMBRE DE 2008



	Bueno	Regular	Malo	Total Plazas Evaluadas
Pisos	4	8	6	18
Paredes	8	5	4	17
Aseo	15	2	0	17
Baños	14	2	1	17

FUENTE: Plazas de mercado- visita Contraloría de Bogotá  
Elaboró Subdirección Análisis Sectorial, Contraloría de Bogotá

El Artículo tercero del acuerdo 96 de 2003 establece como estrategia para el desarrollo y fortalecimiento del Sistema de Plazas de Mercado el fomento del mejoramiento físico de las plazas, así como su seguridad, competitividad, sostenibilidad y tecnificación.

**2.1.3.1. Planta física**

En visitas realizadas a las 17 plazas de mercado recibidas por el IPES y la Plaza Samper Mendoza, que hacen parte del sistema, se encontró que cada una de ellas presenta unas condiciones particulares en su planta física y algunas acusan deterioro en pisos paredes y cubiertas, debido principalmente a su antigüedad. Se debe aclarar que la plaza Boyacá Real funciona como parqueaderos, por lo tanto su evaluación del estado físico se remite únicamente a los pisos.

De acuerdo con las visitas realizadas, la planta física de las plazas se encuentra en regular estado y necesitarán inversiones que como mínimo serán de mantenimiento, el adelanto de los estudios de regularización permitirá establecer las obras y/o reparaciones que requiere cada plaza.

**GRAFICO 2**  
**VISITAS PLAZAS DE MERCADO**



PLAZA EL CARMEN ASPECTO INTERIOR .  
PISOS EN CONCRETO



PLAZA EL CARMEN PISOS EN CONCRETO DE  
DIFÍCIL LIMPIEZA



PLAZA DE SAN CARLOS. ESTADO INTERIOR,  
ESTRUCTURA METÁLICA EN CELOSÍA Y  
CERRAMIENTO EN MAMPOSTERÍA DE ARCILLA



ACCESO PRINCIPAL DE LA PLAZA SAN CARLOS



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.



PLAZA SAN BENITO. ENTRADA PRINCIPAL



ASPECTO INTERIOR PLAZA SAN BENITO.



PISOS EN LA PLAZA 12 DE OCTUBRE



ESTADO INTERIOR ZONA CAMPESINA PLAZA LA PERSEVERANCIA.



PLAZA SANTANDER. ASPECTO INTERIOR.



PLAZA TRINIDAD. ASPECTO INTERIOR.

OBRAS INCONCLUSAS

- *Plaza Santander*

Dentro de las instalaciones de la Plaza Santander, se encontró una obra inconclusa, que corresponde a una construcción de un sótano, dos pisos y cubierta.

La obra, cuyo sistema estructural está conformado por pórticos en concreto reforzado y cubierta en fibrocemento, tiene ocupación únicamente en el sótano que se encuentra a cargo de un comerciante que hace la explotación como parqueadero. En la primera planta, se observaron divisiones y algunos cerramientos en mampostería de arcilla, en el segundo piso se observa únicamente la estructura en concreto y la cubierta, no se encontraron escaleras de acceso al segundo nivel. La obra inconclusa es de área considerable y en la actualidad acusa deterioro y falta de mantenimiento.

GRAFICO 3  
OBRAS INCONCLUSAS PLAZAS



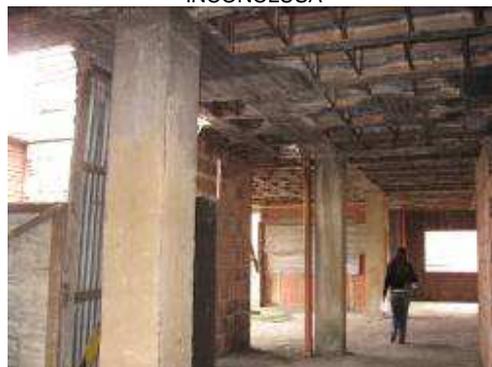
VISTA LATERAL DE OBRA INCONCLUSA



ASPECTO DEL SEGUNDO PISO DE OBRA INCONCLUSA



EMPOZAMIENTO DE AGUA EN FACHADA, QUE NO FAVORECE LA SALUBRIDAD



ASPECTO INTERNO DE LA OBRA.



FLORA INVASIVA EN ESTRUCTURA, QUE AFECTA SU DURABILIDAD

Según lo informado por la coordinadora de la Plaza, la obra inconclusa data aproximadamente de 1997, y al parecer fue proyectada para aulas de capacitación e instalaciones de la administración de la plaza. A pesar de ser una obra antigua, el IPES tiene hoy la responsabilidad de establecer su uso y destino, en el que influirán factores tales como el nivel de desocupación de la plaza, que hoy alcanza el 32%, y la rentabilidad de la misma.

- *Plaza Las Ferias*

En el segundo nivel de la plaza de las Ferias se encontró obra que tiene pendiente el cerramiento.

GRAFICO 4  
OBRAS INCONCLUSAS PLAZA LAS FERIAS



OBRA INCONCLUSA SEGUNDO NIVEL



OBRA INCONCLUSA SEGUNDO NIVEL

**2.1.3.2. Seguridad**

Para asegurar la protección y custodia de los bienes muebles e inmuebles del IPES se abrió la licitación pública IPES-LP-03-2008, que incluye dentro de su objeto el servicio de vigilancia privada en las sedes de las Plazas Distritales. El

IPES adjudicó la licitación a la UNIÓN TEMPORAL VIGILANCIA SANTAFEREÑA Y CIA LTDA – CELAR LTDA.

De acuerdo con la percepción de los comerciantes, la seguridad dentro de las plazas ha mejorado con respecto a otros años, aunque consideran que la intervención de los vigilantes podría ser más oportuna. En 11 de las plazas visitadas el nivel de seguridad fue calificado como bueno, sólo en la plaza de Las Ferias fue considerado malo, y regular en las plazas Trinidad Galán, Restrepo, San Benito, Quirigua y 20 de Julio.

#### *2.1.3.3. Competitividad, sostenibilidad y tecnificación*

A pesar de ser un componente importante en el Sistema de Abastecimiento para Bogotá, las plazas de mercado aún no tienen un panorama definido frente a su competitividad, sostenibilidad y tecnificación.

La visita y compra en las diferentes plazas de mercado de la ciudad, depende de muchos aspectos, pero también juega un factor importante la imagen que las plazas proyectan ante sus clientes potenciales. Es importante que las plazas estén identificadas como tal y su pertenencia al Sistema Distrital, la presencia de un aviso que las identifique como tal y que informe que éstas hacen parte del sistema de plazas del Distrito. Puede ser importante para el consumidor, así como el aspecto físico de las instalaciones, la cantidad de puestos ocupados y la oferta de productos dentro de la plaza. No en vano las plazas con mayores deficiencias en pisos y paredes presentan los mayores porcentajes de desocupación.

Si bien el IPES ha efectuado obras de mantenimiento en algunas de las Plazas y tiene destinados alrededor de \$4.500 millones para la ejecución de obras de mejoramiento sanitario y la elaboración de estudios de regularización que permitan identificar las obras de rehabilitación y/o mantenimiento necesarias, ha suscrito contratos para la vigilancia y aseo de las plazas de mercado, ha velado por la capacitación a vivanderos y comerciantes y ha participado en eventos para la promoción de las mismas.

Grafico 5  
INVASIÓN ESPACIO PÚBLICO



Es misión de IPES hacer atractivas las plazas tanto para el consumidor como para el comerciante, para evitar que desaparezcan plazas ante el poco flujo de compradores, el bajo nivel de ocupación de la plaza y las altas carteras que se generan, lo que alejaría al Distrito de los objetivos de regulación del mercado y la obtención de una mejor calidad de vida de los consumidores a partir de la cantidad, calidad y precio de los productos. Es por eso que se necesitan directrices claras para la recuperación de las plazas especialmente las de más baja ocupación.

2.1.4. Las deficiencias en la recuperación de la cartera afectan la sostenibilidad de la red pública de plazas de mercado

**CUADRO 3**  
**CARTERA A JUNIO 30 DE 2008**

En pesos (\$)

LOCALIDAD	PLAZA	CARTERA A JUNIO DE 2007 AL RECIBO DE LAS PLAZAS	GENERADA DESDE JUNIO 2007 A JUNIO 2008	SALDO TOTAL CARTERA A JUNIO DE 2008
Kennedy	Kennedy	11.896.775	87.259.286	99.156.061
Antonio Nariño	Restrepo	952.679.662	453.265.981	1.405.945.643
	Santander	16.268.845	51.165.634	67.434.479
Tunjuelito	El Carmen		10.057.320	10.057.320
	San Benito			0
	San Carlos		13.613.671	13.613.671
Santa Fe	La Perseverancia		22.429.996	22.429.996
	Las Cruces		611.656	611.656
Barrios Unidos	Siete de Agosto	504.911.383	277.721.024	782.632.407
	Doce de Octubre	260.697.690	62.094.279	322.791.969
Fontibón	Fontibón	15.651.660	122.007.942	137.659.602
Puente Aranda	Trinidad	2.517.707	59.144.939	61.662.646
Engativá	Las Ferias		122.140.485	122.140.485
	Boyacá		3.753.570	3.753.570
	Quirigua		73.402.909	73.402.909
Ciudad Bolívar	Los Luceros	2.546.477	8.015.680	10.562.157
San Cristóbal	Veinte de Julio	26.166.150	117.637.149	143.803.299
Mártires	Samper Mendoza			0
Candelaria	La Concordia			0
<b>TOTAL</b>		<b>1.793.336.349</b>	<b>1.484.321.521</b>	<b>3.277.657.870</b>
<b>Distribución porcentual</b>		<b>55%</b>	<b>45%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Equipo Auditor Contraloría de Bogotá

**Por concepto de uso o administración a junio de 2008, las plazas de mercado adeudan al Distrito Capital la suma de \$3.277.6 millones, de los cuales el 45% se generaron durante el último año.**

**La Contraloría de Bogotá, observa con preocupación el crecimiento de la cartera por facturación de arrendamientos la cual en apenas un año, comprendido entre junio de 2007 a junio de 2008, creció en el 83%, es decir que tan solo en un año, casi se duplica la cuestionada cartera recibida del IPES en junio de 2007. Por lo anterior se advierte, sobre EL EFECTO NEGATIVO QUE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD Y PERMANENCIA DE LA RED PÚBLICA EN EL MERCADO, se puede presentar por UNA MALA de GESTION en la recuperación de la cartera, tan como como sucedió en el último año.**

En general, para dar cumplimiento a lo ordenado en el Acuerdo 96/03, se requiere un mayor esfuerzo gerencial que permita en el mediano plazo lograr los objetivos del Sistema Distrital de Plazas de Mercado “(...)mejorar la calidad de los productos que se expendan en las mismas, reducir los canales de intermediación, lograr mejores precios para el consumidor final, incrementar el número de usuarios y fortalecer la cadena productiva en lo que hacen parte los comerciantes y vivanderos vinculados a cada una de ellas; con el propósito de mejorar las condiciones nutricionales de la población, especialmente de las clases menos favorecidas(...); y cuya orientación esté encaminada al logro de la reconversión económica, técnica, social y ambiental de las plazas de mercado, entendidas como equipamientos del plan maestro de abastecimiento y seguridad Alimentaria.

Así mismo, se hace necesario invertir en la modernización de las plazas de mercado, convertir las plazas de mercado en plataformas logísticas, recintos feriales para mercados campesinos, escenarios de negocios y atractivos turísticos.

La recuperación de cartera y mecanismos para el pago oportuno de las obligaciones de los vivanderos, debe ser prioritario para la sostenibilidad de las plazas de mercado; así como, buscar la ocupación del 100% de los locales y el incremento en la venta de los productos, para superar por mucho margen ese 6% de toneladas diarias de alimentos de la canasta básica, distribuido a través de las Plazas de Mercado.

**2.2. EN SEPTIEMBRE DE 2008, EN EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL –IPES-, SE ENCONTRABAN VIGENTES 2.105 CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS.**

**CUADRO 4**  
**CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS. GUÍAS CIUDADANOS VIGENTES EN DE SEPTIEMBRE 30 DE 2008**

<b>LÍNEA DE INTERVENCIÓN</b>	<b>ESPACIO INTERVENCIÓN</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Valor</b>
1.Guías Ciudadanos	Diferentes puntos de la ciudad (localidades, museos, hospitales y eventos en general).	1.360	
2.Orientación Institucional	Entidades del Distrito	65	
3.Orientadores de Movilidad	Secretaría de Movilidad	345	
<b>TOTAL PROYECTO GUÍAS CIUDADANOS (1+2+3)</b>		<b>1.770</b>	<b>12.666.546.192</b>
(+) PERSONAL CONTRATADO PARA DESARROLLAR ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS EN LAS DIFERENTES AREAS DEL IPES	Acciones que permiten el correcto funcionamiento y la sostenibilidad de los procesos de intervención y las soluciones que se generan para la población.	335	8.616.966.500
<b>GRAN TOTAL CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS</b>		<b>2.105</b>	<b>21.283.512.692</b>

FUENTE: IPES

Elaboro: Subdirección Análisis Sectorial. Dirección Infraestructura y Transporte

Tal como se resume en el cuadro anterior, al finalizar el mes de septiembre de 2008, se encontraban vigentes 2.105 contratos celebrados por el IPES bajo la modalidad de prestación de servicios, por valor cercano a los \$21.284 millones, de los cuales:

**1.770 contratos, corresponden a jóvenes vinculados como Guías Ciudadanos** de los cuales se busca fortalecer las capacidades sociales y comunitarias, a partir del desarrollo de una cultura ciudadana. Con la permanencia durante un (1) año de estos jóvenes en el programa, se espera, que estos adquieran: i) unas **competencias laborales generales** que les permita desempeñarse en cualquier entorno social y productivo, tales como el cumplimiento de horarios, aceptar la subordinación en el trabajo, trabajar en grupo con personas de diversos orígenes, comunicarse de manera eficiente y administrar el tiempo; ii) **competencias ciudadanas**, esto es, las que permiten que un individuo se desenvuelva en un espacio social definido; iii) a través del programa SERES, una vez finalizado su contrato, se referenciaba a los guías hacia oportunidades laborales, estableciendo alianzas con diferentes sectores de la economía.

El valor total de los contratos de guías ciudadanos, vigentes, asciende a \$ 12.666.546.192, distribuidos así:

CUADRO 5  
VALOR DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE GUÍAS  
CIUDADANOS VIGENTES EN DE SEPTIEMBRE 30 DE 2008

PLAZO	VALOR DE LOS CONTRATOS		CANTIDAD
	Total	Promedio	CONTRATOS
12 meses	11.466.306.984	650.903	1.468
9 meses	47.284.560	656.730	8
6 meses	1.143.144.648	654.722	291
5 meses	9.810.000	654.000	3
<b>TOTAL</b>	<b>12.666.546.192</b>		<b>1.770</b>

335 contratos, corresponden a personal contratado para desarrollar actividades administrativas en las diferentes áreas del Instituto para la Economía Social (IPES, así:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO 6  
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PERSONAL ADMINISTRATIVO  
VIGENTES EN SEPTIEMBRE 30 DE 2008

UBICACIÓN	TOTAL
ALMACEN	2
ARCHIVO	6
CAPACITACION	17
COMUNICACIONES	6
CONTROL INTERNO	5
DESPLAZADOS	11
DIRECCION	11
EMPRENDIMIENTO	16
ESTUDIOS ECONOMICOS	2
GESTION LOCAL	42
INFRAESTRUCTURA	7
INTERMEDIACION LABORAL	3
JURIDICA	19
MISION BOGOTA	97
PLANEACION	11
PLAZAS	36
REDEP	7
REDES SOCIALES	8
SISTEMAS	8
SUBDIRECCION ADMINISTRATIVA	13
SUBDIRECCION EMPRESARIAL, COMERCIAL Y LOGISTICA	8
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>335</b>

FUENTE: IPES

El valor de los 335 contratos de prestación de servicio, asciende en septiembre de 2008 a \$8.616.966.500

CUADRO 7  
VALOR DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
DE PERSONAL ADMINISTRATIVO.  
VIGENTES EN SEPTIEMBRE 30 DE 2008

PLAZO	VALOR DE LOS CONTRATOS	CANTIDAD CONTRATOS
12 meses	1.020.995.400	30
11 meses	1.727.453.500	47
10 meses	3.312.007.000	116
9 meses	1.054.232.000	49
8 meses	531.047.420	27
7 meses	206.963.180	12
6 meses	544.315.000	35



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

PLAZO	VALOR DE LOS CONTRATOS	CANTIDAD CONTRATOS
5 meses	131.585.000	13
4 meses	77.868.000	5
3 meses	10.500.000	1
<b>TOTAL</b>	<b>8.616.966.500</b>	<b>335</b>

FUENTE: IPES

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Los artículos 8 y 65, de la Ley 42 de 1993, 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. El Plan de Mejoramiento suscrito con la entidad en el 2007, correspondiente a la Vigencia 2006, de un total de 29 hallazgos administrativos, a la fecha de la presente auditoria se subsanaron 19 hallazgos, quedando pendientes para realizar seguimiento en la próxima auditoria 10 observaciones lo que indica un nivel de cumplimiento del 88.7%, considerándose como eficaz.

#### 3.2. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Para determinar los resultados de la gestión administrativa del Instituto para la Economía Social se adelantó la evaluación al Sistema de Control interno de las siguientes áreas de apoyo: Oficina de Planeación dependencia de gestión ambiental adscrita a esta misma, Oficina de Presupuesto, Área de Contratación y Oficina de Control Interno.

##### 3.2.1. Fase de ambiente de control

Se acogió por parte de la entidad un código de ética institucional mediante la Resolución 06 de 2002, el cual identifica 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, código que fue modificado

Este proceso ha permitido que los funcionarios de la entidad, así como los servidores públicos vinculados por contrato, fortalezcan en el ejercicio del quehacer institucional, los principios y valores contenidos en el código ética. Así mismo, se ha reflejado un mayor compromiso del nivel directivo en el mejoramiento del Sistema de Control Interno, al aumentar la receptividad de las actividades adelantadas por la Oficina Asesora de Control Interno, por parte de las diferentes dependencias.

De otra parte, en las encuestas efectuadas a las dependencias tomadas en la muestra, se hizo manifiesto un mejor ambiente para la comunicación entre dependencias, como también entre los mismos funcionarios.

En la evaluación a la fase Ambiente de Control se obtuvo un factor de valoración regular con un nivel de riesgo mediano, al arrojar una calificación de 3.30, logrando mejorar la calificación de la vigencia anterior de 2.86.

### 3.2.2. Fase de administración del riesgo

La Oficina de Control Interno tiene identificados los riesgos internos y externos en los diferentes niveles de la entidad, lo cual representa un avance importante en relacionado con este aspecto del control interno; no obstante está pendiente por determinar las medidas que eventualmente la entidad tendría que adoptar en el caso de ocurrencia de los diferentes riesgos definidos en la matriz respectiva.

Se realizó un análisis de la calificación de los riesgos efectuada por la OCI con el siguiente resultado:

**CUADRO 8**  
**EVALUACIÓN DE RIESGOS IPES 2007**

No..de Orden	Proceso	Riesgos					
		Probabilidad Promedio de Ocurrencia	Nivel	Impacto Promedio	Nivel	Calificación	Nivel
1	Planeación estratégica y táctica	7,8	Medio	12,0	Alto	9,9	Alto
2	Mejora Continua	9,0	Alto	10,8	Alto	9,9	Alto
3	Gestión Comunicaciones	9,0	Alto	10,9	Alto	9,9	Alto
4	Identificación, Caracterización y Registro de Población sujeto de atención	12,0	Alto	11,5	Alto	11,8	Alto
5	Potenciación del Capital Humano y Social	11,0	Alto	11,7	Alto	11,3	Alto
6	Desarrollo de Alternativas para la formación comercial	5,3	Bajo	11,7	Alto	8,5	Medio
7	Apoyo a Iniciativas Comerciales y Laborales	10,0	Alto	8,0	Medio	9,0	Alto
8	Servicio al Usuario	12,0	Alto	9,0	Alto	10,5	Alto
9	Gestión de talento Humano	7,8	Medio	10,8	Alto	9,3	Alto
10	Gestión de Recursos Físicos	8,0	Medio	7,2	Medio	7,6	Medio
11	Gestión de Recursos Financieros	7,7	Medio	12,0	Alto	9,8	Alto
12	Gestión documental	6,0	Medio	8,0	Medio	7,0	Medio
13	Gestión de recursos Tecnológicos	5,7	Bajo	12,0	Alto	8,8	Medio
14	Gestión Jurídica	7,3	Medio	7,7	Medio	7,5	Medio
15	Gestión Contractual	12,0	Alto	5,0	Bajo	8,5	Medio
16	Evaluación Integral al Sistema	7,8	Medio	7,7	Medio	7,7	Medio
<b>Promedio General</b>						<b>9,2</b>	<b>Alto</b>

FUENTE: Papeles de trabajo del Grupo Auditor

En esta matriz, la Oficina Asesora de Control Interno ha incluido 16 procesos con los riesgos involucrados teniendo en cuenta las variables de probabilidad de ocurrencia e impacto en la gestión, cuyo promedio general arroja un nivel de 9.2 que ubica a la entidad en un nivel de riesgo alto, destacándose los procesos de Identificación, Caracterización y Registro de Población sujeto de atención con el 11.8, Potenciación del Capital Humano y Social con el 11.3 y Servicio al usuario con 10.5, por lo cual este ente de control considera de alta prioridad la elaboración de manuales de procedimientos para estos procesos misionales.

La entidad ha desarrollado un importante diagnóstico de todo tipo de riesgos surgidos en la gestión de plazas de mercado que permite establecer un plan de manejo de riesgos bastante claro y objetivo.

En esta fase la entidad obtuvo un factor de valoración malo con un factor de riesgo alto, al arrojar una calificación de 3.10, lo cual representa una leve mejoría respecto a la vigencia 2006 cuando la entidad obtuvo una calificación de 1.72.

### 3.2.3. Fase de operacionalización de los elementos

Se observa algún avance en el tema relacionado con la elaboración de manuales de procedimientos, por cuanto la entidad ya elaboró el manual transitorio de procedimientos de contratación, el cual fue adoptado mediante resolución IPES DG-140-07 del 22 de octubre de 2007.

No obstante que durante la vigencia 2006 el avance en la infraestructura tecnológica y sistemas de información había venido siendo significativo y su implementación fue considerada en su momento como apropiada por este ente de control, por cuanto se consideró que la automatización de los procesos de la entidad se venía realizando con la debida celeridad permitiendo aprovechar las tecnologías disponibles, para esta vigencia la realidad es diferente. El contrato suscrito para el desarrollo y montaje del software financiero y administrativo denominado SIAFI ha sufrido varias prórrogas y hasta la fecha de esta auditoria no ha sido implantado en su totalidad por el instituto. Tal es el caso del módulo de nómina que aún no ha sido desarrollado por lo cual la entidad continúa usando el programa Excel.

De forma similar a la observada en la vigencia anterior, la planta de personal no es coherente con las responsabilidades que los funcionarios deben asumir en la institución, ya que consta de sólo 25 funcionarios dos (2) más que en 2006.

Como se anotó en el informe anterior, este ente de control considera inconveniente para la entidad el mantenimiento de una planta de personal tan pequeña, dada la magnitud del trabajo propio de la atención de los usuarios y la organización para diferentes labores productivas de miles de personas que diariamente se ven afectadas por la problemática del desempleo, originado en buena parte por el desplazamiento forzado de la población a raíz de la violencia que se vive en nuestro país.

Se obtuvo un factor de valoración Regular ubicándola en un rango de mediano riesgo, con una calificación de 3.10, mejorando la calificación del año anterior de 2.69, gracias a los avances de la entidad representados en la definición de los riesgos.

### 3.2.3.1. *Hallazgo Administrativo.* Falta de Claridad en La Intervención del IPES Para la Organización de los Vendedores Ambulantes

Un aspecto crucial que no permite la correcta aplicación de la política pública diseñada para atacar la problemática de los vendedores ambulantes, es el hecho de no existir claridad del accionar institucional, por cuanto no se tiene definido en qué momento el IPES deja de intervenir en la organización de aquellos, como es el caso de los beneficiados por el IPES en el Centro Comercial Servilibros Tercer Milenio, el cual fue creado en 1999, a raíz de los procesos de recuperación del espacio público en el sector de San Victorino, en los alrededores de la Avenida 19 con Calle 11, respecto del cual el IPES solicitó al consultor Jorge Enrique Morales un diagnóstico de carácter comercial realizado el 6 de agosto de 2007, según contrato No. 77 de 2006 cuyo objeto consistió en *“apoyar a la gerencia del fondo de ventas populares en la formulación de modelos de intervención y planeación estratégica de proyectos de comercialización para los vendedores informales que atiende la entidad”*

Esta situación deriva en la dificultad para 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, no obstante haberse expedido la Resolución IPES – DG – 088 – 07 del 8 de junio de 2007 *“por la cual se establecen los requisitos de inscripción y selección para el registro de asociaciones y organizaciones de vendedores informales de Bogotá, D.C.”*, la cual no permite delimitar claramente los alcances del impacto en el cumplimiento de la misión institucional, es decir, en qué momento cesan los compromisos del IPES para con la población objetivo.

Se puede aseverar que lo descrito anteriormente es la realización del riesgo definido en el mapa de riesgos elaborado por la Oficina Asesora de Control Interno dentro del proceso “Potenciación del Capital Humano y Social” y que se define por

la inexistencia de “un sistema de información actualizado y pertinente de los beneficiarios y servicios otorgados a cada uno de ellos.”

Tal , como se observó en el informe de la vigencia 2006, se mantiene latente el riesgo de utilizar los recursos en un grupo de beneficiarios que ya se encuentran 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. Esta circunstancia contraviene el principio de equidad y desenfoca a la entidad para alcanzar mayor eficacia y equidad.

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.

#### 3.2.4. Fase de documentación

##### 3.2.4.1. Hallazgo administrativo por ausencia de Manuales de Procedimientos

Los manuales de procedimientos específicos que faciliten la ejecución de todas las actividades inherentes a algunos procesos misionales, como es el caso de la Subdirección Empresarial, Comercial y Logística, y de la Subdirección de Gestión de Redes sociales, todavía no han sido elaborados, circunstancia que incide negativamente en el desarrollo del quehacer institucional de estas dependencias, por cuanto la buena gestión pueda verse afectada por causa de una eventual rotación de personal.

Las funciones de las subdirecciones mencionadas son adelantadas a la luz del Acuerdo JD No. 0002 del 2 de enero de 2007, mediante el cual la Junta Directiva adoptó los Estatutos del IPES y la estructura interna del Instituto, pero están definidas de una manera muy general como por ejemplo: “*Coadyuvar en la formulación y ejecución de políticas, planes programas, proyectos y procedimientos para el establecimiento de modelos de atención a grupos sociales*”, o “*adelantar acciones estratégicas orientadas al ordenamiento y la relocalización de actividades informales*”, lo cual no permite la realización de actividades debidamente planeadas, claramente establecidas y con la trazabilidad necesaria que permita el autocontrol y el objetivo monitoreo de las acciones institucionales.

Se incumple con lo establecido en el Acuerdo IPES – JD No.002 de 2 de enero de 2007, el cual contempla en el numeral 5 de su artículo 3º, que son funciones de la Junta Directiva “*Aprobar ...la planta de personal con sus respectivos manuales de funciones o delegar la adopción de los manuales de funciones a la Dirección General de la Institución*”

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.

Se obtuvo un factor de valoración regular ubicándola en un rango de mediano riesgo, con una calificación de 3.20, superior al del año anterior de 2.75

#### 3.2.5. Fase de retroalimentación

El Comité Coordinador del Sistema de Control Interno se encuentra formalmente constituido. Durante año 2007 se reunió cada dos meses, cumpliendo así con la normatividad vigente.

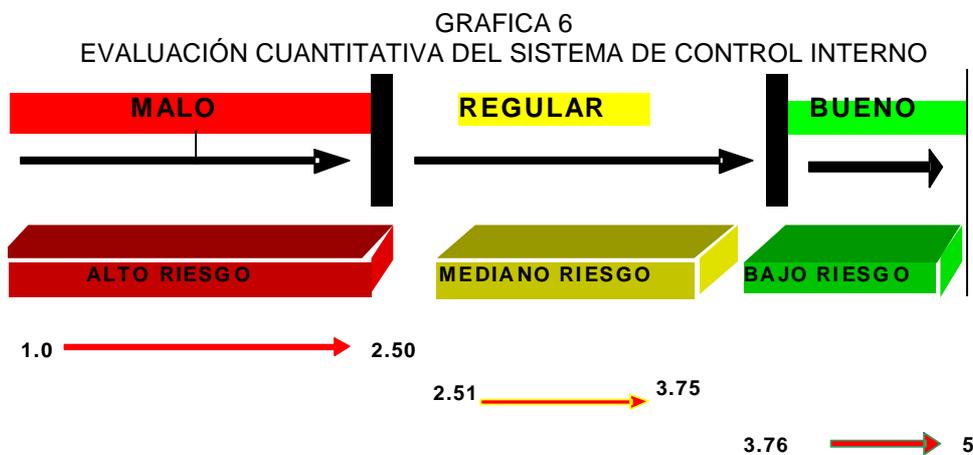
Se ha observado que la Oficina de Control Interno tiene una programación de sus actividades en las diferentes dependencias, ha adelantado visitas a las diferentes plazas de mercado y efectuado un seguimiento pormenorizado de los compromisos adquiridos por cada una de ellas, lo cual garantiza un seguimiento de los procesos administrativos y en general de la gestión institucional. La elaboración del mapa de riesgos por procesos y la metodología adoptada para su evaluación constituye un avance importante.

El Subcomité de Control Interno continúa actuando, como en la vigencia anterior, de manera coordinada con la oficina de Control Interno.

En cuanto a la adopción de medidas correctivas, producto del cumplimiento al Plan de Mejoramiento suscrito por el IPES con la Contraloría de Bogotá en respuesta a los tres (3) hallazgos administrativos de control interno formulados en el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Regular cuenta 2006, se estableció que efectuaron correcciones en su totalidad a dos de ellos y parcialmente a un hallazgo.

Se obtuvo un factor de valoración buena ubicándola en un rango de mediano riesgo, con una calificación de 3.5, lo cual representa una mejoría respecto de la calificación de 3.31 obtenida en la vigencia 2006.

Para la vigencia 2007, 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 IPES, se concluye que éste presenta un puntaje promedio de **3.34** con un nivel de **RIESGO MEDIO** y una escala de valoración de **REGULAR**, puntaje superior al 2.66 obtenido en la vigencia 2006. A continuación se presenta el resultado de la evaluación al SCI para cada una de las fases:



**CUADRO 9**  
RESUMEN CALIFICACIÓN CONTROL INTERNO

ITEM	FASES	CALIFICACION 2006	CALIFICACION 2007
1	AMBIENTE DE CONTROL	2.86	3.30
2	ADMINISTRACION DEL RIESGO	1.72	3.10
3	OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS	2.69	3.10
4	DOCUMENTACIÓN	2.75	3.20
5	RETROALIMENTACIÓN	3.31	3.50
	<b>TOTAL</b>	<b>2.66</b>	<b>3.34</b>

FUENTE: Formularios aplicados y papeles de Trabajo

### 3.2.6. Avance implementación Modelo Estándar de Control Interno-MECI

Se constató que la entidad ha venido desarrollando durante la vigencia auditada de 2007 y a lo largo de lo corrido de la vigencia 2008, paralelamente con la implantación del Sistema de Gestión de Calidad, actividades inherentes a la implementación del MECI, correspondientes a cada uno de los subsistemas que la metodología considera.

Así, en el subsistema de control estratégico cabe destacar que se realizó inducción y reinducción al personal de la entidad, con la limitante de que no fueron favorecidos aquellos que no son de planta y que no están inscritos en carrera administrativa, los cuales constituyen un número muy importante dentro del recurso humano del instituto.

Un avance importante en el componente de Administración de Riesgos está relacionado con la elaboración del mapa de riesgos para los diez y seis procesos definidos dentro del Sistema de Gestión de Calidad del Instituto, mapa en el cual se identifican los diferentes riesgos con la correspondiente metodología para su valoración. Así mismo, se ha desarrollado el procedimiento de administración del riesgo, pero no ha sido ejecutado.

Existe un proceso de gestión administrativa del talento humano que involucra procedimientos tales como selección, incorporación, nombramiento, inducción, entrenamiento y evaluación del desempeño. Así mismo, existen, planes de acción y planes estratégicos, planes de bienestar y salud ocupacional, plan anual de compras y una versión preliminar del manual de procesos y procedimientos. En cuanto a este último, este ente de control ha considerado que falta bastante por avanzar, por lo cual se ha formulado un hallazgo de carácter administrativo que ha sido incluido dentro de este informe.

En cuanto al subsistema de control de gestión cabe destacar que la entidad define como una de sus debilidades la circunstancia de tener una planta de personal insuficiente para garantizar una adecuada apropiación y transferencia del conocimiento. La Contraloría de Bogotá ha manifestado, tanto en este informe como en el de la anterior vigencia la inconveniencia de esta situación dada la cantidad de actividades administrativas a realizar para lograr un impacto positivo acorde a las necesidades de la población por atender y de los compromisos adquiridos por el Instituto en concordancia con la misión institucional.

El sujeto de control define como fortaleza el hecho de que el procedimiento de auditorías internas se encuentra documentado, pero por cuanto aún está pendiente de implementar no se pueden plasmar en la práctica resultados concretos en cuanto a una ejecución sistemática de las tareas que deben adelantarse por parte de la Oficina Asesora de Control Interno.

En cuanto a la implementación del Sistema Inteligente Administrativo y Financiero ha sido lenta ya que el contrato suscrito para desarrollarla ha sufrido sucesivas prórrogas.

Respecto del Subsistema de Control de Evaluación la entidad informa que aún no se tiene establecido un plan de mejoramiento por procesos por razones de la reforma administrativa del distrito, lo cual significó que del Fondo de Ventas Populares pasó a ser el Instituto Para la Economía Social con nuevas funciones y una estructura administrativa distinta, manifestando que a la fecha este cambio se encuentra todavía en proceso.

Pese a lo anterior, la entidad ha enfrentado el cambio más significativo consistente en la asunción de la responsabilidad de la administración de las plazas de mercado con un plan de mejoramiento enfocado específicamente a la atención de esta compleja problemática del Distrito Capital.

La Oficina Asesora de Control Interno, al realizar una evaluación cuantitativa de la implementación del MECI, reconoce que el proceso presenta como avance un escaso 35%, lo cual representa un atraso del 29% aproximadamente. Tal aseveración se produce con fundamento en las especiales circunstancias de administración del recurso humano, en la que se produce alta rotación de servidores al interior del IPES y debido a la ausencia de mecanismos eficientes que garanticen la transferencia del conocimiento, todo lo cual impide el logro de los mejores resultados.

De otra parte, como avances logrados por la Entidad a mayo de 2008, ésta da cuenta de la recopilación y análisis de los actos administrativos realizados para la implementación y adopción del MECI, así: *“Según Resolución No FVP G- 004 de 2006, se adopta el MECI para el Fondo de Ventas Populares, la resolución No DG\_080 de 2007 asigna el representante de la dirección para la implementación, el comité operativo e integra el MECI con el SGC y PIGA y determina las funciones del comité integrado de Gestión; la resolución DG-130 del 19 de Septiembre de 2007 adopta el código de ética para el IPES, la cual fue modificada por la resolución DG\_018 de 2008.”*

De otra parte, por medio de la Resolución DG- 091-07 del 19 de junio de 2007 se modifica el manual de funciones y competencias laborales para los empleados, en la que se puede constatar la deficiencia administrativa consistente en que la mayoría de los cargos no están debidamente asignados a dependencias específicas, por cuanto éstas no se encuentran claramente conformadas como tales. Así, Infraestructura o Contabilidad, por ejemplo, no se encuentran definidas dentro del organigrama como un área, división, jefatura o departamento, circunstancia que impide una óptima organización administrativa de la entidad.

Se expidió la Resolución DG 060 de 2008 que establece las políticas de Talento Humano para el IPES. En cuanto al plan de formación y capacitación para el año 2008 se informa que ya está formulado con base en encuestas que permiten identificar las necesidades de cada área. No obstante se aclara que desde el año

2007 se conformó la comisión de personal, pero sin que se haya producido su participación en la elaboración del Plan Anual de formación y capacitación.

La Oficina Asesora de Control Interno, con relación al programa presentado por el representante de la Dirección para la implementación, observa que no se está cumpliendo con los tiempos estimados. Respecto a la programación establecida por el representante de la Dirección para definir las acciones a realizar en el tiempo del seguimiento de este informe, esta Oficina reporta haber encontrado realizada la documentación de los procesos y procedimientos.

#### Estructura Organizacional

Por medio de la Resolución DG- 091-07 del 19 de junio de 2007 se modifica el manual de funciones y competencia laboral para los empleados del IPES, que relacionada con el organigrama de la entidad tiene concordancia. Sobre este particular, la Oficina Asesora de Control Interno manifiesta que resulta insuficiente para el cumplimiento de la Misión encomendada al IPES.

Así mismo, la Oficina Asesora de Control Interno observa que los componentes que no se han terminado, han tenido un avance significativo como es el proceso de operaciones por procesos en el cual se han caracterizado la mayoría, no obstante lo relacionado con los diferentes productos que se deben tener en la administración de riesgos constataron muy poca colaboración por parte de las áreas involucradas.

Con relación al programa presentado para la implementación del MECI, esta actividad y la subsiguiente se encuentran atrasadas en el tiempo de ejecución.

#### Procedimientos

En este tema la Oficina Asesora de Control Interno informa que se han identificado los diferentes procedimientos del Instituto, pero no se ha establecido un manual que es el producto que se espera.

#### Sistema de Información

La implementación del SIAFI (Sistema de Información Administrativo y Financiero), no ha sido implementada en su totalidad por razones las dificultades surgidas a raíz de la migración de la información.

#### Recomendaciones de la Oficina Asesora de Control Interno

- Ajustar y complementar la programación de Implementación del MECI por parte del representante de la Dirección para ser aprobado por el Comité Integrado de Gestión.
- Realizar y utilizar todos los medios de comunicación para socializar las actuaciones, productos en construcción y terminados con el fin de que todos los funcionarios y contratistas estén enterados de cómo se está desarrollando la implementación.
- Establecer responsabilidades por componentes y fechas establecidas, con el fin de cumplir con la fecha establecida por el Gobierno Central.
- Todas las actuaciones que se realice en la implementación del MECI se deben documentar, para lo cual se debe establecer un responsable de la recopilación de dicha documentación.

### 3.3. EVALUACIÓN PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL

#### 3.3.1. Plan de desarrollo

La política económica sobre el desarrollo económico y social descansa en la importancia asignada a la calidad, rentabilidad y complementariedad de la inversión. Así, la rentabilidad de la inversión ha pasado a ser un sustituto de los montos de acumulación de capital para aumentar el crecimiento del ingreso y el bienestar de las personas.

En tal sentido, es importante diseñar metodologías para administrar eficientemente la inversión pública pasando a ocupar un papel fundamental. Por lo tanto, la calidad de la inversión dependerá del conjunto de medidas que en forma continua e iterativa, se adopten durante todo el ciclo del proyecto y en el marco de reformas y procedimientos institucionales que faciliten una eficaz y oportuna integración de los proyectos de inversión con las políticas globales de asignación del gasto público.

La tarea central del Distrito Capital es maximizar su desarrollo económico y social con los recursos limitados disponibles. Por tanto, se ve enfrentado a la necesidad de su asignación en forma óptima a las distintas actividades y proyectos que materialicen la estrategias desarrollas.

Aceptando la tesis en la que la tasa de crecimiento de un país depende, entre otros factores, de la calidad de sus inversiones, adquiere especial importancia el mejoramiento de la eficiencia y efectividad de la inversión pública.

Es importante tener en cuenta que la plantación de los proyectos juega un papel fundamental para producir un adecuado sistema de retroalimentación que permita elegir entre diferentes proyectos y programas de acuerdo con su potencial eficacia y así lograr determinadas metas y objetivos.

Por lo tanto, los proyectos ejecutados por el Instituto para la Economía Social – IPES deben estar relacionados, de acuerdo con su misión y deben estar encaminados a acciones puntuales para la solución de necesidades o problemas, así mismo, generar beneficios en cada fracción de la inversión realizada.

La actual Administración del Distrito Capital de Bogotá, a través del Plan de Desarrollo “*Bogotá Sin Indiferencia*” asumió el compromiso de darle un tratamiento de inclusión económica y social a la problemática de los vendedores informales que ejercen sus actividades en el espacio público, dando así cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional.

Para ello el Plan dispuso, dentro de sus elementos fundamentales, adelantar acciones encaminadas a lograr la reconciliación y la armonización entre la protección del espacio público y el derecho al trabajo del grupo de los vendedores informales, mediante la preparación y presentación de alternativas económicas, incluyentes y sostenibles, y el desarrollo de una institucionalidad pública y la promoción de la organización de los vendedores que fomente la reconciliación, la solidaridad, la inclusión económica, la formación empresarial, la participación ciudadana, la convivencia y el disfrute pleno de los derechos fundamentales, sobre todo por parte de estos sectores más vulnerables de la población.

Durante el ejercicio del control fiscal de la vigencia 2007, se evidenció falta de coordinación y 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.

Los proyectos establecidos en el plan de Desarrollo formulados por la entidad son Politécnicos Comunitarios para la Generación de Ingreso y Empleos, Desarrollo de Redes de Abastecimiento y Administración de Plazas de Mercados Distritales, Misión Bogotá para Construir Ciudadanía, Apoyo a las Localidades para la Formalización y/o Relocalización de los Vendedores Informales y Fomento a la Organización, Formalización y/o Reubicación de Vendedores Ambulantes y Estacionarios.

El presupuesto asignado para la ejecución de los proyectos de inversión fue de \$48.819.6 millones para la vigencia 2007, de los cuales a 31 de diciembre se presenta una ejecución del 94% es decir \$46.290 millones es importante mencionar que del total recaudado por la entidad \$2.672.0 millones provienen de la Nación y \$7.539.1 millones de convenios ínter administrativos con los Fondos de Desarrollo Local.

CUADRO 10  
CUMPLIMIENTO METAS IPES – 2007

CONCEPTO	META	TOTAL 2007	CUMPLIDO
<b>01 Eje Social</b>			
<b>07 Programa Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo</b>			
Nº de personas formadas	3.585	2.776	77,43%
Nº de hombres y mujeres pobres vinculadas a oportunidades para la generación de ingresos	5.000	6.940	138,8%
<b>02 Eje Urbano Regional</b>			
<b>14 Programa Región integrada para el desarrollo</b>			
Modelo diseñado para la administración de plazas de mercado	1	45%	45%
Nº de plazas construidas	2	45%	40%
Nº de plazas adecuadas	8	8	100%
Administración de plazas distritales de mercado	15	13	87%
<b>03 Eje de Reconciliación</b>			
<b>29 Programa Inclusión Económica y Desarrollo Empresarial Sectorial</b>			
<b>FORMALIZACIÓN DEL TRABAJO DE PERSONAS U ORGANIZACIONES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD</b>			
Nº de personas capacitadas en competencias empresariales y /o laborales	1000	304	30,4%
Nº de grupos capacitados en competencias de economía solidaria y empresarial	40	52	130,0%
Nº de personas relocalizadas en espacios de aprovechamiento económico y comercial	16290	17.587	107,9%
<b>PRESTAR ASESORÍA PARA LA CONSECUCCIÓN DE RECURSOS DE FINANCIACIÓN PARA CAPITAL DE TRABAJO DE LAS MIPYMES</b>			
Nº de Asesorías a MIPYMES para consecución de crédito y capital semilla	2000	2.240	112,0%
Nº de iniciativas productivas referenciadas a entidades de apoyo empresarial	1250	1.194	95,52%

FUENTE: Base de datos de Subdirecciones y Planeación. IPES

### 3.3.1.1. Proyecto 431 “Desarrollo de Redes de Abastecimiento y Administración de las Plazas de Mercado”

Las plazas de mercado como equipamientos locales de abastecimiento del distrito, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá - PMASAB, funcionan como

redes de demanda y de oferta, a través de las cuales se centran actividades de proveeduría y de distribución de alimentos, especialmente para las localidades.

El Distrito Capital cuenta con 19 plazas de mercado, las cuales dependiendo de su ubicación territorial se encontraban bajo el manejo de la correspondiente Alcaldía Local, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**CUADRO 11**  
**PLAZAS DE MERCADO**

<b>No</b>	<b>LOCALIDAD</b>	<b>PLAZA DE MERCADO</b>
1	San Cristóbal	Veinte de Julio
2	Kennedy	Kennedy
3	Antonio Nariño	Carlos E. Restrepo Santander
4	Barrios Unidos	Doce de Octubre Siete de Agosto
5	Tunjuelito	El Carmen San Carlos San Benito
6	Ciudad Bolívar	Los Luceros
7	Engativa	Quirigua Las Ferias Boyacá
8	Santa Fe	Las Cruces La Perseverancia
9	Puente Aranda	Trinidad Galán
10	Fontibón	Fontibón
11	Los Mártires	Samper Mendoza
12	Candelaria	La Concordia

FUENTE: Proyecto 431 – oficina plazas de mercado

En cumplimiento del literal b artículo 79 del Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006 “por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”, la administración de las plazas en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos pasó a ser función del Instituto para la Economía Social - IPES. Entidad que ha recibido diecisiete (17), de las diecinueve (19) plazas, como se aprecia en el cuadro siguiente:

**CUADRO 12**  
**ACTAS DE ENTREGA PROVISIONAL PLAZAS DE MERCADO**

<b>No</b>	<b>Plaza de Mercado</b>	<b>Fecha Acta Provisional</b>
1	Restrepo	27-jun-07
2	Santander	29-jun-07
3	Doce de Octubre	09-jul-07
4	Siete de Agosto	03-jul-07
5	Ferías	16-jul-07
6	Quirigua	16-jul-07



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

No	Plaza de Mercado	Fecha Acta Provisional
7	Boyacá Real	16-jul-07
8	Veinte de Julio	21-jun-07
9	Kennedy	28-jun-07
10	El Carmen	13-nov-07
11	San Carlos	13-nov-07
12	San Benito	28-mar-08
13	Fontibón	21-jul-07
14	Trinidad Galán	31-jul-07
15	La Perseverancia	04-mar-08
16	Las Cruces	07-mar-08
17	Los Luceros	29-feb-08

FUENTE: Proyecto 431 – oficina plazas de mercado

Las dos (2) plazas, no recibidas presenta la siguiente problemática:

CUADRO 13  
PLAZAS CON PROBLEMÁTICA QUE NO HAN SIDO ENTREGADAS

Localidad	Plaza de Mercado	Situación Jurídica
Martires	Samper Mendoza	En la actualidad la Alcaldía Local de Los Mártires tiene suscrito el contrato de concesión No.012-2005 con el señor Luís Gómez Barahona; el cual vence en junio de 2010. Motivo por el cual, el IPES recibirá esta plaza y su correspondiente equipamiento en la fecha en que se culmine la ejecución y se realice la correspondiente liquidación del contrato.
Candelaria	La Concordia	Actualmente se encuentra en proceso de restitución a la Alcaldía Local de La Candelaria, en razón a que existe ocupación indebida de un grupo de personas que se rehúsan a entregar el equipamiento. Ante esta situación, la Alcaldía Local solicitó ante el Concejo de Justicia de Bogotá trámite preferencial o de urgencias hasta tanto no se surta dicho proceso, el IPES no recibirá esta plaza, señalando que dicho inmueble está a cargo del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público- DADEP.

FUENTE: Proyecto 431 – oficina plazas de mercado

El IPES mediante resolución No 0101 de julio 18 de 2008, expidió el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá, el cual fue modificado mediante la resolución No. 126 de agosto 15 de 2006; reglamento que será aplicable en cada plaza de mercado, una vez se suscriban los convenios interadministrativos de entrega formal entre el IPES y las Alcaldías Locales.

*3.3.1.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria. Falta de cesión oportuna de los contratos de administración de las plazas y sitios públicos al IPES por parte de las Alcaldías Locales - Hallazgo.*

Las alcaldías locales venían manejando las plazas a través de contratos de concesión, administración delegada y de prestación de servicios de los cuales nueve (9) fueron contratos de concesión, veintiún (21) de administración delegada y dos (2) de prestación de servicios, los cuales por virtud de lo expuesto en el artículo 120 del acuerdo 257 de 2006, en la medida en que la relación contractual existente entre las mismas y los antiguos concesionarios, administradores

delegados y las personas con quienes tenían una relación contractual de Prestación de Servicios para la administración de las plazas, conforme a la Ley 80 de 1993 y por efectos del artículo 120 del acuerdo mencionado, han debido subrogarse a 31 de diciembre de 2007 al IPES; en otras palabras, todos los contratos vigentes se han debido ceder, para que sus contratistas supieran que sería el IPES quien asumiría las funciones que antes las Alcaldías Locales ejercían sobre las plazas de mercado.

Por lo expuesto las Alcaldías locales incumplieron lo dispuesto en el artículo 120 del acuerdo 257 de 2006, toda vez que a 31 de diciembre del mismo año no informaron y manifestaron a sus contratistas administradores de las plazas de mercado, que a la fecha mencionada debían para todos los efectos entenderse y/o entregar las plazas de mercado al IPES, por lo que enmarcaron su conducta en lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; bajo los anteriores supuestos normativos la inconsistencia constituye un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, en contra de los Alcaldes Locales respectivos.

Instalaciones con contratos vigentes: Como se observa en el siguiente cuadro, a la fecha de entrega física de las plazas, de mercado, algunas Alcaldías Locales no hicieron entrega de los baños, oficinas, parqueaderos y locales que se relacionan, debido que los contratistas que tenían a cargo las plazas, suscribieron contratos de arrendamiento con particulares, cuyo vencimiento o plazo se pacto con fechas posteriores a la fecha del vencimiento de los contratos de concesión o de administración delegada.

CUADRO 14  
INSTALACIONES CON CONTRATOS VIGENTES

PLAZA	ACTIVIDAD	TITULAR DEL DERECHO EXPLOTACIÓN	OBSERVACION
PERSEVERANCIA	BAÑOS	COOPERATIVA COOMULCOP LTDA	No se les ha generado ninguna cuenta de cobro por parte del IPES, debido a que se considera que dentro del pago de uso de los puestos por parte de los comerciantes este servicio se encuentra incluido. No, obstante el 30-07-08 efectuaron deposito judicial
PERSEVERANCIA	OFICINA COOPERATIVA	COOPERATIVA COOMULCOP LTDA	No se le genera cuenta de cobro por parte del IPES porque se considera que este servicio debe ser gratuito para los visitantes de la plaza. No obstante, el adjudicatario efectúa depósitos judiciales.
PERSEVERANCIA	PARQUEADERO	ABELLA ADOLFO	Contrato suscrito con Feboquir.
LAS FERIAS	BAÑOS	COOPMULTIFERIAS	Contrato suscrito con Feboquir.
LAS FERIAS	OFICINA	COOPMULTIFERIAS	Contrato suscrito con Feboquir.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

PLAZA	ACTIVIDAD	TITULAR DEL DERECHO EXPLOTACIÓN	OBSERVACION
QUIRIGUA	BAÑOS	COOPMULQUIR	Acta de entrega No. 012 de Feboquir a Coopmulquir
QUIRIGUA	OFICINA	COOLMULQUIR	Contrato suscrito con Feboquir
QUIRIGUA	PARQUEADERO	COOLMULQUIR	Contrato suscrito con Feboquir
BOYACA REAL	OFICINA	COMULCOBOY	No se ha generado ninguna cuenta de cobro.
BOYACA REAL	STREP TELEFONICO	ERICSSON	No se le ha generado ninguna cuenta de cobro porque aún no se ha finalizado la relación con el Consorcio. Cancelaron por anticipado el año al Consorcio.
BOYACA REAL	OFICINA ASCOMIN	MISAEAL VILLALBA	No se le ha generado ninguna cuenta de cobro porque los puestos se encuentra abandonado pero con muebles y enseres dentro.
BOYACA REAL	PARQUEADERO	PEDRO ANGEL PALACIOS	Contrato suscrito con Feboquir
TRINIDAD GALAN	BAÑOS	COOPTRINIDAD	La Cooperativa pertenece al Consorcio y no existe contrato.
TRINIDAD GALAN	OFICINA	COOPTRINIDAD	La Cooperativa pertenece al Consorcio y no existe contrato.

FUENTE: Proyecto 431 – oficina plazas de mercado

Sobresalen con especial atención, los contratos suscritos por el consorcio FEBOQUIR, quien administró las plazas de mercado de Las Ferias, El Quirigua y Boyacá Real. Contratos que el mencionado consorcio firmo sobre los parqueaderos del Quirigua y Boyacá Real, y sobre los baños y oficinas de las plazas del Quirigua y Ferias, y en la del Boyacá real; sobre una oficina y un strip telefónico; en los cuales el plazo esta pactado a termino indefinido, vulnerando el principio general de derecho según el cual “*nadie puede transferir mas derechos de los que tiene*”, mas aun, cuando el consorcio FEBOQUIR tenía un contrato a término fijo con la Administración Local que le otorgó un derecho limitado en el tiempo, pero que igualmente FEBOQUIR transmitió ilimitadamente.

*3.3.1.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria. Cesión de los contratos de administración de plazas y espacios públicos de las mismas a terceros en trasgresión de los pactos iniciales del contrato estatal.*

Los contratos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, son intuitu persona, en consecuencia solo podrán cederse con autorización previa y escrita del de la entidad pública con la que se haya contratado, de la misma manera y como quiera que de conformidad con el artículo 13 de la Ley 80/93, los contratos han de celebrarse de conformidad con las normas sustantivas del derecho privado y por ende con sujeción a lo dispuesto en los artículos 1602 del Código Civil C.C. y 871 del Código de Comercio C. de Co., así mismo y como

quiera que en el tiempo y en el objeto el contrato no tuvo ninguna manifestación de la administración pública, el contrato en el evento en que aún con el concepto favorable de la cesión por parte del ente público, tan solo se hubiera podido ceder bajo los mismos postulados inicialmente concedidos a la firma FEBOQUIR, de donde se colige que ante la presencia de esta anomalía, la entidad ha debido iniciar las acciones tendientes obtener la terminación del contrato por incumplimiento y proceder a hacer efectivas las pólizas que amparaban el siniestro de incumplimiento.

A fin de dar solución a la problemática presentada, El IPES deberá realizar los trámites administrativos y legales necesarios para obtener la restitución de los espacios públicos relacionados en el cuadro anterior.

La anterior irregularidad constituida en la violación de lo dispuesto en los artículos 40 de la Ley 80 de 1993, los artículos 1602 del C.C. y 871 del C. de Co., a más del contrato en cuanto al objeto pactado y su vigencia, por efectos de la cesión, trae como consecuencia que el Alcalde Local de Engativa incurrió en la descripción abstracta disciplinable descrita por el legislador en el numeral primero del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, lo que constituye un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Servicio de baños: En visita fiscal realizada a las plazas de mercado, se conoció que por el servicio de baño en la mayoría de los casos se cobra tanto a los vivanderos como a los usuarios entre \$400 y \$500. Cobro que debe estudiarse, con el fin de establecer su continuidad o eliminación; pues éste servicio en otros mercados y supermercados es considerado como un servicio anexo gratuito, además la comunidad residente en las plazas manifiesta que en algunos casos los vivanderos por ahorrarse el costo del servicio de baño, no hacen uso del mismo y en su lugar utilizan los alrededores o inclusive las instalaciones internas de la plaza, incentivando el desaseo y la mala higiene de la misma que pueden ocasionar problemas de salubridad.

Titularidad: las plazas fueron entregadas en el año 1996 por la liquidada Empresa Distrital de Servicios Públicos EDIS, al Distrito Capital, mediante acta de entrega y suscripción de las correspondientes escrituras públicas, las cuales fueron debidamente registradas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos obteniendo la correspondiente anotación en el registro de matrícula inmobiliaria. La única plaza que posee problema de titularización es la plaza de San Benito por la siguiente problemática:

- La plaza el lugar donde esta ubicada fue un terreno cedido al Distrito Capital mediante Escritura Pública No. 474 del 22 de febrero de 1961 de la Notaría

Sexta de Bogotá, cuya destinación fue para zona verde o plaza de mercado. Actualmente la plaza viene funcionando bajo la administración del IPES.

- Según certificación de uso del suelo emitida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital con fecha 12 de julio de 1996, en el plano No. US 13/4-8, la zona de cesión de uso público comprendida entre los mojones números 371, 372, 373, y 374, tiene uso específico y se encuentra señalado como PLAZA DE MERCADO SAN BENITO.

*“En virtud del literal d), artículo 7, Acuerdo 18 de 1999, reglamentado por el Decreto 138 de 2002, corresponde a la Subdirección de Registro Inmobiliario expedir las certificaciones sobre los inmuebles que se lleven en el inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital, previas las siguientes observaciones: 1) El predio descrito se considera bien de uso público, conforme el artículo 276 del Decreto Distrital 190 de 2004, decreto compilador de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 y se certifica como propiedad del Distrito Capital. 2) Los datos consignados son los que actualmente reposan en el Sistema de Información de la Defensoría del Espacio Público – SIDEPA, por lo que para todos los efectos de carácter legal y administrativo, la información se debe verificar con los documentos legales y cartográficos originales expedidos por las autoridades competentes (...).”*

- Dado que la inscripción en el Sistema de información de la Defensoría del Espacio Público – SIDEPA, no constituye título de dominio ni sanea los vicios que tiene la titulación o posesión, el DADEP está adelantando el correspondiente proceso de diagnóstico, saneamiento y titulación de la propiedad del Distrito Capital.

Estructura funcional de las plazas de mercado: para el funcionamiento y operación propio e interno de las diecisiete (17) plazas de mercado que a la fecha ha recibido el IPES, se cuenta con (29) personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios, de las cuales (14) ejercen las funciones de coordinadores y quince (15) de asistentes operativos.

Para el caso de los administradores la asignación mensual oscila entre \$1.2 millones y \$3.5 millones, a excepción del administrador de la Plaza de Mercado del Restrepo, cuyo contrato asciende a la suma de \$5.3 millones mensuales debido al tamaño y complejidad de la misma. Mientras que la asignación mensual de los asistentes operativos se encuentra entre \$1.2 y \$1.8 millones dependiendo de la dimensión de la respectiva plaza el nivel educativo y experiencia laboral.

Además, para el manejo de las plazas el IPES cuenta a nivel organizacional o administrativo interno con un grupo de apoyo conformado por ocho (8) personas, quienes están contratados para desarrollar labores relacionadas con los temas de coordinación, contables, jurídicos, ambientales, de infraestructura y de formalización de la recepción de las plazas de mercado, entre otros; personal que

se encuentra vinculado mediante contrato de prestación de servicios con honorarios mensuales que oscilan entre \$1.8 y 5.0 millones, dependiendo de las funciones desarrolladas por cada uno, y de la experiencia laboral de los mismos.

*3.3.1.1.3. La plaza de mercado del barrio Boyaca Real, no funciona como plaza, sino como parqueadero (Hallazgo administrativo).*

En visita fiscal realizada a la plaza del Boyacá Real, se estableció que la misma nunca ha funcionado como plaza de mercado, y por el contrario allí funciona es un parqueadero de vehículos. En la actualidad el IPES tiene esta plaza bajo su custodia y manejo facturando mensualmente solo a doce (12) vivanderos y, a un arrendatario del parqueadero, quien cancela la suma de \$2.399.963 mensual por ocupar el parqueadero bajo contrato suscrito con FEBOQUIR a término indefinido como se mencionó anteriormente, además el IPES ha incurrido en el pago de los servicios públicos de este predio, los cuales de enero a septiembre de 2008 ascendieron a \$7.6 millones,

Dada la problemática de la Plaza de Mercado del Boyacá Real, el IPES deberá estudiar la viabilidad financiera, social y económica de la misma, que le permitirá tomar la decisión de mejorar su funcionamiento o cierre según sea el resultado de los estudios.

Ingresos: el acuerdo 257 de 2006, que en su artículo 75 transformó al antiguo Fondo de Ventas Populares en el Instituto para la Economía Social - IPES, no estableció reglamentación alguna y específica para el manejo de los recaudos dinerarios provenientes de las plazas de mercado. Por lo tanto, el IPES maneja estos recursos en concordancia con las normas presupuestales establecidas en el Decreto 714 de 1996; clasificando los ingresos percibidos de las plazas como recursos propios provenientes de tarifas de uso y aprovechamiento del espacio público, los cuales a su vez son aplicados en los gastos e inversiones a que haya lugar para fortalecimiento y mejoramiento de las plazas de mercado.

El IPES emite las cuentas de cobro a cada uno de los vivanderos o comerciantes de las plazas con base en las tarifas que le fueron suministradas por las diferentes alcaldías locales y que se venían aplicando en concordancia con lo establecido en el párrafo único del Artículo 5 del Acuerdo 96 de 2003, "*Por el cual se implementa el Sistema Distrital de Plazas de Mercado del D.C.*". Párrafo este que estipula que, la Alcaldía Mayor, a través de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos o quien haga sus veces, establecerá las tarifas por el aprovechamiento de las áreas dedicadas a la prestación del servicio de las plazas de mercado de propiedad del Distrito y de las áreas que lo conforman, para lo cual, deberá tener en cuenta la naturaleza del servicio que se presta, los costos de administración operación y mantenimiento de estos bienes, la retribución del contratista si lo



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

hubiere y el retorno de la inversión al Distrito. Los recursos provenientes de este retorno se utilizan para el mejoramiento físico de las plazas de mercado que determine la UESP o quien haga sus veces.

Desde la fecha de recibo de cada una de las plazas, hasta junio 30 de 2008, el IPES con base en las tarifas entregadas por cada alcaldía local elaboró y entrego cuentas de cobro por valor de \$4.306.3 millones. Cifra de la cual a junio 30 de 2008 recaudo \$2.822.1 millones registrando cuentas por cobrar por valor de \$1.484.3 millones correspondientes al periodo junio de 2007 junio de 2008, como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 15**  
**CUENTAS POR COBRAR**

Localidad	Plaza	Cartera a Junio de 2007 que viene de las Alcaldías	Generada en Segundo Semestre de 2007	Generada en Primer Semestre de 2008	Saldo Total Cartera a Junio de 2008
Kennedy	Kennedy	11.896.775	21.321.200	65.938.086	99.156.061
Antonio Nariño	Restrepo	952.679.662	182.706.172	270.559.809	1.405.945.643
	Santander	16.268.845	16.954.874	34.210.760	67.434.479
Tunjuelito	El Carmen			10.057.320	10.057.320
	San Benito				0
	San Carlos		3.413.142	10.200.529	13.613.671
Santa Fe	La Perseverancia			22.429.996	22.429.996
	Las Cruces			611.656	611.656
Barrios Unidos	Siete de Agosto	504.911.383	93.157.469	184.563.555	782.632.407
	Doce de Octubre	260.697.690	19.568.808	42.525.471	322.791.969
Fontibón	Fontibón	15.651.660	24.348.722	97.659.220	137.659.602
Puente Aranda	Trinidad	2.517.707	11.740.800	47.404.139	61.662.646
Engativá	Las Ferias		37.923.560	84.216.925	122.140.485
	Boyacá		1.876.218	1.877.352	3.753.570
	Quirigua		9.171.449	64.231.460	73.402.909
Ciudad Bolívar	Los Luceros	2.546.477		8.015.680	10.562.157
San Cristóbal	Veinte de Julio	26.166.150	44.692.157	72.944.992	143.803.299
Mártires	Samper Mendoza				0
Candelaria	La Concordia				0
<b>TOTAL</b>		<b>1.793.336.349</b>	<b>466.874.571</b>	<b>1.017.446.950</b>	<b>3.277.657.870</b>
<b>PORCENTAJES</b>		<b>54.71%</b>	<b>14.24%</b>	<b>31.04%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Proyecto 431 – oficina plazas de mercado

Las Alcaldías Locales a la fecha de entrega de las plazas de mercado al IPES, registran una cartera por valor de \$1.793.3 millones; la cual en gran parte esta

constituida por deudas en cuantía de 53.12% de las plazas del Restrepo 28.1% Siete de Agosto y 14.5% Doce de Octubre.

Frente al manejo del tema anterior, el Contador General de Bogotá D.C., emitió la Carta Circular No. 03 del 4 de septiembre de 2008, indicando los procedimientos a seguir para la Depuración de Cartera de las Localidades del Distrito Capital. Circular cuyo objetivo general es

*“Establecer el procedimiento a seguir el propósito de garantizar que los saldos contables correspondientes a los derechos originados en contratos de concesión suscritos por las Alcaldías Locales para la administración, operación y mantenimiento de las plazas de mercado del Distrito Capital, cumplan con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el Régimen de Contabilidad Pública vigente por la Contaduría General de la Nación.”, además establece como ámbito de aplicación que: “Los lineamientos contenidos en la presente carta Circular tienen aplicación en las Localidades del Distrito Capital y sus Fondos de Desarrollo Local.”*

Así mismo el Contador General de Bogotá D.C. en el Numeral 4. Depuración Contable Permanente y Sostenibilidad, dispone que:

*“De conformidad con lo señalado por el Contador General de la Nación en la Resolución 357 de 2008, en las Localidades y sus Fondos de Desarrollo Local, cuya información contable no refleje su realidad financiera, económica, social y ambiental, deben adelantar todas las veces que sea necesario las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados, informes y reportes contables, de tal forma que éstos cumplan las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública.*

*Por lo anterior, las entidades contables públicas tendrán en cuenta las diferentes circunstancias pro las cuales se refleja en los estados, informes y reportes contables las cifras y demás datos sin razonabilidad. También debe determinarse las razones por las cuales no se han incorporado en la contabilidad los bienes, derechos y obligaciones de la entidad.*

*Atendiendo lo dispuesto en el Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deben adelantar las acciones pertinentes a efectos de depurar la información contable, así como implementar los controles que sean necesarios para mejorar la calidad de la información.*

*En todo caso, se deben adelantar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información contable revele situaciones tales como:*

- a) Valores que afecten la situación patrimonial y no representen derechos, bienes u obligaciones para la entidad.*
- b) Derechos u obligaciones que, no obstante su existencia, no es posible realizarlos mediante la jurisdicción coactiva.*
- c) Derechos u obligaciones respecto de los cuales no es posible ejercer su cobro o pago, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción, según sea el caso.*
- d) Derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos, a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago.*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

e) Valores respeto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan.

*Cuando la información contable se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar su respectiva depuración. En todo caso, el reconocimiento y revelación de este proceso se hará de conformidad con el régimen de Contabilidad Pública. ”*

Con el fin de subsanar la problemática surgida con la cartera morosa propia, generada desde que fueron recibidas las plazas y la ausencia de relación entre el IPES y los diferentes usuarios de los espacios en las plazas de mercado, la entidad expidió la Resolución Nos. 0101 de julio 18 de 2008, por la cual se adoptó el Reglamento Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá, en cuyos artículos 14 y 30 dispuso:

*“ARTICULO 14º. VINCULACIÓN CONTRACTUAL DEL COMERCIANTE EN PLAZA DE MERCADO DISTRITAL: Todas las personas que ejerzan actividades en las plazas de mercado a través de un local, espacio, puesto o bodega deberán suscribir un contrato de uso y aprovechamiento económico regulado dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigencia del presente Reglamento, so pena de que el IPES inicie el procedimiento de recuperación del local, espacio, puesto o bodega y proceda a la adjudicación del mismo a través de la suscripción de un contrato de uso y aprovechamiento económico regulado.*

*El contrato de uso y aprovechamiento económico regulado podrá prorrogarse automáticamente por igual periodo, siempre que se haga antes de su vencimiento y el comerciante en plaza de mercado distrital haya cumplido con todas las obligaciones derivadas del contrato y del presente Reglamento.*

*En la adjudicación de los puestos, espacios, locales o bodegas desocupados o recuperados tendrán prelación las solicitudes de los vendedores que por procesos administrativos de renovación y modernización de los espacios de las Plazas hayan quedado sin puestos de trabajo, siempre y cuando se encuentren a paz y salvo con el IPES y su conducta refleje el seguimiento permanente del Reglamento.*

*Igualmente se le dará prelación a los vendedores informales del área de influencia de la respectiva plaza, que estén dispuestos a respetar éste Reglamento y las obligaciones de carácter contractual fijadas por el IPES. Además se tendrá en cuenta que se trate de personas que deriven su sustento de una actividad propia de las plazas de mercado.*

*PARAGRFO 1: Los comerciantes en plaza de mercado distrital que a la fecha de la expedición del presente Reglamento, tengan deudas con la administración de la plaza por concepto de derecho de uso o de servicios públicos, están obligados a cancelarlas y obtener un paz y salvo del IPES o, en su lugar, a suscribir un ACUERDO DE PAGO, cuyo incumplimiento tendrá las sanciones contempladas en el presente reglamento y constituirá causal de terminación del contrato. (Subrayado fuera de texto)*

*ARTÍCULO 30º. TERMINACIÓN DEL CONTRATO Y RESTITUCIÓN DEL LOCAL, BODEGA O PUESTO: La Resolución que declara la terminación del contrato de uso y aprovechamiento económico regulado y sellamiento del local, espacio, bodega o puesto, coloca inmediatamente al comerciante en la obligación de restituir el bien de uso*

*público. Si no lo hace, el coordinador o administrador iniciará querrela ante el Alcalde Local, para la restitución del espacio público ocupado indebidamente por el comerciante, ya que el contrato que amparaba dicha ocupación no está vigente. (..)*

Resolución que fue modificada en los mismos artículos por la Resolución 126 de agosto 15 de la misma anualidad y que modificó los anteriores artículos en el siguiente sentido:

*“ARTÍCULO PRIMERO: El Artículo 14 del Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá quedará así:*

*ARTICULO 14º. VINCULACIÓN CONTRACTUAL DEL COMERCIANTE EN PLAZA DE MERCADO DISTRITAL: Todas las personas que ejerzan actividades en las plazas de mercado a través de un local, espacio, puesto o bodega deberán suscribir un contrato de uso y aprovechamiento económico regulado una vez sean notificados por el IPES a través del coordinador y-o administrador delegado para la misma, so pena de que el IPES inicie el procedimiento de recuperación del local, espacio, puesto o bodega y proceda a la adjudicación del mismo a través de la suscripción de un contrato de uso y aprovechamiento económico regulado.*

*La notificación se hará por escrito entregado al comerciante en plaza de mercado distrital y por edicto fijado en la cartelera de la respectiva Plaza. En la misma se deberá informar al comerciante la fecha y hora establecida para la firma del contrato y los documentos que debe aportar para suscribir el respectivo contrato de uso y aprovechamiento económico regulado.*

*El contrato de uso y aprovechamiento económico regulado podrá prorrogarse automáticamente por igual periodo, siempre que se haga antes de su vencimiento y el comerciante en plaza de mercado distrital haya cumplido con todas las obligaciones derivadas del contrato y del presente Reglamento.*

*En la adjudicación de los puestos, espacios, locales o bodegas desocupados o recuperados tendrán prelación las solicitudes de los vendedores que por procesos administrativos de renovación y modernización de los espacios de las Plazas hayan quedado sin puestos de trabajo, siempre y cuando se encuentren a paz y salvo con el IPES y su conducta refleje el seguimiento permanente del Reglamento.*

*Igualmente se le dará prelación a los vendedores informales del área de influencia de la respectiva plaza, que estén dispuestos a respetar este Reglamento y las obligaciones de carácter contractual fijadas por el IPES. Además se tendrá en cuenta que se trate de personas que deriven su sustento de una actividad propia de las plazas de mercado.*

*PARAGRAFO 1: Los comerciantes en plaza de mercado distrital que a la fecha de la expedición del presente Reglamento, tengan deudas con la administración de la plaza por concepto de derecho de uso o de servicios públicos, están obligados a cancelarlas, en su lugar, a suscribir un ACUERDO DE PAGO, cuyo incumplimiento tendrá las sanciones contempladas en el presente reglamento y constituirá causal de terminación del contrato.*  
\_ (Subrayado fuera de texto)

*PARÁGRAFO 2. En materia de amparos y pólizas de los contratos de uso y aprovechamiento económico regulado, se aplicarán las normas de contratación estatal en*



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*razón a su cuantía y su reglamentación, de ser necesaria, estará en cabeza de la Dirección.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: El Artículo 30 del Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá quedará así:*

*ARTÍCULO 30º. TERMINACIÓN DEL CONTRATO Y RESTITUCIÓN DEL LOCAL, BODEGA O PUESTO: La Resolución que declara la terminación del contrato de uso y aprovechamiento económico regulado y sellamiento del local, espacio, bodega o puesto, coloca inmediatamente al comerciante en la obligación de restituir el bien de uso público.*

*Si pasados siete (7) días calendario contados desde la fecha de fijación de la resolución mediante la cual da por terminado el contrato con el comerciante en plaza de mercado distrital, sin que entregue el puesto, el coordinador de la plaza de mercado, con el acompañamiento de un cerrajero debidamente identificado y de dos testigos hábiles, procederá a abrir el puesto, local o bodega dejando constancia en acta donde debe hacerse el inventario de los bienes hallados en el sitio, los que se depositarán en el lugar que el IPES disponga para tal efecto.”*

Igualmente en desarrollo de la misma política el IPES reglamentó los acuerdos de pago con los usuarios de los diferentes espacios en las plazas de mercado que se encontraran en mora mediante la reglamentación de los acuerdos de pagos con la Resolución 120 de agosto 11 de 2008: “por medio de la cual se reglamentan los acuerdos de pago para los vivanderos de las Plazas de Mercado del Sistema Distrital de Plazas de Mercado de Bogotá, D.C. “. Resolución que solo es aplicable para las deudas generadas por los vivanderos desde que el IPES recibió provisionalmente las plazas y por consiguiente comenzó a enviar las correspondientes cuentas de cobro por derechos de explotación y servicios públicos a cada uno de los vivanderos y/o arrendatarios.

Para el recaudo de los recursos facturados en la vigencia de 2007, el IPES suscribió convenio con DAVIVIENDA, el cual inicialmente contempló la habilitación de diez (10) sitios de recaudo en la ciudad y se programó un carro móvil de recaudo una vez al mes en cada plaza. Actualmente las cuentas de cobro cuentan con código de barras que permitieron ampliar la cobertura y que los recaudos se puedan hacer todas las oficinas de la entidad financiera, depositando los dineros en cuenta de ahorros.

El IPES, a la fecha no ha suscrito contrato alguno con los diferentes vivanderos y/o arrendatarios de las diferentes plazas de mercado; en primer lugar, porque no ha recibido en forma definitiva las plazas por parte de las alcaldías locales suscribiendo el correspondiente convenio interadministrativo de entrega formal de las plazas, y en segundo lugar, por que no posee un sistema de tarifas real aplicable, que le permita determinar la cuantía a contratar; lo anterior en abierto incumplimiento de las disposiciones contempladas en sus propios actos administrativos, las Resoluciones Nos 0101, 120 y 126 de 2008, particularmente

en lo establecido en los artículos 14 y 30 de la primera resolución modificada por los artículos primero y segunda de la segunda norma y por todo el articulado del tercer acto administrativo, circunstancia que refleja una inobservancia de sus propios actos administrativos, omisiones estas que constituyen una inconsistencia de carácter administrativo, por ende se configura un hallazgo administrativo.

**3.3.1.1.4. Hallazgo administrativo.** El IPES en cumplimiento de los artículos 5 y 7 del acuerdo 96 de 2003, deberá implementar las correspondientes tarifas a aplicar, en concordancia a lo estipulado en:

*Artículo quinto: “La Alcaldía Mayor, a través de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos o quien haga sus veces, fomentará la recuperación, competitividad, sostenibilidad, tecnificación y la productividad del sistema de Plazas de Mercado del Distrito Capital, mediante las actuaciones, actos y contratos que considere pertinentes.*

*Parágrafo: “La Alcaldía Mayor, a través de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos o quien haga sus veces, establecerá las tarifas por el aprovechamiento de las áreas dedicadas a la prestación del servicio de las plazas de mercado de propiedad del Distrito y de las áreas que lo conforman, para lo cual, deberá tener en cuenta la naturaleza del servicio que se presta, los costos de administración operación y mantenimiento de estos bienes, la retribución del contratista si lo hubiere y el retorno de la inversión al Distrito. Los recursos provenientes de este retorno se utilizan para el mejoramiento físico de las plazas de mercado que determine la UESP o quien haga sus veces”.*

*Artículo séptimo: “Las plazas de mercado de la Concordia, Las Cruces y la Perseverancia, como integrantes del Sistema de Plazas, por sus condiciones de preservación, merecerán un tratamiento especial de acuerdo con la ley, el cual deberá redundar en la defensa de su actividad comercial, constituyéndose en la muestra cultural y autóctona que defiende nuestra idiosincrasia y costumbres”.*

*Parágrafo: “La Administración Distrital a través de las entidades competentes deberá implementar las acciones necesarias para articular estas tres plazas a las políticas y programas de recreación, cultura y turismo distrital”.*

En especial, el IPES para el cálculo y diseño de las tarifas de uso y/o arrendamiento, relacionadas con el valor a cobrar sobre los locales exteriores ubicados en las diferentes plazas, deberá establecer el correspondiente valor mensual a cobrar, de tal forma que el cánon de arrendamiento sea lo mas real posible, y suscribir los correspondientes contratos de arrendamiento, en concordancia con lo establecido en el código de comercio.

Lo anterior, en razón a que es de amplio conocimiento, que gran parte de los locales exteriores de las plazas se dedican a actividades diferentes a la función social de la plazas, que no es mas que la de garantizar el suministro de los productos básicos de consumo doméstico a la comunidad.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Gastos: El IPES, en la vigencia 2007 dentro del proyecto 431 “*Desarrollo de Redes de Abastecimiento y Administración de las Plazas de Mercado*”, realizó inversiones en cuantía de \$3.445.274.649, distribuidos como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 16  
EJECUCION PRESUPUESTO DESTINADO A LAS PLAZAS EN EL 2007

CONCEPTO	VALOR
Servicios Públicos	\$ 374.099.742
Caja Menor	\$ 12.256.143
Prestación de Servicios	\$ 1.218.825.827
Alquiler Equipos	\$ 42.482.409
Servicio de Correo	\$ 18.154.166
Suministro Papelería Aseo y Cafetería	\$ 144.542.721
Obras para Adecuación y Mantenimiento	\$ 686.640.900
Vigilancia	\$ 604.134.067
Seguros	\$ 48.609.209
Adquisición de Hardware	\$ 150.031.981
Servicio de Conectividad	\$ 50.024.215
Otros Contratos	\$ 95.473.268
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 3.445.274.649</b>

FUENTE: Proyecto 431 – oficina plazas de mercado

En la vigencia 2007 se contrató recursos por \$604.134.967 para la prestación del servicio de vigilancia de las plazas de mercado.

La entidad invirtió recursos por \$1.218.8 millones en contratos de prestación de servicios para el pago de los honorarios del personal contratado y asignado al funcionamiento de las plazas de mercado. Contratación que se suscribió en razón a que el IPES no cuenta con personal de planta que asuma estas funciones.

Se invirtieron recursos por \$686.6 millones, en dos (2) contratos para obras y mantenimiento y reparaciones locativas de las plazas de mercado, así: contrato de obra pública No 4709, suscrito con la Compañía Colombiana de Construcción S.A., por valor de \$432.9 millones cuyo objeto fue realizar el mantenimiento preventivo y correctivo, así como las reparaciones locativas necesarias en cada una de las Plazas de Mercado Distritales de Restrepo, Perseverancia, Veinte de Julio, Trinidad Galán y Fontibón y contrato de obra No. 4041 por valor de \$253.7 millones suscrito con la misma compañía, con el objeto de realizar el mantenimiento preventivo y correctivo, así como las reparaciones locativas necesarias de las plazas de mercado Las Cruces, Perseverancia, San Carlos, Fontibón, Siete de Agosto, El Carmen, Kennedy, Carlos E. Restrepo, Santander, Doce de Octubre, Trinidad Galán, Las Ferias, Quirigua y Veinte de Julio.

Adicionalmente, en visita realizada a la plaza de mercado de las Cruces, se estableció que en esta plaza se están adelantando las obras de la primera etapa,



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

para la restauración del inmueble, el cual según Decreto 1941 de 1989, está clasificado como Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional. Obras que se adelantaron mediante el contrato de obra No. 25 de 2006, suscrito entre el Instituto Distrital del Patrimonio Cultural – IDPC y el ingeniero Fernando Alonso Ortiz Casas, y que se liquidó el 16 de julio de 2008. Su valor inicial fue de \$1.088.2 millones y se adicionó en \$530.0 millones, para un valor total final de \$1.618.2 millones.

Deudas por servicios públicos: según información rendida por las empresas de servicios públicos a la Contraloría de Bogotá; como se aprecia en el siguiente cuadro a septiembre 30 de 2008, las plazas de mercado presentan deudas por concepto de servicios públicos que ascienden a \$2.247.2 millones. Suma de la cual \$2.032.4 millones corresponden a servicio de aseo, \$3.6 millones a servicio de energía y \$211.1 millones a servicio de acueducto y alcantarillado.

CUADRO 17  
DEUDAS POR SERVICIOS PUBLICOS

PLAZA DE MERCADO	DEUDA ASEO		DEUDA ACUEDUCTO		DEUDA ENERGIA		DEUDA TOTAL
	VALOR	VIGENCIA	VALOR	VIGENCIA	VALOR	VIGENCIA	VALOR
Las Cruces	142.581.370	Jun-2002	57.139.760	Dic-2004	52.760	Sep-2008	199.773.890
Perseverancia	195.608.980	Jun-2002	732.706	Ago-2008			196.341.686
Doce de Octubre	861.710.561	Nov-1996			444.210	Sep-2008	862.154.771
Trinidad Galán	1.594.810	Sep-2008			772.360	Sep-2008	2.367.170
Los Luceros	89.461.604	Jun-1998	3.661.988	Nov-2003	290.000	Sep-2008	93.413.592
San Carlos	4.546.210	Jun-2002	13.372.469	Ene-2004	124.740	Sep-2008	18.043.419
San Benito	46.950	Sep-2008	7.431.677	Jun-2005	29.490	Sep-2008	7.508.117
El Carmen	116.663.920	Jun-2002					116.663.920
Carlos E. Restrepo	335.878.574	Jun-2002	58.017.000	Nov-2003			393.895.574
Boyacá Real			134.100	Ago-2008			134.100
Samper Mendoza	281.115.550	Abr-1999	70.683.195	Abr-1999			351.798.745
Siete de Agosto	3.223.760			Sep-2008	72.860	Sep-2008	3.296.620
Fontibón					827.090	Sep-2008	0
Veinte de Julio					1.031.840	Sep-2008	827.090
<b>TOTALES</b>	<b>2.032.432.289</b>		<b>211.172.895</b>		<b>3.645.350</b>		<b>2.247.250.534</b>

FUENTE: Proyecto 431 – estados de cuenta empresas de servicios públicos

Las deudas de Aseo y Acueducto, corresponden a periodos facturados por consumos, antes del recibo provisional de las plazas de mercado por parte del IPES; por consiguiente, son de responsabilidad de los contratistas quienes tenían bajo su administración a las plazas de mercado.

Frente a las deudas por servicio de aseo, la sociedad Consorcio Aseo Capital S. A. Empresa de Servicios Públicos de carácter privado, a través de la firma apoderada: Artunduaga Escobar & Asociados, ha instaurado tres (3) procesos judiciales en contra de Bogotá Distrito Capital, de los cuales dos (2) ya fueron fallados a favor del demandante procesos cuya situación financiera con corte a 31 de 2008, es la siguiente:



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO 18  
PROCESOS EN CONTRA DEL DISTRITO

JUZGADO	PLAZA DE MERCADO	ESTADO	VALOR MANDAMIENTO DE PAGO - PRETENSION	VALOR PRESENTE DE LA DEUDA – AGOSTO 31/2008
Quinto Civil Municipal	Samper Mendoza	Con Fallo	\$115'106.110	\$281'115.550
Cuarenta y Tres Civil del Circuito	Doce de Octubre	Con Fallo	\$611'886.550	\$840'680.950
Treinta y Seis Civil del Circuito	La Perseverancia	En Proceso	\$66'927.920	\$195'608.980
<b>TOTAL</b>			<b>\$793.920.580</b>	<b>\$1.317'405.480</b>

FUENTE: Proyecto 431 – oficina plazas de mercado

3.3.1.1.5. *Hallazgo administrativo.* En cuanto a los procesos, fallos y demás deudas, se advierte, que se hace necesario y oportuno, que las partes involucradas; en especial a los representantes del Distrito Capital a quienes les compete, suscriban los correspondientes acuerdos de pago, o en su defecto cancelen a la mayor brevedad los valores a que haya lugar, a fin de evitar el incremento de las deudas generado en intereses y moras, mas aun, cuando en dos casos la autoridad judicial libró mandamiento de pago.

CUADRO 19  
OCUPACION DE LAS PLAZAS

Localidad	Plaza de Mercado	No. Puestos	Puestos Ocupados	Puestos Desocupados	Porcentaje Ocupación
Kennedy	Kennedy	284	197	87	69,36%
Antonio Nariño	Restrepo	706	706	0	100,00%
	Santander	177	120	57	67,80%
Tunjuelito	El Carmen	96	20	76	20,83%
	San Benito	112	72	40	64,29%
	San Carlos	122	39	83	31,97%
Santa Fe	La Perseverancia	126	87	39	69,05%
	Las Cruces	43	41	2	95,35%
Barrios Unidos	Siete de Agosto	268	268	0	100,00%
	Doce de Octubre	370	171	199	46,22%
Fontibón	Fontibón	346	286	60	82,66%
Puente Aranda	Trinidad	192	164	28	85,42%
Engativá	Las Ferias	290	251	39	86,55%
	Boyacá	<b>FUNCIONA COMO PARQUEADERO</b>			
	Quirigua	223	215	8	96,41%
Ciudad Bolívar	Los Luceros	63	12	51	19,05%
San Cristóbal	Veinte de Julio	361	334	27	92,52%



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Localidad	Plaza de Mercado	No. Puestos	Puestos Ocupados	Puestos Desocupados	Porcentaje Ocupación
<b>TOTAL</b>		<b>3.779</b>	<b>2.983</b>	<b>796</b>	<b>78,94%</b>

FUENTE: Proyecto 431 – oficina plazas de mercado

Una vez realizada visita fiscal por parte de la Contraloría a cada una de las plazas; como se aprecia en el anterior cuadro, el total de puestos con que cuentan las plazas es de 3.779, con una ocupación del 78.94% correspondiente a 2.983 puestos ocupados y 796 desocupados.

Sin embargo, al IPES en el momento de la entrega de cada plaza le fueron reportados 427 puestos desocupados, según inventario entregado por cada Alcaldía Local puesto que la entidad ha ofrecido a vendedores ambulantes ubicados en la parte externa de algunas de plazas mercado de acuerdo al censo que posee.

Con relación al mencionado ofrecimiento, se observa que a la fecha se han postulado tan solo 18 posibles nuevos vivanderos o comerciantes, a quienes el IPES les asignará el correspondiente puesto, una vez cada Alcaldía Local suscriba con el IPES el correspondiente convenio interadministrativo de entrega formal de las plazas. Acuerdo que le permitirá a la entidad, no solo asignar el puesto, sino que también suscribir a la vez con el nuevo vivandero el contrato de uso y aprovechamiento económico regulado establecido en el artículo catorce de la Resolución 0101 de julio 18 de 2008, el cual fue modificado por el artículo primero de la resolución 126 de agosto 15 de 2008.

Manejo ambiental y reciclaje de residuos: en cada una de las plazas se cuenta con un plan de saneamiento básico ambiental y con locaciones apropiadas para la separación, reciclaje y almacenamiento de los residuos sólidos orgánicos e inorgánicos.

Para fortalecer las actividades realizadas en las plazas de mercado, en el año 2007 se ejecutó el convenio entre la UAESP y la Universidad INCCA, capacitando a 1.600 comerciantes en lo concerniente al plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá y en la conformación de redes de demanda. Asimismo, se capacitó a cada uno de los vivanderos sobre cumplimiento de normas ambientales, manipulación, conservación y presentación de alimentos, separación de residuos, manejo de recursos (agua, luz), proyectos productivos y seguridad industrial.

Concepto de gestión: en encuesta realizada por la Contraloría de Bogotá directamente a los vivanderos actuales de las plazas de mercado, referida al tema del nuevo modelo o sistema de administración de las mismas, los vivanderos manifestaron estar satisfechos con el manejo dado hasta ahora por el IPES a las

plazas de mercado administrativa y operativamente, ya que se han mejorado la infraestructura, la seguridad y en especial, el aseo de las mismas, sin embargo, en algunos casos, como en las plazas del Veinte de Julio, Kennedy, Ferias y Fontibón, los vivanderos se quejaron y manifestaron estar inconformes con la invasión de vendedores ambulantes al exterior y entradas de las plazas, que ha conllevado presuntamente a la disminución de sus ventas, situación en la cual el IPES debe trabajar involucrando a las autoridades competentes, de tal forma que se de soluciones reales, tanto a los vivanderos como a los vendedores ambulantes.

### 3.3.1.2. Proyecto 7081: “Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios”

El proyecto 7081 presentó una apropiación final de \$12.868.5 millones, los cuales representan el 33% de la inversión directa de la vigencia 2007, con una ejecución del 96.14% y una ejecución autorizada de giro del 53,66%, el cual refleja que el proyecto no cumplió con la totalidad de lo proyectado.

El proyecto busca dar cobertura a la población sujeto de atención, a través de alternativas de reubicación, organización, capacitación y asesoría para la consecución de recursos financieros para los vendedores ambulantes y estacionarios. Por lo tanto, el IPES se trazo el objetivo de ejecutar: “*acciones de ordenamiento y relocalización de actividades informales que se desarrollan en el espacio público*”, mediante mecanismos y acciones concretas que logren la inclusión económica y social de la población como:

- La Red Pública de Servicios al Usuario del Espacio Público –REDEP-,
- Zonas transitorias
- Caseta Feria Popular
- Ferias
- Centro comercial cultural multiétnico
- Zonas transitorias
- Asesorías a Mipymes e iniciativas productivas, las cuales ejecutan acciones especiales de desarrollo de las capacidades laborales y empresariales de los desplazados, reincorporados, jóvenes con riesgo de violencia e indígenas, entre otros.

Al analizar la ejecución del proyecto, se encuentra que este mostró la siguiente aplicación de recursos en sus acciones, resumido por localidades dentro del programa Caseta Feria Popular, que corresponde a lo invertido en los diferentes programas de relocalización permanente, así:



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO 20  
EJECUCIÓN DEL PROYECTO 7081 POR LOCALIDADES Y EL PROGRAMA CASETA FERIA POPULAR

PROYECTO 7081			VIGENCIA 2007	
LOCALIDAD	PROGRAMA	Población	PROGRAMACION	EJECUCION
1 Usaquén	Localidad	200	132.900.000	120.700.000
	La Caseta Feria Popular	53	60.300.000	58.200.000
2 Chapinero	Localidad	500	340.900.000	337.900.000
	La Caseta Feria Popular	495	102.300.000	97.800.000
3 Santa fé	Localidad	1.000	3.698.700.000	3.694.500.000
	La Caseta Feria Popular	1.882	836.500.000	797.500.000
4 San Cristóbal	Localidad	800	520.800.000	482.300.000
	La Caseta Feria Popular	0	29.300.000	29.300.000
5 Usme	Localidad	250	165.500.000	150.300.000
	La Caseta Feria Popular	63	109.800.000	107.300.000
6 Tunjuelito	Localidad	250	165.500.000	161.700.000
	La Caseta Feria Popular	65	44.300.000	41.500.000
7Bosa	Localidad	400	271.900.000	258.400.000
	La Caseta Feria Popular			
8 Kennedy	Localidad	600	397.000.000	362.600.000
	La Caseta Feria Popular	303	324.600.000	312.300.000
9 Fontibón	Localidad	300	238.100.000	219.900.000
	La Caseta Feria Popular	97	113.300.000	109.400.000
10 Engativá	Localidad	200	132.400.000	122.100.000
	La Caseta Feria Popular	93	99.000.000	95.200.000
11 Suba	Localidad	300	198.500.000	189.000.000
	La Caseta Feria Popular			
12 B. Unidos	Localidad	250	165.500.000	150.300.000
	La Caseta Feria Popular	34	121.800.000	120.400.000
13 Teusaquillo	Localidad	250	175.600.000	162.800.000
	La Caseta Feria Popular	30	64.500.000	63.300.000
14 Los Mártires	Localidad	800	533.700.000	500.500.000
	La Caseta Feria Popular	572	599.900.000	574.300.000
15 Antonio Nariño	Localidad	500	330.900.000	300.500.000
	La Caseta Feria Popular	881	361.100.000	349.500.000
16 Puente Aranda	Localidad	800	540.700.000	501.400.000
	La Caseta Feria Popular	871	708.300.000	672.700.000
17 Candelaria	Localidad	400	264.700.000	249.700.000
	La Caseta Feria Popular	496	184.300.000	176.500.000
18 Rafael Uribe Uribe	Localidad	250	548.200.000	539.000.000
	La Caseta Feria Popular	64	97.223.969	88.270.155
19 Ciudad Bolívar	Localidad	250	190.500.000	175.300.000
	La Caseta Feria Popular			
<b>TOTAL</b>		<b>14.299</b>	<b>12.868.523.969</b>	<b>12.372.370.155</b>
<b>POR PROGRAMA</b>	<b>Localidades</b>	8.300	9.012.000.000	8.678.900.000
	PROGRAMA "LA CASETA FERIA POPULAR"	5.999	3.856.523.969	3.693.470.155
<b>TOTAL</b>		<b>14.299</b>	<b>12.868.523.969</b>	<b>12.372.370.155</b>

FUENTE: INFORMES DE PROGRAMACION Y EJECUCION PLAN DE ACCION METAS POR PROGRAMA - INVERSION 2007 EN DICIEMBRE 31 DE 2007. LOCALIDADES - PROGRAMAS "LA CASETA FERIA POPULAR". INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL IPES



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Se observa, que para la Localidad Santa fe, se ejecutaron \$3.694.5 millones, de los cuales, existen \$3.000 millones destinados a la Inversión Centro Comercial San Victorino, el cual se realizara mediante el convenio íteradministrativo 1725 del 2007 con la Empresa de Renovación Urbana – ERU con el objeto de *“la participación del IPES como inversionista del proyecto Centro Comercial y Popular de San Victorino para la estructuración de un espacio análogo privado dentro del proyecto que se destinara a la relocalización de los vendedores informales del PAC”*, suscriptó el 22 de junio de 2007, recursos que se giraron el 31 de julio del mismo año, mediante orden 5109, sin embargo, no se presento avance, por lo consiguiente, si se considera que el proyecto 7081 tuvo un valor de giros por \$6.905.7 millones, para un 53.66% de los compromisos, al descontar los \$3.000 millones, se obtiene un valor de \$3.905.7 millones, es decir, que la ejecución real no fue mayor al 31,57%.

De otra parte, de conformidad con las fuentes de recursos que financian las diferentes acciones, se observó que cuenta con recursos de destinación específica por valor de \$5.642.8 millones, de los cuales \$ 4.297.0 millones provienen del Convenio 003 de 2007 con la Secretaría de Desarrollo Económico - SDDE por dos años, que tiene como objeto *“Cooperación técnica y administrativa entre el Instituto Para la Economía Social IPES y la Secretaria Distrital De Desarrollo Económico, para el fomento y apoyo de acciones de formación y capacitación para el trabajo y el emprendimiento de población en vulnerabilidad socioeconómica del distrito capital”*, en la consolidación del modelo de inclusión económica para la población en situación de desplazamiento, de los jóvenes en condiciones de riesgo del Distrito Capital y de los reincorporados.

Por lo tanto, este convenio aporta una tercera parte, el 33.4% de los recursos del proyecto 7081, no obstante, al analizar la ejecución real de estos, los cuales la SDDE giro en su totalidad al IPES en la vigencia 2007 y aunque, los componentes destinados a reincorporados y jóvenes en riesgo, se ejecutaron en su totalidad, se observa que los aportes destinados al componente de fomentar y apoyar acciones de formación y capacitación de la población de desplazados, por valor \$2.358.0 millones, aunque se comprometieron en su totalidad antes del 31 de diciembre del 2007, tan solo se giraron \$553.2 millones, el 23,5%. Aun a la fecha de este informe el avance de la ejecución no es concurrente con el plazo, ya que presenta giros por \$1.313.1 millones el 55,7%, cuando ha transcurrido desde la fecha del acta de inicio 23 de mayo de 2007 al 12 de octubre de 2008 el 70% del plazo del convenio.

*3.3.1.2.1. Hallazgo administrativo. Falta de prórroga del convenio 003 de 2007 con la SDDE.*

Para la ejecución del componente de desplazados que hace parte de la población beneficiaria del convenio 003 de 2007 con la SDDE se suscribieron convenios de asociación con 7 organizaciones privadas con el objeto de *aunar esfuerzos y recursos técnicos, humanos y financieros para fomentar y apoyar acciones de formación y capacitación para el trabajo y el emprendimiento que permitan el diseño, implementación y ejecución de estrategias de generación de ingresos*, entre los que se encuentra el contrato 4766 del 2007 con la Unión Temporal Cafam, Colsubsidio, Compensar y Asocajas, por un año con fecha de suscripción el 28 de diciembre de 2007 y de inicio el 14 de julio de 2008, por consiguiente, su terminación será el 13 de julio de 2009, posterior a la terminación del convenio 003 que será el 22 de mayo de ese año, sin que a la fecha se presente prórroga de dicho convenio.

*3.3.1.2.2. Hallazgo administrativo. La vigencia de los amparos cubiertos con la garantía Única de Cumplimiento, pactada en los contratos no se ajusta al plazo establecido en la norma.*

En el proceso para la ejecución de los convenios con los 7 operadores en el marco del convenio 003 de 2007, se detectó que la vigencia de los amparos cubiertos con la garantía Única de Cumplimiento, pactada en los contratos no tiene en cuenta el plazo establecido en el artículo 60 de la ley 80 de 1993 y en la cláusula décima séptima, que por virtud del artículo 13 de la misma ley y 1602 del código civil en concordancia con el artículo 871 del código de comercio, es ley para las partes, por ende en protección de los intereses de la administración se pone en riesgo, circunstancia que requiere se de cumplimiento a lo dispuesto en el literal c del inciso 6º del artículo 17 del Decreto 679 de 1994.

## PROGRAMAS DE RELOCALIZACIÓN EN ESPACIOS DE APROVECHAMIENTO ECONÓMICO Y COMERCIAL

En cuanto al cumplimiento de las metas del plan de acción según el Informe de Gestión y Resultados al 31 de diciembre de 2007 presentado por IPES, muestra un alto porcentaje en el logro de las metas, no obstante, evaluado las diferentes acciones para su consecución se observa algunas inconsistencias, así:

El programa “Formalización del trabajo de personas u organizaciones en condiciones de vulnerabilidad”, en el que se suscribe el proyecto 7081 y para el cual se define la meta representada en el indicador “Nº de personas relocalizadas en espacios de aprovechamiento económico y comercial”, presenta como logro el cumplimiento de



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

la meta en el 107,96%. No obstante, de acuerdo al análisis de los indicadores de gestión estratégica, se observa en el siguiente cuadro el resultado de las diferentes acciones de relocalización en espacios de aprovechamiento económico y comercial, donde se muestra, el total de beneficiados durante la vigencia.

**CUADRO 21**  
**PROGRAMAS DE RELOCALIZACION EN ESPACIOS DE APROVECHAMIENTO ECONOMICO Y COMERCIAL**

<b>PROGRAMA</b>	<b>PARCIAL</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>	<b>PARTICIPACION</b>
Nueva relocalización en Espacios Análogos de vendedores informales en los siguientes sitios:		412	2,4%
Galería Plaza Comercial de Usme	51		
Galería Parque Comercial Plaza España	342		
Galería Artesanal Avenida 19	19		
Acompañamiento con gastos recurrentes y trabajo social a vendedores relocalizados en vigencias anteriores en los proyectos Caseta Feria Popular.		2.870	16,7%
Alternativas comerciales en 98 ferias temporales realizadas		8.067	47,0%
Relocalización en zonas de transición de aprovechamiento autorizado con cupos disponibles y ocupados así:		203	1,2%
Alameda el Porvenir - localidad de Bosa	94		
Kennedy	39		
Engativá	14		
Barrios Unidos	28		
Tunjuelito	28		
Red de Servicios a los Usuarios del Espacio Público de Bogotá, -REDEP- la reubicación de:		188	1,1%
Puntos de Encuentro y	7		
Quioscos de la REDEP.	181		
Proyecto del Centro Comercial y Cultural y Multiétnico.		0	
<b>SUBTOTAL DE PRORAMAS DE REUBICACION</b>		<b>11.740</b>	<b>68,4%</b>
Levantamiento de la ficha socioeconómica para direccionar a los inscritos ya sea a los servicios de la Red Social Distrital o a los proyectos institucionales del IPES, se realizó inscripciones.		5.847	34,0%
Se remitieron a entidades de servicio social del Distrito.	1.713		
<b>TOTAL</b>		<b>17.587</b>	<b>100,0%</b>

FUENTE: INFORME SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO, Plan de Acción y Avance de Proyectos. A DICIEMBRE 31 DE 2007. INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL IPES

Por lo tanto, en este cuadro se muestra como los programas de relocalización, representan el 68.4% del total de la meta alcanzada, de estos las ferias temporales aportaron el 47% y el levantamiento de la ficha socioeconómica el 34%. En lo que corresponde a los programas de reubicación, según los informes



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

de la programación y ejecución del “plan de acción metas por programa - inversión 2007 en diciembre 31 de 2007”, estos muestran los siguientes resultados:

CUADRO 22  
DISTRIBUCIÓN DE METAS DE LOS PROGRAMAS DE REUBICACION - VIGENCIA 2007

PROGRAMA REUBICACION	PROGRAMACION PLAN DE ACCION METAS POR PROGRAMA	EJECUCION PLAN DE ACCION METAS POR PROGRAMA	DIFERENCIA EN LA EJECUCION	LOGRO %	PARTICIPACION %
Ferias Temporales	5.200	8.067	2.867	155,10%	68,7%
REDEP	630	188	-442	29,80%	1,6%
Localización Transitoria	300	203	-97	67,70%	1,7%
Espacios Análogos	290	412	122	142,10%	3,5%
Acompañamiento al reubicado permanente	2.870	2.870	0	100,00%	24,4%
<b>Total Reubicación</b>	<b>9.290</b>	<b>11.740</b>	<b>2.450</b>	<b>126,40%</b>	<b>100,0%</b>

FUENTE: INFORMES DE PROGRAMACION Y EJECUCION PLAN DE ACCION METAS POR PROGRAMA - INVERSION 2007 EN DICIEMBRE 31 DE 2007. LOCALIDADES - PROGRAMAS "LA CASETA FERIA POPULAR". INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL IPES

Se constata, entonces, que el avance de las acciones para relocalización lograron en conjunto una meta de 11.740 beneficiarios sobre los 9290 programados, para un logro del 126.4%; sin embargo, se resaltan dos hechos que se deben considerar al observar el real alcance de la meta:

El primero se refiere a que la meta no alcanzó logros efectivos en todos sus programas, sino en dos, en el de las Ferias Temporales con un 155,10%, con el mayor peso en el total de la meta con el 68,7% y en la nueva relocalización en Espacios Análogos de vendedores informales que hacen parte de los programas Galería Plaza Comercial de Usme, Galería Parque Comercial Plaza España y Galería Artesanal Avenida 19, principalmente de los 342 de Plaza España, por lo tanto, la entidad presenta una deficiente gestión en programas, aunque de menor peso, de gran importancia en la política, como son el de REDEP y la localización transitoria.

*3.3.1.2.3. Hallazgo administrativo. Indicador de acompañamiento al reubicado permanente no es consistente con la realidad y no revela variación alguna.*

en segundo lugar, en el acompañamiento al reubicado permanente, que corresponde a operaciones de gastos recurrentes<sup>5</sup>, se presenta un cumplimiento del 100% de la meta; no obstante, al verificar el resultado se evidenció que las cifras, con las cuales se estableció el total de 2.870 beneficiarios no se ajustan al número de puestos ocupados en la totalidad de programas y según informe presentado por la Subdirección de Gestión y Redes Sociales de la Oficina de Asuntos Económicos y constatadas por este grupo de auditoría, arrojan un total de 2.367 beneficiarios, es decir, 503 personas menos, por lo tanto, esta meta no alcanza un logro del 100%, sino de 82.5%, aunque la diferencia radica en que la cifra de 2.870 se refiere a módulos entregados a vendedores informales por el Instituto al primero de enero de 2007 y la cifra de 2.367 se refiere a los módulos que están ocupados actualmente. Es decir que la diferencia radica en los módulos que son abandonados por los beneficiarios.

Según lo manifestado por la entidad en su respuesta: *“El sistema SEGPLAN, en su informe “EJECUCIÓN PLAN DE ACCIÓN METAS POR PROGRAMA”, exige a las entidades, cargar al inicio de la vigencia, el número de personas programadas a atender en un espacio definido, y asignar el presupuesto planeado invertir en cada una de ellas, para luego hacer el seguimiento trimestral de la inversión y mostrar su avance.*

*En el caso del IPES, se digita el número de personas que al iniciar el año, están siendo acompañadas como reubicados permanentes y se asigna el presupuesto a cada espacio donde ejercen su actividad (recursos destinados al mantenimiento de los formatos comerciales en los cuales se encuentran). Sin embargo, este número de beneficiados incluido al inicio de la vigencia, no acepta disminuciones durante el año, aunque en la realidad, los proyectos presentan deserciones, abandonos, modificaciones físicas de los espacios comerciales, entre otros. De manera general el sistema, en este caso, únicamente permite el registro de seguimiento presupuestal, como gastos por recurrentes”. Lo anterior demuestra que el indicador no es consistente con la realidad y no revela variación alguna, por cuanto el resultado siempre será del 100%, afectando la certidumbre de los logros de la meta del proyecto 7081.*

---

<sup>5</sup> **Los gastos recurrentes** corresponden a aquellos que se generan regularmente, año tras año y son los asociados con las inversiones ya realizadas. En el caso de la inversión física, debe entenderse por gastos recurrentes aquellos dirigidos hacia el mantenimiento y operación, los cuales son en gran medida proporcionales a la antigüedad de la inversión. Así mismo, también constituyen gastos recurrentes los derivados de la inversión en capital humano, ya que genera gastos corrientes o permanentes que deben ser asumidos en las vigencias siguientes



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**CUADRO 23**  
**DIFERENCIA EN LA CIFRA DE OCUPACION CON LA REPORTADA EN EL**  
**ACOMPANAMIENTO AL REUBICADO PERMANENTE POR EL IPES.**

LOCALIDAD	PROGRAMA	Nº MODULOS	PARA DISTRIBUI R	ACOMPANA- MIENTO AL REUBICADO PERMANENTE	OCUPA CION ACTUAL ES	DIFERE NCIA
1 Usaquén	1 Plazoleta Comercial Flores de la 200	53	53	47	46	-1
2 Chapinero	2 C.F.P Rotonda Chapinero	35	35	22	13	-9
	C.C. Minicentro	26	26	3	0	-3
	4 Parque de la Flores Cll. 68	44	44	44	44	0
3 Santa fé	5 C.F.P. Capuchina	65	65	25	65	40
	6 Centro Comercial y Cultural la Veracruz	129	129	112	15	-97
	7 C.F.P Rotonda Santafé	21	21	20	20	0
	8 Centrolibro Siglo XXI	64	64	0	0	0
	45 Manzana 22 - San Victorino	277	277	271	236	-35
	46 Mercado Artesanal y de cachivaches Eje Ambiental	688	440	451	588	137
	Galería Artesanal Av.19	20	19			0
4 San Cristobal	11 Pasaje de Comidas 20 de Julio	0	0			0
	12 Lote 20 de Julio - proyecto	0	0			0
5 Usme	13 Galería Plaza Comercial Usme	62	62	62	9	-53
6 Tunjuelito	14 C.F.P. Venecia	69	69	63	44	-19
8 Kennedy	15 C.F.P. Avenida 1º Mayo	93	93	40	25	-15
	16 C.F.P Colsubsidio	137	137	132	39	-93
	17 C.F.P Ley	72	72	64	35	-29
9 Fontibón	18 Centro Comercial Punto 99	97	97	51	60	9
10 Engativá	19 C.F.P. Quirigua	93	93	52	40	-12
12 B. Unidos	20 C.F.P. Rotonda Barrios Unidos	12	12	7	8	1
	21 C.F.P. 7 de Agosto	22	22	12	14	2
13 Teusaquillo	22 Galerías Plaza Centro Cultural y Comercia	30	30	30	4	-26
14 Los Mártires	39 C.F.P. Plaza de España	436	423	423	360	-63
	23 C.F.P. Cachivaches	65	65	61	55	-6
	25 Galeria de las Flores Cll. 26	32	32	30	25	-5
	27 Supermercado la Esperanza	14	14	14	14	0
	53 Centro Comercial Calle 13	91	91	90	65	-25
15 Antonio Nariño	29 Cuatrovientos	12	12	9	11	2
	30 C.C.S. Restrepo	465	2	1		-1
	41 Pasaje Cultural y Comercial Centenario	250	250	173	165	-8
	50 P-C-C- Calle 15 Sur	132	0	0		0
	48 Plazoleta comidas rapidas Restrepo	23	23	23	11	-12
16 Puente Aranda	31 C.F.P. Cra. 38 Biblos Creta	771	771	248	133	-115
	C.F.P. Cra. 38 Creta	0	0			0
	C.F.P. Cra. 38 Tarso y la 40	0	0			0
17 Candelaria	34 C.C. Caravana	340	111	116	116	0
	35 C.F.P. Rotonda La Candelaria	18	18	18	15	-3



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

LOCALIDAD	PROGRAMA	Nº MODULOS	PARA DISTRIBUI R	ACOMPANA- MIENTO AL REUBICADO PERMANENTE	OCUPA CION ACTUAL ES	DIFERE NCIA
	40 Módulos Calle 12	75	0			0
	44 P-C-C Furatena	114	63	114	58	-56
18 Rafael Uribe Uribe	36 Proyecto Quiroga-Claret	0	2			0
	38 C.F.P. Marco Fidel Suarez	40	40	20	17	-3
	37 P-C-C Santa Lucia	24	24	19	17	-2
<b>TOTAL</b>		<b>5011</b>	<b>3.954</b>	<b>2.870</b>	<b>2.367</b>	<b>-503</b>

FUENTE: INFORMES DE PROGRAMACION Y EJECUCION PLAN DE ACCION METAS POR PROGRAMA - INVERSION 2007 EN DICIEMBRE 31 DE 2007. LOCALIDADES - PROGRAMAS "LA CASETA FERIA POPULAR". INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL IPES

### *3.3.1.2.4. Hallazgo administrativo. Incertidumbre del logro de la meta del proyecto 7081 en el Indicador de Gestión utilización de la capacidad instalada en las superficies comerciales.*

En el informe CB-0404: INDICADORES DE GESTION remitido a la Contraloría muestra como informe del Indicador SGRS-1.2 utilización de la capacidad instalada en las superficies comerciales, que es un indicador de economía y tiene como objetivo medir el nivel de ocupación de las superficies comerciales de carácter permanente dispuestas por el IPES y como formula (Nº DE SOLUCIONES DE REUBICACIÓN ASIGNADOS Y/ O ARRENDADOS/ Nº DE MÓDULOS DISPUESTOS PARA REUBICACIÓN)X 100, el siguiente resultado:

*“Este porcentaje representa a la ocupación en 36 centros comerciales dispuestos por el IPES para la relocalización de los vendedores informales que inician su proceso de formalización. Estos centros cuentan con 4.999 módulos comerciales y se encuentran ocupados 3.786 de ellos.”* En la verificación adelantada se evidenció que el número de lugares ocupados en los centros comerciales no es de 3786, la cifra que se estableció como ocupación actual es de 2.367, es decir que existen 1.419 módulos que no se encuentran ocupados y que se reportaban como tal, por ser significativa la diferencia, y al no poder ser corroborada la cifra presentada por la administración, a pesar de que el proceso metodológico presentado es consistente, este indicador afecta la certidumbre en las cifras presentadas por la entidad en la realidad del logro de la meta del proyecto 7081. Debido a la deserciones y al manejo de la metodología de la información.

De otra parte, se evidenció que se presentan deficiencias en el PROGRAMA "LA CASETA FERIA POPULAR", afectando la gestión de la administración en el logro de la política de Inclusión Económica y Desarrollo Empresarial Sectorial y de Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios.

*3.3.1.2.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria. Deficiente planeación y fallas en el proceso de construcción y apertura del proyecto Plazoleta de Comidas 20 de Julio.*

El Contrato N° 172 de 2006, cuyo objeto es realizar la construcción de la Plaza de Comidas Veinte de Julio, localizada en la calle 26 sur No. 6-35 de Bogotá D.C., para la reubicación de vendedores informales, suscrito el 22 de junio de 2006, con un plazo de ejecución de cuatro meses, con prórrogas en tiempo de un total de 79 días, una de ellas con adición en valor por \$84.934.962. A la fecha de esta auditoría, el IPES no ha puesto en funcionamiento la Plazoleta de Comidas del Veinte de Julio, pese a haber recibido la obra el 14 de abril de 2007, según Acta de recibo Final por las situaciones que se describen a continuación:

El proyecto se adelantó con recursos de los convenios 05 de 2002 y 011 de 2003 respectivamente, celebrados entre el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal y el Fondo de Ventas Populares y se adquirió el inmueble citado por valor de 180 millones de pesos, los beneficiarios son los vendedores informales que comercializan alimentos preparados en sitio, sobre la Calle 27 sur entre las Cra 10 y 6 que se encuentran registrados en la base de datos del IPES como vendedores de la Localidad san Cristóbal. El cual, se construyó por parte del IPES mediante el contrato de obra COP 172 de 2006, suscrito con la firma JGC & CIA Ltda.

La inauguración del proyecto estaba programada para finales del segundo semestre de 2007. No obstante, se observó que la gestión adelantada fue deficiente, por lo cual no se llevo a cabo la apertura de la plazoleta en la vigencia 2007. Este proyecto, ha presentado varias fallas, a pesar de haberse recibido a satisfacción, en la vigencia 2007, tres meses después de que las instalaciones fueron aprobadas y certificadas por Gas Natural, el medidor fue sellado por pagos no realizados por el IPES, el cual se realizó en julio, la reconexión no se llevó a cabo por parte de la empresa de Gas Natural, sin que se advirtiera esta situación, por parte de la entidad, con las consecuencias que afectaron su posterior inauguración sucedida el 24 de mayo de 2008.

Además, se evidenció otros hechos que prueban la deficiente labor adelantada, entre otras, no se contaba con la identificación de todos los beneficiarios, tampoco con el aviso que identificará el proyecto, ni estrategia de publicidad, extintores en las áreas de la construcción y por lo tanto, no se había adjudicado los respectivos contratos de arrendamiento a los beneficiarios, tan solo en la vigencia de 2008, se han adelantado gestiones para su puesta en marcha y se han detectado fallas técnicas que han impedido a la fecha de este informe que el proyecto se inauguré y ponga en funcionamiento, lo anterior se evidencia en las siguientes acciones realizadas en la vigencia 2008, así:

Tan solo hasta el 13 de enero de 2008 se realizó una visita de campo en compañía de los miembros del Comité Local con el fin de identificar otros posibles beneficiarios del proyecto ya que hasta el momento no se contaba con la totalidad de vendedores para lograr el 100% de la ocupación de los módulos. El 12 de febrero se remitió la información a Trabajo social de los posibles beneficiarios del proyecto para que se les realizara la Visita Domiciliaria para verificar el nivel de vulnerabilidad y definir su ingreso al proyecto y el 18 de marzo se llevó a cabo el sorteo de los módulos.

El 5 de febrero de 2008 se solicitó al Área de Comunicaciones la elaboración del diseño del aviso comercial para el proyecto y la elaboración del diseño de los volantes para entregar a los vendedores que serían reubicados, como estrategia de publicidad para que dieran a conocer a sus clientes la nueva ubicación, finalmente el 27 de marzo se instaló el Aviso.

El 4 de marzo se solicitó al Área de Recursos Físicos el suministro de 10 extintores con las especificaciones sugeridas por el Cuerpo de Bomberos, el 13 de marzo se ofició al Área de Infraestructura las anomalías observadas en el proyecto respecto al área física (goteras, etc.) y el 9 de abril se realizó la solicitud de 35 bombillos para el proyecto.

El 5 de febrero de 2008 se solicita al Área de Infraestructura las especificaciones técnicas y linderos de cada módulo para poder realizar las respectivas actas de entrega, el 21 de abril se recibió del Área de Infraestructura las especificaciones. El 13 de mayo se llevó a cabo la entrega los módulos a cada uno de los beneficiarios por parte del Área de Recursos físicos.

El 16 de abril de 2008 se solicitó el cambio de Medidor de Agua del proyecto, lo anterior por solicitud de la Empresa de Acueducto. En abril, también, se finalizaron las modificaciones solicitadas desde el año 2007 por el Hospital y Bomberos respecto a la Instalación de extractores en los baños, sifón en el cuarto de basuras y otras.

El 15 de mayo se llevó a cabo la Revisión Técnica por parte del Hospital San Cristóbal, por solicitud de entidad y el 21 se realizó la solicitud de las canecas para el proyecto a la Oficina Asesora de Planeación.

El 24 de mayo de 2008 se llevó a cabo la inauguración del proyecto en compañía del Alcalde Local y en este momento se detectó el inconveniente con el servicio de Gas Natural. Por lo cual, no se abrió la Plazoleta postergando su apertura.

El 29 de mayo se remitió al Área de Infraestructura el reporte emitido por la empresa Gas Natural. El 4 de julio se recibió por parte de Gas Natural el Certificado de Inspección al proyecto.

El 20 de agosto de 2008 se solicitó a la Dirección la autorización para la instalación de lámparas en el proyecto ya que no cuenta con ellas y son necesarias para la iluminación del mismo.

El 17 de septiembre se solicitó nuevamente al Área de Infraestructura el inventario, lo anterior teniendo en cuenta las modificaciones que se habían llevado a cabo en la instalación del Gas Natural lo que implicó a su vez la instalación de otros implementos y se requiere modificar los contratos.

Las anteriores actuaciones demuestran que este proyecto no ha contado con un plan de acción que permita concretar el funcionamiento y por consiguiente la solución de relocalización de las personas que se ubican en la calle 27 sur vendiendo comida.

Con lo anterior se contraviene lo estipulado en los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002 y no se tuvieron en cuenta lo establecido en los literales b, c, d y f del Artículo 2º. Objetivos del Sistema de Control Interno de la Ley 87 de 1993.

*3.3.1.2.6. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria. Incumplimiento del principio de Responsabilidad de la Ley 80 de 1.993 y falta de acciones para recuperar el valor \$6.504.675.3.*

La obra no cumplía con las mínimas normas de seguridad, para la afluencia de más de cien personas flotantes, fuera del personal que laborará en la plazoleta de comidas.

Lo anterior por cuanto los diseños de la obra definidos en la orden de prestación de servicios 1366 de 2005 celebrado entre el Fondo de Ventas Populares y Miguel Guillermo Sandoval Galindo, fueron modificados por el Supervisor del contrato del FVP, la interventoría y el contratista. Modificación que consistió en reubicar el cuarto de basuras (ubicado inicialmente en el eje central del acceso del proyecto) en el módulo 38 y en el espacio disponible donde estaba ubicado el shut de basuras conformar dos cocinas similares a las demás, dado que el área lo permite, por lo tanto el proyecto gana una cocina adicional para un total de 39 unidades Esta determinación fue tomada en el Acta de Comité de Obra N° 18 del 24 de noviembre de 2006.

El diseño no cumple con las normas de seguridad y con las medidas establecidas en el Acuerdo 20 de 1995 por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, en lo establecido en el Capítulo B.3 **Medios de Evacuación**. Sección B.3.1 Artículo B.3.1.3 **Edificaciones existentes** y Sección B.3.3 **Capacidad de los medios de evacuación** Parágrafo B.3.3.1.1

Los puestos Nos. 38 y 39 se encontraban obstaculizando la vía de ingreso y evacuación, de acuerdo al Informe de Inspección del Comando Estación Bomberos Bellavista remitido a la Alcaldesa Local de San Cristóbal el 18 de enero de 2008.

De haber entrado en funcionamiento la plazoleta en estas condiciones, se habrían presentado problemas de evacuación en caso de conato de incendio, u otro tipo de desastre.

La construcción de los módulos tuvo un costo de \$5.549.301.00 y la demolición de estos un costo de \$955.374.36 para un total de \$6.504.675.36 El costo de la construcción se pagó con cargo al COP 172-2006 y la demolición con cargo al COP 4041-2007

Con lo anterior se incumple lo estipulado en el Artículo 26 de la Ley 80 de 1.993 en lo que atañe al principio de Responsabilidad que a la letra dice: “...1º. *Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que pueden verse afectados por la ejecución del contrato. 2º. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. 8º. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado*”.

Teniendo en cuenta los hechos descritos anteriormente la Entidad debe adelantar las acciones pertinentes para recuperar el valor \$6.504.675.3, durante el proceso de liquidación de los contratos relacionados con la ejecución del proyecto; de lo contrario se configurará en un presunto hallazgo fiscal por el valor mencionado

#### *3.3.1.2.7. Hallazgo administrativo. Falta de oportunidad en requerimientos.*

Fallas de suministro eléctrico en diez (10) de los treinta y siete (37) módulos. No se evidencian documentos donde se refleje el requerimiento oportuno efectuado por la entidad al contratista y al interventor para hacer efectiva la póliza de cumplimiento en su amparo de estabilidad. El IPES en respuesta a este ente de control manifiesta que “*ante la no respuesta inmediata a los requerimientos y ante*

*la negación verbal a la reparación, el IPES está a la espera de contratar la reparación y/o dictamen que demuestre la causa y efecto que originó la supuesta falla para proceder de conformidad*”. De otra parte se evidencia negligencia por parte de la administración al no efectuar los requerimientos oportunamente. Así las cosas, la obra se encuentra incompleta en cuanto a su funcionamiento y como tal esta no puede entrar en ejecución.

*3.3.1.2.8. Hallazgo administrativo. Deficiente gestión de la interventoría y del supervisor del contrato durante la ejecución de la obra.*

Por cuanto el IPES pagó a JGC CONSTRUCCIONES DE COLOMBIA Y CIA LTDA la suma \$15.108.800 por concepto de instalaciones de gas sin que estas cumplieran con el requerimiento (Las mangueras instaladas no cumplen la normatividad actual vigente; no se instalaron los reguladores, el centro de medición no obedecía a la capacidad instalada y las válvulas de corte se encontraban mal ubicadas). Por lo anterior la entidad se vio en la necesidad de contratar a un tercero (GAS NATURAL) para adecuar la mencionada red de acuerdo a los requerimientos técnicos de la empresa prestadora de este servicio, por un valor de \$ 8.303.048.00.

Lo anterior se debió a: a) las especificaciones técnicas del contrato 172 de 2006 en lo referente a las instalaciones de gas, elaboradas por el consultor a través de de la orden de prestación de servicios 1366 de 2005, no son lo suficientemente claras ya que no se especifica las características de la tubería, del medidor, reguladores y válvulas.

b) Así mismo se evidenció que las instalaciones de gas no corresponden a los diseños iniciales, ni a los requerimientos del proyecto comercial de acuerdo a información rendida por la entidad.

c) De otra parte se evidencia que pese a que la obra se recibió el 22 de enero de 2007 según Acta de Terminación de Obra, se efectuó inspección de instalaciones para suministro de gas con fecha posterior (09 de febrero de 2007), certificado en el cual se registran observaciones y objeciones, indispensables estas para que las redes puedan entrar en funcionamiento. Así las cosas no es comprensible cómo en el Acta de Terminación de Obra se registra que las personas allí firmantes se reunieron con el fin de dar por terminado el contrato de obra, dado que el contratista cumplió con el objeto contratado en el plazo establecido.

El hecho en mención fue aportante para que la obra no entrara en funcionamiento dentro de los términos previstos, incumpliendo así con el fin social de la obra como es el de la reubicación de los vendedores informales; adicionalmente, no se

estaría contribuyendo a disminuir el empleo informal y al mejoramiento de la calidad de vida de esta población.

Igualmente no se dio cumplimiento a las metas propuestas en el Plan de Acción del Proyecto “Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y/o estacionarios” para la vigencia 2007.

De otra parte la entidad no tuvo en cuenta que al existir intervenciones de un tercero, la póliza de cumplimiento se afecta según lo establecido en el Código de Comercio.

*3.3.1.2.9. Hallazgo administrativo. Falta de los estudios necesarios en el Proyecto “Lote de los Sierra”, y por consiguiente del retraso en obtener la licencia de construcción y en la solución de la problemática para lo que se adquirió el predio.*

Proyecto “Lote de los Sierra”, el 6 de julio de 2004 se adquiere, mediante escritura publica 1714 de la Notaria Quince de Bogotá D.C., el predio ubicado en la calle 22 sur No. 5-14 dirección actual (carrera 6 No. 21-98 sur int 18 dirección anterior) en la localidad San Cristóbal por parte del Fondo de Ventas Populares por valor de \$240 millones, como cuerpo cierto, con una extensión de 2055 mts<sup>2</sup>. Posteriormente el 19 de mayo de 2006 se realizó una actualización del área con la escritura publica 1130 Notaria Quince de Bogotá D.C., de acuerdo con la certificación No. 21200-1454 del Departamento Administrativo de Catastro del 28 de febrero de 2006, en el que se certifica los linderos del predio y que el área aproximada es de 1323.37 mts<sup>2</sup>.

En consultas a la Secretaría Distrital de Planeación, Catastro y el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU se obtuvieron los planos y planchas, con las cuales se establece que el área adquirida presenta el trazo de la continuación de la vía calle 22 sur, coincidiendo, a lo actualizado en la escritura publica 1130 del 19 de mayo de 2006, por cuanto en la compra inicial se incluye lo que se considera hará parte de la vía calle 22 sur que se encuentra interrumpida por el lote, actualmente esta área esta encerrada e incorporada por parte del IPES. Por lo tanto, se presentó una reducción del 36% del área útil del predio. Como se observa en la siguiente grafica:

GRAFICO 7  
PROYECTO “LOTE DE LOS SIERRA”  
ubicado en la calle 22 sur No. 5-14. Localidad San Cristóbal



FUENTE: según planos topográficos INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL IPES, escrituras públicas 1714 y 1130 Notaria 15 de Bogotá D.C.

El predio se adquiere con base en la formulación de proyecto con No. 33311102110302 presentado por la Oficina de Planeación Local de San Cristóbal en el 2003, con el nombre de Programa de Reubicación de Vendedores Informales de la Localidad y del avalúo presentado por ASOLONJAS el 5 de mayo de 2002. Sin embargo, se desconoce la existencia de estudios que determinen la selección de dicho predio, y en especial la situación normativa urbana, el acopio de la información cartográfica, predial y jurídica, que permitieran establecer la viabilidad del proyecto en este predio. Como tampoco estudio de implantación, especificando los usos, volumetría alturas y las áreas libres finales y aislamientos, la integración con los sistemas generales que contempla el POT, vías, accesibilidad y espacio público, que articule la entrada y salida de peatones, y de vehículos. Que previeran las licencias y requisitos necesarios para su realización, siguiendo lo dispuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. – (POT), Decreto 619 de 2000, el decreto Distrital 469 de 2003 y el decreto 190 de 2004, "Por medio del cual se compilan los anteriores del 22 de junio de 2004.

Situación que trajo como consecuencia que a la fecha este proyecto no se ha iniciado, a pesar de haber contratado una consultaría mediante el contrato No. 165 de 2006, para *“Realizar la elaboración de los diseños arquitectónicos y estudios técnicos para los proyectos que adelanta el Fondo de Venta Populares en las localidades del Distrito Capital”* con el Consorcio V&A, ante la dificultad para obtener la licencia de Construcción, por cuanto, el predio no se encuentra incorporado en la cartografía distrital, no cuenta con el plano topográfico del predio como lo exige el parágrafo primero del artículo 8º del decreto 904 de 2001,

requisito predio para la obtención de la licencia y no se ha logrado llevar a cabo el proceso de incorporación ante la negativa de la Secretaria de Hábitat ante la solicitud de la entidad, por la no legalización del barrio en que se encuentra el predio.

Actualmente, el predio cuenta varias propuestas de diseño, cinco en total, la última de las cuales se socializa en la alcaldía local el 9 de agosto de 2007 y una solicitud el 12 de septiembre de 2007 a la Secretaria de Planeación Distrital, para autorización a la Curaduría, que por reparto inicie el trámite de licencia de construcción para que utilice el plano de la Manzana Catastral Código No. 001301 22 barrio catastral Granada Sur Localidad 04 San Cristóbal, donde aparece el mismo con el No. 42, en lugar del plano de loteo. Por último, se emite concepto de la Curaduría Urbana 1 el 25 de septiembre de 2008, donde se indica que es permitido desarrollar el uso de comercio vecinal B<sup>6</sup>, por lo tanto, como se menciona en el concepto: *“el proyecto es viable, siempre y cuando no se someta al régimen de propiedad horizontal y no haya una homogeneidad urbanística o arquitectónica, caso en el cual se considera como Centro Comercial, el cual no está permitido para el predio de la referencia”*<sup>7</sup>, situación que limita las posibilidades de desarrollo comercial y de alternativas de solución, como la venta de locales a los beneficiarios de este proyecto.

Lo anterior evidencia que la entidad no realizó los estudios necesarios para adelantar este proyecto, no se extremó la diligencia y actividad profesional, que optimizara las exigencias técnicas y económicas, generando una actualización del área, de la obtención de la licencia de construcción y por consiguiente del retraso en la solución de la problemática para lo que se adquirió el predio.

#### *3.3.1.2.10. Hallazgo administrativo. Deficiente planeación, falta eficacia con baja ocupación en el programa Caseta Feria Popular de la 38.*

El proyecto cuenta con una ocupación porcentual del 17,3% de su capacidad instalada. Proyecto ubicado en Carrera 38 N° 10 A -25 /51, con un número de alternativas de 771 soluciones de las cuales 141 se destinaron para archivos del IPES, de los restantes 631 están ocupados solo 133, con una asistencia promedio entre 85 y 95 para un 15%, de los cuales, existen 19 núcleos familiares, con uno que cuenta con 6 beneficiarios con parentesco. Además, tiene un saldo de cartera a 31 de diciembre de 2007 de \$367.0 millones, con el 82,2% mayor a 360 días de edad y la cual representaba el 51,7% del total de cartera del programa CFP

---

<sup>6</sup> Según el POT. USOS COMPLEMENTARIOS. b) Comercio Vecinal B. (Tiendas de Barrio y locales con área no mayor de 60 m<sup>2</sup>).

<sup>7</sup> Oficio 081-9375 del 25 de septiembre de 2008. Curaduría Urbana 1.

Este proyecto es el mas grande que se ha adelantado por cuenta de la entidad, actualmente representa el 19,50% del total módulos disponibles para distribuir en todos los programas de relocalización. Sin embargo, este proyecto desde su inicio viene presentando significativas deficiencias, por lo tanto, presenta alto nivel de deserción, bajas ventas, no hay trafico natural y presenta perdida permanente de mercado, no es competitivo frente al mercado del sector de San Andresito. Por lo consiguiente tiene mínima viabilidad de éxito en las condiciones actuales. Además, las instalaciones son obsoletas y demandan altos costos de mantenimiento.

La CFP de la Carrera 38 se dio como solución a vendedores estacionarios de San Victorino y otros vendedores informales de la Localidad de Puente Aranda. En diciembre de 1999 se construyó la primera etapa del sector de Biblos con 405 soluciones; en julio de 2001 la segunda etapa denominada Creta con 366 soluciones, y por ultimo fue entregada en el mismo año Tarso y la 40 con 975 soluciones para vendedores informales.

La inversión inicial de la Caseta fue de \$11.079.4 millones de pesos con una capacidad total para relocalización de 1750 vendedores informales. Posteriormente, en el año 2005 el Fondo de ventas Populares vendió al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogota las Bodegas Tarso y la 40, con el fin de ubicar en estos predios la Estación de Policía de Puente Aranda. El programa quedo conformado por las bodegas Biblos y Creta, con un total de 771 soluciones comerciales. Con 753 módulos de venta de artículos y una la zona de comidas integrada por 18 cocinas y el área de comedores.

Por lo tanto, el proyecto como solución observa falta de una eficiente planeación, así como otros proyectos que adelanta el Instituto, al aprobarse proyectos sin contar con la certeza de su viabilidad. Además, se evidencia que la gestión no ha sido eficaz para resolver el futuro de este proyecto, de tal manera que se de solución a las personas a las cuales estaba dirigido y se minimice el riesgo de perdida de los recursos del Distrito.

#### *3.3.1.2.11. Hallazgo administrativo. Deficiencias en la adjudicación y baja ocupación del Programa Caseta Feria Popular de Kennedy Central.*

No existe contratos de arrendamiento, que permitan adelantar gestiones de cobro de la cartera vencida o restitución en el Programa Caseta Feria Popular de Kennedy Central ubicado en los predios de la Carrera 80 No. 37 – 00 Sur y Calle 35 No. 75 B 58 sur con número de alternativas de 207 módulos, situación, por lo que no se presentan los elementos del contrato de arrendamiento, como lo son dar una cosa de las partes el goce de una cosa y la otra a cambio le paga un

precio determinado por ese goce, conforme al artículo 1973 de Código de Comercio.

La cartera asciende actualmente a \$66.5 millones, de la cual el 77% tiene más de cuatro años y se contabiliza en cuantas de orden, por cuanto no poseen el soporte legal correspondiente, como se muestra en el siguiente cuadro, así:

**CUADRO 24**  
**CARTERA DEL PROGRAMA CASETA FERIA POPULAR DE KENNEDY CENTRAL**

CASETA	TOTAL C.F.P KENNEDY COLSUB		TOTAL C.F.P KENNEDY LEY		TOTAL GENERAL		ESTRUCTURA CARTERA
	LOCALES	SALDO	LOCALES	SALDO	TOTAL LOCAL	TOTAL SALDO	
sin dato			1	140.000	1	140.000	0,2%
2002	25	15.610.000	10	6.010.000	35	21.620.000	32,5%
2003	22	11.260.000	5	3.150.000	27	14.410.000	21,7%
2004	26	11.240.000	9	3.970.000	35	15.210.000	22,9%
2005	12	3.660.000	5	2.030.000	17	5.690.000	8,6%
2006	5	960.000	3	820.000	8	1.780.000	2,7%
2007	11	1.638.750	14	2.364.000	25	4.002.750	6,0%
2008	27	1.100.000	24	2.548.400	51	3.648.400	5,5%
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>	<b>45.468.750</b>	<b>71</b>	<b>21.032.400</b>	<b>199</b>	<b>66.501.150</b>	<b>100,0%</b>
	140		73		213		
	91%		97%		93%		

FUENTE: BASE CARTERA A AGOSTO 31 DE 2008. INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL IPES

Adicionalmente, este proyecto presenta varias dificultades que han generado un bajo nivel de ocupación de apenas 28% en el sector Colsubsidio y de 49% en el del Ley. Con un total de 74 módulos ocupados para un 35,4%. Por cuanto, el inmueble esta en proceso de legalización y saneamiento de títulos, razón por la cual no se ha podido adelantar el proyecto de reubicación definitivo, lo que conlleva a que estas personas estén ubicados de manera temporal en este predio, en condiciones de deterioro y estado inadecuado de carpas que afectan la permanencia de los beneficiarios.

### 3.3.1.2.12. Hallazgo administrativo. REUBICACION VENDEDORES AMBULANTE LOCALIDAD LOS MARTIRES. CONVENIO 239 DE 2006.

Con la celebración del Convenio 239 de 2006, entre el Fondo de Desarrollo Local de los Mártires y el Fondo de Ventas Populares-FVP, actual IPES, con el objeto de "Aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, Administrativos y vendedores ambulantes o estacionarios, población sujeto de atención del Fondo de Ventas Populares, que ocupan el espacio público de la localidad de los Mártires, con el fin de reubicarlos", con un plazo

de ejecución de dos (2) años contados a partir de la firma del Acta de iniciación (10 de octubre de 2006); dentro de las obligaciones que debe cumplir el IPES, se contempló la de: *“Realizar los estudios, análisis y demás procedimientos y requisitos necesarios para los procesos de compra y de arrendamiento de los inmuebles, que permitan la reubicación de trescientos cincuenta (350) vendedores informales aproximadamente, de la Localidad de los Mártires”.*

El valor total es de \$513.1 millones; de los cuales el FDL aporta \$499.0 millones y el IPES \$14.1 millones; recursos que se encuentran depositados en la cuenta de ahorros 009800131329 del Banco DAVIVIENDA.

Dentro de las obligaciones contenidas en el presente Convenio se estableció la reubicación de 350 vendedores de la Localidad, propuestos por el FDL en su Plan de Desarrollo, actividad que no ha sido posible cumplirlas, consecuencia de las deficiencias presentadas en los estudios de viabilidad realizados para la adquisición de los predios, especialmente en los aspectos técnicos y jurídicos que permitieran establecer el estado real de cada uno en procura de atender la problemática de los vendedores ambulantes.

Para dar cumplimiento con el objeto y las obligaciones contenidas en el presente Convenio, las partes acordaron adicionarlo por el término de un año a partir del 04 de octubre de 2008, para realizar nuevamente el proceso de avalúos a los predios, solicitados por el IPES al Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, e iniciar el proceso de adquisición de los mismos. Mientras tanto, luego de dos (2) años de iniciado este convenio, las gestiones realizadas por la entidad no han sido eficientes para la adquisición de los predios para el cumplimiento o la mitigación de la problemática de los vendedores de la localidad.

*3.3.1.2.13. Red Publica de Servicios al Usuario del Espacio Publico – REDEP.* Dentro de los programas que el IPES desarrolla para la reubicación de las actividades comerciales o de servicios, se encuentra la Red Publica de Servicios al Usuario del Espacio Publico – REDEP, que se define como un sistema administrado y regulado integralmente por la Administración Distrital, constituido por la red de distribución de mercancías, el mobiliario urbano destinado al aprovechamiento económico del espacio público (quioscos y puntos de encuentro), los centros de acopio y el sistema de control de calidad<sup>8</sup>.

La REDEP se encuentra enmarcada dentro del Plan Maestro del Espacio Publico (Decreto 215 de 2005), que tiene como objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una regulación

---

<sup>8</sup> Artículo 20 Decreto 215 de 2005

sistemática en cuanto a su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico, y apropiación social.

Dentro de las metas programadas para la renovación, recuperación y revalorización del espacio público se tiene la construcción de la REDEP que dentro de la Fase I tenía prevista las siguientes actividades:

1. Implementación y puesta en marcha de la Red en Restrepo, el Centro Tradicional (Centro Histórico-Centro Internacional), Chapinero, Calle 72-El Lago Chico, metas programadas para realizarse entre los años 2005 a 2008. Para el logro de esta meta se programo la construcción de 340 módulos de venta dobles.
2. Siete de Agosto, Kennedy y las demás centralidades metas programadas para realizarse entre los años 2007 a 2010.

De igual forma se programo la construcción de 4 Puntos de Encuentro que funcionaran en las siguientes estaciones de Transmilenio:

- ALCALA (Autopista Norte con 138)
- LAS AGUAS (Eje ambiental con Calle 18)
- MUNDO AVENTURA (Ave. Américas con Boyacá, costado oriental).
- TINTAL (AV Ciudad de Cali con Av. Américas, costado sur).

#### Módulos de Venta - Quioscos

Con respecto a la instalación y puesta en funcionamiento de los 340 módulos correspondientes a la Fase I, se han instalado en las Localidades de Candelaria y Santa Fe (Zona Centro) 154 unidades de Módulos tipo básicos dobles (Dobles significa que el módulo cuenta con la capacidad para dos puestos en el mismo), de los cuales al día de hoy han sido entregados 200 quedando pendientes por adjudicar 108 que representan el 35.1% del total de módulos instalados.

La fabricación, instalación y mantenimiento de estos primeros módulos de venta, correspondiente a la fase 1 etapa 1, fueron realizados por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, para lo cual se firmo el contrato No. 112 de 2007 con la firma SOCODA S.A. por un valor total del contrato de \$4.951.4 millones y contó con el contrato de interventoria No. 113 de 2007 firmado con la firma INGECOM S.A. por un valor total de \$508.828.753, para una inversión total de \$5.460.2 millones . Por medio de la anterior cifra podemos establecer que el costo de cada uno de los módulos fue de \$35.4 millones.

En relación con la fase 1 etapa 2, le correspondió al IDU la fabricación, instalación, mantenimiento de 150 módulos básicos, para lo cual se firmo el contrato No. 142

de 2007 con la firma SOKODA S.A. por valor de \$5.240.3 millones y contó con el contrato de interventoría No. 158 de 2007 con el consorcio INGECOM – MAB por valor de \$482'6 millones, para una inversión total de \$5.723.0 millones. Por medio de la anterior cifra podemos establecer que el costo de cada uno de los módulos fue de \$38.1 millones.

CUADRO 25  
COSTOS FABRICACIÓN, INSTALACIÓN, MANTENIMIENTO MÓDULOS

ENTIDAD	CONTRATISTA	No. Contrato	VALOR CONTRATO	No. Módulos
DADEP	SOCODA	112 de 2007	4.951.390.740	154
DADEP	INGECOM	113 de 2007	508.828.753	
<b>TOTAL INVERSION</b>			<b>5.460.219.493</b>	
IDU	SOCODA	142 de 2007	5.240.362.705	150
IDU	INGECOM	158 de 2007	482.640.897	
<b>TOTAL INVERSION</b>			<b>5.723.003.602</b>	

FUENTE: Contratos Nos. 112, 113, 142 y 158

El Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- justifico que el mayor valor del contrato para la construcción de los módulos, se debió a que el contratista presento en su propuesta incrementos en los porcentajes de presentación, AIU obra y AIU mantenimiento.

CUADRO 26  
COMPARACIÓN VALOR CONTRATOS 112 DADEP Y 142 SOCODA

DESCRIPCIÓN	DADEP	IDU
Presupuesto oficial	\$5.000.000.000	\$5.503.938.085
% de participación	90.03%	95.21%
AIU obra	21.78%	25%
AIU mantenimiento	21.78%	50%
Valor contrato	\$4.501.264.308	\$5240.362.705

FUENTE: Acta de visita IDU-Contraloría

Por la construcción de Transmilenio en la calle 26 y carrera 10, será obligatorio trasladar 26 módulos que fueron instalados dentro de estos corredores viales que serán intervenidos dentro de la Fase III de Transmilenio. Lo que nos demuestra una ineficiente planeación y articulación entre las diferentes entidades distritales, en razón a que desde la implementación de este sistema de transporte en la ciudad de Bogotá, era de conocimiento público la realización de la Fase III sobre la carrera 10 y calle 26. Igualmente, se pudo establecer que por no ser potencialmente económico y comercial serán trasladados 28 módulos (tres de estos se encuentran dentro del corredor de Transmilenio). El trasladado de cada uno de estos módulos tiene un costo de \$5.3 millones <sup>9</sup>

<sup>9</sup> Fuente: Ayuda de memoria No. 7 UTA. Revisión de los compromisos de las tareas definidas en la Comisión Intersectorial de espacio Público No. 37 del 26 de junio de 2008.

## Evaluación Quioscos

Como complemento del análisis de los módulos de venta-quioscos, se aplicó una encuesta que tenía como finalidad establecer el grado de gestión de la entidad en este programa donde los adjudicatarios de estos módulos pudieron manifestar su opinión, aceptación y críticas con respecto a su ejecución que pueden contribuir a fortalecer su desarrollo.

Con base en la información suministrada por el IPES, se han entregado 200 puntos de venta del programa REDEP Fase 1, para lo cual tomo una muestra selectiva de 40 puntos que representan el 20%, los cuales se encuentran ubicados en diferentes sectores del centro de la ciudad, encontrando los siguientes resultados:

1. Se pudo establecer que un 62.5 % fue asignado a la mujer que manifestó ser cabeza de familia y un 37.5 % corresponde al hombre que lo identificó como fuente de trabajo.
2. Un 95% de adjudicatarios de puntos de venta eran vendedores ambulantes de la zona.
3. El 87.5% manifestaron que recibieron en buen estado el Quiosco y tan solo un 35% considera que el punto de venta si es una fuente de trabajo.
4. El grado de comprensión de sus derechos y obligaciones con respecto al contrato y al reglamento es de un 97.5 %.
5. Se estableció un concepto de control, administración y seguimiento por parte del IPES a los Quiscos de lo cual se encontró que un 50% de los encuestados dio concepto negativo, con lo cual se evidencia una falta de procedimientos, manejo de información y control en la administración de este proyecto por parte de la entidad.

CORFAS quien realizaba una especie de supervisor a este proyecto, presenta un 27.5% de aceptación de su gestión, aunque manifestaron en una gran mayoría que se excedían en su función.

6. Teniendo en cuenta que esta en proceso la adjudicación del operador logístico, los adjudicatarios de los puntos de venta manifestaron que:

- Un 87.5% expreso que tienen conocimiento de que se va a desarrollar este proceso, aunque manifiestan que los precios del operador actual son altos y su servicio es deficiente.
  - Para ellos es mejor tener los proveedores actuales como los carritos de diferentes fabricantes y las cigarrerías les dan mejores precios y pueden comprar lo que necesiten variado y con entrega inmediata, son mas operativos y prácticos en un 88.5% su opinión es positiva
7. Lo concerniente al pago de la cuota de uso y aprovechamiento económico del punto de venta del mobiliario urbano es de un 77.5% de cumplimiento.

Lo anterior coincide con la información suministrada por el IPES con respecto al recaudo que fue de \$ 1.2 millones que corresponde a un 74%, según lo facturación en agosto 30 de 2008 lo cual es bueno, aunque se debe buscar mecanismos para un pago del 100%.

8. En cuanto a lo concerniente al pago del servicio público de luz se pudo establecer que un 70% da cumplimiento con lo establecido, aunque a un 27.5% no lo ha pagado por diferentes causas.
9. La atención al vendedor ambulante por parte del IPES se presentan dos situaciones muy relevantes, así:

Para un 55 % la gestión del IPES es regular por cuanto se presentan situaciones como: no se les da la importancia a sus requerimientos, quejas, solicitudes y muchas veces se dilata lo solicitado y no se da solución. Con respecto a problemas de mantenimiento, técnico, asesoría, quien los atiende no tiene la preparación y el conocimiento para solucionar su problemática. Además consideran que se gasta mucho tiempo para atenderlos como se debe.

Para el 32.5 % restante, dicha gestión es buena aunque manifiestan que hay lentitud y esperan una atención más integral.

10. Para establecer un promedio de venta diario se presentaron dos criterios muy relevantes en la aplicación de la encuesta, así:
- Un 40% realizan una venta diaria entre \$40.000 a \$80.000, el cual es alto aunque esperan mas y lo atribuyen principalmente al lugar donde esta ubicado el modulo.
  - Un 60% realizan una venta diaria entre \$20.000 a \$30.000 el cual es bajo aunque esperaban mas, tiene algunas justificaciones como el sitio

donde esta ubicado, el clima, la competencia de “las chazas” (carrito móvil acondicionado para vender dulces) que se encuentran a su alrededor.

11. Consultada su opinión sobre el tema del ahorro programado encontramos que se presentan dos situaciones particulares; así:

- Para un 85% tienen conocimiento, aunque dejan en claro que se tienen dificultades para lograrlo.
- Solo un 37% lo pueden cumplir, algunas de las causas de cómo las ventas muy bajas, y al tener muchos compromisos de familia los limita y no les queda nada, con lo anterior muestran su descontento por esta situación.

12. Un 37% de los encuestados manifestó su inconformismo con respecto al diseño de los módulos y los vendedores de “Chazas” que son una competencia desleal, aunque se les había manifestado que iban estar a una distancia de 30 metros lo cual no se cumple. El diseño de los Quioscos para los vendedores ambulantes presenta algunas deficiencias:

- Cuando llueve se entra el agua y se les moja los comestibles produciéndoles pérdidas. A algunos se les hicieron algunos ajustes que no solucionan del todo la situación.
- Igualmente se quejas de la distribución de los espacios del Quiosco donde colocan los productos, porque según ellos no se aprovecho debidamente su espacio.
- Se presenta una desprotección total al sol, la brisa y la lluvia, y que para solucionar podría ser un parasol, los cuales están prohibidos pero se colocan de todos los colores y formas.

Un promedio de 10 a 14 Quioscos se encontraron cerrados diariamente durante el desarrollo de la encuestas (por los dos lados del punto de venta) lo que no permite concluir que no se esta cumpliendo a cabalidad su finalidad.

#### *3.3.1.2.14. Hallazgo administrativo. Reubicación y baja adjudicación de los módulos de venta instalados en las localidades de Santafé y Candelaria*

De acuerdo a información suministrada por el IPES, se estableció que serán reubicados 28 módulos en razón al bajo potencial comercial y económico, sin embargo 14 estas reubicaciones las realizara el contratista de SODOCA, lo anterior puede ocasionar un presunto detrimento al patrimonio distrital por valor de

\$74.9 millones (la reubicación de cada uno de los módulos tiene un costo de \$5. 4 millones según datos aportados por el DADEP en ayuda de memoria No. 7-UTA).

Igualmente no han sido asignados 108 puntos de venta (54 módulos de venta) que tuvieron un costo de inversión individual de \$35.4 millones y a la fecha no han sido utilizados para el fin que fueron creados. Lo que nos demuestra la poca efectividad en la planeación y acciones adelantadas por las siguientes entidades: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Instituto Desarrollo Urbano, Secretaria Distrital de Planeación e Instituto para Economía Social.

#### 3.3.1.2.15. *Hallazgo administrativo.* Mala gestión en recuperación de espacio publico en zonas aledañas a los módulos de venta

No se evidencia una política Distrital clara de recuperación de espacio publico, toda vez que a corta distancia se los módulos de venta se instalan vendedores informales que no permiten que los vendedores en proceso de formalización realicen las ventas en forma adecuada, lo que se ve reflejado en las ventas diarias de los puntos de venta de los módulos instalados en la zona centro, tal como lo pudo constatar el grupo auditor en visita a estos sitios. De no tomarse acciones eficaces este programa tiende a fracasar.

Por lo expuesto se configura un hallazgo administrativo por falta de planeación y ejecución de acciones entre las diferentes entidades Distritales que manejan el tema del espacio publico como son: Secretaria de Gobierno, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Secretaria Distrital de Planeación e Instituto para Economía Social.

#### Puntos de Encuentro

La función de los Puntos de Encuentro (PDE) consiste en la articulación del espacio publico con el sistema de movilidad, para facilitar la conectividad, para tal fin se construyeron cuatro PDE en estaciones de Transmilenio (Acala, Las Aguas, Mundo Aventura y Tintal). Los Puntos de Encuentro están constituidos por un espacio abierto y cinco (5) equipamientos básicos: módulos de ventas, modulo de café, modulo institucional, bicicleteros y baños públicos.

CUADRO 27  
NIVELES DE PRIORIZACION EN PDE

PDE	Reconocimiento de Usos e Interacciones	Respuesta a Problemáticas Urbanas Reconocidas	Respuesta a Demanda de Servicios Institucionales	MEDIA ARMONICA
LAS AGUAS	0,63	0,44	0,13	0,26
MINUTO	0,29	0,26	0,57	0,33
MUNDO AVENTURA	0,26	0,28	0,73	0,34
NARIÑO	0,43	0,41	0,29	0,37
TERCER MILENIO	0,35	0,6	0,34	0,4
AVENIDA 68	0,36	0,45	0,46	0,42
CALLE 127	0,4	0,33	0,6	0,42
HÉROES	0,73	0,3	0,51	0,45
ALCALÁ	0,51	0,37	0,6	0,47
Av. CIUDAD DE CALI	0,61	0,28	0,93	0,48
CLL 57	0,42	0,5	0,62	0,5
TINTAL	0,39	0,79	0,64	0,55
SAN VICTORINO	0,51	0,74	0,82	0,67

FUENTE: Informe Red Cicloestaciones para la ciudad de Bogota D.C. PDE Fase II

A partir de estos resultados y tratando de establecer agrupaciones en orden de jerarquía se conformarían los siguientes niveles de prioridad:

**Prioridad 1 (San Victorino – Tintal):** Son puntos de encuentro que en general presentan altas condiciones de prioridad social para su intervención: Altas problemáticas sociales conexas, Altas demandas de servicios institucionales relacionados y una alta interacción social entendida en frecuencias, permanencia en la zona, espacios de socialización, etc.

**Prioridad 2 (Calle 57 - Av Ciudad de Cali – Alcalá):** Son puntos de encuentro que en general presentan buenas condiciones de prioridad social para su intervención, con altas demandas de servicios institucionales relacionados y una alta interacción social. Tienen la particularidad de no enfrentar altas problemáticas sociales conexas, lo que incide un poco en su puntaje final.

**Prioridad 3 (Héroes- Avenida 68 - Calle 127 -Tercer Milenio):** Son puntos de encuentro que en general presentan moderadas condiciones de prioridad social para su intervención. Son heterogéneos en las dimensiones mejor-peor evaluadas. Para el caso de Héroes podía involucrarse en la categoría anterior, pues se encuentra en el límite de las dos clasificaciones.

Prioridad 4 Nariño – (Mundo Aventura -Minuto- Las Aguas): Nariño y aguas tienen una baja demanda de servicios institucionales. Mundo Aventura y Minuto, bajos indicadores de problemáticas urbanas<sup>10</sup>.

Como se puede observar del análisis anterior, que forma parte de Informe Red Cicloestaciones para la ciudad de Bogotá D.C. PDE Fase II, la prioridad de menor puntaje le correspondió a Mundo Aventura, Minuto y Las Aguas, no obstante la Administración Distrital optó por construir dos (2) de estos PDE.

CUADRO 28  
INGRESOS POR COMPONENTE DEL PDE

<b>Ingresos</b>	<b>25.445.302.038</b>	<b>Participación %</b>
Publicidad	15.550.123.501	61.11
Baños	1.926.094.187	7.57
Locales	3.760.914.402	14.78
Café	3.977.062.576	15.63
Cicloestaciones	231.107.372	0.91

FUENTE: Informe Red Cicloestaciones para la ciudad de Bogotá D.C. PDE Fase II

Como se puede observar en la tabla anterior, el rubro de publicidad tiene una participación superior al 60% de ingresos de los Puntos de Encuentro, siendo este concepto el que mayores recursos aportaría a su sostenimiento, no obstante se pudo establecer que no existe publicidad expuesta en los sitios destinados para este fin.

En visita realizada por el grupo auditor a los cuatro Puntos de Encuentro PDE, se pudo comprobar que tan solo 9 de estos módulos se encontraban en funcionamiento, a pesar de que se cuentan con 42 módulos destinados a vendedores informales, al día de hoy no han sido adjudicados los 24 módulos destinados a empresarios y microempresarios. Es conveniente resaltar que los trabajos de adecuación de los módulos fueron terminados en el mes de junio de 2007.

Con respecto a los cicloparqueaderos, que forman parte de los PDE, no han entrado en funcionamiento porque no existe un operador interesado, en razón a que la rentabilidad es muy baja, esto se ve reflejado en el Informe Red Cicloestaciones para la ciudad de Bogotá D.C. PDE Fase II. La sostenibilidad del sistema depende del número de puntos de encuentro que estén en operación<sup>11</sup>, que de acuerdo con el estudio realizado por la Universidad Nacional, se necesita la instalación de 13 Puntos de Encuentro, sin que se tengan programado a corto

<sup>10</sup> Convenio Interadministrativo IDU-034 de 2003

<sup>11</sup> Artículo del tiempo del día septiembre 15 de 2008

plazo la construcción de mas puntos. Esto nos demuestra la poca viabilidad del funcionamiento de este programa.

Mediante contrato de obra IDU – 127 de 2005, la Unión Temporal Prourbano J.S. construyó los cuatro Puntos de Encuentro por valor de \$4.304.385.158, contando con la interventoria IDU – 138 con Gomez, Cajiao Asociados S.A. por valor de \$637.628.936, para un costo total del proyecto de \$4.942.014.094.

GRAFICO 8  
PUNTO DE ENCUENTRO LAS AGUAS



En la visita se encontró en funcionamiento el punto de atención turística y los baños, el ciclo parqueadero abierto sin ocupación y todos los puntos de venta (12) estaban cerrados. El montacargas instalado para subir las bicicletas al segundo piso se encontró fuera de servicio.

Se pudo observar que el lugar donde fue instalado este punto de encuentro no cuenta con mucha afluencia de público, mientras que a una cuadra al occidente se instaló una feria de vendedores ambulantes donde si cuenta con una afluencia constante de público. Esta situación perjudica en forma ostensible el buen funcionamiento del punto de encuentro.

**GRAFICO 9**  
**PUNTO DE ENCUENTRO ALCALA**



En la visita se encontró en funcionamiento los baños, el ciclo parqueadero abierto sin ocupación, con respecto a los dieciocho (18) puntos de venta tan solo estaban abiertos dos (2) y el punto de atención turística se encontraba cerrado. Se observó invasión de vendedores ambulantes a la salida del puente peatonal que comunica con el sistema Transmilenio, algunos de los cuales son beneficiarios de los módulos que son utilizados como bodega, perjudicando el regular desempeño de las ventas quienes los tienen abiertos.

**GRAFICO 10**  
**PUNTO DE ENCUENTRO TINTAL**



En la visita se encontró en funcionamiento los baños, el punto de atención turística abierto, el ciclo parqueadero abierto sin ocupación y de los dieciocho (18) puntos de venta tan solo estaban abiertos cuatro (4). Se observó invasión de ventas ambulantes adjuntas de los beneficiarios de los módulos.

**GRAFICO 11**  
**PUNTO DE ENCUENTRO MUNDO AVENTURA**



Se encontró en funcionamiento los baños, el punto de atención turística abierto, el ciclo parqueadero abierto sin ocupación y de los dieciocho (18) puntos de venta tan solo estaban abiertos tres (3). Se observó la ubicación de plásticos entre los techos de los módulos realizado por los beneficiarios de estos.

De esta visita se puede concluir que no existe una política clara con respecto a la recuperación del espacio público, toda vez que se observó que dentro de los ejes donde funcionan los puntos de encuentro existen vendedores ambulantes que perjudican las ventas de las personas que firmaron contrato para atender los módulos ubicados dentro de los puntos de encuentro.

Igualmente, se estableció que tan solo el 21.42% de los módulos de venta asignados a los vendedores informales estaban en funcionamiento (9 módulos), mientras que los módulos de venta asignados a los empresarios y microempresarios (24 módulos) se observó que ninguno había sido asignado.

**3.3.1.2.16. Hallazgo administrativo.** Falta de adjudicación de los equipamientos que forman parte de los puntos de encuentro

No se ha realizado la adjudicación de los siguientes equipamientos: publicidad (representa el 60% de los Ingresos del PDE<sup>12</sup>), bicicleteros, baños públicos y tan solo en el mes de septiembre fue adjudicado el modulo de café, pero a la fecha del informe no se había puesto en funcionamiento, igualmente la ocupación de los módulos de venta es de tan solo el 13.63%. La no adjudicación de estos equipamientos podría ocasionar un detrimento patrimonial. Lo anterior nos

<sup>12</sup> Convenio IDU-Universidad Nacional No. 034 de 2003

demuestra una vez más la falta de planeación interadministrativa en la ejecución de la política pública de espacio público de las entidades que manejan este tema como son: Secretaria de Gobierno, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Secretaria Distrital de Planeación, Instituto de Desarrollo Urbano e Instituto para Economía Social.

*3.3.1.3. Proyecto 394: “Apoyo a las localidades para la formalización y relocalización de vendedores informales”.*

Para la evaluación del Proyecto Apoyo a las Localidades para la formalización y relocalización de Vendedores Informales, Inscrito en el banco de proyecto, dentro del plan de desarrollo Bogota sin Indiferencia, un compromiso Social contra la pobreza y la exclusión, se tuvo en cuenta los lineamientos del memorando de encargo, para evaluar la gestión del Instituto Para la Economía Social para la vigencia del 2007.

El proyecto inmerso dentro del eje de Reconciliación se evaluó de acuerdo a los siguientes criterios: Objetivos y metas según las políticas trazadas, cobertura y calidad de los proyectos, Avance físico y contratación, Asignación y ejecución presupuestal y fuentes de financiamiento, determinando censo de Vendedores ambulantes, determinando la problemática de reubicación, estructura física construida por el Distrito Capital y examinar la ocupación real.

CUADRO 29  
VENEDORES POR SEXO

LOCALIDAD	NOMBRE LOCALIDAD	HOMBRE	MUJER	SIN INFORMACIÓN	Total general
0		582	539	2641	3762
1	USAQUÉN	252	295		547
2	CHAPINERO	1265	998	3	2266
3	SANTA FÉ	4823	3942	47	8812
4	SAN CRISTOBAL	1058	1460	1	2519
5	USME	740	665	1	1406
6	TUNJUELITO	435	464	1	900
7	BOSA	879	1025	1	1905
8	KENNEDY	1568	1609	2	3179
9	FONTIBÓN	433	602	4	1039
10	ENGATIVA	468	555		1023
11	SUBA	749	767		1516
12	BARRIOS UNIDOS	259	238		497
13	TEUSAQUILLO	464	494	4	962



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

LOCALIDAD	NOMBRE LOCALIDAD	HOMBRE	MUJER	SIN INFORMACIÓN	Total general
14	LOS MÁRTIRES	1751	1205	311	3267
15	ANTONIO NARIÑO	556	724	2	1282
16	PUENTE ARANDA	517	573		1090
17	CANDELARIA	646	708	2	1356
18	RAFAÉL URIBE	502	593	1	1096
19	CIUDAD BOLIVAR	851	859	3	1713
20	SUMAPÁZ	1			1
<b>Total general</b>		<b>18799</b>	<b>18315</b>	<b>3024</b>	<b>40138</b>

FUENTE: Instituto para la Economía Social.

Encontramos que el 40% de los vendedores informales que ocupan el espacio público de Bogotá se encuentra en las localidades de Santa fe, Mártires, y Kennedy, después le siguen las otras localidades como San Cristóbal, a pesar de esto, el IPES solo cuenta con doce (12) centros comerciales con 3053 módulos de estos se encuentran ocupados 2538 que en cifras relativas alcanzarían a un 83% de ocupación y como copropietario en diez (10) centros comerciales es dueño de 4310 puestos y tiene ocupados 3513 es decir el 81% del total de módulos, sin embargo si comparamos con el total de vendedores el IPES solo ha podido solucionar el 15 % del total de la población de vendedores según el cuadro descrito arriba.

El proyecto se clasificó dentro del Eje de Reconciliación, se aforo un presupuesto de inversión por valor de \$3.199.9 millones de los cuales se comprometieron \$3.199.5 millones que representan el 99.98% de estos se giraron \$2.981.7 millones que en cifras relativas nos da el (93.18%) lo que nos demuestra que la inversión física del proyecto fue eficiente.

*3.3.1.3.1. Metas programadas y ejecutadas.* Proyecto 0394 – Apoyo a las Localidades para la formalización y relocalización de Vendedores Informales.

Para este proyecto se tenían como metas programadas en el Plan de Acción para la vigencia 2007, dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión” las siguientes metas: metas:

1. Caracterizar 15000 vendedores informales socioeconómicos de trabajadores informales.
2. Fortalecer 100 organizaciones las capacidades de concertación y coordinación institucional. Esta meta fue finalizada en el año 2006.
3. Mejorar 20 Unidades de Gestión con Tecnología y Capacitación a funcionarios.

3.3.1.3.2. *Contratación y avance físico.* Para este proyecto de inversión se efectuó la siguiente clase de contratación para la vigencia 2007:

CUADRO 30  
CONTRATACION DEL PROYECTO 0394 APOYOA LAS LOCALIDADES PARA LA  
LOCALIZACION Y VENDEDORES INFORMALES

No CONT	CLASE DE CONTRATOS	VALOR
107	Prestación de .Servicios	2.821.385.172
334	Pagos Servicios Públicos.	331.318.866
1	Obras públicas	46.798.927

FUENTE: Relación de contratos del IPES.

De acuerdo con la información suministrada por el Instituto para la Economía Social para el proyecto 0394 se tiene que de los 108 contratos el de obra es una adición al contrato de obra pública No .329 de 2006 Y 107 son contratos de prestación de servicios el resto son pagos de servicios públicos y aportes patronales que se pagaron con el presupuesto del proyecto en mención.

La muestra seleccionada para llevar a cabo la auditoría, relacionada con el proceso de contratación adelantado por la Entidad, fue objeto de la correspondiente verificación del cumplimiento de las normas que regulan el trámite del proceso contractual.

Antes de hacer referencia a los contratos que dieron lugar a la formulación de observaciones, es oportuno señalar que para el desarrollo del proyecto se ha venido haciendo uso de dos (2) marcadas estrategias: la primera, involucra la suscripción de Contratos de Prestación de Servicios. La segunda, la constituye el pago de los servicios públicos que no apuntan a las metas propuestas en el plan de acción del proyecto articulados en el Plan de Desarrollo.

Es importante señalar que la entidad a pesar que se incrementó la planta de personal en un 100% este destinó, del proyecto de Inversión No. 0394 \$2.821.3 millones para 107 contratos de prestación de servicio y realizó 334 pagos por valor de \$331 millones agotando de esta manera la inversión, toda vez que estos son gastos generales que deben llevarse por el rubro 3.1.1.y no por el rubro 3.3 como lo realizó el ipes se espera una repuesta de tipo presupuestal y Jurídico por parte del Instituto para la Economía Social: Profundizando un poco mas en el análisis encontramos que:

La Entidad fue planeada para operar con algo más de doce (12) funcionarios. De acuerdo con la estructura organizacional para la vigencia del año 2007, Esta debería atender las necesidades de los vendedores informales de la ciudad de



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Bogotá D.C.; perspectiva desde la cual se distribuyeron los recursos técnico profesionales representados en cada uno de los funcionarios para acometer el desarrollo de las metas y objetivos propuestos.

A raíz de los acontecimientos ocurridos en la vigencia 2007, con la expedición del acuerdo 257 de 2006 "POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS BÁSICAS SOBRE LA ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS Y DE LAS ENTIDADES DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, Y SE EXPIDEN OTRAS DISPOSICIONES" la planta de personal del IPES creció en trece (13) funcionarios un (100%), con los cuales debería seguir cumpliendo las metas y objetivos misionales, a pesar que para el proyecto en mención el presupuesto fue inferior con respecto al año inmediatamente anterior en 37.6%, mientras que a nivel de toda la entidad se presentó una ventaja en el presupuesto aforado para la vigencia fiscal de 2007, que ascendió a \$50.646.7 millones ; lo cual significa, que fue aumentado en \$26.881.0 millones , con respecto al presupuesto que le fue apropiado en el año 2006, habiéndose destinado \$1.827.0 millones a Gastos de Funcionamiento y \$48.819.6 millones a Inversión.

Además de lo anterior, las necesidades sobre la misión aumentaron con la adición de las plazas de mercados según lo ordenado por el Decreto 257 de 2006, en su Artículo 79 literal d.

Otra de las consecuencias detectadas en desarrollo de la presente auditoria, es la ampliación sin control de una planta encargada de la misión institucional a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios para el proyecto 0394 que alcanzo 107 contratos de prestación de servicios mientras que a nivel de la entidad presenta el siguiente comportamiento como lo demuestra el cuadro:

CUADRO 31  
INVERSION DIRECTA

Número Proyecto	No Contratos	Prest. servicios	Valor Inicial	Reducciones	Adiciones	Valor Final
413	143	130	2.563.2	211.1	135.9	2.488.0
431	335	113	3.253.7	57.2	248.8	3.445.2
414	3674	3674	16.132.7	268.1	560.7	16.425.3
394	442	107	3.341.1	143.9	2.314.4	3.199.5
7081	885	640	11.984.0	106.2	494.5	12.372.3
Total	<b>5479</b>	<b>4664</b>	<b>37.274.8</b>	<b>786.7</b>	<b>1.442.2</b>	<b>37.930.4</b>

FUENTE: Listado de contratación IPES.

Es así, como durante el año de 2007, el IPES, suscribió cinco mil cuatrocientos setenta y nueve (5.479) contratos por valor de \$37.930.5 millones cuatro mil seiscientos sesenta y cuatro (4664) son de Prestación de Servicios, para dar

cumplimiento a las actividades misionales. Prueba lo anteriormente afirmado, el análisis de los objetos contratados.

Un aspecto para resaltar, dado que genera un alto riesgo, lo constituye esta forma de contratación, toda vez que con la misma persona no siempre se obtienen la totalidad de los resultados que propendan por la consecución de las metas y objetivos trazados con los proyectos misionales.

Se cuestiona igualmente esta estrategia adoptada por la Entidad, por el riesgo que ésta conlleva, relacionado con el grado de responsabilidad que puede asistir a los contratistas en la ejecución de las diferentes actividades misionales a ellos encomendadas, toda vez que la Administración al fin y al cabo no ejerce en estos eventos el poder que implica el concepto de autoridad que se traduce en dependencia y disponibilidad de tiempo que sí ofrecen los servidores de planta, a más de que puede darse la falta de compromiso el no aprovechamiento de la experiencia y la no continuidad en la prestación del servicio requerido; lo cual conlleva mayores costos de orden económico y de tiempo, como quiera que no siempre se puede contratar con la misma persona y en atención a que todo contratista dedica parte significativa del tiempo de ejecución del contrato a conocer las distintas competencias de la Entidad y en la mayoría de los casos ocurre que cuando ya se ha superado tal circunstancia el contrato se ha terminado y la Entidad se ve abocada a dar inicio a un nuevo proceso contractual.

#### *3.3.1.4. Proyecto 414: "Misión Bogotá para construir ciudadanía"*

El proyecto Misión Bogotá se creó mediante el decreto 927 de 1998, como un proyecto de convivencia y seguridad ciudadana a cargo de la Secretaría de Gobierno Distrital y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, pero a partir de la formulación del acuerdo 257 de 2006 y la expedición del Decreto 085 de 2007, es asignado al Instituto para la Economía Social – IPES. Su objetivo consiste en contribuir al Desarrollo Económico y Social de la Ciudad mediante:

- La promoción de la ciudadanía activa, facilitando el ejercicio de derechos y deberes, la convivencia y la apropiación de la ciudad entre sus habitantes, con la acción de los guías ciudadanos en los espacios públicos locales y metropolitanos.
- El desarrollo de competencias ciudadanas y productivas en los guías ciudadanos que contribuyan en su proceso de inclusión social y económica.

Política: los guías ciudadanos son mujeres y hombres provenientes de los estratos 0, 1, 2 y 3, quienes conforman ese gran abrazo amarillo que busca hacer realidad una *Bogotá Sin Indiferencia* en el diario vivir de la gente en la ciudad.

Son representantes de la administración distrital que promueven cultura ciudadana solidaria a partir de la comunicación directa CON los habitantes de la ciudad, con el fin de desarrollar lazos de solidaridad y confianza que nos permitan convivir en una Bogotá más segura e incluyente.

En los espacios públicos metropolitanos y en las localidades, con énfasis en las declaradas de emergencia social, las y los guías ciudadanos promueven prácticas que fortalecen el tejido social, seducen a las personas para que disfruten y se apropien de la ciudad, invitan a cumplir acuerdos de convivencia, y promueven el ejercicio de derechos y deberes, en una construcción continua de ciudadanía, civilidad y democracia.

Son ciudadanas y ciudadanos quienes, al mismo tiempo que reconocen sus derechos y deberes, enseñan a los demás a ejercer su ciudadanía, en un intercambio comunicativo que privilegia los vínculos solidarios y el respeto por el otro y su entorno, fundamentales para la construcción de una seguridad ciudadana.

#### Estrategias:

##### Ciudadanía en el espacio público

- Presente en los espacios públicos metropolitanos y en zonas de alta movilidad peatonal.
- Facilita el ejercicio de derechos y deberes relacionados con el acceso, buen uso, disfrute y protección de estos espacios y de los bienes naturales que en ellos se encuentran.
- Promueve la seguridad, convivencia y solidaridad entre los ciudadanos que allí interactúan.

##### Gestión comunitaria.

- Contribuye al fortalecimiento de las localidades, con énfasis en las seis de emergencia social.
- Promueve en la comunidad la organización, la participación y el ejercicio de derechos y deberes.
- Facilita el acercamiento de la comunidad a las entidades de la administración local.

Desde esta área, el Proyecto Misión Bogotá se ubica dentro de la política de Descentralización del Distrito en el marco del *Programa de Gobernabilidad y Administración Territorial de la Ciudad*, que busca adelantar un proceso de fortalecimiento de la administración local.

El Área de Gestión tiene como objetivo contribuir a la construcción de ciudadanía activa en las localidades facilitando el acceso individual y colectivo a la oferta institucional y a los procesos de participación social y política, que favorezcan el ejercicio de derechos, deberes, la convivencia, la apropiación de la ciudad, a través de un ejercicio de reconocimiento del otro y del reconocimiento de lo que significa ser ciudadano y ciudadana.

Finalmente, Gestión Comunitaria interviene en 16 de las 20 localidades de Bogotá. En cada una de ellas hace presencia con un gestor y un grupo de guías a cargo, quienes se encargan de promover y favorecer procesos de articulación entre las comunidades organizadas y los gobiernos locales que contribuyan a la gestión efectiva de los Planes de Desarrollo Local.

- Población Vinculada para los años 2003, A 2007

El tipo de contratación que se ha realizado en el Proyecto Misión Bogotá es por la modalidad de órdenes y contratos de prestación de servicios. La cantidad de personas ha cambiado a través de los años, tal como se describe a continuación:

CUADRO 32  
POBLACIÓN VINCULADA PARA LOS AÑOS 2003 A 2007

<b>AÑO</b>	<b>CANTIDAD DE PERSONAS VINCULADAS</b>	<b>MODALIDAD DE CONTRATACIÓN</b>
2003	2.100	DIFERENTES PLAZOS DE CONTRATACIÓN DE ACUERDO A LAS CONDICIONES DE LOS CONVENIOS Y NECESIDADES DE LAS ÁREAS.
2004	1.886	CONTRATOS DE SEIS (6) MESES; SIN OPCIÓN DE RENOVACIÓN
2005	1.778	CONTRATOS DE SEIS (6) MESES; SIN OPCIÓN DE RENOVACIÓN
2006	1.591	CONTRATOS DE SEIS (6) MESES; SIN OPCIÓN DE RENOVACIÓN
2007	3276	CONTRATOS DE SEIS (6) MESES; RENOVACIÓN HASTA POR OTROS SEIS (6) MESES.

FUENTE: Informe de Gestión

El proyecto se enfoca hacia las actividades que fomentan:

La promoción de la ciudadanía activa, facilitando el ejercicio de derechos y deberes, la convivencia y la apropiación de la ciudad entre sus habitantes, con la acción de los Guías Ciudadanos en los espacios públicos locales y metropolitanos, y

El desarrollo de competencias ciudadanas y productivas en los Guías Ciudadanos que contribuyan a su proceso de inclusión social y económica.

- Población Objetivo:

Su aporte a la ciudad y al Plan de Desarrollo inicialmente se enfocó al eje de reconciliación, al buscar fortalecer las relaciones sociales y la convivencia ciudadana mediante la vinculación de hombres y mujeres de los estratos 0, 1, 2 y 3 (poblaciones en condición de vulnerabilidad) a quienes se facilitan y/o crean condiciones para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y se potencian sus competencias ciudadanas y productivas, convirtiéndolos en guías ciudadanos que, en la práctica, facilitan la participación ciudadana, así como el ejercicio de derechos, deberes y en general, la sana convivencia de la ciudadanía.

Para esto, el proyecto establece relaciones con organizaciones que de alguna forma representen los intereses de estas poblaciones, por ejemplo el Programa para personas en situación de desplazamiento, programa para personas reincorporados, la Mesa Distrital de Población Afro, la Mesa Distrital de Discapacidad, Mesa Distrital de Cabildos Indígenas.

Operativamente el proyecto busca que los y las Guías Ciudadanos, no solo reconozcan sus derechos y deberes, sino que en éste proceso de apropiación, faciliten a los demás el ejercicio de la ciudadanía en un intercambio comunicativo que privilegia los vínculos solidarios y el respeto por el otro y su entorno. Sin embargo y teniendo en cuenta que éste reestablecimiento de derechos se inicia desde el proceso de inclusión económica, la administración distrital ha dirigido el proyecto al sector económico, y ahora busca fortalecer sus acciones incidentes en el eje social.

Otros aportes importantes se ven reflejados en Eje Urbano-Regional en la promoción de la protección del medio ambiente y el buen comportamiento en los espacios verdes; y en el soporte que brinda a diversos programas de otros ejes y a las metas del objetivo de gestión pública humana, sistema distrital de información y comunicación para la solidaridad

El proyecto ha mantenido dos fuentes de financiación: Transferencias del Distrito y Destinación Específica (recursos provenientes de convenios), tal como se describe a continuación:

**CUADRO 33**  
**FUENTES DE FINANCIACION**

<b>AÑO</b>	<b>TRANSFERENCIA DISTRITO</b>	<b>DESTINACION ESPECIFICA (CONVENIOS)</b>	<b>TOTAL PRESUPUESTO EJECUTADO</b>	<b>PRESUPUESTO ASIGNADO</b>	<b>EJECUCION %</b>
2003	3.842.355.284,00	646.420.670,0	4.488.775.954,00	4.505.110.105,00	99,64%
2004	3.950.941.965,04	1.478.336.232,0	5.429.278.197,04	6.026.352.834,00	90,09%
2005	4.404.659.915,48	1.500.569.870,0	5.905.229.785,48	6.027.059.436,00	97,98%
2006	7.044.614.572,34	2.003.450.735,9	9.048.065.307,33	9.998.738.261,00	90,49%
2007	12.997.807.178,00	3.616.463.065,0	16.425.313.551,6	16.614.270.243,00	98,90%
<b>TT</b>	<b>32.240.378.914,86</b>	<b>9.245.240.572,9</b>	<b>41.296.662.795,4</b>	<b>43.171.530.879,0</b>	<b>95,65%</b>

FUENTE: Sistema Soporte Inteligente y Administrativo y Financiero Institucional SIAFI

Desde el año 2003, el proyecto Misión Bogotá ha contado con recursos tanto del Distrito Capital como de recursos provenientes de los convenios inter administrativos suscritos con diferentes entidades oficiales los cuales han servido considerablemente para cumplir con los objetivos ambiciosos propuestos en el proyecto mencionado.

En los últimos cinco (5) años el proyecto Misión Bogotá ha contado con un presupuesto de \$43.171.53 millones, de los cuales se han ejecutado la suma de \$41.296.66 millones equivalente a una ejecución del 95.65%.

Además de contar con ejecución por parte de la entidad responsable del proyecto, con cargo a este se han realizado convenios con entidades durante los años 2003 al 2006 así:

**CUADRO 34**  
**CONVENIOS**

<b>CONVENIOS</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
TRANSMILENIO	646.420.670,00	764.956.264,00	743.787.118,00	867.231.132,96
PNUD		121.705.584,00	97.587.351,00	
SANTAFE		86.760.000,00	410.450.053,00	287.331.832,00
IDCT		42.416.000,00	97.186.900,00	123.935.610,00
USME		352.671.992,00		
PLANEACION DISTRITAL		109.826.392,00		114.222.669,00
PUENTE ARANDA			71.269.508,00	60.504.071,21
SEC GOBIERNO			80.288.940,00	
SAN CRISTOBAL				38.597.887,00
CIUDAD BOLIVAR				264.689.624,18
SUMAPAZ				68.142.543,00



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

CONVENIOS	2003	2004	2005	2006
SEC. GENERAL				178.795.365,64
ACCION SOCIAL				
FDL KENNEDY				
SEC. MOVILIDAD				
TOTAL	646.420.670,00	1.478.336.232,00	1.500.569.870,00	2.003.450.734,99

FUENTE: Sistema Soporte Inteligente y Administrativo y Financiero Institucional SIAFI

En el año 2007, se contó con un presupuesto de \$16.614.27 millones de los cuales se ejecutaron \$16.425.31 millones equivalentes al 98.90%.

Para esta vigencia también se realizaron convenios Inter-administrativos con diferentes entidades que se relacionan a continuación:

CUADRO 35  
Convenios Inter.-Administrativos

CONVENIO	VALOR
CONV. ACCION SOCIAL 199	1.508.979.547,00
CONV. CIUDAD BOLIVAR 004/07	177.905.456,00
CONV. KENNEDY 1704/07	178.009.698,00
CONV. PLANEACION 012/07	212.636.000,00
CONV. PUENTE ARANDA 1740/07	102.607.298,00
CONV. SAN CRISTOBAL 1703/07	84.720.856,00
CONV. SANTA FE/02	273.570.804,00
CONV. SEC. GOBIERNO 509/07	254.662.885,00
CONV. SECRETARIA DE CULTURA	85.563.185,00
CONV. SUMAPAZ 1533/07	120.076.800,00
CONV. TRANSMILENIO/07	367.892.434,00
CONVENIO SECRETARIA DE MOVILIDAD	108.819.600,00
TOTAL	3.475.444.563,00

FUENTE: Sistema Soporte Inteligente y Administrativo y Financiero Institucional SIAFI

### 3.3.1.5. Proyecto 343: "Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias"

Este proyecto se encuentra enmarcado dentro del Eje Social, contó con un presupuesto de \$2.500 millones de los cuales se ejecutaron el 99.52% (\$2.488 millones). En la ficha EBI-D se estableció como objetivo la implementación de un programa que integre la formación laboral para la generación de ingresos a ciudadanos que se encuentren en condiciones de pobreza.

Para lograr este fin, durante la vigencia 2007, se celebraron cuatro convenios (SENA, ETB, CORFAS y Cámara de Comercio de Bogotá) y 128 Contratos de Prestación de Servicios, con los cuales se capacitaron 2.018 ciudadanos a través del convenio interadministrativo derivado No. 09 celebrado con el SENA, capacitación que fue dirigida a población perteneciente a los programas: vendedores informales, microempresarios, guías ciudadanos y orientadores de movilidad.

Mediante el convenio 1408 de 2007 por valor de \$271 millones, celebrado con la Cámara de Comercio de Bogotá, se realizó el proceso correspondiente a la tercera feria de la productividad, donde participaron 270 microempresarios de los cuales 213 recibieron financiación total por parte del IPES y 57 recibieron el 70% de apoyo por parte de la Secretaria de Desarrollo Económico. El 54% de los expositores manifestaron que las ventas fueron regulares y el 13% aseguraron que fueron malos, lo que nos demuestra que los resultados no fueron los óptimos.

Las cifras analizadas, que corresponden a la vigencia 2007, nos permiten concluir que el IPES invirtió en cada una de las personas que fueron capacitadas la suma de \$1.1 millones. Los registros que se encuentran plasmados en el plan de acción con corte a 31 de diciembre de 2007, difieren de las analizadas, en razón a que se ejecutaron acciones con presupuesto correspondiente a las reservas presupuestales del 2006.

### 3.3.2. Evaluación Balance Social

El término espacio público se ha convertido hoy en una expresión común: técnicos, legisladores, gobernantes, comerciantes y "el hombre de la calle", identifican así el espacio al cual se puede acceder sin restricción alguna y donde es posible la expresión de sus derechos y de sus obligaciones en el escenario de sus diarias vivencias.

La actividad comercial permite demostrar claramente la ineficiencia de las instituciones del estado para mitigar con proyectos productivos, eficientes y rentables a aquellas personas que se lucran realizando una actividad comercial y que conlleva a problemas de orden social (seguridad, competencia desleal, evasión de impuestos entre otros).

A pesar que los programas que viene realizando el Instituto, tratando de mitigar el problema en asociación con otros entes del estado, dado el crecimiento desmedido de vendedores ambulantes en las calles de la ciudad, así como de desplazados por la violencia buscando protección del estado y posibles

oportunidades de empleo para sobrevivir; se observa que el Distrito Capital carece de los suficientes recursos para mitigar la problemática existente así como de cooperación constante por parte del gobierno nacional, quien es el responsable directo del problema.

*3.3.2.1. Reconstrucción problema social.* Los estudios realizados sobre el comportamiento de las ventas ambulantes, permiten demostrar que estas están asociadas con el desarrollo poco eficiente de los mercados –“*fallas de mercado*”– y, en particular, con la permanencia de “*instituciones económicas ineficientes*”. En otras palabras, la existencia de fuertes barreras que restringen el acceso al mercado laboral a grandes contingentes de población, constituyen una de las características estructurales de economías subdesarrolladas como la nuestra. De manera tal que las llamadas “*fallas institucionales*” generan la *exclusión económica y social* de núcleos de población –cada vez mayores– que hoy se reconocen con el nombre de sectores “*informales*”.

Por lo tanto, el tratamiento adecuado e integral del fenómeno de la “*informalidad*” requiere, en primer lugar, el reconocimiento y comprensión de la particularidad de la problemática socioeconómica e institucional que lo caracteriza, especialmente, en lo que respecta a las condiciones de empleo, ingresos, acceso a los activos productivos, organización e inserción social. En segundo lugar, se requiere del diseño y puesta en marcha de una estrategia de política de inclusión integral que de cuenta de los aspectos socioeconómicos, políticos e institucionales del sector informal; lo cual va más allá del mero aprovechamiento económico del espacio público.

*3.3.2.2. Identificación de las causas y efectos del problema.* El incremento de la economía informal (vendedores ambulantes) en la ciudad obedece a los problemas del empleo y los bajos ingresos en el sector moderno de la economía, percibidos a través del desempleo y el subempleo, la inestabilidad laboral y, en general, a la dificultad de acceder a un trabajo adecuado.

Las altas tasas de desempleo mostradas por el DANE en la última década como consecuencia de la crisis económica mundial de 1998 y su lenta recuperación han repercutido en la estructura y calidad del empleo, trasladándose a todos los sectores de la economía. El IPES manifiesta también que “*La contracción de la actividad económica de Bogotá, iniciada en 1998, y la lenta recuperación de los últimos años, se trasladó al mercado de trabajo urbano. Aunque la tasa de ocupación, que representa la proporción de ocupados en el total de la fuerza de trabajo, presenta una tendencia creciente en los últimos años (representa el 54% en promedio), el desempleo se mantuvo a niveles nunca antes conocidos en la capital (entre 1999 y 2001 en promedio el 16% de la fuerza de trabajo se encontraba sin empleo, esto es, 594 mil personas).*”

Así como la *“evolución del desempleo en los últimos cinco años se ha reducido gradualmente hasta situarse en 11% en el 2006, es decir, actualmente hay 397 mil desempleados. Para la misma fecha se reportaba una tasa de subempleo subjetivo 27,7 % y la tasa de subempleo objetivo 7,4 %”*.

El Plan de Desarrollo “Bogota sin Indiferencia” para mitigar la problemática de planteada en grupos de comunidades vulnerables incluyó adelantar acciones tendientes a dar herramientas para dar soluciones económicas incluyentes y sostenibles a través del IPES para *“...crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todas y todos, con prioridad en las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, de forma que se propicie el desarrollo de sus capacidades y su inclusión social,”* generando oportunidades de formación para el trabajo, la generación de empleo y creación de riqueza colectiva..

**3.3.2.3. Focalización de la población afectada directamente.** La aproximación al sector informal se realiza a partir de dos caracterizaciones: la posición ocupacional del trabajador y el tamaño de los establecimientos. EL DANE define el empleo informal como el compuesto por los trabajadores por cuenta propia, distintos a los profesionales y técnicos independientes, por los ayudantes familiares y servidores domésticos, y por los pequeños patronos y asalariados vinculados a empresas de hasta diez personas, esto es a microempresas. Con base en esta definición, la Encuesta Continua de Hogares mostraba que en el 2005 había en Bogotá más de un millón seiscientas mil personas ocupadas en actividades informales, esto es, el 53% de la población total ocupada

En este complejo sector se detectan dos problemas que no permiten un desarrollo sostenible para los integrantes, como primera medida las restricciones en el mercado financiero, lo cual no permite financiamiento para sus negocios, teniendo que recurrir a un mercado financiero no institucional y no controlado por la Superintendencia Financiera, en segundo lugar la comercialización y el mercadeo expresado en la falta de clientes u ordenes, la competencia, el incumplimiento en los pagos y la cancelación de pedidos, así como hace difícil el acceso a los mercados de la producción (proveedores) para abastecerse sin que existan los intermediarios que son los que encarecen los productos.

**3.3.2.4. Los actores que intervienen en la solución del problema.** Los actores que intervienen en la solución del problema son las entidades de aquellos sectores en los cuales la población de trabajadores-as informales presentan carencias como consecuencia de las fallas institucionales que generan la exclusión socio-económica y que a la vez el IPES los integra en el desarrollo de su acción, estos son, entre otros:

A través del Fondo EMPRENDER, se atiende a los grupos asociativos de vendedores informales que elaboran el plan de negocio en los procesos de formación y con acompañamiento de los asesores del IPES, con el cual concurren a las convocatorias abiertas, para opcionar a recursos de capital semilla y mediante las fundaciones: Las acciones de formación y/o fortalecimiento están dirigidas al 70% de vendedores informales que tienen una historia laboral. Para evitar el deterioro de las calificaciones adquiridas en el empleo, esta formación se impartió mediante convenio interadministrativo suscrito con la Fundación Artesanías de Colombia, con la cual se impartieron enseñanzas integrales en, artesanías, joyería, marroquinería, talla en madera y textiles.

Igualmente, se apoyaron microempresarios informales que presentaron iniciativas productivas con la capacitación en gestión administrativa y técnica, mediante convenios con CORPOMIXTA y CENACEL.

El IPES dentro de su función social ha venido realizando acciones de identificación, acercamiento y acompañamiento a los trabajadores informales del Distrito Capital, con el ánimo de identificar y evaluar sus condiciones sociales y económicas y a partir de lo encontrado, definir estrategias de intervención intra e interinstitucional que faciliten el acceso eficiente a los servicios sociales básicos a la población, contribuyendo de esta manera al mejoramiento de su calidad de vida, así como al ejercicio pleno de sus derechos.

El objeto es ampliar información con respecto a sus condiciones personales y familiares, además de recibir la documentación básica necesaria para realizar la solicitud de los subsidios dirigidos al adulto mayor a través del Departamento Administrativo de Bienestar Social- Centros Operativos Locales, gestión que se realiza de acuerdo con el lugar de residencia de cada persona.

Con respecto al Adulto Mayor de 60 años, se han remitido a la Secretaría de Integración Social- Proyecto "Atención al adulto mayor en pobreza"- Modalidad subsidio, las personas que por sus condiciones de vulnerabilidad requieren de dicho servicio; es de mencionar que las personas ingresan de acuerdo con la capacidad de cupos que tiene cada Centro Operativo Local, instancia que en la mayoría de los casos maneja listas de espera de solicitantes.

Con la Secretaría de Salud, se logró la implementación del Plan de Atención Básica en Salud, el cual tiene como objeto promover acciones de prevención y promoción de la salud en los trabajadores inscritos a los proyectos del IPES.

Desde el ámbito laboral, se está llevando a cabo la aplicación de unos instrumentos que permiten la identificación de las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores-, los resultados de dicho estudio, fueron analizados conjuntamente entre el IPES y la Secretaria de Salud, con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de la población; de igual manera, se ha realizado la contrarreferencia a los servicios de Salud Mental y medicina general de algunos trabajadores o familiares que requieren dichos servicios.

*3.3.2.5. Justificación de las soluciones propuestas y su relación con la política.* En atención a la problemática y gran impacto del subempleo y ventas informales en la economía, movilidad, espacio público, seguridad ciudadana, deterioro urbano y ambiental en Bogotá, el IPES, se ha dado a la tarea de trazar directrices encaminadas a disminuir el impacto negativo que se derivan de estos fenómenos que con el transcurrir del tiempo han dejado de ser coyunturales para convertirse en estructurales.

El eje estructural de esta concepción del espacio público se encuentra en el diseño y reglamentación del Plan Maestro del Espacio Publico, con el cual el Distrito establece el marco regulatorio del aprovechamiento económico del espacio público

Para la implementación del modelo de intervención de ésta población el IPES estableció las siguientes acciones:

- Dimensionar la población objetivo,
- Diseñar una línea base, que permitiera: 1) identificar la actual situación socioeconómica de los Vendedores; 2) definir el modelo de intervención del IPES; 3) evaluar los efectos (impacto) de los programas del IPES en relación con la calidad de vida de los vendedores, en términos del antes y el después, destacando los efectos que son atribuibles a la intervención del IPES.
- Diseñar y desarrollar la política de intervención del IPES

*3.3.2.6. Instrumentos operativos para la solución del problema.* Además de las acciones y políticas descritas, se requieren otras acciones dirigidas específicamente a atender las necesidades y particularidades de los trabajadores informales, centradas en la promoción y fortalecimiento de su asociatividad, emprendimientos, relocalización en áreas de negocios, la revitalización y reacondicionamiento de los espacios ocupados y el acceso a los servicios financieros, tecnológicos y de información de mercados.

3.3.2.7. *Política.* Mediante el Acuerdo 257 del 2006 se transformó el Fondo de Ventas Populares en el Instituto para la Economía Social – IPES – lo cual hizo necesario estructurar nuevas estrategias institucionales, que fueran coherentes con la nueva misión de la entidad, teniendo en cuenta los siguientes aspectos que han generado los cambios:

El Instituto para la Economía Social IPES, está desarrollando otras funciones como la ejecución del proyecto Misión Bogotá para construir ciudadanía, Desarrollo de Redes de Abastecimiento y Administración de Plazas de Mercado y el de Politécnicos Comunitarios y Acciones Empresariales Solidarias, que aunados a los proyectos de Fomento a la Organización, Formalización y Reubicación de Vendedores Ambulantes y el de Apoyo a las Localidades para la Formalización y Relocalización de Vendedores Informales.

Dentro del cumplimiento de los objetivos propuestos en el Plan de desarrollo y más precisamente en cumplimiento del Acuerdo mencionado anteriormente, en la Estrategia Relocalización Comercial que consiste por una parte en la ubicación en sitios cerrados de los vendedores informales que utilizan el espacio público para desarrollar su actividad comercial como son: las casetas ferias populares, espacios análogos, pasajes comerciales, plazoletas comerciales adyacentes al espacio público, espacios abiertos o cubiertos de propiedad comunal, plazas viales, zonas de aprovechamiento, ferias temporales y centro comercial y cultural multitécnico; por otra parte las Redes que son el eje estructural de la concepción del espacio público de la actual Administración, que se encuentra en el diseño y reglamentación del Plan Maestro del Espacio Público, tales como: redes de servicio al usuario, (REDEP), Puntos de encuentro y, quioscos de ventas en la calle.

La política de recuperación del espacio público motivó a muchas personas a formalizar las actividades comerciales por sus propios medios, es así como se observan diversos sitios adaptados para dicha actividad y numerosos centros comerciales que estaban desocupados o parcialmente ocupados.

Como se mencionó anteriormente, el IPES desarrolla otros proyectos de gran envergadura. Tal es el caso del proyecto Misión Bogotá, mediante el cual el Instituto vincula como Guías Ciudadanos a las personas del sector informal y a la población en alto grado de vulnerabilidad tales como: población en desplazamiento, población en programas de reinserción, población indígena, minorías étnicas y población LGTB y les ofrece un entorno en donde se desarrolle para ellos, un conjunto de acciones orientadas a mejorar sus condiciones de empleabilidad, autoempleo y/o emprendimiento. Estas acciones, además de construir capacidades, buscan modificar las condiciones de vida e introducir

cambios en los comportamientos de esta población en condición de vulnerabilidad, permitiendo su inclusión social y afectar así positivamente y de forma indirecta, a la ciudadanía en general.

#### *3.3.2.8. Resultados obtenidos en la transformación del problema.*

##### *3.3.2.8.1. Principales logros.*

Durante el año se alcanzó el cumplimiento de la mayor parte de las metas propuestas para la vigencia, según las estrategias implementadas, así:

*3.3.2.8.2. Generación de alternativas de relocalización comercial.* En el marco de esta estrategia se desarrollan diferentes acciones de relocalización en espacios de aprovechamiento económico y comercial como también las relacionadas con las mismas. El total de beneficiados con estas acciones corresponden a 17.587 personas, en las siguientes modalidades:

Relocalizaciones de 412 vendedores informales en: Galería Plaza Comercial de Usme 51, en la Galería Parque Comercial Plaza España 342 y en la Galería Artesanal Avenida 19, y se reubicaron 19.

Acompañamiento con gastos recurrentes y trabajo social a 2.870 vendedores relocalizados en vigencias anteriores en los proyectos Caseta Feria Popular de las diferentes localidades.

Se ofrecieron 8.067 alternativas comerciales en 98 ferias temporales realizadas en las localidades de Chapinero, Santa Fe, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Teusaquillo, Los Mártires, Puente Aranda y Candelaria.

Se inició la relocalización en zonas de transición de aprovechamiento autorizado con 203 cupos disponibles y ocupados así: en la Alameda el porvenir ubicada en la localidad de Bosa 94; los 39 ocupados en la zona de transición en Kennedy, 14 en Engativá, 28 en Barrios Unidos y 28 en Tunjuelito.

En la Red de Servicios a los Usuarios del Espacio Público de Bogotá, -REDEP-: Se logró en el marco técnico de operaciones, el diseño del negocio iniciando con la prueba piloto de selección y capacitación de los beneficiarios, además de ajustar el plan táctico de operaciones, la promoción y coordinación interinstitucional del proyecto. Finalmente, la reubicación de 7 personas en los puntos de encuentro y 181 en los quioscos de la REDEP.

El proyecto del Centro Comercial y Cultural y Multiétnico, durante el año se avanzó en dos líneas de acción: 1. Formación de talento humano, mediante el desarrollo de las mesas de trabajo bajo el esquema de Escuela de Desarrollo de Capacidades Gerenciales", 2. En el posicionamiento del proyecto, a través de trabajo se adelantan los escenarios de encuentro y reflexión periódica para el avance ético y conceptual de ASCAI (Asociación de Cabildos Indígenas) como proyecto cultural y político.

Finalmente, en la acción de levantamiento de la ficha socioeconómica para direccionar a los inscritos, ya sea a los servicios de la Red Social Distrital o a los proyectos institucionales del IPES, se realizó un total de 5.847 inscripciones, de los cuales 1.713 se remitieron a entidades de servicio social del Distrito,

*3.3.2.8.3. Administración de plazas distritales de mercado.* Para contribuir a la ejecución del compromiso de optimizar los procesos de abastecimiento y producción agrícola en la canasta nutricional, se programó el diseño de un modelo para la administración de plazas de mercado, del cual se avanzó en un 45%, representado principalmente en el levantamiento de inventario físico y de actividades económicas de cada plaza, el censo poblacional de comerciantes de las 18 plazas y el Plan de Negocios de cada plaza.

La construcción de plazas se programó en dos etapas: 1) la de diseños y adquisición de licencias y 2) la realización de las obras. Se ha avanzado en el 45% de las actividades previstas. De la primera etapa, se han dado los siguientes avances:

En la Plaza de los Luceros se concluyó la programación para iniciar obras, se gestionó la adición presupuestal de \$1.400.000.000 con la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico para completar el valor total de las mismas y se está desarrollando el proceso licitatorio desde la Universidad Distrital con la Convocatoria Pública NO 009 de 2007.

Para la plaza de Bosa, la Secretaría de Desarrollo Económico contrató los diseños de la plaza logística y el plan de implantación del proyecto y el IPES solicitó a la Secretaria Distrital de Planeación el concepto sobre el plan de implantación de la plaza logística.

En las plazas del 12 de Octubre, El Carmen y San Carlos: Se cuenta con el anteproyecto arquitectónico de acuerdo con el plan de negocios, se radicó el plano topográfico ante el DADEP y el contratista entregó los diagnósticos eléctricos e hidrosanitarios. Para la plaza de Suba, se concluyó el documento de análisis y

recomendaciones de los predios de la localidad y se está realizando el estudio de títulos y avalúo comercial del lote escogido en el estudio.

En la plaza de Usme, mediante comité técnico se definió el predio, con base en los estudios del que se solicitó avalúo y se adelantó la gestión con el propietario del mismo.

Respecto a la adecuación de plazas se alcanzó el 100% de la meta, resultante de un plan de adecuación y mantenimiento que incluye la elaboración de presupuestos de obra, mejoramiento de redes eléctricas y adecuación física, además de elaborar los pliegos de condiciones para contratar el mantenimiento de las 19 plazas distritales.

En el mes de junio de 2007, según el IPES, se recibieron en administración las siguientes 13 plazas de mercado: Restrepo, Veinte de Julio, Santander, Kennedy, Quirigua, Ferias, Boyacá, Trinidad Galán, Doce de octubre, Siete de Agosto, Fontibón, El Carmen y San Carlos, que representan el 87% de las 15 plazas programadas para este año.

*3.3.2.8.4 Formación de capital humano y social.* En el marco de esta estrategia se suscriben los proyectos de “Misión Bogotá Para Construir Ciudadanía” y “Politécnicos Comunitarios y Acciones Empresariales Solidarias” en virtud de lo cual se avanzó en las siguientes magnitudes.

Para la contratación de guías ciudadanos durante el año 2.007, el Proyecto suscribió convenios institucionales con algunas localidades y entidades del Distrito y el Instituto para la Economía Social para aunar esfuerzos y recursos económicos, humanos, físicos y administrativos con las siguientes entidades distritales: La Secretaría Distrital de Planeación, La Secretaría Distrital de Cultura, La Empresa de Transporte del Tercer Milenio, La Secretaría de Gobierno, El Fondo de Desarrollo Local de Santa Fe, FDL de San Cristóbal, FDL Ciudad Bolívar, FDL Sumapaz, FDL de Kennedy, La Fiscalía General de la Nación, la Secretaría de Gobierno – Acción Social, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el FDL Rafael Uribe.

Además se creó otro proyecto denominado “Politécnicos Comunitarios y Acciones Empresariales Solidarias” con el fin de crear alternativas de oportunidades para los egresados de la educación media que no tiene ninguna oportunidad de acceso al sistema educativo, las personas que conocen un oficio pero no tienen como certificarlo, las personas vinculadas al sector laboral que deseen mejorar su desempeño laboral, los desempleados y las organizaciones sociales y

comunitarias que tienen iniciativas productivas en proceso de incubación los micro empresarios.

Se capacitaron 2.776 personas provenientes del sector informal, representando un avance del 77.4% de los 3.585 programados, en el cual se incluyen las formaciones en competencias laborales, empresariales y productivas, como también la alfabetización en competencias básicas de lecto-escritura.

Se vincularon hombres y mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad a oportunidades para la generación de ingresos; se vincularon 2.517 como guías ciudadanos-as a personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad laboral y/o están residenciadas en viviendas de estratos 1, 2 y 3.

Respecto a la capacitación de grupos asociativos en competencias de economía solidaria y empresarial, se alcanzó el 130%, con la capacitación, asesoría y acompañamiento a 52 grupos de los 40 programados.

En el marco del compromiso de formalización del trabajo de personas u organizaciones en condiciones de vulnerabilidad, se atienden personas en situación de vulnerabilidad por desplazamiento forzado, en proceso de reincorporación a la vida civil, discapacidad o jóvenes en riesgo de violencia, a quienes se atenderá con capacitación en competencias empresariales y/o laborales.

En esta acción se avanzó en la gestión y coordinación interinstitucional con la Alcaldía Mayor, las Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada del Programa de Atención a población desplazada de la Secretaría de Gobierno, además, se reelaboró la ficha socioeconómica para población deslizada y se elaboró la ficha socioeconómica para la población reincorporada que permitirá avanzar adecuadamente en la caracterización y definición de perfiles vocacionales y de trabajo.

*3.3.2.8.5. Apoyo a iniciativas productivas, comerciales y laborales.* En el desarrollo de esta estrategia, se apoyan las iniciativas productivas referenciadas a entidades de apoyo empresarial que durante el 2007 se remitieron en este caso a la Cámara de Comercio de Bogotá, 929 iniciativas productivas, para lo cual los emprendedores recibieron información, capacitación, asesoría, remisión y seguimiento. Adicionalmente, en el mes de junio fueron remitidas a Corferias 213 de esas iniciativas que fueron seleccionadas para participar en la III feria de la productividad Distrital en el marco de la VII Feria de las Colonias.

De igual forma, se remitieron 3.757 personas a empresas privadas y entidades públicas con el fin de optar por ofertas laborales, de quienes han sido guías ciudadanos o trabajadores informales que han registrado su hoja de vida con este fin. Del seguimiento registrado, podemos reportar como resultado de esta intermediación, la vinculación de 111 personas a empresas privadas tales como CARREFOUR, FULLER, SOCIASEO, IMPULSANDO S.A. en labores de: auxiliares de caja, de seguridad, de bazar, de bodega, operarios y asesores comerciales.

*3.3.2.8.6. Gestión de recursos financieros.* Durante el 2007 se impartieron 539 asesorías a vendedores y trabajadores informales sobre las líneas de crédito que ofrece la Corporación Mundial de la Mujer y las líneas de crédito de la Secretaría de Hacienda Distrital, a saber, Bogotá Emprendedora, Línea Bogotá, línea microcrédito empresarial, línea de crédito agroindustrial y la línea de crédito del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá. De estas asesorías impartidas se concretó la presentación de 255 solicitudes de crédito, de las cuales fueron aprobadas 162 por un valor total de \$113.0 millones , que en promedio representan \$6.9 millones para cada crédito

Para el año 2007, el IPES realizó 21 convenios interadministrativos con: Fondos de Desarrollo Local, Instituto de Desarrollo Urbano, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Transmilenio S.A., Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Cultura y Secretaría de Gobierno.

Según los proyectos 7081, 414 y 431 se ejecutaron en la vigencia 2007 la suma de \$32.242.95 millones, los recursos recibidos por otras entidades en convenios de cofinanciación para desarrollar las actividades que ejecuta el IPES ascendieron a la suma de \$9.702.88 millones.

*3.3.2.8.7. Proyectos, actividades e indicadores.* Antes de la reforma administrativa, el FVP, era el responsable de la administración y ejecución del proyecto 394 "Apoyo a las localidades para la formalización y/o relocalización de los vendedores informales" y 7081 "Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios". Después del Acuerdo No 257 de 2006, este proyecto fue orientado de acuerdo con la nueva misión de la entidad, al apoyo de las administraciones locales en la búsqueda e implementación de alternativas orientadas a mejorar la calidad de vida y solventar las necesidades de sus poblaciones vulnerables, así como, a fortalecer la institucionalidad pública local que les garantice una atención adecuada y oportuna. Y conjuntamente con el proyecto 7081, se convierten en el soporte para la ejecución de los objetivos misionales de la entidad, cubriendo, la prestación de servicios técnicos y profesionales de las diversas áreas.

Proyecto 7081 Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios.

En su fase inicial, buscando dar cobertura a su población sujeto de atención, el FVP fijó el objetivo del proyecto en la creación y búsqueda de alternativas de reubicación, organización, capacitación y asesoría para la consecución de recursos financieros para los vendedores ambulantes y estacionarios.

Inicialmente el alcance en esta etapa fue para cerca de 70.000 personas que ejercen ventas informales en el espacio público, con la reforma administrativa del Distrito Capital mediante Acuerdo No 257/06 se exigió ampliar el alcance, constituyéndose como nueva población, la totalidad del sector informal y operativamente, el IPES se trazó el objetivo de ejecutar: *“acciones de ordenamiento y relocalización de actividades informales que se desarrollan en el espacio público”*, mediante mecanismos y acciones concretas que logren la inclusión económica y social de su población, con acciones especiales de desarrollo de las capacidades laborales y empresariales de los desplazados, reincorporados, jóvenes con riesgo de violencia e indígenas, entre otros.

Proyecto 413 Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias

Este proyecto fue formulado y administrado en su primera fase por el Departamento Administrativo de Acción Comunal – DAAC - y estuvo orientado a la implementación y puesta en marcha de programas que integren la formación laboral y la creación de proyectos comunitarios productivos, como mecanismos de inserción económica, con énfasis en iniciativas que combinen componentes de la economía solidaria, ambiental y la autogestión comunitaria.

Con la reforma administrativa (acuerdo 257 de 2006) y dada su orientación productiva, fue trasladado al sector de Desarrollo Económico y su ejecución quedó en cabeza del Instituto para la Economía Social –IPES.

Con este proyecto se pretende mejorar los canales de información entre los sectores público y privado, para la oferta de empleos, para direccionar la formación del individuo a las necesidades del mercado, con el propósito de facilitar la entrada al mercado laboral, contribuyendo de esta manera a la disminución de los porcentajes de desempleo existentes en el país y más precisamente en la ciudad Capital. Adicionalmente, a través de este proyecto también se pretende llegar a la formación técnica con enfoque empresarial, dirigido a personas que han emprendido acciones de autoempleo.

El desarrollo del proyecto se enmarca dentro de la política que maneja el IPES en cumplimiento de su misión, buscando siempre brindar alternativas de atención a personas en condiciones de vulnerabilidad, con especial énfasis en jóvenes en alto riesgo.

*Proyecto 414 Misión Bogotá se creó mediante el decreto 927 de 1998, como un proyecto de convivencia y seguridad ciudadana a cargo de la Secretaría de Gobierno Distrital y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, pero a partir de la formulación del acuerdo 257 de 2006 entra a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social – IPES –.*

Su objetivo es contribuir al Desarrollo Económico y Social de la Ciudad mediante:

*“La promoción de la ciudadanía activa, facilitando el ejercicio de derechos y deberes, la convivencia y la apropiación de la ciudad entre sus habitantes, con la acción de las y los Guías Ciudadanos en los espacios públicos locales y metropolitanos, y el desarrollo de competencias ciudadanas y productivas en las y los Guías Ciudadanos que contribuyan a su proceso de inclusión social y económica.*

*Su aporte a la ciudad y al Plan de Desarrollo inicialmente se enfocó al eje de reconciliación, al buscar fortalecer las relaciones sociales y la convivencia ciudadana mediante la vinculación de hombres y mujeres de los estratos 0, 1, 2 y 3 (poblaciones vulnerable) a quienes se facilitan y/o crean condiciones para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y se potencian sus competencias ciudadanas y productivas, convirtiéndolos en guías ciudadanos que, en la práctica, facilitan la participación ciudadana, así como el ejercicio de derechos, deberes y en general, la sana convivencia de la ciudadana”.*

Este proyecto se desarrolla paralelamente con programa para personas reincorporadas, la Mesa Distrital de Población Afro, la Mesa Distrital de Discapacidad, Mesa Distrital de Cabildos Indígenas.

*“Operativamente el proyecto busca que los y las Guías Ciudadanos, no solo reconozcan sus derechos y deberes, sino que en éste proceso de apropiación, faciliten a los demás el ejercicio de la ciudadanía en un intercambio comunicativo que privilegia los vínculos solidarios y el respeto por el otro y su entorno. Sin embargo y teniendo en cuenta que éste reestablecimiento de derechos se inicia desde el proceso de inclusión económica, la administración distrital ha dirigido el proyecto al sector económico y ahora busca fortalecer sus acciones incidentes en el eje social”.*

Proyecto 431 “Desarrollo de Redes de Abastecimiento y Administración de Plazas de Mercado Distritales”.

*“En sus orígenes, tanto el desarrollo de redes de abastecimiento, como la administración de plazas de mercado fueron dos grandes acciones del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá –PMASAB–, por tanto, su ejecución estuvo a cargo de la actual Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP–. Sin embargo, los diagnósticos que desarrollo la entidad frente a estas acciones, indujeron a una revisión detallada por parte de la*

*administración distrital y se consideró necesaria la formulación de un proyecto exclusivo y complementario al Plan Maestro”.*

En tal sentido, con el proyecto se propone como objetivo: la estructuración y puesta en marcha del Sistema de Abastecimiento Alimentario que enlace la cadena para disminuir el costo de los alimentos y facilitar la accesibilidad económica de toda la población de la ciudad y la región a los alimentos.

*“A su vez, en su plan de acción incluye como acciones, la promoción de espacios conjuntos entre el Distrito, la Nación y el Departamento para generar integraciones operativas y logísticas entre las pequeñas y medianas empresas agrícolas, urbanas y de productores agrícolas para que se integren al Sistema, fortalezcan sus negociaciones y con el aprovechamiento de sinergias permitan disminuir los costos de producción y transformación, generando así valor agregado para todos los actores de esta cadena productiva y comercial”.*

Los resultados de los proyectos relacionados, se adscriben a los diferentes ejes de Plan de Desarrollo con sus respectivos compromisos, a los cuales se generan los valores de resultado según los indicadores establecidos y que se consolidan con el cumplimiento alcanzado durante la vigencia 2007.

**3.3.2.8.8. Presupuesto de los proyectos y su ejecución por actividades y rubros.** En los siguientes cuadros se relacionan por proyecto la asignación presupuestal, ejecución presupuestal y su respectivo porcentaje de ejecución, teniendo en cuenta las fuentes de ingreso y las actividades en las cuales se realizó la respectiva inversión.

**CUADRO 36**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2007**

No	PROYECTO	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL CDP	%
	INVERSION DIRECTA	38.946.394.211	37.930.463.029	97,39%
413	POLITECNICOS COMUNITARIOS Y ACCIONES EMPRESARIALES 413	2.500.000.000	2.488.001.709	99,52%
414	MISIÓN BOGOTÁ PARA CONSTRUIR CIUDADANÍA 3-3-1-12-03-20-414	16.614.270.243	16.425.313.551	98,86%
431	DESARROLLO DE REDES ABASTECIMIENTO Y ADMINISTRACIÓN DE PLAZAS 3-3-1-12-02-14-0431	3.763.600.000	3.445.274.649	91,54%
7081	FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN A LA FORMALIZACIÓN Y/O REUBICACIÓN DE VENDEDORES 3-3-1-12-03-29-7081	12.868.523.969	12.372.370.155	96,14%
394	APOYO A LAS LOCALIDADES PARA LA FORMALIZACIÓN Y/O RELOCALIZACIÓN DE LOS VENDEDORES AMBULANTES.3-3-1-12-03-29-0394	3.199.999.999	3.199.502.966	99,98%

FUENTE: Sistema de Presupuesto Distrital –Perdis- Registros IPES

3.3.2.8.9. *Principales limitaciones y retos a superar en los proyectos.* Dentro de las limitaciones y retos encontrados en los proyectos directamente relacionados con relocalización de actividades comerciales que se desarrollan en el espacio público, para dar un mayor alcance de las estrategias propuestas en el Plan Maestro de Espacio Público, el IPES deberá: a) Habilitar nuevas áreas que permitan el desarrollo de la actividad de ventas informales en el proceso de normalización, en áreas privadas conexas al espacio público y b) Incentivar el uso de las zonas análogas identificadas, para hacer una utilización comercial y colectiva permanente de ese suelo que apoye las acciones de uso, permanencia y mantenimiento de las mismas.

Garantizar la gobernabilidad al interior de las plazas de mercado, como mecanismo que permita una mejora en el clima organizacional de estas alternativas comerciales, que posibilite concesiones viables financiera y socialmente para el Distrito Capital.

La seguridad alimentaria y en específico, el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá –PMSAAB-, que se propone garantizar el efectivo y sostenible abastecimiento de toda la población de Bogotá con una infraestructura diseñada y equilibradamente construida en el territorio, permitiendo optimizar su productividad y calidad de vida, ha quedado en cabeza del sector económico y allí el IPES juega un rol principal, no solo por estar incurso en la adquisición, construcción y puesta marcha de las plataformas logística de abastecimiento (para las localidades de Ciudad Bolívar -próxima a entrar en Operación-, Usme, Suba y Bosa), sino por el hecho de incluir en estos proyectos, las plataformas comerciales que aborden a los vendedores informales de las localidades en las que se desarrollen las obras. El empleo, es ahora uno de los temas prioritarios para la ciudadanía, en tal sentido, el IPES deberá potenciar dos de sus proyectos, el primero “*Misión Bogotá para construir ciudadanía*” como un modelo eficiente en la formación de competencias para el trabajo, con poblaciones vulnerables que requieran del Distrito la implementación de acciones afirmativas para la restitución de sus derechos y el segundo “*Politécnicos Comunitarios*” como un coordinador de información entre lo público y lo privado, que permita identificar las necesidades del mercado, en personal, oferta de cargos y las acciones de responsabilidad social de las diversas empresas del Distrito Capital, optimizando así los procesos de intermediación laboral con poblaciones vulnerables.

En tal sentido, los retos consistirán en implementar una serie de procesos que aseguren la puesta en marcha de estos nuevos equipamientos y que en éstos se logre una eficiente interacción entre la población que brindará los servicios y quienes se beneficiarán de los mismos, haciendo especial énfasis en crear beneficios para quienes se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad.

### 3.4. EVALUACION A LOS ESTADOS CONTABLES

#### 3.4.1. Efectivo

Su saldo de \$11.383 millones, corresponde a los recursos consignados en Bancos y Corporaciones, verificadas las conciliaciones bancarias a 31 de diciembre de 2007 y los saldos en libros y balance no se presentan inconsistencias.

#### 3.4.2. Deudores

Presenta un saldo de \$5.822 millones que comprende las subcuentas de: Venta de bienes por \$16 millones, Avances y anticipos entregados por \$2.226 millones, Recursos entregados en administración \$3.024 millones, Otros Deudores \$769 millones menos su respectiva provisión (\$253) 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 un saldo de \$23.450 millones y una participación 49,77% por valor de \$23.450 millones que refleja un incremento debido a la reclasificación de inventarios a propiedad planta y equipo, se ingresaron al balance los bienes de Cuatro vientos, Monserrate, flores de la 68 y flores de la 26 que estaban registradas en cuentas de orden. Verificados los ajustes y reclasificaciones se estableció su conformidad de acuerdo con la resolución FVP-165-06 de diciembre 29 de 2006.

*3.4.3.1. Hallazgo administrativo.* Al comparar la conciliación de las existencias de almacén con los registros contables de la cuenta de Propiedad Planta y Equipo, se observa que los códigos registrados en Contabilidad son diferentes a los que registra almacén para los mismo bienes, es decir no se homologaron códigos de almacén con los códigos contables, contraviniendo lo establecido en el numeral 2.3.1.1 y subsiguientes de la resolución No. 001 del 20 de septiembre de 2001 por la cual se expide la "Manual de procedimientos administrativos y contables para manejo de los bienes de los entes públicos del Distrito Capital" expedida por el contador General de Bogotá. Lo anterior dificulta el control de los bienes de la entidad.

#### 3.4.4. Otros activos

Refleja un saldo de \$5.477 millones, contiene desvalorizaciones y valorizaciones, se efectuaron verificaciones con el formato CGN2005\_1 saldos y movimientos sin encontrarse inconsistencias.

#### 3.4.5. Cuentas por pagar

Refleja un saldo de \$10.030 millones, comprende acreedores, retentivo por timbre entre otros, se verificaron los auxiliares, Balance General y registros contables, se encontró adecuado su saldo.

#### 3.4.6. Gastos

El saldo de esta cuenta refleja un valor de \$28.1 millones los cuales fueron selectivamente verificados y cruzados con el Balance General, 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 \$28.1 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 \$37.031 millones y a su vez se vio incrementado por \$14.500 millones que corresponden a registros de homologación de cuentas de inmuebles que estaban en cuentas de orden, al verificar los registros contables y los resultados de los mismos no se encontraron observaciones.

#### 3.4.9. Informe de Control Interno Contable

##### Ambiente de Control

Acuerdos, compromisos y protocolos éticos: aunque existe un código de ética, lo protocolos éticos no se difunden a todos los servidores públicos de la entidad, No se han puesto en marcha políticas ni estrategias de gestión para aplicar el Código de ética en el área del proceso contable.

Direccionamiento estratégico: modelo de operación por procesos: no se realizan reuniones periódicas de evaluación de las actividades del proceso contable, la interacción entre las dependencias no es eficiente por cuanto se presentan

inconsistencias en las conciliaciones entre áreas por falta de sistemas interactivos, tal es el caso de nómina, contratación y planeación que aún no se encuentran integradas con el área contable.

#### Administración del riesgo

Manejo de riesgos: los recibos de Tesorería por recaudos se están llevando en forma manual, y no sistematizada; la oficina de Contabilidad desde el mes de diciembre está llevando en hojas de cálculo la información contable de la entidad, generando inseguridad en la información. No hay periodicidad en la realización de consignación de los recaudos, lo que conlleva a que se mantenga efectivo considerable en la Tesorería, lo que genera un alto riesgo; la conciliación entre el libro de bancos y los extractos bancarios no es oportuna, generando incertidumbre en la información presentada.

Procedimientos: En la dependencia de Contabilidad existen procedimientos para la recepción, revisión y registro de los documentos soportes de las transacciones contables, los cuales se encuentran en proceso de actualización por parte de la Oficina de Planeación.

Controles: la información para el registro no es oportuna, la Entidad se encuentra implementando un nuevo sistema Administrativo y Financiero (SIAFI), razón por la cual no ha sido posible que se realicen los registros y ajustes contables oportunamente, las actividades contables no se realizaron en paralelo entre el sistema antiguo (NOVASOFT) y el nuevo sistema (SIAFI), ocasionando con ello, que los procesos contables y los demás en operación de ajustes se retrasen, los recibos de Tesorería por recaudos se están llevando en forma manual, a oficina de Contabilidad desde el mes de diciembre está llevando en hojas de cálculo, generando inseguridad en la información.

Manuales de procedimientos: los manuales de procedimientos no se encuentran actualizados.

Información: la información que alimentan los reportes, no es oportuna lo que genera retrasos en su consolidación.

En cuanto a la información que procede del exterior es oportuna en el caso de cuentas recíprocas y la información del SIPROJ.

Sistemas de Información: se encuentra en implementación el sistema SIAFI, razón por la cual no todas las dependencias que suministran información a contabilidad se encuentran funcionando en línea, ya que en el momento de la auditoría aún quedan por integrar al Sistema SIAFI los procesos de nómina, contratación y

Planeación y así contar con la integralidad de la información sistematizada. *Lo anterior contraviene lo establecido en Artículo 2º de la ley 87 de 1993 Objetivos del sistema de Control Interno, literal e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*

Auto evaluación de control: los controles que se aplican en la entidad son deficientes, por ejemplo las conciliaciones entre las áreas de almacén y Contabilidad, no se han homologado los códigos de conformidad con las normas establecidas.

Evaluación Independiente: La entidad no aplica 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, se ha dado cumplimiento al 60% de las acciones propuestas, quedando por realizar el 40% de los compromisos adquiridos en razón a que el plazo va hasta diciembre de 2008, razón por la cual están pendientes de integrar al sistema SIAFI las áreas de nómina, contratación y planeación.

*3.4.9.1. Hallazgo administrativo.* El sistema de control Interno contable presenta inconsistencias en los sistemas de información, en razón a que no todas las dependencias que suministran información a contabilidad se encuentran funcionando en línea, ya que en el momento de la auditoría aún quedan por integrar al Sistema SIAFI los procesos de nómina, contratación y Planeación y así contar con la integralidad de la información sistematizada. *Lo anterior contraviene lo establecido en Artículo 2º de la ley 87 de 1993 Objetivos del sistema de Control Interno, literal e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*

Al comparar la conciliación de las existencias de almacén con los registros contables de la cuenta de propiedad planta y equipo, se observa que los códigos registrados en Contabilidad son diferentes a los que registra almacén para los mismo bienes, es decir no se homologaron códigos de almacén con los códigos contables, contraviniendo lo establecido en el numeral 2.3.1.1 y subsiguientes de la resolución No. 001 del 20 de septiembre de 2001 por la cual se expide la "Manual de procedimientos administrativos y contables para manejo de los bienes de los entes públicos del Distrito Capital" expedida por el contador General de Bogotá.

Lo anterior genera riesgos en la información y dificulta el control de las operaciones de la entidad y 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



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

### 3.5. EVALUACION A LA CONTRATACION

El valor total de la contratación para la vigencia de 2007 suscrita por el Instituto para la Economía Social IPES fue de \$36.302.9 millones, equivalente al 71.6%, del total del presupuesto asignado para la entidad en la vigencia \$50.646.7 millones. Para la evaluación de este componente de integralidad el equipo auditor de termino una muestra de 83 contratos por valor de \$13.194.7 millones monto que corresponde al 36.4% del valor de la contratación de los cinco proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo.

CUADRO 37  
RELACIÓN MUESTRA DE CONTRATACIÓN

Cantidad	Clase de contrato	No. Contrato	Fecha	Valor
1	Adqui Bien	4457	11/12/2007	150.031.981
2	Alquiler E.	624	26/03/2007	8.564.231
3	Alquiler E.	624	26/06/2007	4.282.116
4	Alquiler E.	2174	10/08/2007	28.863.899
5	Convenio	1770	25/06/2007	9.100.000,00
6	Mensajería	1795	29/06/2007	12.175.000,00
7	Mensajería	4683	28/12/2007	2.333.333,00
8	O.P.	4709.	28/12/2007	24.678.797,00
9	O.P.	4709	28/12/2007	408.248.299,75
10	O.P.	4041	07/12/2007	253.713.803,00
11	P. S.	2072	02/08/2007	26.483.333,00
12	P. S.	2155	08/08/2007	18.422.800,00
13	P. S.	4622	21/12/2007	16.000.000,00
14	P. S.	4712	28/12/2007	24.134.013,00
15	P. S.	634	23/03/2007	41.136.666,00
16	P. S.	3826	07/12/2007	50.024.215,30
17	Seguros	3654	16/11/2007	39.463.798,00
18	S	2773.	12/09/2007	31.285.573,00
19	S	2773.	12/09/2007	27.500.000,00
20	S	4778	28/12/2007	75.016.293,00
21	Vigilancia	851	31/05/2007	246.324.260,00
22	Vigilancia	851	31/05/2007	204.009.807,00
23	Vigilancia	4747	28/12/2007	153.800.000,00
24	PS.	6	2007	54.180.000,00
25	P.S.	1	2007	47.700.000,00
26	P. S.	79	2007	46.256.208,00
27	P.S.	86	2007	45.050.000,00
28	P.S.	32	2007	54.029.500,00
29	P.S.	18	2007	54.180.000,00
30	P.S.	9	2007	47.600.400,00
31	P.S.	48	2007	51.345.000,00
32	P.S.	19	2007	47.700.000,00
33	P.S.	2	2007	47.700.000,00
34	P.S.	70	2007	45.977.500,00
35	P.S.	44	2007	47.567.500,00
36	P.S.	37	2007	45.792.000,00
37	P.S.	1732	2007	65.193.781,76
38	P.S.	14	2007	48.310.400,00
39	P.S.	74	2007	45.845.000,00



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Cantidad	Clase de contrato	No. Contrato	Fecha	Valor
1	Adqui Bien	4457	11/12/2007	150.031.981
40	O.P.	329	2007	46.798.927,00
41	P.S.	3027	2007	8.909.600,00
42	P.S.	196	2007	26.999.992,00
43	P.S.	1663	2007	32.586.666,00
44	P.S.	130	2007	33.000.000,00
45	P.S.	1594	2007	33.075.000,00
46	P.S.	844	2007	36.100.000,00
47	P.S.	221	2007	41.035.745,00
48	P.S.	231	2007	42.532.500,00
49	P.S.	191	2007	43.062.500,00
50	Convenio	1919	2007	64.900.000,00
51	Convenio	1919	2007	200.000.000,00
52	Convenio	9	2007	240.864.800,00
53	Convenio	1408	2007	271.000.000,00
54	A.	1291	2007	261.475.500
55	P.S.	365	2007	84.700.000
56	S.	3302	2007	230.996.794
57	P.S.	384	2007	56.542.500
58	P.S.	381	2007	56.542.500
59	P.S.	385	2007	56.542.500
60	P.S.	9	2007	39.200.800
61	P.S.	238	2007	35.280.000
62	Convenio	CIA1725	22/06/2007	3.000.000.000
63	PS	CPS0851	10/04/2007	1.353.035.744
64	PS	CAS3416	29/10/2007	690.000.000
65	PS	CAS4638	26/12/2007	468.000.000
66	PS	CPS0161	31/10/2006	430.000.000
67	PS	CPS4769	28/12/2007	387.569.600
68	PS	CAS4743	28/12/2007	300.000.000
69	PS	CAS4745	28/12/2007	300.000.000
70	PS	CAS4638	26/12/2007	225.000.000
71	PS	CAS4766	28/12/2007	225.000.000
72	PS	CPS4747	28/12/2007	214.897.129
73	OP	COP4041	28/11/2007	176.567.672
74	Convenio	CIA0005	09/11/2006	156.000.000
75	PS	CAS4685	28/12/2007	150.000.000
76	seguros	CSG3654	15/11/2007	141.770.602
77	Convenio	CIA1716	21/06/2007	117.500.044
78	PS	CPS0163	27/12/2006	90.573.960
79	PS	4712	28/12/2007	45.360.829
80	PS	CPS4732	28/12/2007	41.976.000
81	PS	CAR4807	28/12/2007	39.600.000
82	PS	1866A	28/12/2007	18.186.667
83	PS	CPS4729	28/12/2007	13.800.000
84	PS	2173	10/08/2007	6.600.000
85	PS	4490	13/12/2007	6.270.400
86	PS	OPS1921	27/07/2007	4.860.000



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Cantidad	Clase de contrato	No. Contrato	Fecha	Valor
1	Adqui Bien	4457	11/12/2007	150.031.981
<b>TOTAL CONTRATACION MUESTRA PROYECTOS</b>				<b>13.194.734.479,06</b>

3.5.1. Proyecto 394: “Apoyo a las localidades para la formalización y relocalización de vendedores informales”

3.5.1.1. Hallazgo administrativo. Indebida Suspensión de Contrato. El Fondo de Ventas Populares y la Unión Temporal CM Desarrollos y Proyectos suscribieron el 29 de diciembre de 2006 el Contrato de Obra Pública No. 329 de 2006, como resultado del proceso de selección de la convocatoria directa número 018 de 2006.

El objeto del elemento contractual en cita es *“Realizar las obras de mejoramiento y adecuación a los ambientes de la bodega y el archivo del Fondo de ventas populares, ubicados en el inmueble donde funciona el proyecto Caseta Feria Popular de la 38, situado en la carrera 38 No 10 A – 21 | de la ciudad de Bogotá D.C., de conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones, en los adendas No.1 y No 2 y en la propuesta presentada, los cuales forman parte del presente contrato.”*

El Plazo de ejecución del contrato se pacto en 3 meses contados a partir de la suscripción del acta de iniciación, el cual se suscribió el tres de marzo de 2007.

El 12 de marzo de 2007 se suscribió el Otro Si número No.1 Que aclara la Cláusula décima sobre las garantías.

El 4 de junio de 2007 según acta, el contrato fue suspendido a solicitud del arquitecto ALFREDO BERNAL GUZMAN, Supervisor del Contrato, con el fin de que este se adicione en por cuanto existen obras no previstas y a la vez se suspenda hasta el 26 de julio,

El 24 de julio, el supervisor de la obra solicita ampliación de la suspensión de la obra hasta el 6 de septiembre de 2007 la cual se legalizo el 25 de septiembre por medio de acta sustentada bajo el argumento de inconvenientes presentados con el traslado del modulo 351.

El 5 de septiembre de 2007 el Supervisor del contrato solicita se adicione el contrato en \$46.789.927 y que se prorrogue el plazo en dos (2) meses en razón ha que el contrato ha permanecido suspendido del 4 de junio al 6 de septiembre de 2007. En efecto el contrato se adicionó el 7 de septiembre, en la cuantía requerida y la prorroga se concedió por el termino de dos meses contados una vez ocurra la finalización del plazo del contrato principal.

La suspensión provisional de un contrato como tal es una circunstancia no esta expresamente contemplada en el Estatuto de Contratación Administrativa, sino que se colige implícitamente del artículo 13, inciso 1º, cuando dispone que los contratos que celebren las entidades estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes; así mismo de lo señalado en el inciso primero y segundo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993., con base en el principio de la autonomía de la voluntad.

Así las cosas y en virtud de tal principio, se pueden realizar actos jurídicos, con sujeción a las normas que los regulen en cuanto a su validez y eficacia, con las limitaciones impuestas por el orden público y por el derecho ajeno; así se considera viable que los contratistas pacten las modalidades, condiciones y en general, las cláusulas y estipulaciones que consideren necesarias y convenientes, siempre que sean no contrarias a la ley y el orden público. Entre dichas cláusulas puede estar incluida la relativa a la suspensión del contrato.

De conformidad con lo dispuesto en el Código Civil Colombiano, todo contrato legalmente celebrado es ley para las partes y solo puede ser invalidado por consentimiento de las mismas o por causas legales.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia por parte del FONDO DE VENTAS POPULARES una presunta contravención a lo normado en el artículo 1602 del Código Civil, al igual y el artículo 64 del Código Civil, subrogado por el artículo 1 de la Ley 95 de 1890, que reza: *“Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos (sic) de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc. NOTA: La expresión “autos” debe leerse actos”*.

La jurisprudencia se ha pronunciado de manera reiterada sobre la figura denominada “Fuerza Mayor” , de donde se destaca lo siguiente:

*“Según el verdadero sentido o inteligencia del artículo 1º de la ley 95 de 1890, los elementos integrantes del caso fortuito o fuerza mayor (...), deben ser concurrentes (imprevisibilidad e irresistibilidad) lo cual se traduce en que si el hecho o suceso ciertamente es imprevisible pero se le puede resistir, no se da tal fenómeno, como tampoco se configura a pesar de ser irresistible pudo preverse. De suerte que la ausencia de uno de sus elementos elimina la estructuración de la fuerza mayor o caso fortuito”*.

*Si sólo puede calificarse como caso fortuito o fuerza mayor el hecho que concurrentemente contemple los caracteres de imprevisible e irresistible, no resulta propio elaborar un listado de los acontecimientos que constituyen tal fenómeno, ni de los que no lo constituyen. Por tal virtud, ha sostenido la doctrina nacional y foránea que un acontecimiento determinado no puede calificarse fatalmente, por sí mismo y por fuerza de su naturaleza específica, como constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito, puesto que es indispensable, en cada caso o acontecimiento, analizar y*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

ponderar todas las circunstancias que rodean el hecho Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil Sentencia de fecha noviembre 20 de 1989." (subrayado fuera de texto).

En cuanto al alcance de los elementos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, ha señalado la jurisprudencia:

*"La doctrina y la jurisprudencia enseñan que los elementos constitutivos de la fuerza mayor como hecho eximente de responsabilidad contractual y extracontractual son: la inimputabilidad, la imprevisibilidad y la irresistibilidad. El primero consiste en que el hecho que se invoca como fuerza mayor o caso fortuito, no se derive en modo alguno de la conducta culpable del obligado, de su estado de culpa precedente o concomitante del hecho. El segundo se tiene cuando el suceso escapa a las previsiones normales, esto es, que ante la conducta prudente adoptada por el que alega el caso fortuito, era imposible de preverlo. Y la irresistibilidad radica en que ante las medidas tomadas fue imposible evitar que el hecho se presentara. (...) Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de noviembre 13 de 1962. Estos criterios fueron reiterados mediante sentencia de la misma Sala de la Corte, en sentencia de mayo 31 de 1965." (Hemos subrayado).*

*"...[la] imprevisibilidad del caso fortuito es una cuestión de hecho que el juzgador debe apreciar concretamente en cada situación, tomando como criterio para el efecto la normalidad o la frecuencia del acontecimiento, o por el contrario, su rareza y perpetuidad; si tal acontecimiento es frecuente, y más aún, si suele presentarse con cierta periodicidad, no constituye un caso fortuito porque el obligado razonablemente ha debido preverlo y medir su propia habilidad para conjurarlo, o bien abstenerse de contraer el riesgo de no creer que podría evitarlo; por el contrario, si se trata de un evento de rara ocurrencia, que se ha presentado en forma súbita y sorpresiva, hay caso fortuito, porque nadie está obligado a prever lo que es excepcional y esporádico. Pero, además, el hecho de que se trata debe ser irresistible. Así como la expresión caso fortuito traduce la requerida imprevisibilidad de su ocurrencia, la fuerza mayor empleada como sinónimo de aquella en la definición legal, relieves esta otra característica que ha de ofrecer tal hecho: al ser fatal, irresistible, incontrastable, hasta el punto que el obligado no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias. Tampoco hay fuerza mayor o caso fortuito cuando el obstáculo, sin impedir el cumplimiento de la obligación, lo hace más difícil u oneroso que lo previsto inicialmente Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de febrero 27 de 1974.. ..." (Subrayado fuera de texto).*

De acuerdo con lo anterior, se concluye, en relación con la fuerza mayor o caso fortuito:

- a) En cada caso concreto se debe analizar y ponderar todas las circunstancias que rodean el hecho, para determinar si éste constituye o no fuerza mayor o caso fortuito.
- b) Los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito deben ser alegados y probados por quien los invoca. Es decir, la carga de la prueba la debe soportar quien invoca tales hechos y no quien debe valorarlos.

c) Debe tratarse de hechos imprevisibles e irresistibles, y por tanto sobrevinientes; esto es, que su previsión escape en condiciones normales a cualquier sujeto y no a una persona en particular, y que además de no haberse podido prever, sea imposible evitar que el hecho se presente.

d) No constituyen fuerza mayor o caso fortuito los hechos que acontecen frecuentemente o con cierta periodicidad, ni hay fuerza mayor o caso fortuito cuando el obstáculo dificulta el cumplimiento de una obligación, pero no la imposibilita.”

Por lo anteriormente expresado se constituye en hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

3.5.1.2. Hallazgo administrativo. La Caseta Feria Popular Siete de Agosto, ubicada en la carrera 25 N°66-65 a la fecha de esta auditoría no ha entrado en funcionamiento, a pesar de que fue recibida a satisfacción por parte del IPES el seis de noviembre de 2007.

La no observancia de los protocolos exigidos por Codensa, por parte del contratista en materia de instalación y retiro de equipos de medida, trajo como consecuencia la suspensión del servicio.

Pese a que el IPES requirió al contratista mediante el oficio DIR- 3961 de 2008 de fecha abril 4 de 2008 y el oficio DIR 4251 de abril 10 de 2008, a la fecha de esta auditoría no se evidencia respuesta por parte del contratista, así como tampoco requerimientos a la interventoría.

De otra parte el IPES no ha realizado acciones para hacer efectiva la Póliza de cumplimiento que ampara el contrato.

El hecho en mención coadyuvó para que la obra no entrara en funcionamiento dentro de los términos previstos, incumpliendo así con el fin social de la obra como es el de la formalización y relocalización de los vendedores informales. Adicionalmente, no se estaría contribuyendo a disminuir el empleo informal y al mejoramiento de la calidad de vida de esta población.

Esta situación denota negligencia por parte del interventor y del supervisor del contrato con lo cual se incumple con lo estipulado en los numerales 1º y 8º. Del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

De otra parte no se tiene en cuenta lo establecido en los literales b, c, d y f del Artículo 2º. Objetivos del Sistema de Control Interno de la Ley 87 de 1993.

### 3.5.2. Sistemas de información.

El Fondo de Ventas Populares mediante el contrato 307 del 20 de Diciembre de 2006 realizó la adquisición de una licencia corporativa de un software de aplicación integral ERP para los procesos estratégicos y de apoyo del Fondo, los servicios profesionales para su instalación, parametrización, capacitación, migración e implementación para la gestión corporativa de la información del Fondo. Mediante el acuerdo 257 de 2006 (noviembre 30) se transformó el Fondo de Ventas Populares - FVP en el Instituto para la Economía Social - IPES establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

No obstante que el contrato 307 de 2006 presentaba inicialmente un plazo de seis meses, han transcurrido 20 meses en su ejecución, donde se han realizado 7 adiciones en tiempo y 2 otrosí modificatorios al contrato original, a septiembre de 2008 el contrato se encuentra en ejecución y presenta el siguiente estado de avance:

- El 41% de los módulos se encuentra funcionando en SIAFI y probado por el IPES en ambiente de producción.
- El 38% de los módulos le falta ajustar el software por parte de SUNWARE y/o falta que el IPES realice las pruebas necesarias a opciones recientemente liberadas y puestas en producción por SUNWARE.
- El 21% de los módulos restantes falta desarrollar y/o entregar por parte de SUNWARE.

CUADRO 38  
ADICIONES AL CONTRATO No.307

Plazo contrato	18-ene-07	17-jul-07	6 meses
Adición 01	18-jul-07	17-oct-07	3 meses
Adición 02	18-oct-07	31-oct-07	14 días
Adición 03	01-nov-07	13-nov-07	13 días
Adición 04	14-nov-07	13-mar-08	4 meses
Adición 05	14-mar-08	13-jun-08	3 meses
Adición 06	14-jun-08	13-sep-08	3 meses
Adición 07	14-sep-08	13-feb-09	5 meses

FUENTE: Contrato No. 307

A la fecha de la auditoria se evidencio que algunos ítems han cambiado y se han realizado nuevos requerimientos respecto a los términos de referencia

En cuanto a los desembolsos que ha realizado la administración, a continuación se relacionan:

CUADRO 39  
PAGOS CONTRATO No. 307

No Orden	Valor	Fecha	% Contrato
244	\$64.815.000	14 de Febrero de 2006	30%
7575	\$64.815.000	3 de Agosto de 2007	30%
7709	\$21.605.000	30 de Abril de 2008	10%

FUENTE: Tesorería IPES

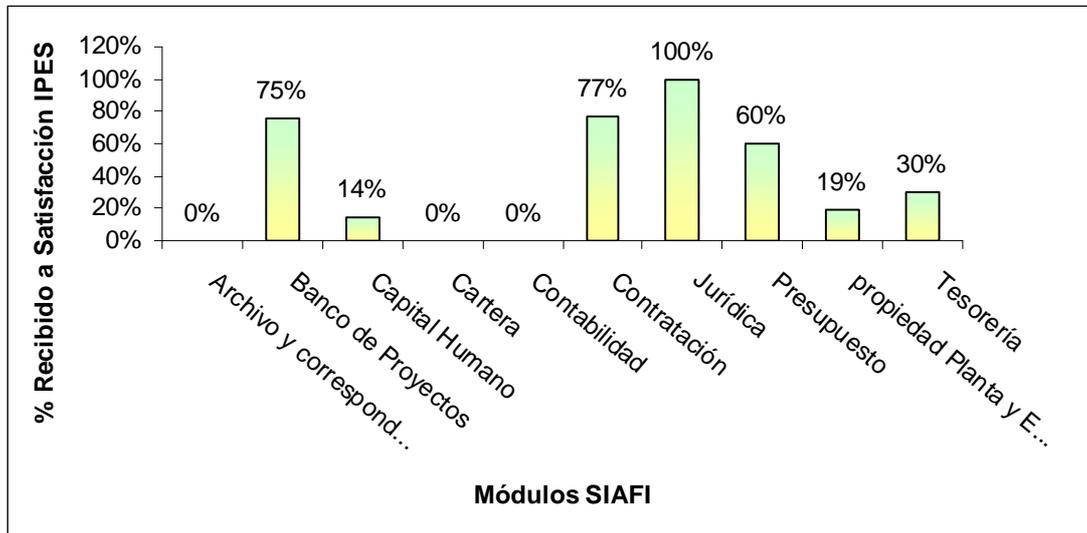
A septiembre 9 de 2008 quedan por desembolsar el 30% del valor del contrato (\$64.815.000).

3.5.2.1. *Hallazgo administrativo* IMPLEMENTACION SISTEMA DE INFORMACION SIAFI. Una vez evaluado el contrato 307 de 2006 cuyo objeto es la “Adquisición de una licencia corporativa de un software de aplicación integral ERP para los procesos estratégicos y de apoyo del Fondo, los servicios profesionales para su instalación, parametrización, capacitación, migración e implementación para la gestión corporativa de la información del Fondo”.

Se observa una deficiente gestión por parte de la administración porque una vez transcurridos 20 meses desde su acta de iniciación, se han realizado desembolsos por el 70% del valor del contrato (\$151.235.000), solamente se han recibido a satisfacción por parte del IPES el 41% de los módulos del software SIAFI.

Al analizar el estado actual del software SIAFI por módulos a octubre 3 de 2008, se observa que solamente se ha entregado a satisfacción el módulo de Jurídica, que tres módulos presentan un avance del (0%) cero por ciento (Archivo y Correspondencia, Cartera, Contabilidad) y que los restantes módulos no se han recibido a satisfacción por parte del IPES como se aprecia en el siguiente gráfico.

GRAFICA 12  
ENTREGA DE MODULOS



De lo anterior se deduce que la entidad no cuenta con un sistema de información que le suministre información ágil, veraz, oportuna y confiable que soporte la toma de decisiones en tiempo real, lo que la obliga en algunos casos a realizar trabajos manuales entorpeciendo la gestión de la entidad al no poder contar con una herramienta administrativa fundamental para agilizar los procesos administrativos que se adelantan al interior.

Dicha deficiencia se presenta por una inadecuada planeación de la entidad por cuanto no se tuvo en cuenta que para el desarrollo del contrato debía contarse “con la plataforma tecnológica necesaria para poder realizar la instalación del software”, aspecto que aduce el supervisor del contrato; igualmente el proceso de migración de la información no se efectuó dentro del tiempo contemplado, así mismo se efectuaron cambios al cronograma inicial lo cual redundó en adiciones en tiempo. Lo anterior contraviene lo estipulado en la Ley 80 de 1993. Las continuas prórrogas del contrato no guardan relación con la necesidad de la implementación y aplicación del producto terminado que ha debido guardar relación directa con los estudios de conveniencia y oportunidad que debieron anteceder la celebración del mismo y ser factor de ponderación como antecedente de la adjudicación de aquel, en otras palabras la administración al celebrar el contrato debió prever las contingencias que se pudieran presentar durante su ejecución y bajo esta circunstancia establecer medianamente un plazo que no tuviera que exceder el inicialmente pactado.

Por lo tanto, no se extremó la diligencia y actividad profesional, para confeccionar un esquema contractual óptimo que reuniera las exigencias técnicas y económicas para permitir el cumplimiento del objeto contractual, en relación al principio de la planeación, que si bien no está tipificado como tal en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es uno de los principios rectores de ésta, como se infiere de los artículos 209, 339 y 341 de la Carta Política en consonancia con los artículos 25 numerales 7 y 12; 26 numeral 3 de la Ley 80 de 1993, conforme a los cuales el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, debe obligatoriamente ceñirse a la organización, racionalización y coherencia de las decisiones, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos.

En síntesis no se dio cumplimiento a los principios que gobiernan la contratación estatal y a los principios que rigen la administración pública, lo cual constituye un hallazgo administrativo.

No sobra poner de presente que los interventores responden civil, penal y disciplinariamente por sus acciones u omisiones en relación con las funciones surgidas con tal designación, de acuerdo con los artículos 51 y 53 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con los artículos 34, 35 y 48 de la Ley 734 de 2002.

Así mismo no se tuvo en cuenta lo estipulado en la Ley 87 de 1993 *Artículo 2º Literal b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; literal e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*"

**3.5.2.2. Hallazgo administrativo PLAN ESTRATEGICO DE SISTEMAS DE INFORMACION.** La entidad no cuenta en la actualidad con un Plan Estratégico de Sistemas de Información formalmente adoptado que le permita responder efectivamente a los objetivos estratégicos de la organización. Contraviniendo lo estipulado en la Directiva 05 de 2005 de la Alcaldía Mayor de Bogotá en su numeral 4.1

**3.5.2.3. Hallazgo administrativo PLAN DE CONTINGENCIAS.** La entidad no cuenta en la actualidad con un Plan de Contingencias formalmente adoptado, al no existir un plan de continuidad del negocio que utilice estándares y mejores prácticas, claramente se evidencia un alto riesgo que no le permite a la Entidad continuar con sus operaciones normales en el evento de presentarse una contingencia. Contraviniendo lo estipulado en la Directiva 05 de 2005 de la Alcaldía Mayor de Bogotá numeral 4.3.

*"SEGURIDAD Y CONTROL -. El Plan de contingencia adoptado debe:  
\*. Ser formulado conforme a una metodología específica para tal fin.*

- \*. *Contemplar todos los tipos de riesgo posibles para la entidad y los planes de acción específicos en cada caso.*
- \*. *Ser avalado por la Alta Dirección.*
- \*. *Ser socializado en todos los niveles de la organización, estableciendo las responsabilidades correspondientes.*
- \*. *Ser revisado periódicamente de acuerdo con el Plan Estratégico de Sistemas de Información y con cambios en las condiciones operativas de la entidad.*
- *Toda entidad debe estimular la creación de una cultura de seguridad en informática para garantizar la 'adecuada implementación del Plan de Contingencia.'*

Así mismo, se evidencia presunta contravención a lo normado en el artículo 2º literales a) de la Ley 87 de 1993 *“Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten”*. Literal b) *“Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional”*. Literal f) *“Definir y aplicar medidas para prevenir riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos”*.

Artículo 4º literales a) de la Ley 87 de 1993 *“Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios”* b) *“Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos”*

3.5.2.4. *Verificación modulo de presupuesto del SIAFI.* Se realizó verificación al SIAFI al módulo de Presupuesto, específicamente se consultaron algunos certificados de disponibilidad presupuestal y de registro presupuestal, se entrevistaron los funcionarios del IPES, a continuación se describen las situaciones presentadas por el equipo auditor y el soporte suministrado por la administración por el cual se realizaron determinados movimientos

- Diferentes certificados de disponibilidad presupuestal con el mismo número y diferente valor.

CDP 3: Original: El 9 de enero de 2007 se expidió el certificado de disponibilidad por un valor de \$16.5 millones, con el objeto de cubrir gastos de caja menor del proyecto de inversión Fomento a la Organización Formalización y/o Reubicación de Vendedores Ambulantes y Estacionarios para la vigencia fiscal 2007, certificado único que se expide al principio de la vigencia y que al final de cada mes se expide el registro presupuestal con el fin de legalizar los gastos del mes, solicitud que hace el responsable de la caja menor firmado por el ordenador del gasto y soportado con los respectivos recibos. Reducción No



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

1: De fecha 28 de diciembre de 2007 se hace según oficio DG – 769-07 de fecha 27 de diciembre de 2007, con el fin de liberar parcialmente recursos que no se van a utilizar por cierre de vigencia por un valor de \$4.5 millones. Por tanto el certificado definitivo quedo por un valor de \$11.9 millones cubriendo así la totalidad de los gastos de caja menor de la vigencia 2007. Es de aclarar que el sistema guarda el historial de todos y cada uno de los certificado de disponibilidad y de registro presupuestal, y nos permite imprimir uno a uno como se muestra en los documentos adjuntos, Así: Original, Adición, Reducción y Definitivo.

CDP 2273: Se expidió el certificado de disponibilidad original en el sistema PREDIS por valor de \$10.0 millones; distribuido en los siguientes rubros ; 3311203297081-12 por \$6.0 millones y 3311203200414-12 por \$4.0 millones, es de aclarar que el sistema de información SIAFI en el proceso de migración de la información y como quiera que los documentos deben ser iguales a los digitados en PREDIS y como se puede evidenciar en los documentos adjuntos se equivocaron en el momento de digitar los datos tanto en rubros como en la fuente y es por este motivo que aparecen reducciones y adiciones con fecha 12 de junio de 2007, para que finalmente como podemos observar en el certificado definitivo los \$10.0 millones iniciales y una adición de fecha 19 de diciembre de 2007.

CDP 3025: Original: El 25 de julio de 2007 se expidió el certificado de disponibilidad por un valor de \$230.0 millones asignados así: por el rubro 3311202140431—21 - \$130.0 millones y por el rubro 3311203290394—21 – \$100.0 millones, el mismo día se realiza; Dedución No 1: Para corregir un error en la solicitud del rubro presupuestal, se disminuyo en rubro 3311203290394—21 por valor de \$100.0 millones , el mismo día se realiza, Adición No 1: para incluir el rubro correcto 3311203297081—21 por un valor de \$100.0 millones y así mismo completar el valor original del certificado (\$230.0 millones ).

CDP No. 4565: original solicitado de fecha 8 de octubre de 2007, por valor de \$51.5 millones, adición de fecha 19 de noviembre de 2007, por valor de \$2.5 millones; como se evidencia en los soportes adjuntos y una reducción por valor de \$3.1 millones de fecha 28 de diciembre de 2007, por liberación de saldo por cierre de la vigencia. Y el certificado definitivo como aparece en la impresión por valor de \$50.9 millones El sistema SIAFI nos permite guardar un historial de cada certificado de disponibilidad que permite realizar reducciones con el fin de no anular el certificado, cuando se requiere hacer una corrección por error de digitación, liberación de saldos de disponibilidad y también adiciones para corrección de rubros o valores etc.

- Diferentes registros de disponibilidad presupuestal con el mismo número y diferente valor

CRP No. 1931 de fecha 31 de mayo de 2007, por valor de \$246.3 millones por el rubro 3311202140431-12, EL 25 de septiembre de 2007 solicitaron una adición por el rubro 3311202140431-21 por valor de \$204.0 millones y el definitivo que muestra los dos rubros como se evidencia en los documentos adjuntos. El sistema SIAFI permite ver e imprimir la situación de los documentos en cada momento que se realice alguna modificación es decir guarda un historial para un mejor control y seguimiento de cada documento; no es que sean diferentes certificados con el mismo número sino que se pueden imprimir cada que se realiza algún tipo de cambio como es reducción, adición y al final se debe es imprimir el definitivo.

CRP No 2302, 4136,5505 y 5914; no es que se presenten diferentes certificados de registro con el mismo número sino que tienen la misma explicación que los anteriormente ya expuestos.

De la visita al área de Presupuesto y la verificación realizada en el módulo de Presupuesto del SIAFI se puede concluir que el sistema de información guarda cada uno de los movimientos que puede presentar los certificados de disponibilidad presupuestal y los certificados de registro presupuestal, lo que permite que en cualquier momento se realice la reconstrucción del movimiento.

### 3.5.3. Proyecto 343: “Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias”

*3.5.3.1. Hallazgo administrativo.* Una vez efectuada la revisión de la carpeta contentiva de la documentación del convenio de asociación No. 1919 de 2007, celebrado con la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas CORFAS, se evidencio que no se contaba con los estudios económicos y de mercado; por lo cual, se realizó el acta de visita No. 4 el día 1 de agosto de 2008, donde el Subdirector ECL del IPES Dr. Leonardo Rodríguez Lopez, manifestó: *“...y que a su vez no existen experiencias similares en el país de este proyecto, no es posible encontrar entidades u organizaciones con experiencia similar en la ejecución del objeto de este convenio. Por otra parte, el marco legal permite la contratación directa por lo cual no hay comparación de ofertas o cotizaciones en el mercado”.*

No obstante lo declarado, se anexo posteriormente los documentos que soportan los estudios económicos, los cuales reposaban en las carpetas de la interventoría. Lo anterior nos demuestra un manejo deficiente de la documentación correspondiente a las diferentes etapas de la contratación.

#### 3.5.4. Derechos de petición

Revisado el expediente contractual compuesto por cuatro carpeta con mas de 600 Folios se observa que el proceso contractual cumplió con las etapas legales específicamente en relación con los hechos de la queja se puede verificar que en la carpeta No 4 sin foliar en audiencia publica de adjudicación de fecha 28 de julio de 2008 en el numeral dos (2) se encuentra la repuesta al interrogante numero uno (1) observación numero uno la cual hace referencia a los precios fijados para la mano de obra por Transportes y mudanzas Chico , donde el IPES acepta la observación y requiere al oferente para que explique las razones que sustenten el valor ofertado en donde la empresa soporta los valores ofertado con el contrato numero 1740 de 2008, con facturas de ventas con un valor unitario de \$35.000. con base a lo anterior el equipo de apoyo para la evaluación y calificación del criterio económico, acepta la repuesta de Transportes y Mudanzas Chico Ltda., siendo objetiva, no se considera precio artificialmente bajo al establecer que un precio de \$35.000 por unidad para el periodo 2008, cumple con las condiciones de mercado , cuyo soporte se basa principalmente en el valor unidad del, contrato actual.

En cuanto al segundo interrogante que hace referencia a la experiencia en el numeral 3.3.2 pagina 22 de la licitación publica No 02 de 2008, en donde se le explica el instructivo para diligenciar el formato (anexo 3) se establece la calidad del servicio y entre paréntesis se expresa la forma de calificar el servicio ( excelente, bueno, regular o malo ) a continuación el quejoso manifiesta que la empresa de transportes y mudanzas chico no cumple con los requisitos establecido en el numeral 3.3.2 y describe un auto del 13 de diciembre de 2001 ( Exp.21.305)

El numeral 3.3.1 del pliego de condiciones es claro al determinar que la experiencia mínima requerida es de tres contratos ejecutados o en ejecución dentro de los últimos cinco años anteriores al 30 de abril de 2008 donde anterior no se acepta toda vez que a folio 213 de la carpeta numero dos presento el anexo 3 debidamente diligenciado con la información relacionada con dos (2) contrato para acreditar para acreditar su experiencia especifica, donde demuestra que el ganador cumplió con las exigencias del pliego cuanto lo que expresa el quejoso sobre lo referente en la forma como obtuvo la copia del contrato No 183 DE 2006, proveniente del proceso de menor cuantía FVP- PMC – CD- 01 – 2006 el cual no se encuentra publicado en la pagina de contratación a la vista, esta afirmación toda vez que todos los procesos de selección, ya sea que se encuentren en curso deben permanecer publicados en la pagina de contratación a la vista portal [www,bogota.gov.co/contratación](http://www.bogota.gov.co/contratación).

### 3.6. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO 2007

#### 3.6.1. Ejecución y Cierre Presupuestal

En cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital 2008 fase II y con el objetivo de establecer la efectividad del presupuesto como instrumento de gestión y control para el desempeño de la misión y los objetivos del Instituto Para la Economía Social IPES y con el fin de observar la legalidad y la oportunidad de las operaciones y registros en la ejecución y cierre presupuestal, se desarrolló la evaluación presupuestal, la cual se basó fundamentalmente en los lineamientos establecidos en el encargo de auditoría y en el programa de auditoría correspondiente

Mediante acuerdo No 262 del 21 de diciembre de 2006, el Concejo de Bogotá expidió el presupuesto anual de rentas e Ingresos y de Gastos e Inversión para la vigencia fiscal del 2007, el cual fue liquidado según Decreto No 535 del 29 diciembre de 2006.

A través del artículo 51 del Acuerdo 262 el Alcalde Mayor expidió el decreto 536 del 29 de diciembre modificando el presupuesto de la vigencia 2007, para adecuarlo a la nueva estructura administrativa aprobada mediante Acuerdo 257 del 30 de diciembre de 2006, correspondiéndole al Instituto Para la Economía Social IPES \$ 46.511.7 cifra que al término de la vigencia presentó adiciones por \$ 4134.9 millones para un definitivo de \$50.646. 7 millones.

CUADRO 40  
RECAUDO DE INGRESOS 2007

RUBRO PRESUPUESTAL	PPTO INICIAL	MODIFICACI	PPTO DEFINITIVO	RECAUDO ACUMULADO	Millones de \$
					% DE EJECUCION
<b>Ingresos corrientes no tributarios</b>	9.395.7	1.208.2	10.603.9	9.458.7	89.2
Rentas Contractuales	9.300.0	1.248.2	10.548.2	9.341.5	88.6
Otros Ingresos no Tributarios	95.7	-40.0	55.7	117.2	210.3
<b>Trasferencias</b>	32.783.2	2.029.5	34.812.7	28.759.8	82.6
Nación		1.554.7	1.554.7	2.672.0	171.2
Administración Central	32.783.2	474.8	33258.0	26.087.8	78.4
<b>Recursos de capital</b>	4.332.8	897.3	5.230.1	4.030.6	77.1
Cancelación de reservas	3932.8	1227.2	5.160.0	3932.8	76.2
Ventas de Activos	400.0	330.0	70.0	67.8	2.2
Rendimientos Prov de Rec. de Lib. Destin				29.8	00
<b>TOTAL</b>	<b>46.511.7</b>	<b>4.134.9</b>	<b>50.646.6</b>	<b>42.249.0</b>	<b>83.4</b>

FUENTE: Informe IPES



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

El Instituto Para la Economía Social IPES por concepto de ingresos, durante la vigencia 2007 recaudo \$42.249.0 millones equivalentes a una ejecución 83.4% provenientes principalmente de las transferencias de la administración central \$28.759.8 millones, Ingresos corrientes \$9.341.5 millones y Recursos de Capital \$4.030.6 millones.

A 31 de diciembre de 2007 el IPES Por Ingresos Corrientes recaudo \$9.341.5 millones originados en Arrendamientos \$1.802.5 millones, Otros Ingresos no Tributarios \$117.2 millones y por Otras Rentas Contractuales \$ 7.539.1 millones cifra esta originada de los siguientes convenios.

**CUADRO 41**  
**INGRESOS POR FONDOS DE DESARROLLO LOCAL Y OTROS**

Millones de \$

FECHA DE INGRESO	FDL Y/O ENTIDAD	CONVENIO	VALOR
20 marzo de 2007	TEUSAQUILLO	CONV.INTERADM.COFINANCIACION NO. 286-06 DEL 30 NOV/2006	168.240.000
19 abril de 2007	PUENTE ARANDA	CONV.INTERADM.COFINANCIACION NO. 279-06 24 DE NOV/2006	33.945.000
30 abril de 2007	PLANEACION DISTRITAL (40%)	CONV.INTERADM.DE COOPERACIÓN NO. 012/07 DEL 14 DE MARZO/07 (\$221.364.000.)	88.545.600
28 mayo de 2007	SECRETARIA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE	CONVENIO SUJETO A FORMALIDADES PLENAS No.143/07 - 18 abril/2007	112.455.385
31 mayo de 2007	SECRETARIA DE GOBIERNO	50% CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 509/2007 DEL 27 ABRIL/2007	160.000.000
11 julio de 2007	SECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No.003/07 40c% - 30 DE MARZO DE 2007	1.718.800.000
23 julio de 2007	FONDO DE DESARROLLO LOCAL RAFAEL URIBE URIBE	CONVENIO INT. DE COFIN.No.002/07 del 5 de junio de 2007 -GUÍAS MISIÓN BOGOTA	411.342.710
26 julio de 2007	FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE ENGATIVA	CONVENIO INT. DE COFINANCIACION No.1716-07 del 21 de junio de 2007	100.000.000
30 julio de 2007	FDO DE DESAR .SAN CRISTOBAL	CONVENIO No. 279/06 - 22 dic./2006	187.800.000
22 de Agosto 2007	FDO. DESARRO..ANTONIO NARIÑO	CONVENIO CONVENIO No. 1739 del 26 junio /2007	172.424.788
23 de Agosto/07	FDO. DESARR.BARRIOS UNIDOS	CONVENIO No. 014 del 22 junio/2007	32.296.259
31 de Agosto/07	SECRETARIA MOVILIDAD	50% CONVENIO NO. 244 del 30 Noviembre/2006	250.000.000
21 de Septiembre/07	FDL. Santa Fe		55.800.000



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

FECHA DE INGRESO	FDL Y/O ENTIDAD	CONVENIO	VALOR
21 de Septiembre/07	Ciudad Bolívar	CONVENIO INTERAD.No. 06 DE JUNIO 8/2007	100.000.000
28 de Septiembre/07	Secretaría de Gobierno	CONVENIO No. 509/07 DEL 27 ABRIL/2007	100.000.000
31 de Octubre/07	Transmilenio	CONVENIO No. 54/07 13 abril de 2007	385.724.000
31 de Octubre/07	Secretaría de Desarrollo Económico	CONVENIO No. 03/07 del 30 marzo de 2007 30%	1.289.100.000
28 de Noviembre/07	Secretaría de Desarrollo Económico	CONVENIO No. 03/07 del 30 marzo de 2007 30%	1.289.100.000
28 de Noviembre/07	Secretaría de Planeación	CONVENIO INT.0012/07 del 14 de marzo/07	66.409.200
7 de Diciembre/07	Secretaría de Movilidad	CONVENIO No. 014/07 del 22 de junio de 2007 50%	250.000.000
12 de Diciembre/07	FDL San Cristóbal	CONVENIO INTERADM. 1703 del 19 junio/07 80%	76.846.080
21 de Diciembre /07	FDL. SANTA FE	CONVENIO No. 02/07 del 23 de abril de 2007 80%	238.126.080
21 de Diciembre /07	FDL. KENNEDY	CONVENIO INTERAD. 1704 del 19 de junio de 2007	93.818.040
21 de Diciembre /07	FDL. SUMAPAZ	CONVENIO INTERAD. 1533 del 30 mayo/07	102.973.440
24 de Diciembre /07	Secretaría de Planeación	CONVENIO INT.0012/07 del 14 de marzo/07	55.341.000
TOTAL			<b>7.539.087.582</b>

FUENTE: Tesorería IPES

Del total percibido por Otras rentas contractuales sobresale el valor recibido de la Secretaría de Desarrollo Económico por \$4.296.0 millones a través del contrato No 03 cuyo objetivo es la cooperación técnica y administrativa entre el instituto para la economía Social IPES y la Secretaria de Desarrollo Económico para el fomento y apoyo de acciones de formación y capacitación para el trabajo y el emprendimiento de la población en vulnerabilidad socioeconómica del Distrito Capital.

Por parte del Fondo de Desarrollo Local de Santa fe, se recibieron \$238.0 millones los cuales se destinaron al proyecto Misión Bogota con el fin de apoyar la ejecución del proyecto 2027 denominado Creación de Riqueza Colectiva y Capital humano.

El IPES suscribió el convenio Interadministrativo 054 de 2007 con la empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. por \$385.7 millones dineros que fueron recaudados por el IPES el 31 de octubre de 2007, con el objetivo de aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos y económicos para adelantar las acciones de acompañamiento, asesoría y asistencia a los usuarios del sistema Transmilenio a través de un grupo de guías ciudadanos del proyecto de Misión Bogota.

Por parte del Fondo de Desarrollo Local se recibieron \$411.3 millones destinados a ofrecer a los vendedores informales y jóvenes en situación de exclusión o



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

vulnerabilidad de la localidad garantías para el mejoramiento de su nivel de ingresos a través de su formación y contratación como guías ciudadanos del proyecto Misión Bogota.

Por transferencias el IPES a 31 de diciembre recaudo \$28.759.8 millones provenientes de la Administración Central \$26.087.8 millones y de la nación \$2.672.0 millones estos últimos provenientes del convenio suscrito entre Acción Social de la presidencia de la republica, la Secretaria Distrital de Gobiernos y el IPES con el objetivo de apoyar los programas Empresarios sin Indiferencia y Raíces Nuevas, mediante la vinculación de los beneficiarios de los mismos a los programas de generación de ingresos gestionados por el Instituto para la Economía Social –IPES. A 31 de diciembre de 2007 EL presupuesto de Gastos e Inversión, fue de \$ 50.646.7 millones, reportando una ejecución del 94.6% equivalente a \$47.934.3 millones, sin embargo analizados solamente los giros reales durante la vigencia, esta se determina tan solo en el 64.6% equivalente en términos absolutos a \$32.697.2 millones.

Del total erogado \$,47.934.3 millones \$1.644.3 millones correspondes a Funcionamiento \$307.0 a Gastos Generales, \$319.9 millones a Aportes Patronales y \$46.290.0 a los proyectos de Inversión.

CUADRO 42  
EJECUCION DE GASTOSE INVERSION 2007

Millones de \$							
RUBRO PRESUPUESTAL	PPTO INICIAL	MODIFICACI	PPTO DEFINITIVO	COMPRO ACUMU	GIROS ACUMU	% EJE TOTAL	% EJE GIROS
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	1.827.0		1.827.0	1.644.3	1568.1	90.0	85.8
Servicios Personales	1.057.3	-7.9	1.049.3	947.1	947.7	90.3	90.3
Gastos Generales	344.1	2.8	347.0	307.0	230.8	88.5	66.5
Aportes Patronales	360.2		360.2	319.9	319.9	88.8	88.8
Reservas Presup.	65.4	5.1	70.5	70.3	99.6	70.3	99.6
<b>Inversión</b>	44.684.7	4.134.9	48.819.6	46.290.0	31.129.1	94.8	63.8
Proyecto 413	2.500.0		2.500.0	2.488.0	1841.8	99.5	73.7
Proyecto 431		3763.6	3763.6	3445.3	1806.3	91.5	48.0
Proyecto 414	15.000.3	1.613.9	16.614.3	16.425.3	10.313.4	98.8	62.1
Proyecto 394	3.200.0		3.200.0	3.199.5	2.891.7	99.9	93.2
Proyecto7081	14.595.7	-1727.2	12.868.5	12.372.4	6.905.7	96.1	53.7
Pasivos Exigibles		2.542.6	2.542.6	2.542.6	2.542.6	100	100
Reservas Presup.	8.168.7	1.702.0	9.870.7	8.357.0	7277.4	84.7	73.7
<b>TOTAL</b>	46.511.7	4.134.9	50.646.7	47.934.3	32697.2	94.6	64.6

FUENTE: Presupuesto IPES.

El Instituto Para la Economía social IPES al termino de la vigencia 2007 destino para sus gastos de funcionamiento \$1.827.0 millones, suma que presento una ejecución del %90.0, equivalente en términos absolutos a \$1.644.3 millones, destinados a cubrir los Servicios Personales \$947.1 millones, Gastos Generales

\$ 307.0 millones, Aportes Patronales \$319.9 millones y Reservas Presupuestales \$70.3 millones.

Para atender una planta de personal de 25 cargos el IPES por Servicios Personales contó con una apropiación inicial de \$1.057.3 millones cifra que presentó reducciones por \$7.9 millones para un presupuesto definitivo de \$1.049.3 millones, monto que se dirigió principalmente a atender el sueldo personal \$529.5 millones y prima técnica \$160.7, para atender los Gastos Generales la entidad erogó \$307.0 millones equivalentes a una ejecución del %88.4 sin embargo la ejecución giros fue de tan solo el 66.5. %

Para desarrollar los programas de inversión durante la vigencia del 2007 el Instituto Para la Economía Social –IPES apropió \$44.684.7 millones cifra que fue adicionada en \$4.134.9 millones para un definitivo de \$48.819.6 millones los cuales al término de la vigencia reportaron una ejecución del 94.8% es decir \$46.290.0 cifra que se dirigió a los siguientes proyectos:

CUADRO 43  
PRESUPUESTO Y EJECUCION INVERSION 2007

CONCEPTO	P/PTO.	TOTAL COMPROMISOSO SN	% eje	Millones de pesos	
				GIROS	% eje
<b>Bogota Sin Indif Un Comp. Soc. contra la Pob. y la Excluí.</b>	<b>38.946.4</b>	<b>37.930.5</b>	<b>97.4</b>	<b>23.849.8</b>	<b>61.2</b>
<b>Eje Social</b>	<b>2.5000</b>	<b>2.488.0</b>	<b>99.5</b>	<b>1.841.8</b>	<b>73.7</b>
Proyecto 0413	2.5000	2.488.0	99.5	1.841.8	73.7
<b>Eje Urbano Regional</b>	<b>3763.6</b>	<b>3445.3</b>	<b>91.5</b>	<b>1806.3</b>	<b>48.0</b>
Proyecto 0431	3763.6	3445.3	91.5	1806.3	48.0
<b>Eje de Reconciliación</b>	<b>32.682.8</b>	<b>31.997.2</b>	<b>97.9</b>	<b>20.200.8</b>	<b>61.8</b>
Proyecto 0414	16.614.3	16.425.3	98.9	10.313.9	62.1
Proyecto 0394	3.200.0	3.200.0	100	2.981.7	93.1
Proyecto 7081	12.868.5	12.372.4	96.1	6.905.7	53.9
<b>Pasivos Exigibles</b>	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>100</b>	<b>2.5</b>	<b>100</b>
<b>Reservas Presupuestales</b>	<b>9.870.7</b>	<b>8.357.0</b>	<b>84.7</b>	<b>7.277.7</b>	<b>73.7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>48.819.6</b>	<b>46.290.0</b>	<b>94.8</b>	<b>31.129.1</b>	<b>61.2</b>

FUENTE: Ejecuciones Presupuestales IPES 2007

El Proyecto 414 Misión Bogotá para Construir Ciudadanía se creó mediante el decreto 927 de 1998, como un proyecto de convivencia y seguridad ciudadana a cargo de la Secretaría de Gobierno Distrital y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, pero a partir de la formulación del acuerdo 257 de 2006 y la expedición del Decreto 085 de 2007, es asignado al Instituto para la Economía Social – IPES.

Para la vigencia 2007 la entidad desarrollo este proyecto dentro del de Eje Social denominado programa de capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleos conjuntamente con el proyecto 413 Politécnicos Comunitarios y Acciones Empresariales Solidarias los cuales contaron con un presupuesto de \$19.114.3 millones presentando una ejecución del %98.9 es decir \$18.913.3 millones cifra que se destino a la capacitaron 2.776 personas del sector informal de la economía, con la implementación del convenio Interadministrativo con el SENA, concluyeron 1.133 personas los cursos de formación en diferentes áreas. Dentro del programa Personas en condiciones de vulnerabilidad vinculadas a oportunidades de generación de ingresos los beneficiados fueron 6.940 personas provenientes del sector informal de la economía de la ciudad, de ellos, se vincularon como guías ciudadanos durante el trimestre a 2.517 personas provenientes del sector informal y en general a población en alto grado de vulnerabilidad en el mercado laboral, es decir, que se encuentran en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse al mercado laboral y el IPES mediante el proyecto Misión Bogotá, desarrolló para ellos, un conjunto de acciones orientadas a mejorar sus condiciones de empleabilidad, autoempleo y/o emprendimiento.

Adicionalmente, 666 guías ciudadanos terminaron su capacitación en competencias ciudadanas y productivas en el proyecto Misión Bogotá y quedan listos para el mercado laboral.

Para desarrollar el Proyecto 7081 el IPES destino \$12.868.5 millones de los cuales al termino de la vigencia presento una ejecución del 96.1 % es decir \$12.372.4 millones destinados al fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios, se beneficiaron 304 personas provenientes de los grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad; 41 jóvenes en riesgo de violencia de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, 52 reincorporados contratados como guías ciudadanos e inscritos en la capacitación de competencias laborales y ciudadanas, como resultado de las acciones conjuntas generadas entre el IPES- Programa de Atención Complementaria de la Secretaría de Gobierno. 211 reincorporados atendidos mediante los convenios 057,014 y 056 establecidos con la Secretaría Distrital de la Movilidad.

Se capacitaron en total 52 grupos de los cuales 15 grupos en técnicas empresariales y se acompañaron en la elaboración de los planes de negocios para ser presentados en las convocatorias del Fondo Emprender, estos grupos están conformados en su mayoría por vendedores que se encuentran reubicados en los centros comerciales de la Rotonda Santa Fe, en la Manzana 22, Centro Comercial Veracruz y Edificio Furatena.

De otra parte, 37 grupos asociativos fueron capacitados en cooperativismo, técnicas contables y administrativas mediante los programas curriculares de los Politécnicos comunitarios, además, algunos de ellos recibieron asistencia técnica para la adquisición de equipos y maquinaria.

De otra parte se realizó la nueva relocalización de 412 vendedores informales en los siguientes sitios: Galería Plaza Comercial de Usme: 51, en la Galería Parque Comercial Plaza España: 342 y en la Galería Artesanal Avenida 19, se reubicaron 19. Se realizó acompañamiento con gastos recurrentes y trabajo social a 2.870 vendedores relocalizados en vigencias anteriores en los proyectos Caseta Feria Popular de las diferentes localidades. Se ofrecieron 8.067 alternativas comerciales en 98 ferias temporales realizadas en las localidades de Chapinero, Santa Fe, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativa, Suba, Teusaquillo, Los Mártires, Puente Aranda y Candelaria.

El proyecto 0394 apoyo a las localidades para la formalización y reconciliación de los vendedores informales presentó una ejecución a 31 de diciembre del 2007 del 100 % (\$3.199.5 millones) cuyo objetivo es Gestionar y apoyar a las acciones de inclusión económica y social y al Fortalecimiento institucional durante la vigencia se beneficiaron 17.587

En primer lugar, se realizó la nueva relocalización de 412 vendedores informales en los siguientes sitios: Galería Plaza Comercial de Usme: 51, en la Galería Parque Comercial Plaza España: 342 y en la Galería Artesanal Avenida 19, se reubicaron 19. Se realizó acompañamiento con gastos recurrentes y trabajo social a 2.870 vendedores relocalizados en vigencias anteriores en los proyectos Caseta Feria Popular de las diferentes localidades. Se ofrecieron 8.067 alternativas comerciales en 98 ferias temporales realizadas en las localidades de Chapinero, Santa Fe, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativa, Suba, Teusaquillo, Los Mártires, Puente Aranda y Candelaria.

Se inició la relocalización en zonas de transición de aprovechamiento autorizado con 203 cupos disponibles y ocupados así: en la Alameda el porvenir ubicada en la localidad de Bosa 94; los 39 ocupados en la zona de transición en Kennedy, 14 en Engativá, 28 en Barrios Unidos y 28 en Tunjuelito.

### 3.6.2. Cierre Presupuestal

La Entidad, efectuó el cierre presupuestal de acuerdo con los lineamientos establecidos en la circular No. 035 del 19 de diciembre de 2007, expedida por la Dirección Distrital de la Secretaría de Hacienda.

La información suministrada por el Instituto Para la Economía Social se cruzó con la información efectuada en el operativo de cierre presupuestal el día 31 de diciembre de 2007, coincidiendo el contenido de la documentación analizada.

Se examinó la ejecución presupuestal y la relación de las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2007, procediendo a tomar la muestra para hacer los respectivos cruces de registros con los documentos soportes y/o libro de registro presupuestal.

La Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda teniendo en cuenta el artículo 8º. de la Ley 819 de 2003,, orientó a cada entidad acerca del monto de las reservas a registrar, quedando por ejecutar como reservas para atender con cargo al presupuesto 2008 por funcionamiento \$76.2 millones y por inversión \$ 14.081.6 millones, así mismo quedaron como pasivos exigibles para la vigencia del 2008 \$ \$1.079.2 millones.

El Instituto Para la Economía Social IPES no registra vigencias futuras ni presenta cuentas por pagar a 31 de diciembre del 2007, así mismo se reintegraron a la Dirección Distrital de Tesorería \$43.9 millones devolución ingresos financieros como producto de las reservas anuladas y fenecidas correspondientes a la vigencia 2005.

Para la vigencia del 2007 el IPES realizó pocos traslados presupuestales y las reprogramaciones que se hicieron al PAC no tuvieron incidencia significativa en la ejecución del presupuesto.

### 3.6.3. Presupuesto Orientado a Resultados

El Presupuesto Orientado a Resultados permite establecer un vínculo entre la asignación de recursos y las prioridades de la administración. La información parte de los objetivos de las entidades, los cuales deben estar definidos de tal manera que sean medibles y reflejen los beneficios a los que las entidades contribuyen, así como las transformaciones que impulsan en la comunidad.

CUADRO 44  
EJECUCION DEL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS

PRODUCTO	INVERSION DIRECTA	FUNCIONA	TOTAL	Millones de \$		
				INVERSION GIROS	FUNCIONA GIROS	TOTAL GIROS
Espacios permanentes para reubicación	12.539.6	228.7	12.788.3	9.123.5	125.5	9.285.0
Asesorías y Acceso a Recursos Financieros Fortalecimiento a Entidades	2.610.5	249.4	2.859.9	1.086.1	250.9	1.337.0
Red de Abastecimiento				80.1	11.1	90.2



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

PRODUCTO	INVERSION DIRECTA	FUNCIONA	TOTAL	INVERSION GIROS	FUNCIONA GIROS	TOTAL GIROS
Plazas de Mercado						
Apoyo a la Gestión Para La relocal de vend informales	3.390.5	186.1	3.576.6	3.472.5	329.3	3.801.8
Atenci Media Regis en Base de Datos Para Acceder a los Progra de IPES	494.5	0	494.5	165.0		165.0
Formación en Compet Labor Tecni y Empresariales	22.115.6	349.3	22.464.9	12.955.6	4.54..8	13.410..4
Atención al Trabajador infor y Poblac Vulne para Acceder a los Programas	465.3	283.5	748.8	148.1	78.4	226.5
Emple Tempor Gestion Y Generación de Empleo	858.1	0	858.1	857.5	0	857.5
Capacitación a Vendedores Informales	838.0	0	838.0	657.6	0	657.6
Ferías Temporales y Localizaci Transitorias	1.721.4	189.4	1910.8	876.9	172.5	1049.4
Sistemas de Red de Abastecimiento de Plazas de mercado	3.763..6	340.5	4.104.1	1.726.2	145.7	1.871.9
TOTAL	48.817.1	1.827.0	50.644.1	31.129.1	1.568.1	32.697.2

FUENTE: Presupuesto POR IPES

El presupuesto definitivo de inversión a 31 de diciembre del 2007 fue de \$48.819.5 millones mientras en el informe presentado por la oficina de plantación referente al presupuesto orientado a resultados fue de \$50.644.1 presentando una diferencia de \$1.824.6 millones.

Dentro del programa Espacios Permanentes Para Reubicación el Instituto Para la Economía Social destino por inversión directa \$12.539.7 millones y por funcionamiento \$228.7 millones, en primer lugar, se realizó la nueva relocalización de 412 vendedores informales en los siguientes sitios: Galería Plaza Comercial de Usme: 51, en la Galería Parque Comercial Plaza España: 342 y en la Galería Artesanal Avenida 19, se reubicaron 19. Se realizó acompañamiento con gastos recurrentes y trabajo social a 2.870 vendedores relocalizados en vigencias anteriores en los proyectos Caseta Feria Popular de las diferentes localidades.

En la Red de Servicios a los Usuarios del Espacio Público de Bogotá, -REDEP-: Se logró en el marco técnico de operaciones, el diseño del negocio iniciando con la prueba piloto de selección y capacitación de los beneficiarios, además de ajustar el plan táctico de operaciones, la promoción y coordinación interinstitucional del proyecto. Finalmente, la reubicación de 7 personas en los puntos de encuentro y 181 en los quioscos de la REDEP.

Para la consecución de créditos se reportan los resultados de asesorías brindadas para la consecución de crédito y capital semilla, como también el acceso a capital de riesgo, que durante el año ascendieron a 2.240 en total.

De estas, se brindaron 539 asesorías a vendedores informales sobre las líneas de crédito que ofrece la Corporación Mundial de la Mujer y las líneas de crédito de la Secretaría de Hacienda Distrital, a saber, Bogotá Emprendedora, Línea Bogotá, línea micro crédito empresarial, línea de crédito agroindustrial y la línea de crédito del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá con las siguientes condiciones generales; estos montos de crédito pueden estar entre 1 y 30 millones de pesos, tasas de interés entre el 1 y 2% mensual, con plazos desde 1 a 5 años, con amortizaciones mensuales, trimestrales o semestrales.

De estas asesorías impartidas se concretó la presentación de 255 solicitudes de crédito de las cuales fueron aprobadas 162 por un monto total de \$113.092.244, que en promedio representan \$ 6.981.000 para cada crédito.

De otra parte, se incluyen aquí los 1.296 emprendedores que integran los grupos asociativos productivos como resultado de la asesoría y acompañamiento ofrecidos directamente por los asesores del IPES con el objetivo de presentar a los emprendedores a las convocatorias del Fondo Emprender vigentes para el año 2007.

Finalmente, se toman los 405 beneficiarios de recursos como incentivo a capital de trabajo, denominado Bono de Éxito.

Iniciativas productivas referenciadas a entidades de apoyo empresarial se muestra el número de iniciativas productivas referenciadas a entidades de apoyo empresarial que durante la vigencia se remitieron a la Cámara de Comercio de Bogotá, 929 iniciativas productivas para lo cual los emprendedores recibieron información, capacitación, asesoría, remisión y seguimiento.

Adicionalmente, en el mes de junio fueron remitidas a Corferias 213 de las iniciativas que fueron seleccionadas para participar en la III feria de la productividad Distrital en el marco de la VII Feria de las Colonias.

De otra parte se relacionan 52 proponentes de diferentes tipos de iniciativas productivas remitidas y provenientes de las localidades de Santa Fe y Candelaria.

#### 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 2007, 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 Instituto para la Economía Social 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.

El sujeto de control adoptó para la vigencia 2007 el Plan Institucional de Gestión Ambiental enmarcado en el decreto 061 del 13 de marzo 2003 el Distrito Capital adoptó el Plan de Gestión Ambiental -PGA-, formulado por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente "DAMA", el cual tiene una proyección a 10 años. Dicho plan persigue objetivos específicos relativos a la calidad ambiental, la coeficiencia y la armonía.

#### 3.7.1. Componente Hídrico

Al observar el comportamiento histórico del consumo de agua se concluye que persiste una tendencia creciente, sobre lo cual la entidad informa que dada la circunstancia del traslado de sus instalaciones programada para finales de 2008, decidió no efectuar las inversiones pertinentes consistentes en realizar el programa de ahorro, en razón al cambio de la sede administrativa programada para finales de este año.

En la vigencia auditada se constató que en la entidad se incrementó el personal entre contratistas y personal de planta de 143 personas en 2006 a 399 den 2007, es decir en un 179%, en tanto que el costo del servicio aumentó en un 56.5%, es decir menos que proporcionalmente, arrojando un menor consumo per cápita, al pasar de \$153.952 en la vigencia anterior a \$256.506 en 2007, lo cual representa una disminución de 43.5%, lo que constituye un resultado del indicador favorable a la entidad.

#### 3.7.2. Componente Residuos Sólidos

Para la vigencia 2007 la Entidad realizó pagos que ascendieron a la suma de \$ 1.583.700 por concepto de servicios para la recolección de 960.5 Kgm de residuos

sólidos representados en material reciclable como plástico, vidrio, metal, cartón y papel.

El IPES hace entrega del material recuperado a una representante de la cooperativa de reciclaje CORRECAMINOS.

La Entidad efectuó separación de residuos en las tres sedes administrativas utilizando tres canecas de colores amarillo, verde y azul.

Así mismo, el sujeto de control implementó acciones tendientes al adecuado manejo de los residuos sólidos generados por las plazas de mercado dentro del convenio suscrito con la Universidad Nacional, capacitando a los coordinadores, asistentes operativos y operarios de las diferentes plazas distritales para efectuar la separación de tales residuos con el fin aprovecharlos convenientemente.

Por lo anterior la gestión de la entidad en lo relacionado con este tema se encuentra ajustada al decreto 400 de 2004.

### 3.7.3. Componente Atmosférico

La entidad no genera emisión de gases en su actividad normal excepto por el vehículo de placas OBC 289 modelo 2003, para el cual se expidió el certificado de gases No. 346747.

### 3.7.4. Componente Energético

La entidad reporta incrementos en el consumo de este componente, los cuales están debidamente justificados por razones del aumento en la planta del personal contratado como del número de equipos de cómputo que se hacen necesarios para el normal funcionamiento de la entidad.

El plan de ahorro de dispositivos economizadores de energía se llevará a cabo una vez se haya realizado el traslado a la nueva sede. Se considera que a diferencia del componente hídrico, los mencionados dispositivos resultan más costosos por tratarse de un mayor número de interruptores que de baños, por lo cual no existe viabilidad para su instalación.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

#### **4. ANEXOS**

4.1. ANEXO 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS (Incluye fiscales, disciplinarios, penales y administrativos)	30	N.A.	3.2.3.1.      3.2.4.1. 3.3.1.1.1.    3.3.1.1.2. 3.3.1.1.3.    3.3.1.1.4. 3.3.1.1.5.    3.3.1.2.1. 3.3.1.2.2.    3.3.1.2.3. 3.3.1.2.4.    3.3.1.2.5. 3.3.1.2.6.    3.3.1.2.7. 3.3.1.2.8.    3.3.1.2.9. 3.3.1.2.10.   3.3.1.2.11. 3.3.1.2.12.   3.3.1.2.14. 3.3.1.2.15.   3.3.1.2.16. 3.4.3.1.      3.4.9.1. 3.5.1.1.      3.5.1.2. 3.5.2.1.      3.5.2.2. 3.5.2.3.      3.5.3.1.
FISCALES	0	\$0	
DISCIPLINARIOS	4	N.A.	3.3.1.1.1.    3.3.1.1.2. 3.3.1.2.5.    3.3.1.2.6.
PENALES	0	0	

N.A. No Aplica