

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	<b>VFA-INF-001</b>	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 1 de 30	Revisión 1

**AUDITORÍA EXPRES A LA ALCALDIA DE BUCARAMANGA  
(VIGENCIA 2020)**

**INFORME DE AUDITORIA EXPRES No. 035-2020**

**ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
JUAN CARLOS CARDENAS REY  
ALCALDE MUNICIPAL**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
JULIO 9 DE 2020**

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	<b>VFA-INF-001</b>	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 2 de 30	Revisión 1

**AUDITORÍA EXPRES A LA ALCALDIA DE BUCARAMANGA  
(VIGENCIA 2020)**

**ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
JUAN CARLOS CARDENAS REY  
ALCALDE MUNICIPAL**

**HECTOR ROLANDO NORIEGA LEAL  
Contralor de Bucaramanga (E)**

**OSCAR RENÉ DURAN ACEVEDO**

**DIANA PATRICIA DURAN ORTEGA**

**YANINA LICETH BARÓN ORDOÑEZ**

**CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLARES**

**Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y  
Ambiental**

**Profesional Universitario (Líder)**

**Profesional Universitario**

**Profesional de Apoyo**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
JULIO 9 DE 2020**

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 3 de 30	Revisión 1

## IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORIA EXPRES No. 035-2020

**ENTE AUDITADO:** ALCALDIA DE BUCARAMANGA – SECRETARÍA DEL INTERIOR.

**MOTIVO DE LA AUDITORIA EXPRES:** Por directriz del señor Contralor, con ocasión de los recursos ejecutados en función de la urgencia manifiesta decretada en el Municipio de Bucaramanga, solicita que se verifique en la Secretaría del Interior, el contrato No. SINT-UM-CPS-620 de 2020, en relación a que el mismo se suscribió por la emergencia sanitaria (Coronavirus COVID-19).

**INTEGRANTES DEL EQUIPO AUDITOR:** **DIANA PATRICIA DURAN ORTEGA** (Profesional Universitario-Líder de Auditoría), **YANINA LICETH BARÓN ORDOÑEZ** (Profesional Universitario) y **CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLARES** (Profesional de Apoyo).

**OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA EXPRES:** Efectuar control de legalidad a las actuaciones administrativas llevadas a cabo por la ALCALDIA DE BUCARAMANGA/ SECRETARÍA DEL INTERIOR, en lo relacionado con el Contrato No. SINT-UM-CPS-620 de 2020 cuyo objeto es *“Prestar Servicios Profesionales a la Secretaría del Interior y a la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Bucaramanga en las actividades operativas y logísticas para la entrega de ayudas humanitarias kits de aseo y elementos de protección personal a la población vulnerable, sindicatos y fuerzas públicas en el apoyo de acciones de prevención y mitigación de la propagación a la pandemia COVID – 19.”*

### ALCANCE DE LA AUDITORÍA EXPRES

- Realizar control de legalidad al contrato suscrito por la Secretaría del Interior, en relación al adicional del contrato en mención.
- Revisar en la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, origen de los recursos del contrato relacionado y si se han efectuado pagos al mismo.
- Determinar si el contrato objeto de la presente investigación fue o ha sido debidamente ejecutado en observancia de los principios constitucionales y legales que regulan la materia.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 4 de 30	Revisión 1

## HECHOS

Mediante la Resolución No. 000077 del 16 de abril de 2020, el Contralor Municipal de Bucaramanga, ordenó conformar el Grupo Especial de Reacción Inmediata – GERI- cuyo fin es atender en tiempo oportuno e inmediato los asuntos o hechos conocidos con ocasión de los recursos ejecutados en función de la urgencia manifiesta decretada en la Ciudad de Bucaramanga.

Conforme a lo anterior, a través del Memorando de Asignación No. 035-2020, se ordenó iniciar la Auditoría Exprés No. 035-2020, con el fin de verificar la legalidad del Contrato No. 620 de 2020; suscrito por la Secretaría del Interior, cuyo objeto es: *“Prestar Servicios Profesionales a la Secretaría del Interior y a la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Bucaramanga en las actividades operativas y logísticas para la entrega de ayudas humanitarias kits de aseo y elementos de protección personal a la población vulnerable, sindicatos y fuerzas públicas en el apoyo de acciones de prevención y mitigación de la propagación a la pandemia COVID – 19”*.

## ACTUACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

Una vez iniciada la fase de ejecución, El Equipo Auditor procede a solicitar y recaudar la siguiente información y documentación:

- Copia del expediente contractual No. SINT-UM-CPS-620 de 2020
- Copia del documento correspondiente a la designación de supervisor.
- Soportes de ejecución contractual correspondiente a la cuenta No 1.
- Copia del informe de ejecución con soportes de la cuenta No. 2.
- Copia de los pagos de seguridad social del contratista, correspondientes a los meses de abril y mayo de 2020.
- Entrevista llevada a cabo al Secretario del Interior, sobre precisiones respecto a la ejecución del contrato 620 de 2020.
- Origen de los recursos comprometidos dentro del contrato en mención, aclarando si corresponden o no a recursos enmarcados dentro del Plan de acción específico COVID-19/Bucaramanga en Acción.
- Análisis de cumplimiento a la Circular Externa 001 – 2020 emitida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 5 de 30	Revisión 1

## **CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA CON LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**

El control fiscal tiene por objeto la protección del patrimonio de la Nación, y por lo tanto recae sobre una entidad bien sea pública, privada o mixta, cuando ella recaude, administre o invierta fondos públicos a fin de que se cumplan los objetivos señalados en la Constitución Política, lo que permite concluir que el elemento que permite establecer si una entidad de carácter pública, privada o mixta se encuentra sometida al control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga lo constituye el hecho de haber recibido bienes o fondos del mismo Municipio.

El criterio adoptado para distribuir competencias entre los distintos órganos de control fiscal es el carácter orgánico, es decir, el orden territorial o nivel de gobierno del organismo que administra el recurso o bien público, respecto al ámbito de competencia de las Contralorías Territoriales el artículo 4 del Decreto 403 de 2.020, establece que las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los Departamentos, Distritos, Municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

Adicionalmente el Decreto determinó que las Contralorías Territoriales ejercerían la vigilancia fiscal sobre las entidades y los organismos que integran la administración en el respectivo ente territorial de su jurisdicción.

La Alcaldía de Bucaramanga es una entidad territorial y como tal goza de personería jurídica de derecho público que compone la división político-administrativa del Estado, goza de autonomía en la gestión de sus intereses.

Entonces, tal como lo establece el Decreto 403 de 2020, el control fiscal se ejerce sobre los dineros públicos, por tanto, para que el mismo sea procedente se requiere que los bienes fondos o valores comporten este carácter, sin que para nada se tenga como requisito que la entidad sea pública. Dicho en otras palabras, la función fiscalizadora se realiza sobre el Erario Público, el cual puede estar administrado por servidores públicos o particulares, por lo tanto en nada influye la naturaleza jurídica de la entidad que los maneje, así entonces tenemos que la facultad conferida a la Contraloría Municipal de Bucaramanga se efectúa sobre la gestión fiscal de los dineros de la administración ya sea manejada directamente por el municipio, o ya sea que el erario se encuentre representado en acciones dentro de una entidad privada.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 6 de 30	Revisión 1

Así las cosas, obedeciendo a la naturaleza de entidad territorial que ostenta el Municipio de Bucaramanga y teniendo en cuenta que dentro de la organización municipal existe una contraloría que ejerce el control fiscal, se concluye que la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA** es sujeto de control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

### **MUESTRA AUDITADA**

El proceso contractual que fue objeto de la presente auditoría se relaciona a continuación:

Contrato No. SINT-UM-CPS-620 del 22 de abril de 2020 cuyo objeto es *“Prestar Servicios Profesionales a la Secretaría del Interior y a la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Bucaramanga en las actividades operativas y logísticas para la entrega de ayudas humanitarias kits de aseo y elementos de protección personal a la población vulnerable, sindicatos y fuerzas públicas en el apoyo de acciones de prevención y mitigación de la propagación a la pandemia COVID – 19.”*, suscrito entre el Municipio de Bucaramanga-Secretaría del Interior y Fabián Leonardo Soler Hernández, por valor de \$9.000.000.

### **CONSIDERACIONES DEL EQUIPO AUDITOR**

Con el fin de atender en tiempo oportuno e inmediato los asuntos o hechos conocidos con ocasión de los recursos ejecutados en función de la urgencia manifiesta decretada en la Ciudad de Bucaramanga, el Contralor de Bucaramanga, conformó el Grupo de Reacción Inmediata –GERI- y expidió la Circular No. No. 001 del 25 de marzo de 2020, dirigido a los Sujetos y Puntos de Control objeto de vigilancia de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, mediante la cual se les ordenaba reportar y allegar toda la información y documentación de competencia de este ente de control, relacionada con la urgencia manifiesta, especialmente aquella encaminada a la atención, mitigación y control de la pandemia por COVID-19, dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de los actos y/o documentos pertinentes a la contratación.

En cumplimiento de lo anterior, el Secretario del Interior, reportó el día 24 de abril de 2020, el contrato No. SINT-UM-CPS-620 de 2020, suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y Fabián Leonardo Soler Hernández, por valor de \$9.000.000, cuyo objeto es *“Prestar Servicios Profesionales a la Secretaría del Interior y a la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Bucaramanga en las actividades operativas y logísticas para la entrega de ayudas humanitarias kits de aseo y*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 7 de 30	Revisión 1

*elementos de protección personal a la población vulnerable, sindicatos y fuerzas públicas en el apoyo de acciones de prevención y mitigación de la propagación a la pandemia COVID – 19.”.*

Conforme a lo anterior, a través del Memorando de Asignación No. 035-2020, se ordenó iniciar la Auditoría Exprés con el fin de verificar el Contrato No. 620 de 2020, cuya auditoría tenía como alcance lo siguiente:

- Realizar control de legalidad al contrato suscrito por la Secretaría del Interior, en relación al adicional del contrato en mención.
- Revisar en la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, origen de los recursos del contrato relacionado y si se han efectuado pagos al mismo.
- Determinar si el contrato objeto de la presente investigación fue o ha sido debidamente ejecutado en observancia de los principios constitucionales y legales que regulan la materia.

En primera instancia se verificaron las condiciones del Contrato No. 620 del 22 de abril de 2020, suscrito entre el Municipio de Bucaramanga a través de la Secretaria del Interior y Fabián Leonardo Soler Hernández, por valor de \$9.000.000, con una duración de un mes y quince días, contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato, la cual se llevó a cabo el día 24 de abril de 2020, con fecha de terminación el día 7 de junio de 2020.

Que mediante Acto Administrativo, Decreto Municipal No. 0017 del 8 de enero de 2020 , modificado por el Decreto No. 0094 del 23 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se declara una situación de urgencia manifiesta en el Municipio de Bucaramanga con ocasión del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica, derivado de la emergencia sanitaria decretada en el territorio Nacional, situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones*”; y el Decreto Municipal 0106 del 30 de marzo 2020, delegó en los Secretarios de Despacho código 020 grado 25, el ejercicio de las competencias en materia de contratación y ordenación del gasto con respecto a las funciones de adelantar los procesos de selección de contratistas, expedir todos los actos administrativos relativos a la actividad precontractual, contractual y pos contractual y ordenar el gasto que corresponda a los mismos conforme a las facultades que otorga la Ley.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 8 de 30	Revisión 1

Para dar cumplimiento a las obligaciones surgidas por la situación de emergencia, las cuales deben encaminarse a potencializar los esfuerzos institucionales, desde todas las esferas de impacto social, la seguridad ciudadana, el apoyo social y económico, y la prestación de los servicios de salud, entendidos como una integralidad de educación, prevención y acción. En virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta y atendiendo al deber de planeación que asiste a todas las actuaciones del Estado, la Administración municipal elaboró plan de acción específico Covid-19, denominado “Bucaramanga en acción”, el cual se divide en tres grandes etapas: Contención, mitigación y recuperación.

La Secretaría del Interior del municipio, es un actor fundamental en la ejecución de las actividades requeridas dentro del plan de acción, para lograr las metas y propósitos de la Administración en el cuidado y control del virus y la efectiva operación, desde sus competencias y misión, para disminuir el impacto de la emergencia en la población Bumanguesa. Por ello, dentro de las fases, requiere la adquisición de bienes y servicios relacionados directamente con la emergencia, cuya necesidad surge de la pandemia.

Una de las medidas que impactó con mayor intensidad a todos los sectores de la población fue la directriz Nacional y territorial de confinamiento obligatorio, lo cual implica esfuerzos de la Administración y la fuerza pública para garantizar la prestación de los servicios y la ejecución de actividades del plan de acción llegando a la mayoría de los hogares de la ciudad, especialmente cuando se indique una posibilidad de riesgo de contagio. Muchas de las actividades a desarrollar encaminadas a la prevención y mitigación del COVID-19, deben ser desarrolladas con un equipo humano, conformado por profesionales y bachilleres los cuales se requieren para desarrollar acciones de coordinación operativa y logística para la entrega de ayudas humanitarias, kits de aseo y elementos de protección personal a la población vulnerable, sindicatos y fuerza pública, en el municipio de Bucaramanga.

Por lo anterior, el Secretario del Interior dio alcance de la necesidad para contratar los servicios de un profesional que ejecutara el objeto contractual referido anteriormente; con el fin de verificar la ejecución adelantada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Equipo Auditor revisó los informes presentados por el contratista y el supervisor, correspondiente al periodo comprendido entre el 24 de abril y el 30 de junio de 2020, equivalentes a las cuentas de cobro No. 1 y 2.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 9 de 30	Revisión 1

Respecto al origen de los recursos del contrato No. 620 de 2020, según certificación del Secretario del Interior del 11 de junio de 2020, ratifica que la presente contratación corresponde a recursos enmarcados dentro del Plan de acción específico COVID-19/Bucaramanga en acción; cuyo rubro presupuestal es 22106811 del proyecto “APOYO AL SUMINISTRO DE ELEMENTOS E INSUMOS PARA LA PROTECCIÓN, PREVENCIÓN, CONTENCIÓN Y MITIGACIÓN EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DEL INTERIOR Y ENTIDADES DEL ORDEN PÚBLICO, FRENTE AL VIRUS (COVID-19) EN BUCARAMANGA”. Rubro relacionado en los Certificados de Disponibilidad No. 1728 y Registro Presupuestal No. 2182.

A la fecha, mediante el software SIA OBSERVA, se verificó que el contrato No. 620 de 2020, se encuentra liquidado, con fecha del 16 de junio de 2020.

Conforme a lo expuesto, y en respuesta al alcance de la presente auditoría, respecto a la ejecución y cumplimiento del objeto contractual, el Equipo Auditor configuró los siguientes Hallazgos:

**HALLAZGO No. 01 – ADMINISTRATIVO – DISCIPLINARIO / PRESUNTA CONFIGURACIÓN DE UN HECHO CUMPLIDO AL PRESTAR UN SERVICIO A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL SIN ENCONTRARSE RESPALDADO LEGAL Y PRESUPUESTALMENTE (OBSERVACIÓN No. 01)**

Revisado el Plan de Acción Especifico COVID-19 - Bucaramanga en acción, remitido en su momento por el Alcalde de Bucaramanga al Contralor de Bucaramanga, se evidenció que el mismo fue expedido el día 26 de marzo de 2020 y dentro de la estructura del Plan de Acción, se estableció como responsable de la LOGÍSTICA al Señor FABIAN SOLER, quien para ese momento no tenía ningún tipo de vinculación con la Administración Municipal, solo hasta el día 22 de abril de 2020, el Municipio de Bucaramanga, a través de la Secretaria del Interior, suscribió el contrato No. 620, cuyo objeto era: “PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES A LA SECRETARIA DEL INTERIOR Y A LA UNIDAD MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA EN LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS Y LOGÍSTICAS PARA LA ENTREGA DE AYUDAS HUMANITARIAS, KITS DE ASEO Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL A LA POBLACIÓN VULNERABLE, SINDICADOS Y FUERZA PUBLICA Y EN EL APOYO DE ACCIONES DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LA PROPAGACIÓN A LA PANDEMIA COVID-19”, con un plazo de 1 mes y 15 días,

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 10 de 30	Revisión 1

por valor de \$9.000.000, el cual inició su ejecución el día 24 de abril de 2020, según acta de inicio suscrita.

No obstante lo anterior, el contratista para la primera cuenta de cobro presentó informe de actividades para el comprendido entre el 23 y el 30 de abril de 2020, es decir, un día antes de la suscripción del acta de inicio del contrato, así mismo, se registraron actividades desarrolladas para el cumplimiento de obligaciones contractuales relacionadas con el apoyo de las actividades de coordinación y consolidación de ayudas humanitarias y planeación de rutas de entrega en el Municipio de Bucaramanga, con fechas inclusive desde el 7 de abril de 2020, como se desprende de los soportes allegados en la cuenta de cobro.

Lo expuesto, evidencia en primera instancia que el Coordinador de la Unidad Municipal Gestión del riesgo del desastre, responsable de elaborar y adoptar el Plan de Acción Especifico, según Decreto 0087 del 17 de marzo de 2020, designó al Señor FABIAN SOLER como responsable de una de las actividades del Plan de Acción, en el tema de logística sin tener ninguna vinculación legal o reglamentaria con el Municipio de Bucaramanga, prueba de ello no solo es dicha designación, sino la relación de actividades realizadas con anterioridad a la celebración e inicio del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 620 de 2.020, por lo que presuntamente se estarían “legalizando” hechos cumplidos, así mismo existe responsabilidad en cabeza del ordenador del gasto, por no adelantar las diligencias presupuestales previas y requeridas a la ejecución de la prestación.

Como consecuencia de ello al corresponder los hechos cumplidos a actividades, bienes o servicios adquiridos a favor de una Entidad Estatal por fuera de un contrato, no cuentan con las apropiaciones presupuestales necesarias para su ejecución, para el caso en particular el Certificado de Disponibilidad Presupuestal fue expedido el día 21 de abril de 2020 y el contrato se celebró el 22 de abril de 2020, sin embargo, el inicio de la prestación del servicio se llevó a cabo desde el 26 de marzo de 2020, fecha en la que fue expedido el Plan de Acción.

Conforme lo anterior, se advierten presuntas irregularidades establecidas en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1, artículo 48 numeral 22 y Ley 599 de 2000, artículo 410, por contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 11 de 30	Revisión 1

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

1. No es cierto que el Plan de Acción del 26 de marzo de 2020, estableciera como responsable de su Logística al contratista Fabián Soler, por el contrario, se transcriben los nombres que aparecen en el mismo, siendo estos miembros del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre realizado el día 17 de marzo de 2020, a continuación:

ÁNGEL GALVIS CABALLERO	Asesor Alcalde
CLAUDIA ARELLANA	Asesora Alcalde
ZORAIDA ORTIZ GOMEZ	Acueducto Metropolitano Bucaramanga
CARLOS H. DIAZ	Corporación Defensa Meseta Bucaramanga
FREDY QUIROGA	Cruz Roja Sec. Santander
DIEGO RODRIGUEZ	Cuerpo de Bomberos
JOSE MOTTA E.	Electrificadora de Santander -ESSA
Coronel JAVIER CASTRO	Policía Metropolitana Bucaramanga
NATALIA DURAN	Secretario de Desarrollo Social Municipal
JOSE DAVID CAVANZO	Secretario del Interior Municipal
ANA LEONOR RUEDA VIVAS	Secretario de Educación  Municipal
FANY ARIAS	Secretaria de Infraestructura Municipal
NELSON BALLESTEROS	Secretario de Salud y Ambiente Municipal
JUAN PABLO RUIZ	Tránsito de Bucaramanga
WILSON RIOS	Instituto de Vivienda de Bucaramanga
PEDRO J. SALAZAR	Empresa de Aseo de Bucaramanga
IVAN VARGAS IDEAM – DIANA VILLAFRADEZ	Área Metropolitana de Bucaramanga
LAURA VICTORIA BERNAL	Personería de Bucaramanga
ENEAS NAVAS	Defensoría del Pueblo
CESAR GARCIA	Director CDGRD Santander
LUIS ERNESTO ORTEGA MARTINEZ	Coordinador CMGRD Bucaramanga
JULIÁN SILVA CALA	Secretario de Planeación Municipal
ÁLVARO SOLARTE	Profesional Universitario UMGRD de Bucaramanga
<b>JUAN CARLOS CARDENAS REY</b> <b>Alcalde</b> <i>Presidente Consejo Municipal de Gestión De Riesgo de Desastres de Bucaramanga</i>	

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 12 de 30	Revisión 1

*El despacho se permite enviar como anexo 1 el acta correspondiente Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre realizado el día 17 de marzo de 2020, con sus hojas de asistencia, del cual el señor FABIAN SOLER, no participó.*

*Es necesario aclarar al ente de control, que mediante Decreto 087 del 17 de marzo de 2020, se dio la declaratoria de Calamidad Pública en la ciudad de Bucaramanga, la cual se estipuló por el término de 6 meses, con ocasión del COVID19, así mismo en aplicación de la ley 1523 de 2012 se instó para elaborar y adoptar el PLAN DE ACCION ESPECÍFICO, para esta situación, igualmente se ordenó la apropiación de recursos para solucionar la situación mencionada.*

*Así las cosas y en concordancia con lo estipulado en el Decreto 087 del 17 de marzo de 2020 y la Ley 1523 de 2012 que en su artículo 61 el cual reza:*

**“ARTÍCULO 61. PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO PARA LA RECUPERACIÓN.**

*Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*

*Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.*

*PARÁGRAFO 1o. El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.*

*PARÁGRAFO 2o. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.”*

*Se elaboró el plan de acción específico, por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo y Desastres, compuesto por las personas enunciadas en el recuadro inmediatamente anterior, desvirtuando su apreciación en la cual afirma que el Coordinador de Gestión de*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 13 de 30	Revisión 1

*Riesgo es el responsable de elaborar y adoptar el Plan de Acción Específico así mismo se desvirtúa la supuesta designación del contratista Fabián Soler para llevar a cabo la logística del plan de acción, pues ésta a nivel municipal le es dable al Coordinador de Gestión del riesgo del Municipio.*

*A su vez, y para mayor claridad, todas las entidades mencionadas en este, de acuerdo a los principios generales que orientan la gestión del riesgo, participaron en la elaboración de estrategias para la atención a la pandemia COVID-19, compromiso que se plasmó en el plan de acción específico, el cual se compuso de tres etapas: Contención, Mitigación y Recuperación, plan de acción específico que es de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y en la Ley 1523 de 2012, es decir la prestación de servicios profesionales por parte del contratista en mención se dio luego de realizarse el plan de acción específico, mas no antes o durante el mismo, por lo tanto se desvirtúa el hecho cumplido afirmados por ustedes. Es menester aclarar, que la primera versión del plan de acción específico surgió sobre el día 26 de marzo de 2020 (se adjunta como anexo No. 2).*

*Por otra parte, frente a la fecha en que se firmó el acta de inicio del contrato en mención, se puede observar que esta se dio por un error formal de transcripción del documento, error que se aclaró mediante acta aclaratoria (acta que corresponde al anexo No. 4 de los documentos que se adjuntan al presente documento) firmada por el supervisor y contratista al presentar su última cuenta de cobro, igualmente el mismo no implica daño jurídico en materia fiscal, disciplinaria y/o penal, debido a que no se evidencia el incumplimiento de los requisitos de ley en materia contractual, por el contrario se cumplió a cabalidad la necesidad, el objeto a contratar y los principios rectores de la contratación, así mismo se desvirtúa su afirmación respecto al no respaldo legal y/o presupuestal, debido a que todo se dio dentro del marco legal del Decreto 087 del 17 de Marzo de 2020 y el Decreto 0094 del 23 de Marzo de 2020, así como la afectación presupuestal mediante el rubro: 22106811, rubro que pertenece a los RECURSOS PROPIOS del FONDO DE GESTION DEL RIESGO del municipio de Bucaramanga, prueba de ello la Certificación de Disponibilidad presupuestal número 00001728 (anexo No. 3) y el Registro presupuestal 00002182.*

## **CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR**

Teniendo en cuenta la respuesta suministrada para esta observación, es importante manifestar que, mediante oficio de fecha 1 de abril de 2020, el Contralor Municipal de Bucaramanga (E), le solicitó al Alcalde de Bucaramanga, para que allegara la información relacionada con el Plan de Acción enunciado en redes sociales y medios de comunicación para mitigar la emergencia sanitaria ocasionada por el Coronavirus, solicitud que fue resuelta de manera positiva el día 3 de abril de 2020,

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 14 de 30	Revisión 1

remitiendo el Plan de Acción específico COVID-19 Bucaramanga en Acción, dentro del cual venía inmersa la siguiente estructura:



Revisada la Estructura plasmada en el Plan de Acción, se puede observar que para la logística se encuentra señalado el Señor FABIAN SOLER, tal como se manifestó en la observación formulada y la cual se reitera.

Ahora, es objeto de reproche que el sujeto de control no guarde coherencia respecto a la información solicitada y aportada al ente de control, toda vez que sobre la información oficial emitida es que se ha venido trabajando en desarrollo de los procesos auditores, máxime si la información inicial sobre el Plan de Acción fue remitida por el Alcalde de Bucaramanga, con posterioridad al acta suscrita el día 17 de marzo de 2020, por los miembros del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre, señalada en la réplica.

Es por ello, que el Equipo Auditor sostiene, la presunta configuración de un Hecho Cumplido, teniendo en cuenta que para ese momento el Señor FABIAN SOLER no tenía ningún tipo de vinculación con la Administración Municipal, solo hasta el día 22 de abril de 2020, el Secretario del Interior JOSE DAVID CAVANZO ORTIZ suscribió el Contrato No. 620-2020 con FABIAN LEONARDO SOLER, sin embargo,

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 15 de 30	Revisión 1

las actividades desarrolladas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales relacionadas con el apoyo en la coordinación y consolidación de ayudas humanitarias y planeación de rutas de entrega en el Municipio de Bucaramanga, se adelantaron con fecha inclusive desde el 7 de abril de 2020, como se desprende de los soportes allegados en la primera cuenta de cobro presentada por el Señor FABIAN SOLER, al interior de la ejecución del Contrato No. 620-2020, así como la designación llevada a cabo en el Plan de Acción, según información aportada por el Alcalde de Bucaramanga en su momento.

Finalmente, y en lo relacionado con la fecha plasmada en el acta de inicio, es procedente la aclaración realizada, sin embargo, se reitera que en los soportes de ejecución se evidencian actividades adelantadas desde el 7 de abril de 2020, momento para el cual no existía ninguna vinculación entre el Municipio de Bucaramanga y el Señor FABIAN SOLER, actividades que fueron avaladas por el Supervisor al suscribir el correspondiente informe, sin tener en cuenta que se relacionaban actividades antes de la fecha de suscripción del Contrato, configurándose un presunto Hecho Cumplido.

Lo anterior tiene su fundamento en lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1593, el cual establece:

*“Artículo 14. Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma”.*

Por consiguiente, se mantiene la observación y se configura un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO CON ALCANCE DISCIPLINARIO** el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento, con el fin de que se establezcan las acciones correctivas pertinentes.

#### **DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR**

**Alcance del Hallazgo:** ADMINISTRATIVO  
**Presuntos Responsables:** ALCALDÍA DE BUCARAMANGA – Secretaría del Interior.

**Alcance del Hallazgo:** DISCIPLINARIO  
**Presuntos Responsables:** JOSE DAVID CAVANZO ORTIZ

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 16 de 30	Revisión 1

Secretario del Interior  
**LUIS ERNESTO ORTEGA MARTÍNEZ**  
 Coordinador Unidad Municipal Gestión del  
 Riesgo del Desastre-Supervisor.

**Presuntas Normas Violadas:** Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1, artículo 48 numeral 22.

**HALLAZGO No. 02 – ADMINISTRATIVO – DISCIPLINARIO / INCUMPLIMIENTO EN LA COTIZACIÓN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL (OBSERVACIÓN No. 02)**

Del análisis de las cuentas de cobro presentadas por el contratista dentro de la ejecución del contrato No. 620 de 2020, específicamente en lo relacionado con la obligación que le asiste de efectuar las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral, se evidenció que la primera cuenta de cobro fue presentada el día 4 de mayo de 2020, la cual corresponde al periodo comprendido entre el 23 al 30 de abril de 2020, para ese pago allegaron las planillas N°. 9503952452 mediante la cual efectuó el pago de salud y pensión del mes de marzo y mediante la planilla No. 945600240 canceló lo correspondiente a Riesgos Profesionales el día 4 de mayo de 2020, según certificación expedida por el Supervisor.

Por su parte, para la segunda cuenta de cobro la cual fue presentada el día 1 de junio de 2020, para el periodo comprendido entre el 1 y el 30 de mayo de 2020, allegó la Planilla No. 42950139, mediante la cual efectuó el pago de salud, pensión y riesgos profesionales del mes de abril de 2020, cancelada el 1 de junio de 2020, según certificación expedida por el Supervisor.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que el contratista no está realizando los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral como lo establece la Ley 1955 de 2019, artículo 244, el cual indica:

**“ARTÍCULO 244. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES.** Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, **cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA)**”. (Negrilla fuera de texto).

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 17 de 30	Revisión 1

La Ley establece la posibilidad para que el trabajador independiente cotice mes vencido sobre una base del 40% del valor mensualizado del contrato, regla de la cual se ha apartado el contratista ya que, para la primera cuenta de cobro, que presentó en mayo y que correspondía al mes de abril, presentó erróneamente el pago de marzo con un Ingreso Base de Cotización inferior a 1 salario mínimo legal mensual vigente, cuando para este cobro debió presentarse el pago del mes de abril, cuyo ingreso base de cotización no puede ser inferior a 1 salario mínimo, lo mismo sucede con la cuenta de cobro No. 2 presentada en junio, para el pago correspondiente al mes de mayo, pero el pago del Sistema de Seguridad Social se llevó a cabo en el mes de abril.

Causa de ello, puede ser la interpretación equivocada de la norma que se está llevando a cabo por los intervinientes del proceso contractual, toda vez que no se evidenciaron requerimientos por parte del supervisor hacia el contratista para que presente los pagos correspondientes de acuerdo al periodo que se va a cobrar, es decir, mes vencido, dentro de las fechas estipuladas para hacerlo y con el Ingreso Base de Cotización establecido en la norma.

Como consecuencia de ello, se evidencian debilidades en el control y seguimiento por parte del supervisor, teniendo en cuenta que bajo su responsabilidad está la de verificar y certificar que el contratista se encuentre al día con las obligaciones relacionadas con el Sistema General de Seguridad Social Integral en la forma y en las condiciones establecidas para ello, por lo tanto se advierten presuntas irregularidades establecidas en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1, artículo 48 numeral 34 modificado por el parágrafo 1o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Respecto a las afirmaciones realizadas por su auditoria, informa el Secretario del Interior Municipal:*

*Para el contrato en mención se fijó el pago de honorarios de la siguiente manera: el valor total del contrato es de 9.000.000 millones de pesos, pagaderos a razón de 6.000.000 millones de pesos mensuales (...) en concordancia con esto el contratista en mención cotizó para pasar la primera cuenta de cobro como lo dice el artículo 244 de la ley 1955 del 2019 el cual reza:*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 18 de 30	Revisión 1

*“INGRESO BASE DE COTIZACION – IBC DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, **cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto al Valor Agregado (IVA).**”*

*Es decir que, para presentar la primera cuenta de cobro, debía presentar la planilla del mes de marzo y cotizar sobre los 7 días que iba a cobrar, iniciando el día 24 de abril y terminando el día 30 de abril, cotización al sistema de Seguridad, Pensión y ARL que se hizo bajo esta premisa. (Se adjunta planillas del mes de marzo, como anexo No. 5).*

*Así pues, en lo que concierne a las demás planillas de pago referente a los meses a cobrar de Mayo y Junio, el contratista adjuntó el pago de las planillas Abril y Mayo, en donde se puede visualizar la base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato. (Se adjunta planillas de los meses de Abril y Mayo. Anexo No. 5).*

*No siendo más referente a este punto, le invitamos a que revisen las planillas de pago, en donde se logra desvirtuar su afirmación por el supuesto incumplimiento del contratista, al sistema de seguridad social integral, así mismo no existen omisiones al deber objetivo de cuidado por parte del supervisor como tampoco del suscrito, ya que durante la ejecución del mismo se actuó bajo los principios de la contratación estatal llevando a cabo el cumplimiento total de las funciones como supervisor con el fin de satisfacer la necesidades contractuales adquiridas por la administración dentro de emergencia sanitaria”.*

## **CONCLUSION EQUIPO AUDITOR**

Una vez analizada la respuesta suministrada, se le hace saber al Sujeto de Control que las planillas de pagos al Sistema de Seguridad Social fueron revisadas durante la ejecución de la Auditoría y que como consecuencia de ello se formuló la observación que nos ocupa, lo que se ha venido cuestionando por el Equipo Auditor es la periodicidad con que se deben llevar a cabo los pagos de acuerdo a las fechas estipuladas para hacerlo y con el Ingreso Base de Cotización establecido en la norma.

Para la primera cuenta de cobro presentada correspondiente al periodo entre el 24 y el 30 de abril, se allegaron las planillas N°. 9503952452 mediante la cual efectuó el pago de salud y pensión del mes de marzo, y mediante la planilla No. 945600240 canceló lo correspondiente a Riesgos Profesionales el día 4 de mayo de 2020,

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 19 de 30	Revisión 1

según certificación expedida por el Supervisor, ambos pagos con un Ingreso Base de Cotización de \$555.942.

Para este pago se evidenció que, en el mes de mayo de 2020, fecha en la cual se presentó la primera cuenta de cobro debía haberse cancelado el mes de abril, ya que este corresponde al periodo de cotización del mes vencido, con la posibilidad de hacerlo proporcionalmente a los días de ejecución del contrato, teniendo en cuenta que el Ingreso Base de Cotización no puede ser inferior al Salario Mínimo Mensual legal Vigente.

No obstante lo anterior, en ese pago se presentó un periodo de cotización que no corresponde, con un Ingreso Base de Cotización en contravía de lo dispuesto por el Decreto 1273 del 23 de julio de 2018, artículo 3.2.7.1, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo. 3.2.7.1 Ingreso Base de Cotización (IBC) del trabajador independiente con contrato de prestación de servicios personales.** El ingreso base de cotización (IBC) al Sistema de Seguridad Social Integral del trabajador independiente con contrato de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante corresponde mínimo al cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuando a ello haya lugar. **En ningún caso el IBC podrá ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente ni superior a 25 veces el salario mínimo mensual legal vigente**”. (Negrilla fuera de texto).

Pese a lo anterior, el supervisor autorizó el pago correspondiente a la primera cuenta de cobro, validando los pagos al Sistema de Seguridad Social con un Ingreso Base de Cotización inferior al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, con un periodo de cotización que no corresponde al mes vencido, según la fecha en que fue presentada la cuenta de cobro, por consiguiente, se mantiene la observación y se configura un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO CON ALCANCE DISCIPLINARIO** el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento, con el fin de que se establezcan las acciones correctivas pertinentes.

## DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR

**Alcance del Hallazgo:** ADMINISTRATIVO  
**Presuntos Responsables:** ALCALDÍA DE BUCARAMANGA – Secretaría del Interior.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 20 de 30	Revisión 1

**Alcance del Hallazgo:** **DISCIPLINARIO**  
**Presuntos Responsables:** LUIS ERNESTO ORTEGA MARTÍNEZ  
Coordinador Unidad Municipal Gestión del Riesgo del Desastre-Supervisor.

**Presuntas Normas Violadas:** Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1, artículo 48 numeral 34 modificado por el párrafo 1o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

**HALLAZGO No. 03 – ADMINISTRATIVO – DISCIPLINARIO / PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA SUPERVISIÓN DE LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS EN EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 620-2020 (OBSERVACIÓN No. 03)**

Una vez revisado el Contrato de Prestación De Servicios Profesionales No. 620 de 2020, se evidenció que dentro de las obligaciones a ejecutar por parte del contratista se establecieron las siguientes:

1. Apoyar las actividades de coordinación y consolidación de ayudas humanitarias.
2. Apoyar en la planeación de rutas de entrega de ayudas humanitarias en el Municipio de Bucaramanga.
3. Ejecutar las acciones de coordinación y planeación con Ejército y Policía para recorridos de entregas de mercados covid-19.
4. Servir de enlace con presidentes de juntas de acción comunal y ediles para elaboración de rutas y recorrido para entrega de ayudas humanitarias en las comunas del Municipio de Bucaramanga.
5. Prestar apoyo a la Unidad Municipal del Gestión del Riesgo en la Organización de entregas de ayudas humanitarias.
6. Apoyar al secretario del interior en Consejos de Seguridad y comité de gestión del riesgo.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 21 de 30	Revisión 1

7. Apoyar en la coordinación logística para cooperación de entes privados aportantes de ayudas humanitarias.
8. Las demás que le sean asignadas por parte del supervisor y que guarden relación con el específico objeto contractual.
9. Guardar la debida reserva respecto a la información a la que tenga acceso con ocasión del presente contrato y utilizarla únicamente para los fines pertinentes.

La ejecución de las obligaciones trascritas supone un esfuerzo visible y palpable, que justifique el pago de los honorarios asignados al contratista, máxime cuando se trata de una cifra que para ser ejecutada en 45 días es alta. De esta manera, en razón a las dos primeras cuentas presentadas por el contratista, el Equipo Auditor ha encontrado que las evidencias de la ejecución de las obligaciones contractuales son deficientes, dado que se aceptaron fotografías y capturas de pantalla de la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp sin fechas, ni identificación de los interlocutores y manifestaciones de asistencia a “teleconferencias” sin que exista registro de ello.

Se entendió como efectivo el cumplimiento de las obligaciones que se componen del apoyo a la planeación, coordinación y diseño de rutas para la entrega de las ayudas humanitarias, así como ejecutar las acciones de planeación y coordinación con ejército y policía para el mismo efecto, es decir las obligaciones enumeradas como 1, 2 y 3, dadas por efectuadas con la presentación de capturas de pantalla de unas conversaciones sostenidas con unas personas, sin embargo en un nuevo requerimiento realizado por este Ente de Control, allegan unas nuevas capturas de pantalla que no fueron presentadas por al contratista para las cuentas 1 y 2.

Respecto de la obligación número 4 el Equipo Auditor encuentra que el material fotográfico aportado no demuestra que se esté planeando o elaborando una ruta para la entrega de las ayudas humanitarias o un recorrido para tal efecto; no existe un documento escrito, una comunicación firmada o un correo electrónico que indique, fecha y hora de entrega, sitios a recorrer, punto de encuentro, forma de entrega.

Las demás obligaciones padecen del mismo mal, las cuentas de cobro presentadas tienen como soporte probatorio material fotográfico que no identifica momento, lugar o fechas de la ejecución, de la misma manera las capturas de pantalla aportadas en

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 22 de 30	Revisión 1

supuestas comunicaciones con efectivos del ejército y la policía y con particulares no son prueba de que se halla ejecutado la actividad.

En ese orden de ideas, el equipo auditor NO encuentra probado que el contratista haya ejecutado de manera eficaz y objetiva las obligaciones que componen el objeto contractual contenido en el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 620 de 2020, ya que se evidenciaron debilidades en el control y seguimiento de la ejecución del contrato por parte del supervisor, puesto que no se brindó la correcta atención a la ejecución del contrato, se faltó al deber de cuidado que deben tener los funcionarios públicos, pues en una coyuntura como la que estamos atravesando no puede celebrarse cualquier tipo de contrato con la excusa de la libertad para contratar a efectos de mitigar y ejecutar acciones de apoyo y respaldo a la atención de la emergencia existente.

Por lo expuesto anteriormente, se advierten presuntas irregularidades establecidas en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1, artículo 48 numeral 34 modificado por el parágrafo 1o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“Es necesario mencionarle al equipo auditor, que ninguna de las obligaciones contractuales está supeditadas a un número específico de cantidades y/o la presentación o exposición de todas las evidencias recopiladas por el mismo, por lo tanto, no es imperativo determinar un número específico y/o anexar a las cuentas de cobro la totalidad de las evidencias realizadas, durante la ejecución del contrato, para cumplir con la obligación contractual, igualmente cabe recordar que lo más importante en la contratación estatal es satisfacer la necesidad de lo contratado, partiendo de la base que el alcance de la necesidad de este contrato fue: **“En virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta y atendiendo al deber de planeación que asiste a todas las actuaciones del Estado, la Administración municipal elaboró plan de acción específico Covid-19, denominado “Bucaramanga en acción”, el cual se divide en tres grandes etapas: Contención, mitigación y recuperación. Muchas de las actividades a desarrollar encaminadas a la prevención y mitigación del COVID-19, deben ser desarrolladas con un equipo humano, conformado por profesionales y bachilleres los cuales se requieren para desarrollar acciones de coordinación operativa y logística para la entrega de ayudas humanitarias, kits de aseo y elementos de protección personal a la población vulnerable, sindicatos y fuerza pública, en el municipio de Bucaramanga.”**, siendo así esta se encuentra satisfecha con las diferentes actividades realizadas por el contratista durante la ejecución del contrato, actividades que se pueden visualizar y materializar en los diferentes materiales fotográficos y demás documentos que se encuentran en el archivo*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 23 de 30	Revisión 1

físico de la secretaría del interior, archivo que está a disposición de cualquier ente de control.

Así pues, se les recuerda nuevamente que las diferentes teleconferencias mencionadas por el contratista fueron realizadas dentro del grupo de WhatsApp denominado **“LOGISTICA OPERATIVA COVID-19”**, teleconferencias en las cuales participaron todos los integrantes de este, y que por respeto al derecho fundamental de la intimidad de los participantes jamás fueron grabadas, igualmente todos los miembros del grupo nos encontrábamos en compañía del contratista durante la ejecución del contrato realizando la entrega de ayudas humanitarias y sería faltar a la verdad por parte de todo un equipo interinstitucional de trabajo si se obvia esta situación, además se les recuerda que durante la declaratoria de emergencia decretada por el Presidente de la República, se implementó el teletrabajo, motivo por el cual no existe comunicaciones interinstitucionales escritas en medios físicos, toda la coordinación con el ejército, policía y demás personal, se manejó mediante este grupo debido a la inmediatez de la entrega de las ayudas humanitarias a la población vulnerable, por lo tanto, se utilizaron todos los medios tecnológicos al alcance de la Administración y así satisfacer la necesidad del contrato a cabalidad, otorgando a los ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad las ayudas humanitarias, prueba de ello irrefutable son los 49.990 mercados vitales, entregados por la totalidad del equipo de trabajo interinstitucional.

Aunado a lo anterior sobre este aspecto, la Corte Constitucional, en Sentencia T- 043/20, del diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020), con Magistrado ponente JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, señaló:

**“Aproximación a la prueba electrónica. El valor probatorio atenuado de las capturas de pantalla o “pantallazos” extraídos de la aplicación WhatsApp.**

*El derecho es una disciplina que evoluciona conforme los cambios que se producen en la sociedad, variaciones que surgen en diferentes ámbitos, ya se trate el cultural, económico o tecnológico. Por lo tanto, el derecho puede ser considerado como un instrumento dúctil.*

*Es evidente el avance tecnológico en las últimas décadas, situación que ha influido en la vida de los individuos, desde sus relaciones interpersonales hasta su rutina diaria. Esta circunstancia no es ajena al derecho, que debe hacer frente a los distintos retos que presentan las exigencias de la vida en sociedad, por ejemplo, a través de regulaciones que atiendan los fenómenos actuales o desde la propia administración de justicia.*

*En relación con este último punto, más allá de la implementación de nuevas herramientas tecnológicas que favorezcan la eficacia en el ejercicio de impartir justicia y mejorar la interrelación con el usuario, los avances tecnológicos conllevan otro desafío para el derecho probatorio, pues las nuevas formas de comunicación virtual en algunas ocasiones o escenarios pueden constituir supuestos de hecho con significancia en la deducción de*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 24 de 30	Revisión 1

determinada consecuencia jurídica. Por ello, los científicos de la dogmática probatoria han analizado las exigencias propias de la producción, incorporación, contradicción y valoración de elementos probatorios extraídos de plataformas o aplicativos virtuales.

**En este sentido, la doctrina especializada ha hecho referencia a las siguientes denominaciones: “prueba digital”, “prueba informática”, “prueba tecnológica” y “prueba electrónica”. Al efecto, un sector se ha decantado por la expresión “prueba electrónica” como la más adecuada, partiendo de un punto de vista lingüístico, de tal forma que se obtenga una explicación que abarque la generalidad de los pormenores que se puedan presentar. Al respecto, valga traer a colación la siguiente cita:**

**“De esta manera vemos como el apelativo ‘electrónica’, según la RAE, sería todo lo pertinente a la electrónica, ofreciendo una acepción concreta cuando se conecta con algún dispositivo en la que ‘electrónica’ significaría máquina electrónica, analógica o digital, dotada de una memoria de gran capacidad y de métodos de tratamiento de la información, capaz de resolver problemas matemáticos y lógicos mediante la utilización automática de programas informáticos.**

**Con ello se consideraría prueba electrónica a cualquier prueba presentada informáticamente y que estaría compuesta por dos elementos: uno material, que depende de un hardware, es decir la parte física de la prueba y visible para cualquier usuario de a pie, por ejemplo, la carcasa de un Smartphone o un USB; y por otro lado un elemento intangible que es representado por un software, consistente en metadatos y archivos electrónicos modulados a través de unas interfaces informáticas”<sup>1</sup>.** (subrayado y negrillas fuera de texto)

En este sentido, se ha aludido a los documentos electrónicos como una especie al interior del género “prueba electrónica”. Otras manifestaciones de esta última son el correo electrónico, SMS (Short Message Service), y los sistemas de video conferencia aplicados a las pruebas testimoniales. Acerca de los SMS, es fácilmente reconocible el influjo que han tenido en la actualidad como método de comunicación y su empleo habitual en teléfonos móviles. En este escenario es relevante hacer mención de la aplicación WhatsApp, la cual se constituye como “un software multiplataforma de mensajería instantánea pues, además del envío de texto, permite la trasmisión de imágenes, video y audio, así como la localización del usuario”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Federico Bueno de Mata, “Prueba electrónica y proceso 2.0”, editorial Tirant lo Blanch, primera edición, 2014, pg. 130.

<sup>2</sup> Idem, pg. 165.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 25 de 30	Revisión 1

De otra parte, la doctrina argentina<sup>3</sup> se ha referido al valor de la prueba indiciaria que se debe otorgar a las capturas de pantallas, dada la informalidad de las mismas y las dudas que puedan existir entorno a su autenticidad frente a la vasta oferta de aplicaciones de diseño o edición que permiten efectuar alteraciones o supresiones en el contenido. Al respecto se dice lo siguiente:

“Técnicamente definimos a las capturas de pantalla como aquella imagen digital de lo que debería ser visible en un monitor de computadora, televisión u otro dispositivo de salida visual. (...) A través de los mismos se procura **lograr un indicio** sobre si un determinado contenido fue transmitido por la red a un determinado usuario destinatario (caso sistemas de mensajería) o, por ejemplo, determinar la existencia de una publicación en una red social (v.gr. Facebook o Twitter) (...).

**A manera de colofón, los avances tecnológicos que a nivel global se han dado en distintos campos (ciencia, medicina, aplicativos digitales), también han influido en el entendimiento y el ejercicio del derecho. Al efecto, en el ámbito probatorio, por ejemplo, los operadores judiciales diariamente deben analizar elementos extraídos de aplicaciones de mensajería instantánea, ya sea que se cuente con metadatos que permitan realizar un mayor rastreo de la información o solo capturas de pantallas respecto de ciertas afirmaciones o negaciones realizadas por una de las partes en el litigio. Sobre estas últimas, la doctrina especializada les ha concedido el valor de prueba indiciaria ante la debilidad de dichos elementos frente a la posibilidad de realizar alteraciones en el contenido, por lo cual deben ser valoradas de forma conjunta con los demás medios de prueba.** (subrayado y negrillas fuera de texto)

En éste punto se allegan como evidencia y soportes lo siguientes documentos, allegados por la Secretaría del Interior, como ordenadora del gasto y ejecutora del contrato de prestación de servicios objeto de la auditoría de la referencia:

6. grupo WhatsApp COVID logística.
7. material fotográfico logística covid-19.
8. acta 1 distribución ayudas alimentarias.
9. acta 2 distribución ayudas alimentarias.

---

<sup>3</sup> Sobre este tema es pertinente consultar el análisis efectuado por el Gastón Bielli en el artículo “Prueba Electrónica: Incorporación, admisión y valoración de capturas de pantalla en el proceso de familia”, disponible en el siguiente enlace: <https://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/4384-prueba-electronica-incorporacion-admision-y-valoracion- capturas> (visitado el 4 de diciembre de 2019).

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 26 de 30	Revisión 1

10. *acta 3 distribución ayudas alimentarias.*

11. *comunicación emitida por el Secretario del Interior Municipal.*

*En razón a lo ilustrado, en estos términos quedan establecidas las respuestas a las observaciones referidas, bajo los criterios de la sana crítica, y los principios constitucionales de la buena fe y la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal se cumplió a cabalidad la necesidad contratada, por lo que cualquier inquietud o requerimiento adicional estaré atento a resolverla...”*

## **CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR**

Conocido el Informe de Observaciones, la Administración Municipal en cabeza del ingeniero Juan Carlos Cárdenas Rey, Alcalde de Bucaramanga dio respuesta a las mismas, tal como se puede leer en líneas superiores. La réplica de la administración se basa en reafirmar que no se establecen cantidades determinadas de actividades a desarrollar en el plazo de ejecución del contrato, no obstante, la observación no tiene que ver con la cantidad de actividades realizadas en sí, si no, con los elementos entregados como evidencia de la ejecución de las mismas. Insiste en que el material probatorio aportado en las cuentas de cobro presentadas para el pago de los honorarios pactados adolece de soportes fehacientes de las videoconferencias por cuanto grabar las mismas atentaría contra el derecho a la intimidad de los asistentes. Nada más alejado de la realidad, toda vez que la grabación de las conexiones digitales, llamadas o video llamadas se entienden legales siempre y cuando quien grabe esté participando en la misma y no se pongan en conocimiento de terceros situaciones carentes de certeza que pertenecen al espacio privado de un sujeto. Así lo manifestó la H. Corte Constitucional en sentencia T-276 de 2015. Sin perjuicio de lo deprecado, debemos hacer énfasis en que las Sentencias “T” de la Corte Constitucional tienen efectos interpartes y no son erga omnes y lo contenido en ellas ha de apreciarse con una interpretación ilustrativa, más no de obligatorio cumplimiento, es decir, para los casos distintos al decidido no tiene efectos. A pesar de lo anterior, el Equipo Auditor trae a colación la sentencia aludida puesto que, en la respuesta a las observaciones, la Administración Municipal utiliza una sentencia de la misma categoría como soporte para justificar la utilización de capturas de pantalla de la aplicación WhatsApp como suficientes para dar por cierta la ejecución contractual.

Las capturas de pantalla de los medios electrónicos siguen estando supeditados a cumplir una serie de requisitos para ser tenidos en cuenta como pruebas, entendiéndose como prueba la acción o el documento allegado a una actuación

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 27 de 30	Revisión 1

administrativa o judicial con la que se pretende demostrar algo; esos requisitos los encontramos contenidos en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 527 de 1999 y los contemplado por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-604 de 2016 en la que se definió: *“La información pasa de estar contenida en un dispositivo electrónico, que asegura la integridad, autenticidad e inalterabilidad de la información, a un soporte de papel sin esa capacidad técnica, por lo cual, el elemento material probatorio resulta modificado y se convierte en una mera reproducción de su original. Dado que las propiedades de la evidencia misma se han entonces transformado, el legislador dispuso que la referida impresión del mensaje se somete a las mismas reglas de valoración de los documentos. Esto obedece a que, elementalmente, las reglas sobre equivalencia funcional, pero, sobre todo, los criterios de apreciación propios de un documento electrónico no son ya aplicables al documento de papel”*.

Valga la pena aquí aclarar que las Sentencias tipo “C” son aquellas utilizadas en derecho para referirse a la doctrina según la cual las sentencias dictadas por un tribunal crean precedente judicial y vinculan como jurisprudencia a aquellas que, sobre el mismo objeto, se dicten en el futuro, de tal suerte que para el caso en concreto, **SÍ DEBE TOMARSE COMO REFERENTE JURISPRUDENCIAL** de estricto cumplimiento lo manifestado por el alto Tribunal, razón por la cual el Equipo Auditor se ratificará en la decisión adoptada en el momento de la elaboración de la observación enviada a la Administración Municipal, es decir se considera que no hubo un riguroso control a la ejecución del contrato 620 de 2020 y menos a la erogación de los honorarios pactados.

En este orden de ideas, resulta fácil deducir que se está ante una omisión del deber de cuidado que deben tener los funcionarios públicos en las actuaciones que ejecutan, configurando con ello un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO** con presunto **ALCANCE DISCIPLINARIO**, el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento, con la intención de conminar a la administración municipal a que en lo sucesivo se preste mayor atención a las ejecuciones de los contratos de prestación de servicios, en relación al deber que le asiste al supervisor del contrato.

#### **DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:**

**Alcance del Hallazgo:** **ADMINISTRATIVO**  
**Presuntos Responsables:** ALCALDÍA DE BUCARAMANGA – Secretaría del Interior.

**Alcance del Hallazgo:** **DISCIPLINARIO**

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 28 de 30	Revisión 1

**Presuntos Responsables:** LUIS ERNESTO ORTEGA MARTÍNEZ  
Coordinador Unidad Municipal Gestión del Riesgo del Desastre-Supervisor.

**Presuntas Normas Violadas:** Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1, artículo 48 numeral 34 modificado por el parágrafo 1o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

### **ANÁLISIS CIRCULAR 001 DEL 25 DE MARZO DE 2020**

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, expidió la Circular No. 001 del 25 de marzo de 2020, dirigido a los Sujetos y Puntos de Control objeto de vigilancia de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, la cual fue comunicada en la misma fecha a través del correo electrónico institucional [jefedevigilancia@contraloriabga.gov.co](mailto:jefedevigilancia@contraloriabga.gov.co), mediante la cual se les ordenaba reportar y allegar toda la información y documentación de competencia de este ente de control, relacionada con la urgencia manifiesta, especialmente aquella encaminada a la atención, mitigación y control de la pandemia por COVID-19, dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de los actos y/o documentos pertinentes a la contratación.

Lo anterior en concordancia con las disposiciones decretadas por el Gobierno Nacional, en especial los Decretos 417, 418, 440, 441 de 2020, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de la Protección Social, así mismo los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 que definen la Urgencia Manifiesta y el control del cual son objeto estos mecanismos.

Conforme a ello, se evidenció que, la Secretaria del Interior suscribió el día 22 de abril de 2020, el Contrato No. 620 de 2020, y cuya acta de inicio fue el 24 de abril de 2020, dicho contrato fue reportado a la Contraloría Municipal de Bucaramanga, el mismo 24 de abril de 2020, de acuerdo a la certificación sobre el reporte de los contratos en urgencia manifiesta, expedida el día 24 de junio de los presentes, por el Doctor OSCAR RENÉ DURÉN ACEVEDO, en calidad de Jefe de la Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental y administrador de la cuenta oficial [contratacionurgencia@contraloriabga.gov.co](mailto:contratacionurgencia@contraloriabga.gov.co), conforme a ello, el reporte se llevó a cabo en los términos previstos en la Circular No. 001 de 2020.

**NOTA:** La información que sirvió de base para la elaboración del presente informe fue suministrada por medios virtuales aportada por quienes fueron requeridos y éstos son responsables por la veracidad de la misma.

### RELACIÓN DE HALLAZGOS

ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA									
CUADRO DE PRESUNTOS HALLAZGOS AUDITORÍA EXPRES No. 035-2020									
Nº	DESCRIPCIÓN	CLASE DE HALLAZGO					Cuantía	Presunto Responsable	Pág.
		A	D	F	P	S			
1	PRESUNTA CONFIGURACIÓN DE UN HECHO CUMPLIDO AL PRESTAR UN SERVICIO A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL SIN ENCONTRARSE RESPALDADO LEGAL Y PRESUPUESTALMENTE.	X	X					ALCALDIA DE BUCARAMANGA  JOSE DAVID CAVANZO – SECRETARIO DEL INTERIOR. LUIS ERNESTO ORTEGA - SUPERVISOR	9
2	INCUMPLIMIENTO EN LA COTIZACIÓN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL	X	X					ALCALDIA DE BUCARAMANGA  LUIS ERNESTO ORTEGA - SUPERVISOR	16
3	PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA SUPERVISIÓN DE LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS EN EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 620-2020	X	X					ALCALDIA DE BUCARAMANGA  LUIS ERNESTO ORTEGA - SUPERVISOR	20
<b>TOTAL HALLAZGOS</b>		<b>3</b>	<b>3</b>						

Bucaramanga, julio 9 de 2020



**DIANA PATRICIA DURAN ORTEGA**  
Profesional Universitario (líder)



**YANINA LICETH BARÓN ORDOÑEZ**  
Profesional Universitario

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	<b>VFA-INF-001</b>	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 30 de 30	Revisión 1



**CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLARES**  
Profesional Apoyo

**REVISÓ:**



**OSCAR RENE DURÁN ACEVEDO**  
Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental