



**CONTRALORIA**  
Municipal de Bucaramanga

OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL

VFA-INF-001

INFORME AUDITORIA

Página 1 de 34

Revisión 1

## AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES

**INFORME DE AUDITORÍA No. 032-2020**

**ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
**JUAN CARLOS CÁRDENAS REY**  
Alcalde

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
**Julio 14 de 2020**

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador6522777/6303777  
[www.contraloriabga.gov.co](http://www.contraloriabga.gov.co) / [contactenos@contraloriabga.gov.co](mailto:contactenos@contraloriabga.gov.co)  
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 2 de 34	Revisión 1

## AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES

**ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
**JUAN CARLOS CÁRDENAS REY**

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

<b>OSCAR RENÉ DURAN ACEVEDO</b>	<b>Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental</b>
<b>AZUCENA CACERES ARDILA</b>	<b>Auditor Fiscal (Líder)</b>
<b>GERMAN PEREZ AMADO</b>	<b>Auditor Fiscal</b>
<b>CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLARES</b>	<b>Profesional de Apoyo</b>

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
**Julio 14 de 2020.**

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 3 de 34	Revisión 1

## IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA EXPRÉS No. 032-2020

**SUJETO DE CONTROL:** ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA – SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

### MOTIVO DE LA AUDITORÍA EXPRÉS:

En cumplimiento de lo normado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, el Contralor Municipal de Bucaramanga, con virtud de los recursos ejecutados con ocasión a la urgencia manifiesta decretada por el Municipio de Bucaramanga, solicitó que se analizara el Contrato No. 090 de 2020, suscrito por la Secretaría de Desarrollo Social, en relación al transporte de alimentos para población en condición de calle.

**INTEGRANTES EQUIPO AUDITOR:** AZUCENA CACERES ARDILA Auditor Fiscal (Líder de Auditoría), GERMAN PEREZ AMADO (Auditor Fiscal) y CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLARES (Profesional de Apoyo).

### OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA EXPRÉS:

Efectuar control de legalidad a las actuaciones administrativas llevadas a cabo por la ALCALDIA DE BUCARAMANGA / SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, en lo relacionado con el contrato SDS-CDUM-090 de 2020 cuyo objeto es “*Servicio de Transporte de Alimentos para la atención a población habitante de calle y personas en condición de calle en el municipio de Bucaramanga, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus covid-19*”.

### ALCANCE DE LA AUDITORÍA EXPRÉS:

- Realizar control de legalidad al contrato suscrito por la Secretaría de Desarrollo social en relación al transporte de alimentos para la atención a población habitante de calle, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, verificar cumplimiento de requisitos.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 4 de 34	Revisión 1

- Revisar en la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, origen de los recursos del contrato No. 090-2020 de la Secretaría de Desarrollo Social.
- 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.

### HECHOS

**PRIMERO:** El 18 de mayo de 2020 mediante Memorando de Asignación, a través del correo electrónico del [jefevigilancia@contraloriabga.gov.co](mailto:jefevigilancia@contraloriabga.gov.co), el hoy equipo auditor de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, fue notificado para de adelantar y desarrollar la Auditoría Exprés AX-032-2020.

**SEGUNDO:** Que a través de correo electrónico la Contraloría Municipal de Bucaramanga, el día 24 de junio de 2020, remitió al ente auditado, el informe de observaciones, consistente en ocho (8) páginas otorgándole tres (3) días para su respuesta.

**TERCERO:** El Municipio de Bucaramanga, solicitó vía mail prórroga de dos (2) días para su respuesta, concediéndosela mediante comunicación del 28 de junio de 2020.

**QUINTO:** Dentro de los términos otorgados el Municipio de Bucaramanga, dio respuesta a las observaciones anexando material probatorio el cual obra en el expediente de la presente auditoría.

### ACTUACIONES DEL EQUIPO AUDITOR:

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

- A través del correo electrónico del 12 de junio de 2020, el Municipio de Bucaramanga remitió la información correspondiente a la etapa precontractual

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 5 de 34	Revisión 1

y contractual del contrato No. 090-2020, de conformidad con la solicitud hecha por parte del equipo auditor el mismo día.

- Verificación en el SECOP, sobre el cumplimiento de la publicación relacionada con el contrato No. 0090 de 2020.
- Manual de Contratación como herramienta virtual a través de la página web del municipio de Bucaramanga, como apoyo a la labor desarrollada.
- El 28 de mayo de 2020, a través de correo electrónico, solicitamos al Municipio de Bucaramanga, copia de los documentos que conforman la ejecución del contrato.
- El 03 de junio de 2020 el equipo auditor, realizó inspección ocular al vehículo TTS-378.
- Revisión de las planillas denominadas “VISITA DE SUPERVISION”, enviadas por el supervisor, a través del correo electrónico del 12 de junio de 2020.
- Análisis de cumplimiento a la Circular Externa 001 – 2020 emitida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

### **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.

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.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 7 de 34	Revisión 1

## MUESTRA AUDITADA.

Se trata del contrato No. 090-2020 suscrito entre el Municipio de Bucaramanga/ Secretaria de Desarrollo y la empresa “ELABORACION DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS DE COLOMBIA (EPROALCO) por valor de \$19.278.000, con plazo de ejecución de dos (2) meses cuyo objeto era la prestación del “servicio de transporte de alimentos para la atención a población habitante de calle y personas en condición de calle en el Municipio de Bucaramanga, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el virus COVID-19.

### CONSIDERACIONES DEL EQUIPO AUDITOR

Mediante la Resolución No. 0077 del 16 de abril de 2020, modificada por la Resolución 00085 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 el Municipio de Bucaramanga.

El Equipo Auditor procedió a revisar la etapa precontractual y contractual y en el informe de observaciones se corrió traslado de las siguientes:

**OBSERVACION No. 1. ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y SANCIONATORIA. CUMPLIMIENTO DE LA CIRCULAR EXTERNA 001 DEL 25 DE MARZO DE 2020 EMITIDA POR LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA.**

El Equipo Auditor evidencia que la Secretaria de Desarrollo Social de la Alcaldía de Bucaramanga, notificó a la cuenta oficial del correo [contratacionurgencia@contraloriabga.gov.co](mailto:contratacionurgencia@contraloriabga.gov.co) a las cinco (5pm) y veinticuatro (24) minutos del día 8 de abril del 2020 de la celebración del Contrato de Suministro No 090 de 2020 - SDS-CDUM-090 de 3 de abril 2020. Denominado Servicio de Transporte de Alimentos para la atención a población habitante de calle y personas en condición de calle en el municipio de Bucaramanga, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 8 de 34	Revisión 1

La Circular Externa No. 001 del 25 de Marzo de 2020 emitida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga en atención a las disposiciones decretadas por el Gobierno Nacional, en especial los Decretos 417, 418, 440, 441 de 2020 y 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 las Urgencias Manifiestas y el control de que son objetos estos mecanismos, determina los mecanismos para que las instituciones municipales de Bucaramanga, dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de dichos actos o documentos se sirvan remitir la información pertinente a la contratación relacionada con la urgencia manifiesta, especialmente aquella relacionada con la pandemia COVID – 19, circular que es recordada nuevamente en el Boletín de Prensa 006-2020 publicado el día 06 de abril de 2020 en la página web de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

Como se puede evidenciar, la Alcaldía de Bucaramanga hace cumplimiento a la Circular Externa 001 – 2020 **en forma extemporánea**, es decir con posterioridad al término establecido por la Circular Externa 001 del 2020.

Lo anterior, obedece al nulo control de las normas establecidas para controlar las acciones que determinan las Entidades de Control sobre los actos que se emitan con ocasión de la Pandemia COVID-19, lo que dificulta que se haga un control eficiente sobre los mismos.

#### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD AUDITADA:**

“(…)

*En este punto, es necesario indicar al equipo auditor que la fecha de celebración del contrato corresponde al 07 de abril de 2020 a las 5:46 de la tarde, tal y como consta en el SECOP II y se observa en las siguientes capturas de pantalla:*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 9 de 34	Revisión 1

Imagen No. 2

**Proceso : SERVICIO DE TRANSPORTE DE ALIMENTOS PARA LA ATENCION A POBLACION...** (id.CO1.BDOS.1190911)

**Contratación directa**  
 SDS-CDUM-001-2020 [Autodisponer](#) [Pregun](#)  
 Valor estimado: 19.278.000 COP | Clasificación de objetos: Prestación de servicios  
 Unidad de contratación: SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL  
[Ver Enlace](#)

SERVICIO DE TRANSPORTE DE ALIMENTOS PARA LA ATENCIÓN A POBLACIÓN HABITANTE DE CALLE Y FERIADAS EN CONDICIÓN DE CALLE EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID-19

(Zona horaria: UTC-05:00 Bogotá, Lima, Quito)  
 Fecha de publicación: 6/04/2020 11:55 PM  
 Apertura: -

**LÍNEA DE TIEMPO**

Fecha de publicación del proceso	Fecha del Contrato	Fecha de inicio de ejecución del contrato	Plazo
04/04/2020	07/04/2020	08/04/2020	01/10/2020

**CONTRATOS** Crear Opciones M

Referencia	Proveedor	Fecha de creación	Fecha de aprobación	Estado	Cuanto del contrato
SDS-CDUM-001-2020	ELABORACION DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS DE COLOMBIA SAS	7/04/2020 9:49 AM	7/04/2020 5:46 PM	Firmado	19.278.000 COP

Imagen 2



**CONTRALORIA**  
Municipal de Bucaramanga

OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL

VFA-INF-001

INFORME AUDITORIA

Página 10 de 34

Revisión 1

#### Información de la Entidad Estatal contratante



**MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

COLOMBIA, Bucaramanga



#### Información del Proveedor contratista



**ELABORACION DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS DE COLOMBIA SAS**

COLOMBIA, Bucaramanga

Número de documento 900544013

#### Cuenta bancaria del proveedor

Proveedor	Nombre del banco
ELABORACION DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS DE COLOMBIA SAS	DAVIVIENDA

#### Aprobación del contrato

##### Aprobador – Proveedor

Aprobado por: ELBA MARIA LEAL VARGAS Fecha de aprobación: 7/04/2020 4:19:22 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

##### Aprobador – Entidad Estatal

Aprobado por: NATALIA DURAN VALBUENA Fecha de aprobación: 7/04/2020 5:46:33 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

#### Información del contrato

Tipo de proceso	Contratación directa
Unidad de contratación	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
Proceso de Contratación	SDS-CDUM-001-2020
Título de la oferta	N/A
Cuantía del contrato	19.278.000 COP

Conforme a las imágenes precedentes, las cuales fueron tomadas del Secop II, proceso No. SDS-CDUM-001-2020 link:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1194228&isFromPublicArea=True&isModal=F>

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 11 de 34	Revisión 1

*alse es evidente que el Municipio firmó el contrato el 7 de abril de 2020 a las 5:46 por lo tanto, la información se reportó al ente de control cumpliendo los requerimientos de la circular externa No. 001 de 2020, esto es, dentro de la 24 horas siguientes a la suscripción del contrato. En conclusión, el Municipio de Bucaramanga envió la información en términos de oportunidad, acatando no solo las disposiciones del ente de control, sino las expedidas por la Contraloría General de la República en Circular No. 006-2020. (...)*

## CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR

Analizada la respuesta allegada por el Municipio de Bucaramanga, dentro de los términos otorgados, el Equipo Auditor revisando el correo institucional [contratacionurgencia@contraloriabga.gov.co](mailto:contratacionurgencia@contraloriabga.gov.co), evidencio que efectivamente la Alcaldía de Bucaramanga reporto en términos el contrato 090-2020, por lo tanto se **DESVIRTUA la observación No. 1** teniendo en cuenta que con las probanzas allegadas en su respuesta se constata que efectivamente se dio cumplimiento a la Circular Externa No. 001 de 2020.

### **OBSERVACIÓN No. 02. ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL. - CELEBRACION DE CONTRATO SIN EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES.**

Analizados los documentos que conforman el expediente contentivo del Contrato de No. 090 de 2020, cuyo objeto fue el : “SERVICIO DE TRANSPORTE DE ALIMENTOS PARA LA ATENCIÓN A POBLACIÓN HABITANTE DE CALLE Y PERSONAS EN CONDICION DE CALLE EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID-19”, se evidenció en el certificado de existencia y representación de la empresa contratista, que el “servicio de transporte de alimentos” no se encuentra descrito en su objeto social que le permita desarrollar esta actividad.

El artículo 99 del Código de Comercio establece que “*la capacidad de la sociedad se circunscribe al desarrollo de la empresa o actividad prevista en su objeto. Se entenderán incluidos en el objeto social los actos directamente relacionados con el mismo y los que tengan*

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador6522777/6303777

[www.contraloriabga.gov.co](http://www.contraloriabga.gov.co) / [contactenos@contraloriabga.gov.co](mailto:contactenos@contraloriabga.gov.co)

Bucaramanga, Santander / COLOMBIA

como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones, legal o convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad”. Igualmente en la Ley 80 de 1993 en su artículo 6 con relación a la capacidad para contratar dispone: “Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes...” También la Ley 1150 de 2007 en el artículo 5 numeral 1° dispone que “La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación”. Y finalmente el Código Civil en su artículo 1502 numeral 1°) establece que uno de los requisitos para obligarse es que la persona sea “legalmente capaz”

La entidad contratante no realizó una interpretación sistemática de la normatividad, referente a los requisitos esenciales para la celebración de este contrato, como tampoco dio aplicación a los principios que rigen la contratación estatal, e interpretó equivocadamente lo dispuesto en los manuales y guías emitidas por Colombia Compra Eficiente.

En el documento denominado por la entidad contratante como “ESTUDIO DEL SECTOR ECONOMICO “SERVICIO DE TRANSPORTE DE ALIMENTOS PARA LA ATENCIÓN A POBLACIÓN HABITANTE DE CALLE Y PERSONAS EN CONDICION DE CALLE EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID-19” en el numeral 4.1 señala que con relación a la contratación del proceso de transporte de alimentos, se tiene que referente al objeto contractual “...En los últimos años, entre otros, se registran los siguientes procesos a nivel departamental firmados en el marco de urgencia manifiesta...” y enlista los contratos No. 1, 2 y 3 de 2020 suscritos por el Departamento de Santander y cuyo objeto contractual es el suministro diario de complementos alimentarios a escolares beneficiados con el Programa de Alimentación Escolar –PAE-, objeto nada similar al de servicio de transporte de alimentos del que se viene tratando en la presente observación. Y concluye señalando que: “Con respecto al transporte de alimentos, las actividades se encuentran inmersas en los contratos relacionados...”

Conforme a ello la Entidad incurrió en presuntas irregularidades tipificadas en el artículo 410 del Código Penal, contrato sin cumplimiento de requisitos legales “E/

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página <b>13</b> de <b>34</b>	Revisión 1

*servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos...”.*

En sentencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia<sup>1</sup> señaló que “La tramitación, en el sentido estricto, corresponde a la fase precontractual, comprensiva de los pasos que la administración debe seguir desde el inicio del proceso hasta la celebración del contrato. Celebrado significa formalizar el convenio para darle nacimiento a la vida jurídica, a través de las ritualidades legales esenciales...”.

Igualmente, incurso en presuntas conductas disciplinarias contenidas en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1, artículo 48 numeral 31 y 34, toda vez que, la entidad contratante homologó la capacidad de la prestación de servicios de transporte a la capacidad de la prestación del servicio y suministro diario de complemento alimentario (Programa de Alimentación Escolar PAE).

Lo anterior obedece al poco o nulo control sobre el conocimiento e interpretación de las normas vigentes, lo que puede conllevar a que la Administración Municipal derive en unos posibles gastos de su presupuesto en contrario de lo legal.

## **RESPUESTA DEL ENTE AUDITADO**

“(...)

*En relación con la verificación de idoneidad del futuro contratista, se verificó el objeto social contenido en el Certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, en el cual consta la siguiente actividad: “Celebrar toda clase de operaciones y contratos que tengan relación directa con las actividades del objeto principal **distribución de alimentos preparados**” aunada a la actividad “Seguridad alimentaria” los cuales se complementan con las actividades inscritas en el RUP entre ellas, las que clasifican con los siguientes códigos UNSPSC:*

*78 10 18 00 Transporte de carga por carretera*

*78 10 19 00 Transporte de carga intermodal*

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia SP 09 de febrero de 2005 Rad. 21.547; SP del 16 de febrero de 2005, Rad. 15.215; SP 08 DEÑ 8 DENOVIEMBRE DE 2007; Rad. 26.450; SP del 13 de mayo de 2009, Rad. 30.512; SP del 16 de noviembre de 2009, Rad. 25.650; SP del 11 de julio de 2013 Rad. 37.691 Y SP, del 24 de noviembre de 2016 Radicado 46037)

Así mismo, es relevante indicar que en el Registro Único de Proponentes – RUP el cual consolida la información relacionada con la experiencia probable, capacidad jurídica y financiera de la organización proponente, se acredita la ejecución permanente de actividades de transporte.

De otro lado y en atención a la observación del equipo auditor, cabe aclarar que ni los códigos CIU, ni el clasificador de bienes y servicios UNSPSC contienen de manera taxativa la actividad específica denominada “Servicios de transporte de alimentos” tal y como se mostrará a continuación:

## CÓDIGOS CIU

### Imagen No. 4

#### SECCIÓN H TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO

División	Grupo	Clase	Descripción
49			Transporte terrestre; transporte por tuberías
	491		Transporte férreo
		4911	Transporte férreo de pasajeros
		4912	Transporte férreo de carga
	492		Transporte terrestre público automotor
		4921	Transporte de pasajeros
		4922	Transporte mixto
		4923	Transporte de carga por carretera
	493	4930	Transporte por tuberías

### Imagen No. 5

SECCIÓN H TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO				Conclusión	
División	Grupo	Clase	Descripción		
50	501	<b>Transporte acuático</b>			
		Transporte marítimo y de cabotaje			
	502	5011	Transporte de pasajeros marítimo y de cabotaje		
		5012	Transporte de carga marítimo y de cabotaje		
		Transporte fluvial			
		5021	Transporte fluvial de pasajeros		
	5022	Transporte fluvial de carga			
51	511	<b>Transporte aéreo</b>			
		Transporte aéreo de pasajeros			
	512	5111	Transporte aéreo nacional de pasajeros		
		5112	Transporte aéreo internacional de pasajeros		
		Transporte aéreo de carga			
		5121	Transporte aéreo nacional de carga		
	5122	Transporte aéreo internacional de carga			
52	521	<b>Almacenamiento y actividades complementarias al transporte</b>			
		Almacenamiento y depósito			
	522	Actividades de las estaciones, vías y servicios complementarios para el transporte			
		Actividades de estaciones, vías y servicios complementarios para el transporte terrestre			
		Actividades de puertos y servicios complementarios para el transporte acuático			
		Actividades de aeropuertos, servicios de navegación aérea y demás actividades conexas al transporte aéreo			
		Manipulación de carga			
Otras actividades complementarias al transporte					
53	531	<b>Correo y servicios de mensajería</b>			
		Actividades postales nacionales			
	532	Actividades de mensajería			

*Ahora en cuanto a la clasificación de los códigos UNSPSC tenemos que de los servicios tipificados en el segmento solo uno se relaciona con transporte y es el siguiente:*

## Imagen No. 6

### Para servicios:

#### Segmentos 70 al 94: Servicios

- Servicios de contratación agrícola, pesquera, forestal y de fauna
- Servicios de minería, petróleo y gas
- Servicios de edificación, construcción de instalaciones y mantenimiento
- Servicios de producción industrial y manufactura
- Servicios de limpieza, descontaminación y tratamiento de residuos
- Servicios medioambientales
- **Servicios de transporte, almacenaje y correo**
- Servicios de gestión, servicios profesionales de empresa y servicios administrativos
- Servicios basados en ingeniería, investigación y tecnología
- Servicios editoriales, de diseño, de artes gráficas y bellas artes
- Servicios públicos y servicios relacionados con el sector público
- Servicios financieros y de seguros

Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estandar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.000 | 07

- Servicios de salud
- Servicios educativos y de formación
- Servicios de viajes, alimentación, alojamiento y entretenimiento
- Servicios personales y domésticos
- Servicios de defensa nacional, orden público, seguridad y vigilancia
- Servicios políticos y de asuntos cívicos
- Organizaciones y clubes

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 17 de 34	Revisión 1

### Imagen No. 7

Segmentos
[72000000] Servicios de Edificación, Construcción de Instalaciones y Mantenimiento
[73000000] Servicios de Producción Industrial y Manufactura
[76000000] Servicios de Limpieza, Descontaminación y Tratamiento de Residuos
[77000000] Servicios Medioambientales
[78000000] Servicios de Transporte, Almacenaje y Correo
[80000000] Servicios de Gestión, Servicios Profesionales de Empresa y Servicios Administrativos

Del cual se desprenden ocho familias, a saber

Familias
[78100000] Transporte de correo y carga
[78110000] Transporte de pasajeros
[78120000] Manejo y embalaje de material
[78130000] Almacenaje
[78140000] Servicios de transporte
[78180000] Servicios de mantenimiento o reparaciones de transportes
[78102100] Servicios de oleoductos
[78102200] Servicios postales de paqueteo y courier

*Tratándose de contratación pública, la Agencia Nacional para la Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente ha recomendado en sus guías, la incorporación de códigos en el tercer o cuarto nivel, en tanto ayudan a mejorar la calidad de la información, en este punto, el Municipio procedió a verificar a través de cual código se permitía de ejecución de actividades como la requerida en la necesidad expuesta, encontrando que ninguno señala de manera taxativa los servicios de transporte de alimentos, siendo necesario incorporar uno general que diera la amplitud para ejecutar dicha actividad, encontrando el código 78 10 18 00 – Transporte de carga por carretera, pues los demás códigos incorporados son los siguientes:*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página <b>18</b> de <b>34</b>	Revisión 1

### Imagen No. 9

Clases
[78101500] Transporte de carga aérea
[78101600] Transporte de carga por ferrocarril
[78101700] Transporte de carga por mar
<b>[78101800] Transporte de carga por carretera</b>
[78101900] Transporte de carga intermodal
[78102000] Transporte de carga en naves espaciales

*El proponente que tenga inscrito este código podrá ejecutar servicios de transporte de carga por carretera en área local, por carretera a nivel regional y nacional, servicios de transporte de vehiculos, servicios de transporte de carga por carretera a nivel internacional, entre otras, haciendo énfasis en que el concepto “carga” es general, por lo tanto incluye alimentos.*

*Luego, resulta evidente que si la empresa Elaboración de Productos Alimenticios de Colombia – EPROALCO S.A.S con Nit. 900544013-5 tiene inscrita la actividad “transporte de carga” está plenamente capacitado y habilitado legalmente para ejecutar la labor requerida por el Municipio de Bucaramanga.*

(...)

*En cuanto a la observación del equipo auditor, es importante resaltar que la actividad de transporte de alimentos está ligada a la ejecución de otras actividades como lo son el suministro de alimentos y/o productos alimenticios, téngase en cuenta que la actividad principal de las entidades territoriales no es la fabricación de alimentos, por lo tanto, en el normal actuar o desempeño de actividades se realiza la contratación completa que incluye el suministro de alimentos y el transporte de los mismos, **ejemplo claro** de ello, es el suministro de raciones alimentarias como el PAE, al revisar al detalle los requerimientos de las entidades estatales, se encuentra lo siguiente:*

1. *Gobernación del Putumayo (SED-LP-004-2019) cuyo objeto es: “Contrato de suministro de alimentos para la ejecución del proyecto denominado “fortalecimiento a la permanencia escolar, mediante suministro de complemento alimentario, a los estudiantes de establecimientos educativos vigencia 2020 del Departamento del Putumayo”*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página <b>19</b> de <b>34</b>	Revisión 1

Al revisar los pliegos de condiciones definitivos se encuentran los siguientes requerimientos:

### Imagen No. 11

#### 1.1.1. IDENTIFICACIÓN DEL BIEN Y/O SERVICIO HASTA EL TERCER NIVEL DE CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS:

El objeto del Contrato está codificado en los siguientes códigos del clasificador de bienes y servicios UNSPSC:

No.	SEGMENTO	FAMILIA	CLASE	DESCRIPCIÓN
1	50	19	30	BEBIDAS Y COMIDAS INFANTILES
2	78	10	18	TRANSPORTE DE CARGA
3	80	14	17	DISTRIBUCIÓN
4	85	15	16	ASUNTOS NUTRICIONALES
5	90	10	15	ESTABLECIMIENTOS PARA COMER Y BEBER
6	90	10	16	SERVICIOS DE BANQUETES Y CATERING
7	93	13	16	PLANEACIÓN Y PROGRAMA DE POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

### Imagen No. 12

7. Realizar la entrega de los víveres e insumos a los establecimientos educativos, en vehículos que posean la documentación reglamentaria vigente y que cumplan con los requisitos exigidos en la Resolución 2505 de 2004 del Ministerio de Transporte, Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan;

### Imagen No. 13

#### MANEJO HIGIÉNICO SANITARIO:

El transporte, almacenamiento, producción y distribución de alimentos en la ejecución del PAE están enmarcados por los parámetros establecidos en la normatividad sanitaria vigente: Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social y las demás normas que la adiciónen, modifiquen o sustituyan, además de las contempladas en la Resolución 2505 de 2004 del Ministerio de Transporte para el transporte de alimentos perecederos.



Palacio Departamental Mocoa Calle 8 No. 7-40, Código Postal: 860001  
 Computador (57+91) 4288800 Fax: 4285198 Página web: www.contraloriabga.gov.co



*Los requerimientos técnicos señalados en las imágenes precedentes se repiten en los procesos que tienen por objeto el suministro de alimentos o raciones alimentarias bien sea para PAE, adultos mayores u otras poblaciones, denotando que el requerimiento de vehículo y/o transporte que se evalúa, es independiente y no accesorio, por lo tanto, quien oferte servicios en dichos procesos debe acreditar en debida forma la idoneidad en el suministro y distribución de alimentos; circunstancia que da fuerza práctica al estudio del sector elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social. Es indudable que quien acredite la ejecución de un contrato PAE y tenga inscrito en el RUP el código 78 10 18 00 cuenta con la idoneidad técnica y jurídica para la ejecución de actividades relacionadas con el transporte de alimentos.*

*Asimismo, resulta incuestionable el hecho que el Municipio de Bucaramanga adelantó la actividad precontractual correspondiente al análisis de la actividad mercantil relacionada con el transporte de productos, también agotó la etapa de verificación de los documentos aportados por el proponente, al identificar que la empresa “EPROALCO S.A.S” estaba habilitada jurídicamente para la ejecución de actividades relacionadas con el servicio de transporte, destacando que la actividad principal es la ejecución de múltiples actividades en torno al sector de alimentos, alimentos preparados, raciones alimenticias, catering, hecho con el cual acredita la experiencia en la adecuada, eficiente manipulación y traslado de productos alimenticios, aunado a ello se estableció en el RUP que la empresa ha ejecutado la actividad de transporte en un número importante de los contratos incluidos, por lo tanto, es una empresa habilitada para la prestación del servicio requerido por la entidad territorial, que adicionalmente tiene la experiencia en la prestación de servicios de alimentación en todas sus modalidades, hecho que sin duda alguna fortalece los procesos traslado y entrega a alimentos calientes a cargo del municipio, garantizando la implementación de los protocolos adecuados de traslado de alimentos y la entrega a los destinatarios finales.*

*Conforme a lo expuesto, mal haría el Municipio de Bucaramanga delimitarse a la búsqueda de contratos específicos para el transporte en general, pues se puede encontrar que muchas de las empresas dedicadas a este sector, se especializan en el transporte solo de pasajeros o solo de carga sin contar, ni acreditar vehículos con las condiciones adecuadas para el transporte de alimentos, ni mucho menos experiencia en el traslado y/o distribución de alimentos preparados, actividad que exige conocimiento y experticia.*

*De otro lado, resultaría sesgado para el estructurador del estudio del sector, limitar la búsqueda a “contratos de transporte de alimentos” reiterando que*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 21 de 34	Revisión 1

*esta actividad no esta catalogada en los Códigos CIU, ni en la codificación UNSPSC.*

## CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR

En su escrito de defensa, el Municipio de Bucaramanga señala que, en cuanto a la verificación de la idoneidad del contratista, se tuvo en cuenta que en el certificado de existencia de representación consta que el contratista dentro de su objeto contractual está la actividad de *“Celebrar toda clase de operaciones y contratos que tengan relación directa con las actividades del objeto principal **distribución de alimentos preparados**” aunada a la actividad “Seguridad alimentaria”*.

El asunto a resolver es determinar si la empresa contratada por el Municipio de Bucaramanga, tenía la capacidad jurídica para desarrollar el objeto contractual; esto es, para prestar el servicio de transporte de los alimentos para la atención a población habitante de calle y personas en condición de calle en el municipio de Bucaramanga, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus covid-19.

Al respecto es importante precisar que en el objeto social descrito en el certificado de existencia y representación de la empresa EPROALCO S.A.S., no tiene definida para desarrollar como persona jurídica la actividad de transporte.

De las múltiples actividades descritas en el objeto social, entre otras como es la de *“Celebrar toda clase de operaciones y contratos que tengan relación directa con las actividades del objeto principal **distribución de alimentos preparados**” aunada a la actividad “Seguridad alimentaria”* o la del suministro de alimentos preparados, el transporte es una actividad circunscrita al desarrollo de las mismas, es decir, que se entienden incluidos en su objeto social los actos directamente relacionados, que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones legales o convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad.

Es así que para el ejemplo señalado por la entidad auditada, el suministro de raciones alimentarias del Programa de Alimentación Escolar –PAE-, la actividad principal no es el **transporte**, sino el suministro de las raciones alimentarias, bien preparada en sitio o bien como Ración Industrializada, y para el cumplimiento de

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 22 de 34	Revisión 1

las obligaciones contractuales se hace necesario dentro de la operación, realizar el transporte y distribución de los productos alimentarios para cada una de las unidades aplicativas de conformidad con la focalización de los titulares del derecho. Es decir, que el transporte, se convierte en una actividad inherente en el cumplimiento del objeto contractual, pero no se constituye en la actividad social contratada.

Indica en la respuesta que en el *“Registro Único de Proponentes – RUP el cual consolida la información relacionada con la experiencia probable, capacidad jurídica y financiera de la organización proponente, se acredita la ejecución permanente de actividades de transporte”*, argumento que es cierto, pero lo que no es cierto es que la experiencia descrita en los estudios del sector, hayan sido extractados del RUP del contratista, ya que los allí citados son contratos suscritos con el Departamento de Santander que aun NO aparecen allí enlistados; pero sí los innumerables que EPROALCO S.A.S ha suscrito con el Municipio de Bucaramanga como es el caso del Programa de Alimentación Escolar –PAE-.

En los estudios del sector realizados para dicha contratación señala que *“Con respecto al transporte de alimentos, las actividades se encuentran inmersas en los contratos relacionados”* situación que el municipio de Bucaramanga asume sin comprobación porque en el RUP como se dijo anteriormente, no se encuentran aún registrados. En el estudio de la demanda señala que *“En cumplimiento a la GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE SECTOR, se debe identificar la forma como ha sido contratado el servicio en fechas anteriores”*. Situación que no se ajusta a la realidad, teniendo en cuenta que la contratante no hizo reseña alguna frente a los contratos suscritos en años anteriores, sino los suscritos por el contratista con el Departamento de Santander. Aquí se debió identificar la forma como ha sido contratado el servicio en fechas anteriores, teniendo como referente el objeto contractual del proceso en los últimos años, **no obstante**, la entidad refiere contratos con objeto de suministro diario de complementos alimentarios a escolares beneficiados con el programa de alimentación escolar- PAE objeto nada similar al de servicio de transporte de alimentos.

Señala en su respuesta que en los códigos CIU ni en el clasificador de bienes y servicios UNSPSC, se encuentra estipulado de manera taxativa los Servicios de Transporte de Alimentos, situación que es cierta por la constatación que el equipo auditor realizó en la etapa de ejecución de la presente auditoria; como tampoco

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 23 de 34	Revisión 1

existe la actividad de **realizar el transporte o de transportar** en el objeto social que es el reproche que hizo el equipo auditor.

En conclusión, la empresa EPROALCO S.A.S., no puede ofrecer ni contratar los servicios como transportador, ya que su objeto social carece de esa actividad, a pesar de que en el RUP existan los clasificadores UNSPSC 78 10 18 00 transporte de carga por carretera y el 78 10 19 00 Transporte intermodal, como actividad inherente en el cumplimiento de las obligaciones de objetos principales contratados.

Así las cosas, se deja claro, que la actividad de un proponente, si bien puede clasificarse en cualquiera de los segmentos de la clasificación de productos UNSPSC, también lo es que el objeto social del mismo debe permitirle ejecutar el objeto contractual establecido que para el caso en concreto sería en los estudios del sector y en la invitación pública.

Continua señalando el municipio de Bucaramanga que “...*la actividad de transporte de alimentos está ligada a la ejecución de otras actividades como lo son el suministro de alimentos y/o productos alimenticios, téngase en cuenta que la actividad principal de las entidades territoriales no es la fabricación de alimentos, por lo tanto, en el normal actuar o desempeño de actividades se realiza la contratación completa que incluye el suministro de alimentos y el transporte de los mismos, y señala además que como “ejemplo claro de ello, es el suministro de raciones alimentarias como el PAE ...”*

Al respecto es importante insistir en que en los procesos contratados no solamente por la Gobernación del Putumayo ( SED-LP-004-2019) que trae su escrito como ejemplo; sino en los mismos procesos adelantados por el municipio de Bucaramanga, referentes al Suministro de raciones alimentarias a los titulares de derechos, a través del programa de alimentación escolar PAE; la actividad que se satisface dentro de la citada contratación, es el suministro de raciones alimentarias, pero no el **transporte**, y esta actividad si es inherente en el cumplimiento del objeto contratado, situación que no pasa lo mismo en el contrato que aquí se discute.

Finalmente señala que, “...*mal haría el Municipio de Bucaramanga delimitarse a la búsqueda de contratos específicos para el transporte en general, pues se puede encontrar que muchas de las empresas dedicadas a este sector, se especializan en el transporte solo de pasajeros o solo de carga sin contar, ni acreditar vehículos con las*

*condiciones adecuadas para el transporte de alimentos, ni mucho menos experiencia en el traslado y/o distribución de alimentos preparados, actividad que exige conocimiento y experticia”; frente a este argumento, es importante señalar que dentro de los procesos de auditoria que adelantamos, nuestro interés no es otro que se contrate con personas o empresas que cumplan con los requisitos, en toda su generalidad sin restarle importancia a ninguna de las exigencias normativas, como tambien es importante que en la búsqueda del contratista, se seleccione aquella que cumpla con los requisitos de ley y ademas cuente con la experiencia para el cumplimiento del objeto contractual.*

Informa que resultaría sesgado para el estructurador del estudio del sector, limitar la búsqueda a “*contratos de transporte de alimentos*” reiterando que esta actividad no esta catalogada en los Códigos CIIU, ni en la codificación UNSPSC, situacion que es cierta, pero tambien lo es que la entidad no puede realizar una contratación con quien no tiene en su objeto social la actividad principal que se pretende contratar.

El CIIU es la clasificacion de la actividad económica para efectos tributarios, que debe coincidir con el RUT la cual permite saber que actividad economica puede desarrollar una persona natura o juridica y la UNSPSC es la clasificacion de productos y servicios inscritos en el RUP pero que no son equivalentes con el CIIU.

Por lo anteriormente expuesto, se configura un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTO ALCANCE DISCIPLINARIO Y PENAL**, para lo cual deberá suscribirse un Plan de Mejoramiento, con el fin de que se establezcan las acciones correctivas pertinentes.

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

**ALCANCE DEL HALLAZGO:  
PRESUNTO RESPONSABLE:**

**ADMINISTRATIVO**  
Alcaldía de Bucaramanga

**ALCANCE DEL HALLAZGO:  
PRESUNTO RESPONSABLE:**

**DISCIPLINARIO**  
**NATALIA DURAN VALBUENA**  
(Secretaria de Desarrollo Social)

**ALCANCE DEL HALLAZGO:**

**PENAL**

**PRESUNTO RESPONSABLES:**

**JUAN CARLOS CARDENAS REY**  
Alcalde Municipal

**NATALIA DURAN VALBUENA**  
(Secretaria de Desarrollo Social)

**OBSERVACIÓN No. 03. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA. - DEBILIDADES DE CONTROL QUE NO LE PERMITEN ADVERTIR OPORTUNAMENTE EL PROBLEMA.**

En el mismo contrato encontramos que el ACTA DE INSPECCION SANITARIA CON ENFOQUE DE RIESGO PARA VEHICULOS TRANSPORTADORES DE ALIMENTOS del vehículo de PLACAS TTS-378, el cual fue ofertado por el contratista para dar cumplimiento a la necesidad del contratante, su vigencia fue otorgada por un (1) año, desde el 14 de marzo de 2019 hasta el 14 de marzo de 2020. Es decir, que, para la fecha de la contratación del servicio por parte del municipio de Bucaramanga, la empresa contratista no contaba con este requisito de obligatorio cumplimiento para el vehículo ofertado, en los requisitos técnicos.

De conformidad con lo establecido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos "INVIMA" en la Resolución No. 2505 del 6 de septiembre de 2004, "*por medio de la cual se reglamentan las condiciones que deben cumplir los vehículos para transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles*" la entidad dispuso en su página web, un formato de acta, para que las Secretarías de Salud del orden nacional, departamental o municipal otorgaran la viabilidad, a través de la verificación de las condiciones del vehículo, de conformidad con la valorización de cada uno de los ítem ahí contenidos.

La entidad contratante omitió realizar la constatación de las fechas de vigencia del documento y lo aceptó sin requerimiento alguno, pese a tener las falencias ya anotadas. Ahora bien, de los documentos analizados no se encontró que el contratista haya presentado copia de la petición del trámite ante la autoridad

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 26 de 34	Revisión 1

competente, que demostrara la radicación del trámite y la convalidación de la contratante argumentando la aceptación o no en esas condiciones.

Desconoció la existencia de los mecanismos implementados por el Ministerio de Salud y Protección Social respecto a la inocuidad de los alimentos, definida como el conjunto de condiciones y medidas necesarias durante la producción, almacenamiento, distribución y preparación de alimentos para asegurar que una vez ingeridos, no representen un riesgo para la salud.

Hacer caso omiso a exigencias de orden legal, dentro del proceso de contratación estatal, hay presunción de estar incurso en conductas disciplinarias contenidas en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1, artículo 48 numeral 31 y 34.

Mediante ACTA DE INSPECCION OCULAR del día miércoles 03 de junio de 2020, en trabajo de investigación realizado por Equipo Auditor, se pudo constatar entre otras:

1. “Las paredes de la carrocería del vehículo no se encuentran con aislamiento especial que conserve el frío.
2. El habitáculo de carga se encuentra aislado de la cabina de conducción por una lámina.
3. No es un vehículo tipo ISOTERMICO ni hermético.
4. La puerta trasera no se encuentra aislada, se evidencia sin tapa interna.”

Lo anterior obedece al desconocimiento e interpretación errónea de las normas pertinentes a esta clase de servicios, lo que podría generar en un detrimento de las condiciones de salud de los habitantes que consumen los productos transportados en esos vehículos y con posibles causas de intoxicación y erogación de recursos por parte de la Administración.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD AUDITADA

“(…)

*Respecto a la observación, cabe resaltar que la contratación se dio en el marco de la declaratoria Nacional, Departamental y Municipal de Urgencia Manifiesta a causa del Coronavirus – COVID 19, haciendo énfasis en que la pandemia ha ocasionado un sinnúmero de situaciones anormales que han impedido la realización de trámites, protocolos y procedimientos administrativos, situación que es conocida y reglamentada por las diferentes autoridades. Es en el marco de esta difícil situación que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió de la **Resolución No. 0385 del 12 de marzo de 2020** a través del cual declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, esta reglamentación está dirigida a propiciar medidas encaminadas a la prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID -19.*

*Luego, el 28 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y protección social profiere el Decreto 491 de 2020 el cual en su artículo 8 establece lo siguiente:*

**Artículo 8. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias.** Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.

*Para el caso concreto, es incuestionable que la fecha de vencimiento de la licencia de funcionamiento se dio con posterioridad a la expedición de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y en el marco del Decreto Nacional que estableció la medida de aislamiento preventivo obligatorio, la cual tuvo en confinamiento a la mayoría de los ciudadanos colombianos, siendo evidente que, en aplicación estricta de norma expedida por la máxima*

*autoridad de salud pública se prorrogó de manera automática el certificado sanitario, enfatizando en este punto, que la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de salud y protección social no se ha superado.*

Al respecto, es oportuno indicar que el hecho suscitado desde el 12 de marzo de 2020 esto es: la declaratoria de emergencia sanitaria a causa del coronavirus –COVID 19 desató la implementación de protocolos extremos para intentar contener la propagación del virus en nuestro país, téngase en cuenta que el primer caso de contagio fue reportado el 06 de marzo de 2020, hechos que analizados desde la óptica jurídica, constituyen la ocurrencia simultánea de fuerza mayor y caso fortuito, de un lado la fuerza mayor está constituida por un hecho que no se puede evitar y tampoco prever, de otro lado, el caso fortuito se da cuando se presentan sucesos que impiden el cumplimiento de una obligación, un claro ejemplo de ello, es la pandemia que ha afectó la normalidad en la vida de las personas en el mundo entero, en consecuencia, la empresa Eproalco S.A.S. no pudo visualizar con anterioridad al 14 de marzo, ni mucho menos prever que llegada la fecha del vencimiento del certificado sanitario del vehículo de placas TTS-378 no se iba a poder realizar el trámite, pero esta circunstancia se superó con la expedición del Decreto 491 de 2020, a través del cual se planteó la solución y al momento de la contratación ya se encontraba en vigencia, enfatizando que automáticamente prorrogó la vigencia del certificado sanitario hasta un (1) mes más contado a partir de la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección social y ésta a la fecha no ha sido superada.

Por las razones señaladas es claro que, pese a que el Municipio detectó que el certificado sanitario se encontraba vencido, solicitar la renovación en este momento resultaba una actividad imposible, pues además de las citadas normas, nos encontrábamos en periodo de aislamiento preventivo obligatorio, y la prioridad de las autoridades de salud pública era la implementación eficiente y adecuada de los protocolos biosanitarios en el Departamento con el fin de evitar el contagio y la propagación del coronavirus – COVID 19, razones suficientes y fundamentadas que conllevaron a la aplicación de la disposición legal ya señalada.

Téngase en cuenta que la Secretaría de Desarrollo Social no ha desconocido la existencia de mecanismos implementados por el Ministerio de Salud y protección social respecto a la inocuidad de los alimentos, todo lo contrario, al prever en los estudios previos y en el requerimiento de documentos al contratista la inclusión del certificado sanitario vigente, pretendió el cabal

cumplimiento de las normas sanitarias, sin embargo, no puede el Municipio desconocer la grave situación que generó la pandemia, así como las estrictas medidas que se implementaron desde la declaratoria de la emergencia social hasta el 30 de mayo de 2020, es en la contextualización de esta situación que se admite lo preceptuado en el Art. 8 del Decreto 491 de 2020.

Ahora, en cuanto a la siguiente observación,

Mediante ACTA DE INSPECCION OCULAR del día miércoles 03 de junio de 2020, en trabajo de investigación realizado por Equipo Auditor, se pudo constatar entre otras:

1. "Las paredes de la carrocería del vehículo no se encuentran con aislamiento especial que conserve el frío.
2. El habitáculo de carga se encuentra aislado de la cabina de conducción por una lámina.
3. No es un vehículo tipo ISOTERMICO ni hermético.
4. La puerta trasera no se encuentra aislada, se evidencia sin tapa interna."

Lo anterior obedece al desconocimiento e interpretación errónea de las normas pertinentes a esta clase de servicios, lo que podría generar en un detrimento de las condiciones de salud de los habitantes que consumen los productos transportados en esos vehículos y con posibles causas de intoxicación y erogación de recursos por parte de la Administración.

*La Secretaría de Desarrollo Social, estando dentro del término de ampliación para pronunciarse respecto a las observaciones, procedió a solicitar apoyo a la Secretaría de Salud y Ambiente, como autoridad sanitaria competente, para que mediante inspección sanitaria al vehículo de placas TTS-378 se determinara si se encontraba o no habilitado para el transporte de alimentos preparados, diligencia que fue realizada el 02 de julio de 2020 obteniendo como resultado, cumplimiento de condiciones sanitarias al 100% como se evidencia en Acta de Inspección Sanitaria con Enfoque de Riesgo para Vehículos Transportadores de Alimentos, se anexa para su conocimiento y fines pertinentes:*

- *Copia del oficio a través del cual la Doctora NATALIA DURÁN VALBUENA Secretaria de Desarrollo Social Municipal solicitó visita de inspección sanitaria; la cual tuvo como fundamento acta de inspección ocular practicada por la Contraloría Municipal el 03 de junio de 2020 y que fue puesta en conocimiento de la Secretaría en Informe de observaciones dentro de la presente auditoría exprés.*

- *Copia del Acta resultado de la Inspección Sanitaria realizada por la Secretaría de Salud y Ambiente del Municipio de Bucaramanga, el día 2 de julio de 2020.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 30 de 34	Revisión 1

*Conforme a la argumentación esbozada por el Municipio respecto a las tres observaciones, es contundente que la actividad precontractual se desarrolló conforme a la normatividad vigente en materia de contratación pública, los estudios del sector se adecuaron a la necesidad de la entidad y la aplicación eficiente de las guías expedidas por la Agencia Nacional para la Contratación Pública, conllevando a que la celebración del contrato se ajustara a la norma vigente y la ejecución cumpliera a cabalidad con los requerimientos sanitarios exigidos para la inocuidad de los alimentos.*

*En estos términos quedan establecidas las respuestas a las observaciones referidas, por lo que cualquier inquietud o requerimiento adicional estaré atento a resolverla. Es importante aclarar que para facilitar el análisis del presente informe se anexa el digital WORD, como lo solicitó su Despacho.*

## **CONCLUSION DEL EQUIPO AUDITOR**

Inicia su defensa, señalando que a causa del coronavirus -COVID-19-, ha ocasionado situaciones anormales que impiden la realización de trámites, protocolos y procedimientos administrativos, a raíz del aislamiento preventivo por la declaratoria de la emergencia sanitaria, y ecológica decretada por el Gobierno Nacional.

Informa igualmente que a través del Decreto 491 de 2020 en su artículo 8° establece la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias, cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente.

Es cierto lo señalado en su escrito, respecto que el vencimiento del ACTA DE INSPECCION SANITARIA CON ENFOQUE DE RIESGO PARA VEHICULOS TRANSPORTADORES DE ALIMENTOS fue posterior a la expedición de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 como también posterior a la fecha de expedición del Decreto 491 de 2020. Lo que no es cierto, es que todos los permisos, autorizaciones, certificados y licencias se prorroguen automáticamente por lo siguiente:

La norma del artículo 8° señala que *“Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 31 de 34	Revisión 1

*declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla...”*

No se denota en ninguno de los documentos pre-contractuales que el Municipio de Bucaramanga le haya hecho el requerimiento, como tampoco la manifestación del contratista de la imposibilidad de obtenerlo o aportar la radicación de la solicitud ante el ente competente, como si en otras Secretarías como la de Salud y Medio Ambiente dentro del contrato No. 093 de 2020.

*Sustenta esta observación indicando que, “... la empresa Eproalco S.A.S. no pudo visualizar con anterioridad al 14 de marzo, ni mucho menos prever que llegada la fecha del vencimiento del certificado sanitario del vehículo de placas TTS-378 no se iba a poder realizar el trámite, pero esta circunstancia se superó con la expedición del Decreto 491 de 2020..”* sin embargo, en el acta de inspección ocular realizada por el equipo auditor el día 3 de junio de 2020 a las 5:15 de la tarde, el conductor del vehículo de PLACAS ITS-378, en el numeral 7. Señaló que “Presenta Acta de Verificación sanitaria expedida por la secretaria de Salud del Municipio de los Santos el 25 de mayo de 2020.

Posteriormente y dentro de las pruebas presentadas en la contestación de las observaciones, con fecha 1 de julio de 2020 solicitó a la Secretaria de Salud y Ambiente, apoyo para la inspección sanitaria del vehículo, y a través del acta 4247 del 2 de julio de 2020 se expide otra acta de inspección sobre el mismo vehículo.

De importancia resaltar, que esta actividad realizada por la Secretaria de Desarrollo Social, es la que se debió hacer, pero al inicio de la contratación, ya que, para la fecha de la inspección del vehículo, el plazo del contrato había expirado el **08 de junio de 2020.**

Por lo anterior se concluye que el municipio de Bucaramanga, si debió exigirle la presentación del acta de inspección sanitaria actualizada o copia del oficio de radicación de la solicitud. Luego no son de recibo las argumentaciones de la imposibilidad de su presentación, pues además pese a existir dentro del mismo municipio la autoridad para expedir el citado documento, la empresa contratista hizo el trámite de renovación en el municipio de **Los Santos**, que si bien es cierto también tiene competencia, no había impedimento para la radicación de los

citados documentos en este mismo municipio y cumplir con las exigencias contractuales.

Por lo anteriormente expuesto, se configura un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTO ALCANCE DISCIPLINARIO**, para lo cual deberá suscribirse un Plan de Mejoramiento, con el fin de que se establezcan las acciones correctivas pertinentes.

### DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR

**ALCANCE DEL HALLAZGO:**  
**PRESUNTO RESPONSABLE:**

**ADMINISTRATIVO**  
Alcaldía de Bucaramanga

**ALCANCE DEL HALLAZGO:**  
**PRESUNTO RESPONSABLE:**

**DISCIPLINARIO**  
**NATALIA DURAN VALBUENA**  
Secretaria de Desarrollo Social del  
Municipio de Bucaramanga.

### ANEXOS

#### TABLA DE RELACIÓN DE HALLAZGOS

ALCALDIA DE BUCARAMANGA									
CUADRO DE PRESUNTOS HALLAZGOS AUDITORIA EXPRES AX No 032 DE 2020									
Nº	DESCRIPCION	CLASE DE HALLAZGO					Presunto Responsable	Cuantía	Pág.
		A	D	F	P	S			

1	ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL. - CELEBRACION DE CONTRATO SIN EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES.	X	X		X		<p><b>Administrativo:</b> Alcaldía de Bucaramanga</p> <hr/> <p><b>Disciplinario:</b> NATALIA DURAN VALBUENA (Secretaria de Desarrollo Social Municipio de Bucaramanga)</p> <hr/> <p><b>PENAL:</b> NATALIA DURAN VALBUENA (Secretaria de Desarrollo Social Municipio de Bucaramanga) y JUAN CARLOS CARDENAS REY (alcalde de Bucaramanga)</p>	11-25
2	ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA. - DEBILIDADES DE CONTROL QUE NO LE PERMITEN ADVERTIR OPORTUNAMENTE EL PROBLEMA	X	X				<p><b>Administrativo:</b> Alcaldía de Bucaramanga</p> <hr/> <p><b>Disciplinario:</b> NATALIA DURAN VALBUENA (Secretaria de Desarrollo Social Municipio de Bucaramanga)</p>	25-32
<b>TOTAL HALLAZGOS</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>		



**AZUCENA CACERES ARDILA**  
Auditor Fiscal (Líder)



**GERMAN AMADO PEREZ**  
Auditor Fiscal



**CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLAREZ**  
Profesional de Apoyo



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