

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 1 de 32	Revisión 1

AUDITORÍA EXPRÉS ALCALDÍA DE BUCARAMANGA (VIGENCIA 2020)

INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS No. 076-2020

**ALCALDÍA DE BUCARAMANGA
JUAN CARLOS CARDENAS REY
ALCALDE**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
DICIEMBRE 18 DE 2020**

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 2 de 32	Revisión 1

AUDITORÍA EXPRÉS ALCALDÍA DE BUCARAMANGA (VIGENCIA 2020)

**ALCALDÍA DE BUCARAMANGA
JUAN CARLOS CARDENAS REY
ALCALDE**

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

FERLEY GUILLERMO GONZALES O.

**LEIDY TATIANA RENGIFO L.
LIZETH DAYANA SALAZAR CH.
LINA MARIA ALBARRACIN U.**

**Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y
Ambiental
Profesional Universitario (Líder)
Auditor Fiscal
Profesional de Apoyo**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
DICIEMBRE 18 DE 2020**

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 3 de 32	Revisión 1

IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA EXPRÉS No. 076-2020

ENTE AUDITADO: ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

MOTIVO DE LA AUDITORIA EXPRÉS: De oficio el señor Contralor de Bucaramanga remite SIA ATC No. **282020000294** por medio del cual este Ente de Control dispuso iniciar Auditoría Exprés con ocasión de la publicación en Twitter llevada a cabo por el Señor @manolete en el cual menciona: *"...Si ya desde el año pasado se habia registrado una "marca ciudad" para que crear otra? Daño fiscal?Cuanto costò la pasada? cuanto costò esta? Quienes son sus creadores y cuanto cobraron? Dereho de petición..."*

Así como también bajo la Queja SIA-ATC No. **282020000295** en relación a otro mensaje de Twitter del Concejal @CarlosParrraBUC del mismo día y con el mismo objeto que se transcribe de la siguiente manera: *"...Hace menos de un año registramos esta marca ciudad. En su proceso se gastaron más de 1.300 millones. Ahora se decidió cambiarla por otra, ¿por qué? ¿Que determinó que era obsoleta? @AlcaldiaBGA el patrimonio público es de mucho cuidado, hoy requerimos esas explicaciones..."*

De igual manera fue incorporada a la presente Auditoría Exprés la Queja Ciudadana remitida por competencia por parte de la Auditoría General de Republica (012020000777), identificada con el código: **SIA ATC No. 282020000305** en la cual se denuncia: *"...SEÑORES CONTRALORIA DE BUCARAMANGA, LA ALCALDIA DE BUCARAMANGA VIOLA PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y CONTRATA DE MANERA INEFICAZ E INECIENTE NUEVAMENTE OOOOTRA MARCA CIUDADCADA AÑO UNA MARCA...CADA AÑO UN CONTRATO DE MARCA...INEFICIENCIA DE INVERSION DE RECURSOS DAÑO FISCA...CONTRATACION INJUSTIFICADA..."*

INTEGRANTES DEL EQUIPO AUDITOR: LEIDY TATIANA RENGIFO L. (Profesional Universitaria - Líder), LIZETH DAYANA SALAZAR CH (Auditor Fiscal) y LINA MARIA ALBARRACIN ULLOA (Profesional de Apoyo).

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 4 de 32	Revisión 1

OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA EXPRÉS:

Efectuar control Fiscal a la Alcaldía de Bucaramanga en base a las quejas vía twitter donde se expresa: *Si ya desde el año pasado se habia registrado una "marca ciudad" para que crear otra? Daño fiscal?Cuanto costò la pasada? cuanto costò esta? Quienes son sus creadores y cuanto cobraron? Derecho de petición, y el segundo twitter donde expresan Hace menos de un año registramos esta marca ciudad. En su proceso se gastaron más de 1.300 millones. Ahora se decidió cambiarla por otra, ¿por qué? ¿Que determinó que era obsoleta? @AlcaldiaBGA el patrimonio público es de mucho cuidado, hoy requerimos esas explicaciones.*

ALCANCE DE LA AUDITORÍA EXPRÉS:

Efectuar revisión del contrato que dio origen a la nueva marca de ciudad, si existe daño fiscal, cuanto costo la pasada y la actual, motivos de su creación, si se ajustan a los Principios de la Eficacia, la Eficiencia, la Economía, la Equidad, el Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de la valoración de los costos ambientales, acorde a los fines esenciales del Estado.

HECHOS

De Oficio el señor Contralor de Bucaramanga remite SIA ATC No. **282020000294** y **282020000295** por lo cual se dispuso iniciar Auditoría Exprés con ocasión de la publicaciones mencionadas anteriormente por los usuarios de twitter: @manolete y @CarlosParrraBUC, así como también por Queja Ciudadana remitida por competencia por parte de la Auditoría General de Republica (012020000777), identificada con el código: SIA ATC No. **282020000305** referente a la creación de la nueva marca ciudad BGA City ON por parte de la Alcaldía de Bucaramanga y el posible detrimento patrimonial que pudiese existir.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 5 de 32	Revisión 1

ACTUACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

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

- El 17 de Noviembre se solicita al Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga IMCT la relación de los contratos suscritos a la fecha con relación al estudio, creación, puesta marcha y posicionamiento de la marca BGA TE ACTIVA.
- EL 18 de Noviembre se solicita a la Alcaldía de Bucaramanga los documentos que soportan la creación de la marca BGA City On, relación de los encargados y/o responsables de la creación, puesta en marcha y posicionamiento de la nueva marca ciudad y la información de los contratos suscritos a la fecha por parte de la Administración Central que guardan relación con la creación de la nueva marca ciudad.
- El 25 de Noviembre se solicita al Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga IMCT el manual de la marca BGA TE ACTIVA.
- El 25 de Noviembre se solicita a la Alcaldía de Bucaramanga los expedientes contractuales de los contratos 388, 396, 914, 915 y 1092 de 2020 los cuales fueron relacionados en como respuesta de la solicitud elevada el 18 de noviembre de los corrientes en cuanto a los encargados / responsables de la creación, puesta en marcha y posicionamiento de la nueva marca ciudad.
- El 27 de Noviembre se practica entrevista a la Dra. Jassibe Gandur Ovalle del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga IMCT referente a la marca ciudad BGA TE ACTIVA.
- El 27 de Noviembre se practica entrevista a la Dra. Nury Adriana Muñoz Blanco, Jefe de la Oficina de presan y comunicaciones de la Alcaldía de Bucaramanga referente a la marca ciudad BGA City On.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 6 de 32	Revisión 1

- El 2 de Diciembre se practica entrevista al Dr. Cesar Augusto Castellanos con relación a los contratos 388, 396, 914, 915 y 1092 de 2020

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 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

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 7 de 32	Revisión 1

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

MUESTRA AUDITADA

Los procesos contractuales que fueron objeto de la presente auditoría se relacionan a continuación:

No. Contrato	Nombre contratista	Valor Contrato Incluidas Adiciones
388 / 2020	Diego Fernando Gallardo Téllez	\$ 40.500.000
396 / 2020	Johan Leonardo Suárez Urriago	\$ 40.500.000
914 / 2020	Herling Daniela Luna Rincón	\$ 15.166.667
915 / 2020	Paola José Rojas Jaimes	\$ 15.166.667
1092 / 2020	Carlos Julián Amorocho Becerra	\$ 13.600.000

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 8 de 32	Revisión 1

CONSIDERACIONES DEL EQUIPO AUDITOR

La Contraloría Municipal de Bucaramanga con base en las facultades conferidas en el Decreto 403 de 2020, es competente para vigilar la Gestión Fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación y para el caso en particular recursos de orden Municipal., llevó a cabo Auditoría Exprés No. 076 -2020, con ocasión de las denuncias (3) conocidas a través de redes sociales (Twitter) y la remitida por competencia por parte de la Auditoría General de la Republica en las que se indica: ***“...Si ya desde el año pasado se había registrado una "marca ciudad" para que crear otra? Daño fiscal? Cuánto costó la pasada? cuánto costó esta? Quienes son sus creadores y cuánto cobraron? Derecho de petición..,”*** así como también, ***“...Hace menos de un año registramos esta marca ciudad. En su proceso se gastaron más de 1.300 millones. Ahora se decidió cambiarla por otra, ¿por qué? ¿Que determinó que era obsoleta? @AlcaldiaBGA el patrimonio público es de mucho cuidado, hoy requerimos esas explicaciones...”*** y por ultimo ***“...SEÑORES CONTRALORIA DE BUCARAMANGA, LA ALCALDIA DE BUCARAMANGA VIOLA PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y CONTRATA DE MANERA INEFICAZ E INECIENTE NUEVAMENTE OOOOTRA MARCA CIUDADCADA AÑO UNA MARCA...CADA AÑO UN CONTRATO DE MARCA...INEFICIENCIA DE INVERSION DE RECURSOS DAÑO FISCA...CONTRATACION INJUSTIFICADA...”***.

De acuerdo con las denuncias en comento, se sometieron al juicio de valor pertinente, tanto las explicaciones, argumentos y/o consideraciones esbozadas en las entrevistas rendidas por el Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga IMCT y la Administración Central allegadas por idéntico ente territorial, determinando que:

- 1) La marca de BGA TE ACTIVA, fue creada, diseñada, socializada y posicionada por el Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga IMCT y cuenta con un manual de marca en el cual se da un amplio panorama de todo lo que hace referencia al logo de marca ciudad, color, tamaño, definición, tipografía y la aplicación que se daría de la

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 9 de 32	Revisión 1

misma, los sectores estratégicos de la ciudad a los cuales está dirigida principalmente son: salud, educación y turismo.

- 2) La marca ciudad propuesta por el IMCT va dirigida a tres grupos principalmente:

“LOCALES (OBJETIVO APROPIACIÓN): El principal objetivo para este grupo focal es reinventar la percepción y el concepto de una ciudad pequeña regional. Se necesita convertir a cada ciudadano en un promotor de la marca y de la ciudad, partiendo del amor propio por la región y el conocimiento de la historia, lugares turísticos, actividades diurnas y nocturnas, etc.

NO LOCALES (OBJETIVO: CONFIANZA): Mostrar a Bucaramanga como una de las principales ciudades no solo de Colombia sino también de Latinoamérica. La marca espera posicionarse y asociarse con grandes urbes latinoamericanas aprovechando los factores diferenciadores que permitan venderla como una urbe moderna y emprendedora.

SOCIOS ESTRATÉGICOS (OBJETIVO: PROMOTOR): Se buscaba que los diferentes sectores económicos y productivos de la ciudad, el área metropolitana y la región sean aliados estratégicos para difundir, de manera unificada, la misma idea de ciudad: UNA SOLA BGA TE ACTIVA, creando círculos de experiencias. Que donde haya presencia del logo BGA TE ACTIVA se genere confianza y respaldo. Queremos que BGA TE ACTIVA sea una marca sinónimo de calidad y garantía”.

- 3) Esta marca ciudad, fue objeto de un estudio minucioso por parte de la oficina de relaciones internacionales junto con la Subdirección del Turismo del IMCT, en la cual se realizaron diferentes entrevistas a los empresarios y agremiaciones lo cual les permitió fortalecer los atributos que permitirían posicionar la marca ciudad a nivel nacional e internacional, teniendo como base estudios realizados por ADEL y la CAMARA DE COMERCIO.
- 4) La marca ciudad BGA TE ACTIVA se encuentra registrada ante la superintendencia de industria y comercio mediante resolución No. 46646

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 10 de 32	Revisión 1

del 17 de septiembre de 2019, gestión que fue adelantada por la secretaria jurídica de la Alcaldía de Bucaramanga, la cual no implicó inversión de recursos económicos.

- 5) El IMCT informó que la inversión realizada para la creación, posicionamiento y difusión de la marca BGA TE ACTIVA, fue de \$1.371.187.649 por un periodo comprendido desde el año 2018 al primer semestre del 2020.
- 6) En torno a la meta “Mantener 1 estrategia de reconocimiento y difusión turística” del Programa “Observar y Ser Observado Fomento al Turismo” inmersa en el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos” se desarrollaron los proyectos en inversiones de marca ciudad.
- 7) Desde la Subdirección de Turismo del IMCT se trabajó en las siguientes acciones: *“Creación de material audiovisual destacando los atributos de la región el de fin de poder posicionarnos a nivel nacional e internacional, promoción de la marca en las aerolíneas Copa y Avianca en todos sus vuelos comerciales nacionales e internacionales, instalación de mupis en los principales parques y sitios de atracción cultural y turística de la ciudad, alianzas con Caracol Radio (W Radio) Colombia moda 2019 Guerrero Guane en su segunda versión Expoaladi 2019 Amplia estrategia digital”.*
- 8) Como resultado de las acciones realizadas se alcanzaron los siguientes logros: *“+ 14 millones de personas alcanzadas, + 820 mil interacciones, + 36 mil usuarios aterrizados en nuestra página web, + 35 mil seguidores totales en nuestras redes sociales, 3.143 visitas semanales en Instagram, 8.3181 seguidores en Instagram, 3.901 vistas al mes en Facebook 27.256 “Me gusta” de la página 52.558 visitas a la página Web 30.296 usuarios de la página Web Reconocimiento 3 lugar (mejor apuesta turismo por ciudad) Registro de marca”*
- 9) “BGA TE ACTIVA” fue administrada por el Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga, y enfocada exclusivamente a tres líneas estratégicas como salud, educación y turismo, líneas que constituyen la

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 11 de 32	Revisión 1

misión del “IMCT”, las cuales iban dirigidas a las personas que podrían ser potenciales visitantes y/o turistas de las diferentes atracciones de la ciudad y su área metropolitana, mostrando la ciudad como epicentro turístico de Santander. Además, en auditorias anteriores, los contratos concebidos para el posicionamiento de la marca BGA TE ACTIVA, fueron objeto de revisión sin que se endilgara reproche al IMCT, y en el entendido del impacto positivo que aquel programa arrojó.

- 10) De acuerdo a la respuesta entregada en entrevista por parte de la Jefe de la Oficina de Prensa y Comunicaciones de la Alcaldía Municipal de Bucaramanga donde informó que la marca de ciudad "BGA TE ACTIVA", no ha sido abolida por el nuevo gobierno municipal, solo se transformó a una visión más acorde con los planes de desarrollo urbano y las necesidades actuales, teniendo en cuenta la problemática social que sobrevino con ocasión de la crisis sanitaria más conocida como COVID-19, y apuntándole a la cooperación internacional.
- 11) Tanto en el manual de marca, como en la entrevista enunciada atrás, “BGA TE ACTIVA” ahora es “BGA CITY ON”, y al decir de la entrevistada, los conceptos que han definido la marca ciudad estarán intactos en la renovada identidad. Agrega esta, que la interpretación nuestro insight “TE ACTIVA” estará presente en la preposición y adjetivo “ON”, denotando y proyectando de manera directa el manifiesto de ciudad que no se detiene en el tiempo, y que brinda una oferta de desarrollo socio-económico vibrante y en ascenso. Además, indicó la Jefe de prensa, que se incluyeron nuevos atributos que complementan y refuerzan la marca que son: la cultura “Smart City” y la apertura del espectro de comunicación en negocios y posibles acuerdos internacionales.
- 12) La Alcaldía de Bucaramanga, en la transición realizada con la nueva marca ciudad, cuenta con su propio manual de marca, y no solo va aumentar el turismo de la Ciudad, sino además se propone acrecentar la competitividad con la potencialización de los siguientes sectores o programas: (turismo, educación, salud, reactivación económica post-pandemia, internacionalización, Bucaramanga sostenible, y 24/7). Ello encaminado a objetivos como: (proyección de 400 zonas wifi, alumbrado público

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 12 de 32	Revisión 1

inteligente, semaforización inteligente, observatorio digital municipal, aulas steam, medio ambiente sostenible, energías renovables, y paneles solares en infraestructura pública.

- 13) Se incluyó en el manual “**BGA City On**” la Ley 2062 del 28 de octubre de 2020, por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el Departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación, cuya norma tiene por objeto que la Nación se asocie a la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, que tuvo lugar el 22 de diciembre de 1622, y que se rinda un homenaje público a la "Ciudad Bonita de Colombia" por medio de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural, social y ambiental, como contribución a sus habitantes y a su valioso legado para el fortalecimiento económico y democrático del Estado colombiano.
- 14) La marca ciudad BGA City On no cuenta aún con registro de marca puesto que según como fue informado en entrevista: *“aún se encuentra en etapa de estructuración, inmersión en el mercado”*.
- 15) Las Redes Sociales creadas para la marca BGA TE ACTIVA serán usadas para el posicionamiento no solo de BGA City On sino de la ciudad de Bucaramanga, el cual ya contempla un plan de posicionamiento en redes sociales.
- 16) Frente a recursos invertidos en la nueva marca ciudad, se tiene que a la fecha no se ha invertido monto alguno, encontrando adicionalmente que esta línea estratégica de marca ciudad fue concebida en el Plan de Desarrollo denominado “BUCARAMANGA CIUDAD DE OPORTUNIDADES 2020 – 2023” de conformidad con el Acuerdo Municipal No. 013 de 2020 del Concejo Municipal de Bucaramanga, resaltando que en dicho plan se consignó en la línea estratégica 2.3 que hace alusión a una Bucaramanga productiva y competitiva, empresas innovadoras, y se proyectó una inversión de DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.00.000) para los años siguientes.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 13 de 32	Revisión 1

17) Por los puntos anteriormente expuestos, no se vislumbran riesgos que puedan comprometer los recursos de la municipalidad, como tampoco se avizora una gestión antieconómica del ente auditado, que como se dijo, ponga en peligro el patrimonio o se contravengan normas que puedan conllevar a reproches de índole fiscal, disciplinaria, penal.

18) La marca ciudad BGA City ON fue desarrollada por el Equipo de la Oficina de Comunicaciones y Prensa de la Alcaldía de Bucaramanga los cuales mediante entrevista fueron relacionados y ostentan cargos de contratistas:

No. Contrato	Nombre contratista	Valor Contrato Incluidas Adiciones
388 / 2020	Diego Fernando Gallardo Téllez	\$ 40.500.000
396 / 2020	Johan Leonardo Suárez Urriago	\$ 40.500.000
914 / 2020	Herling Daniela Luna Rincón	\$ 15.166.667
915 / 2020	Paola José Rojas Jaimes	\$ 15.166.667
1092 / 2020	Carlos Julián Amorocho Becerra	\$ 13.600.000

Este Ente de Control procedió a revisar los expedientes contractuales de los funcionarios relacionados anteriormente con el fin de verificar la legalidad en cada una de las etapas contractuales surtidas a la fecha evidenciándose:

HALLAZGO No. 1. – ADMINISTRATIVO - IRREGULARIDADES EN LA ASIGNACIÓN DE HONORARIOS. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUSCRITOS POR LA ALCALDIA DE BUCARAMANGA. (OBSERVACIÓN No. 01)

Revisados los contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión Nos: 388, 396, 914, 915 y 1092 de 2020, suscritos por la Alcaldía de Bucaramanga, el Equipo Auditor evidenció las siguientes irregularidades:

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 14 de 32	Revisión 1

Los contratistas **DIEGO FERNANDO GALARDO TELLEZ** (Contrato 388 de 2020), y **JOHAN LEONARDO SUAREZ URRIAGO** (Contrato 396 de 2020), tan solo ostentan títulos de bachilleres, quienes devengan mensualmente honorarios por el orden de **CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M. CTE (\$4.500.000.00)**, en cambio la profesional en Comunicación Social **HERLING DANIELA LUNA RINCON** (Contrato 914 de 2020), y **PAOLA JOSE ROJAS**(contrato915 de 2020), profesional en artes audiovisuales, e igualmente contratistas, sus honorarios mensuales ascienden a la suma de **TRES MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M. CTE (\$ 3.500.000.00)**, circunstancia que a criterio del Equipo Auditor transgrede el principio de transparencia como quiera que corresponde a la entidad establecer las tablas de honorarios para los contratos de prestación de servicios que suscriba, los cuales a su vez señalan los títulos profesionales requeridos, de educación avanzada y sus respectivas equivalencias; así como la experiencia requerida, siendo responsabilidad de los jefes de cada una de las áreas o dependencias señalar las razones objetivas que justifican la estimación de los honorarios con base en la necesidad y criterios académicos y de experiencia.

La tabla de honorarios no cuenta con reglamentación legal específica, sin embargo es de señalar que la misma se implementa al interior de las entidades con el fin de adoptar buenas prácticas contractuales, con el propósito de cumplir con los fines del Estado, los principios de la contratación pública, los objetivos misionales y funcionales de las diferentes entidades estatales. Para efectos de establecer la tabla de honorarios las Entidades tienen en cuenta diferentes variables, tales como el incremento del salario mínimo legal mensual vigente; los precios de mercado para el caso de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión que celebran las entidades públicas, el Índice de Precios al Consumidor, las políticas de los gobiernos, y el presupuesto asignado a la Entidad según fuere el caso.

El perfil del contratista se determina de acuerdo con las competencias y las responsabilidades inherentes al objeto contractual a desarrollar, criterios que se tendrán en cuenta al fijar los requisitos específicos de estudios y de experiencia del contratista, así como la tasación de los honorarios correspondientes.

En trabajo de campo, el Equipo Auditor realizó un ejercicio comparativo de los siguientes contratos suscritos por la Alcaldía de Bucaramanga con ocasión de los

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 15 de 32	Revisión 1

objetos contractuales de elaboración, implementación, producción de la marca ciudad, como se avizora a continuación:

CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS Y/O APOYO A LA GESTIÓN ADJUDICADOS SIN TABLA DE HONORARIOS

No. Contrato	Contratista	Valor total del contrato	Valor mensual del contrato	Plazo del contrato	Objeto del Contrato	Profesión del contratista
388 de 2020	DIEGO FERNANDO GALARDO TELLEZ	\$40.500.000	\$4.500.000	Nueve (9) meses	Prestar servicios de apoyo a la gestión para el acompañamiento y orientación en el desarrollo de contenidos y productos estratégicos, editoriales y audiovisuales para la implementación de campañas y/o productos especiales que requiera el municipio de Bucaramanga.	Bachiller
396 de 2020	JOHAN LEONARDO SUAREZ URRIAGO	\$40.500.000	\$4.500.000	Nueve (9) meses	Prestar servicios de apoyo en el desarrollo creativo y conceptual para la implementación de un plan estratégico de comunicaciones, así como campañas institucionales internas y externas para fortalecer la difusión de políticas, programas y proyectos que lidera el municipio y que corresponde atender al área de prensa y comunicaciones de la alcaldía de Bucaramanga.	Bachiller
914 de 2020	HERLING DANIELA LUNA RINCON	\$15.166.667	\$3.500.000	Cuatro (4) meses y diez (10) días	Prestar servicios profesionales como comunicador social periodista, para el apoyo en publicación de contenidos en redes sociales de proyectos estratégicos, entre ellos marca ciudad, y suministro de contenidos que requiera el área de prensa y comunicaciones del municipio de Bucaramanga.	Comunicadora social
915 de 2020	PAOLA JOSE ROJAS JAIMES	\$15.166.667	\$3.500.000	Cuatro (4) meses y diez (10) días	Prestar servicios profesionales como productor de campo en la preproducción, producción y postproducción audiovisual que requiera el desarrollo de estrategias que difundan, posicionen y fortalezcan los proyectos estratégicos, entre ellos marca ciudad, del municipio de Bucaramanga.	Profesional-maestra en artes audiovisuales
1092 de 2020	CARLOS JULIAN AMOROCHO BECERRA	\$13.600.000	\$4.500.000	Tres meses (3) y doce (12) días	Prestar servicios profesionales como comunicador social periodista en la generación y edición de contenido escrito, que aporte a la difusión de proyectos estratégicos, entre ellos marca ciudad, así como eventos, actividades y campañas de la administración municipal con el propósito de mantener informados a los ciudadanos sobre las iniciativas que lidera el municipio de Bucaramanga.	Comunicador social-periodista

Fuente: Carpetas Contractuales

Visto el cuadro anterior, tenemos que la entidad adolece de una herramienta como una tabla de honorarios tendiente a la adopción de buenas prácticas contractuales, con el propósito de cumplir como antes se indicó, con los fines del Estado, los principios de la contratación pública, los objetivos misionales y funcionales de las diferentes dependencias del ente territorial como quiera que no cuenta con criterios de transparencia establecidos en el otorgamiento de

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 16 de 32	Revisión 1

honorarios de los contratos de prestación de servicios, y se indica que no necesariamente debe existir una norma que imponga la confección de unos criterios para la fijación de una tabla de honorarios, pero resulta necesaria como herramienta del sistema de Gestión de Calidad para buscar la coherencia y adecuación a los costos de los servicios requeridos, teniendo en cuenta la formación académica, grados o niveles de experiencia para cada caso en concreto, de manera que resulte coherente con la necesidad en el respectivo estudio previo.

Es importante precisar, que el principio de transparencia tiene vigencia en todo ámbito donde se desarrollen procesos contractuales y su naturaleza se dirige a fortalecer la objetividad que debe asistir a la contratación; se determinó que los contratos de prestación de servicios son celebrados en el marco de la ejecución del Plan de Desarrollo de Bucaramanga, para actividades administrativas y su escogencia debe ser basada en principios de objetiva selección en la cual se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva, dando vigencia a solo factores de calificación equitativa.

Ahora bien, este Ente de Control se permite informar al Secretario Administrativo (Dr. **CESAR CASTELLANOS**), con ocasión de la entrevista practicada a dicho funcionario, referente a la premisa invocada de la tabla de honorarios, contrario sensu, la Contraloría de Bucaramanga, si cuenta con una tabla de honorarios para determinar la asignación de recursos de los contratistas convenidos, con base en la necesidad de la entidad y criterios académicos y de experiencia.

Así mismo, se permite aclararle esta Contraloría al Dr. **CASTELLANOS**, que la calificación obtenida por el ente territorial del 100% en cuanto al cumplimiento de la meta del plan de mejoramiento, fue respecto de los contratos suscritos en la vigencia 2019, y el nuevo cuestionamiento realizado por el Equipo Auditor corresponde a la anualidad 2020, y específicamente frente a la vinculación de los profesionales o personal de apoyo a la gestión. Aunado a lo anterior, en la Auditoría Exprés No. 008-2019, en el plan de mejoramiento suscrito por ese ente territorial y aceptado por la Contraloría, en la acción correctiva se estableció tener en cuenta la formación académica, esto es, los estudios realizados para estimar los honorarios de manera equitativa en los contratos suscritos de prestación de

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 17 de 32	Revisión 1

servicios, y que en la respuesta de la referida entrevista por parte del Doctor **CESAR CASTELLANOS**, omite precisar este significativo compromiso formativo, tal como se ilustra a continuación:

Descripción Hallazgo	Acción Correctiva	Objetivo	Descripción De Las Metas	Unidad De Medida De Las Metas	Dimensión De La Meta	Avance de la Meta
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES No 008-2019	9. AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES No 008-2019 HALLAZGO: Administrativo y Disciplinario Observación 9: Irregularidades asignación de honorarios contrato de prestación de servicios No. 537 -2018.	Secretaría Administrativa Asignación de honorarios teniendo en cuenta la idoneidad (educación) y experiencia laboral del contratista para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. en razón a que los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo. se entienden intuitu persona conforme a	Estimar honorarios teniendo en cuenta la idoneidad. educación y experiencia laboral logrando equidad en el pago de los mismos	Celebrar los contratos de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. aplicando la acción correctiva.	Contratos de prestación de Servicios celebrados	Se realizó la asignación de manera equitativa teniendo en cuenta la idoneidad en cuanto a educación y a experiencias. el soporte que permite evidenciar está acción esta en cada contratación. La Secretaría Administrativa realiza un informe que permita tener una muestra por cada contrato seleccionado. permitiendo verificar la

Fuente: Plan de mejoramiento Auditoría Expres No. 008-2019

En este orden de ideas, el pretermitir no contar con una tabla de honorarios donde se identifiquen los valores a cancelar de conformidad con la formación académica, y experiencia del postulado, no permiten a la entidad mantener unos criterios de transparencia en la asignación de los contratos de prestación de servicios, evidenciando una carencia de efectividad en la destinación de los recursos. Por los hechos expuestos se evidencia violación a la normatividad vigente, ley 80 de

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 18 de 32	Revisión 1

1993, artículo 29 y decreto reglamentario 1510 de 2013, y la Constitución política de Colombia artículo 209

RESPUESTA ENTIDAD

*“En lo que respecta a la **“OBSERVACIÓN No. 01 – IRREGULARIDAD EN LA OBSERVACION DE HONORARIOS, CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS SUSCRITOS POR LA ALCALDIA DE BUCARAMANGA”**, en el que concluyó¹ el Equipo Auditor delegado por la Contraloría Municipal de Bucaramanga bajo un criterio personal, es importante resaltar y poner en contexto legal lo que en materia de Contratación Estatal se encuentra legalmente reglamentado, vigente y jurisprudencialmente unificado en lo que respecta al uso de la modalidad de contratación destacada en el literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, lo siguiente;*

1. Noción y Contenido del Contrato de Prestación de Servicios;

El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, dispone de manera taxativa, lo siguiente;

“ART. 32. De los contratos estatales:

Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

3. Contrato de Prestación de Servicios.

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades **no puedan realizarse con personal de planta** o requieran conocimientos especializados.*

¹ “...En este orden de ideas, el pretermitir no contar con una tabla de honorarios donde se identifiquen los valores a cancelar de conformidad con la formación académica, y experiencia del postulado, no permiten a la Entidad mantener unos criterios de transparencia en la asignación de los contratos de prestación de servicios, evidenciando una carencia de efectividad en la destinación de los recursos. Por los hechos expuestos se evidencia violación a la normatividad vigente, ley 80 de 1993, artículo 29 y decreto reglamentario 1510 de 2013 y la Constitución Política de Colombia artículo 209

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777

www.contraloriabga.gov.co/ contactenos@contraloriabga.gov.co

Bucaramanga, Santander / COLOMBIA

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 19 de 32	Revisión 1

En ningún caso estos contratos **generan relación laboral ni prestaciones sociales** y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”

Bajo la interpretación objetiva del derecho, el contrato de prestación de servicios se celebra para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la Entidad, sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, y en ningún caso generan relación laboral ni prestaciones sociales, y se celebran por un término estrictamente indispensable.

Ahora bien, partiendo de la anterior premisa y con el fin de conjurar el nexo causal respecto de las evidencias concluidas por el grupo auditor bajo criterios de “supuestos” en la revisión de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión referenciados en sus observaciones entre la aplicación normativa y lo debidamente utilizado por la Entidad en los requisitos habilitantes conforme el principio de legalidad, es importante destacar con el fin de evitar vacíos en la interpretación de la utilización de las modalidades que dispone el legislador en la adquisición de servicios por la parte del Municipio de Bucaramanga, lo siguiente:

2. De los Requisitos habilitantes.

*El Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional” que compila el Decreto 1510 del 17 de julio de 2013, en su artículo 2.2.1.2.1.4.9 ha indicado que las Entidades Estatales, pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales y jurídicas que estén en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la **idoneidad o experiencia** requerida y relacionada con el área de que se trate; igualmente en este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.*

Destacó igualmente dicha normatividad que, los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales; La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 20 de 32	Revisión 1

*Partiendo del fundamento normativo, el mismo decreto efectuó de manera objetiva que para efectos de viabilizar los requisitos habilitantes, la Entidad debe verificar la **idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate**, ya que los requisitos habilitantes son la aptitud del proponente para participar en un Proceso de Contratación como oferente y están referidos a su capacidad jurídica, financiera, organizacional y su experiencia (según su modalidad) por cuanto el propósito de los requisitos habilitantes es establecer unas condiciones mínimas para los proponentes de tal manera que la Entidad Estatal sólo evalúe las ofertas de aquellos que están en condiciones de cumplir con el objeto del Proceso de Contratación, que para el caso de la ejecución de las prestaciones de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, solamente la idoneidad o la experiencia debe ser verificable y exigido como se resalta en el presente escrito.*

Ahora bien, el Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector de Función Pública” ha exhaltado la definición de la experiencia como aquella obtenida bajo los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio; consecuente, el legislador clasificó la experiencia, en profesional, relacionada, laboral y docente, así;

*“...**EXPERIENCIA PROFESIONAL.** Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo.*

En el caso de las disciplinas académicas o profesiones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social en Salud, la experiencia profesional se computará a partir de la inscripción o registro profesional.

La experiencia adquirida con posterioridad a la terminación de estudios en las modalidades de formación técnica profesional o tecnológica, no se considerará experiencia profesional.

***EXPERIENCIA RELACIONADA.** Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.*

***EXPERIENCIA LABORAL.** Es la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, ocupación, arte u oficio.”*

Definido los 2 requisitos habilitantes que el Decreto 1082 de 2015 – norma vigente a la fecha de la auditoria Exprès No. 076-2020 - dispone para efectos de salvaguardar el principio de legalidad, de planeación y de economía, y conforme la necesidad por parte de la Entidad en buscar los fines

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 21 de 32	Revisión 1

esenciales dentro de las funciones propias e internas cuando el personal es insuficiente y/o inexistente, se ha señalado que es viable recurrir a la contratación directa como modalidad dispuesta y permitida en la Ley 1150 de 2007 para cumplir con los objetivos y misiones de la Entidad, ya que la Corte Constitucional² ha destacado que "...En materia contractual, al ser el contrato un instrumento de gestión para lograr los fines de interés general y de ejecución financiera, la autonomía de las entidades territoriales, para la gestión de sus propios intereses, materializa dos de las potestades que les reconoce el artículo 287 de la Constitución: la de ejercer las competencias que les correspondan y la de administrar los recursos para el cumplimiento de sus funciones.

Continuando con la trazabilidad legal, el artículo 2.2.1.1.6.1 del mismo decreto 1082 de 2015, dispone el deber que tiene la Entidad Pública de realizar un análisis del sector con el único fin de evidenciar factores económicos necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgos para efectos de tener el pleno conocimiento bajo el resultado mismo, de exponer y exigir los requisitos habilitantes en los estudios previos teniendo en cuenta **a)** Los riesgos del proceso de contratación, **b)** el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación, **c)** el análisis del sector económico respectivo, y **d)** el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. Se hace alusión, que para las modalidades de contratación directa bajo las prestaciones de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, dicho análisis no es obligatorio pero el Municipio de Bucaramanga lo ha determinado como necesario para tener como bases las anteriores el cual se encuentra inmerso en los estudios previos.

Así las cosas, para entrar a fondo de la perspectiva comercial, organizacional y técnica, el Municipio de Bucaramanga conforme al artículo 2.2.1.2.1.4.9 del decreto 1082 de 2015 en los contratos No. 388, 396, 914, 915 y 1092 de 2020 efectivamente realizó los análisis que el mismo Decreto 1082 de 2015 guía a la Entidad realizarlo con el fin de determinar los requisitos habilitantes, la aptitud del futuro contratista para efectos de justificar el plazo, obligaciones, valor, idoneidad o experiencia tal y como lo dispone el artículo 2.2.1.1.6.1 del citado decreto.

Para tener mayor claridad de los análisis de cada uno de los contratos referenciados, el Municipio de Bucaramanga ha reflejado una revisión dentro del plan de Adquisiciones de la Entidad para la vigencia 2020 para efectos de verificar el registro del servicio que se pretende contratar, tal y como consta en la certificación expedida por la Secretaría Administrativa y que reposa en todos los contratos que se han celebrado a la fecha.

Igualmente, se ha venido tomado como base que en la Administración Pública, la mayor parte de la contratación del personal se da por la vía de contratación directa por prestación de servicios ya sea

² Sentencia C-119/20

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 22 de 32	Revisión 1

profesional o de apoyo a la gestión, cuya remuneración se establece de acuerdo con los criterios del mercado local, regional y nacional, dependiendo de las actividades a realizar, para lo cual se ha tomado como base las consultas en el Sistema Electrónico de la Contratación Pública – SECOP I – II, cuyas remuneraciones oscilan entre \$ 1.500.000 Pesos M/cte hasta \$ 13.000.000 Pesos M/cte por actas mensuales tanto en prestaciones de servicios profesionales como de apoyo a la gestión, siempre haciendo alusión que dichas cuantías, no sobrepasen de la remuneración mensual del señor Alcalde de Bucaramanga.

Se extrae de todos los análisis efectuados, que la contratación de personas naturales no está sujeta a requisitos particulares de índole y tarifas legales, salvo las propias tales como del ejercicio mismo de la profesión, ocupación u oficio y es diversa en cada Entidad de acuerdo con sus necesidades. La determinación del perfil del posible contratista y de quien lo cumple, está relacionada con el conocimiento previo de las condiciones ya sean del ejercicio a través del tiempo, conocimientos técnicos o profesionales y de experiencia de acuerdo a la necesidad del servicio, con lo cual permite justificar la asignación presupuestal para el futuro contrato.

3. De la Unificación que en materia de prestación de servicios ha efectuado el H. Consejo de Estado y aplicado el Municipio de Bucaramanga.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación con número de expediente 41.719, del 2 de diciembre de 2013, con ponencia del consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa¹, sostuvo frente a los contratos de prestación de servicios, lo siguiente:

“Contrato de prestación de servicios profesionales.

“Su objeto está determinado por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad, tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, con conocimientos especializados siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas consideradas legalmente como profesionales. Se caracteriza por demandar un conocimiento intelectual cualificado: el saber profesional.

“Dentro de su objeto contractual pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación.

“Contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 23 de 32	Revisión 1

“Su objeto contractual participa de las características encaminadas a desarrollar actividades identificables e intangibles. Hay lugar a su celebración en aquellos casos en donde las necesidades de la Administración no demanden la presencia de personal profesional. “Aunque también se caracteriza por el desempeño de actividad intelectual, ésta se enmarca dentro de un saber propiamente técnico; igualmente involucra actividades en donde prima el esfuerzo físico o mecánico, en donde no se requiere de personal profesional (...)”.

En este sentido, el Municipio de Bucaramanga, si bien siempre hace referencia al marco general aplicable vigente a la suscripción de todos y cada uno de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión que ha suscrito en la presente vigencia, es posible concluir, de manera inicial, que las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, no establecen límites en cuanto al valor de los contratos e indican que estos se pueden suscribir mediante la modalidad de contratación directa, y que para efectos de fijar los honorarios mediante actas parciales mensualizadas y por fracciones, acude a las disposiciones legales de los articulo 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015.

4. Respetto de la obligatoriedad de contar con Tabla de Honorarios para salvaguardar el Principio de Transparencia.

De antemano, es propicio poner en consideracion los apartes jurisprudenciales que en materia de Transparencia ha venido desarrollando y definido el H. Consejo de Estado³, en el entendido que;

“De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal tiene como fin, "la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines".

Al efecto, el legislador dispuso que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben supeditarse al cumplimiento de los principios de la contratación estatal. El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe "edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad,

³CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011) Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767) Actor: CARLOS EDGAR MORENO RINCON Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA; SECRETARIA DE HACIENDA

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 24 de 32	Revisión 1

neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierto; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración".

Con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garanticen la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. En este orden de ideas, la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa. (...) Es en desarrollo del principio de transparencia que se impone la obligación de realizar los procesos de licitación, concurso o contratación directa "sin tener en consideración favores o factores de afecto o de interés" Lo anterior, con el objetivo de garantizar el derecho a la igualdad entre los oferentes y evitar el favorecimiento indebido, por cuanto se estarían desconociendo los principios de igualdad e imparcialidad.

*El Municipio de Bucaramanga efectivamente ha venido cumpliendo con las disposiciones contenidas en la Ley, en las circulares de Colombia Compra Eficiente, en los Decretos reglamentarios y lo dispuesto por la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado para efectos de fijar las herramientas de obligatorio cumplimiento al momento de adelantar cualquier adquisición de bienes y servicios en todos los aspectos tanto de idoneidad o experiencia como requisitos de obligatorio cumplimiento, pero no es de manera congruente que el ente de control le obligue a la Entidad – Municipio de Bucaramanga, a implementar una guía y/o tabla de honorarios como requisito ya sea de perfeccionamiento, de ejecución, etc, ya que no se encuentra taxativamente señalada en la Ley como es la de fijar un tope de honorarios mensuales para los bachilleres, técnicos, tecnólogos y profesionales, por cuanto el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, de manera taxativa ha definido que los contratos estatales como actos jurídicos generadores de obligaciones **que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, sean en el ejercicio de la autonomía de la voluntad.***

Tal y como podemos observar en los contratos auditados, el Municipio de Bucaramanga, utilizó de manera racional conforme el criterio normativo del Decreto 1082 de 2015, esto es, la idoneidad o experiencia, haciendo alusión al límite del salario y las prestaciones sociales del Señor Alcalde Municipal, ya que la pretensión del ente de control, es categorizar y clasificar los contratos de prestaciones de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que la misma ley no lo menciona ni se encuentra reglamentado.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 25 de 32	Revisión 1

*Ahora bien, resaltar un quebrantamiento de los postulados de transparencia por no contar con una tabla de honorarios tal y como lo expone el grupo auditor es contrariar las disposiciones de la Ley 80 de 1993, ya que las actuaciones auditadas se encuentra amparadas bajo el principio de legalidad, eficacia, eficiencia, selección objetiva, responsabilidad y de transparencia, toda vez que en virtud del principio de autonomía administrativa, los contratos que se han suscrito, cuyos honorarios no superan la remuneración del Alcalde, han obedecido a servicios altamente calificados, con experiencia, con estudios superiores sin que sea de obligatorio cumplimiento exigir ambas al mismo tiempo toda vez que se han cumplido aspectos tales como: **1)** justificación de la necesidad del servicio personal, **2)** se han indicado las características y calidades específicas, calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y **3)** se han determinado las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.*

Es de recordarle al grupo auditor, que los requisitos académicos y de experiencia que debe acreditar una persona para ser contratada como un profesional o apoyo, serán aquellos que hayan sido establecido conforme el análisis de la necesidad y la complejidad del alcance de acuerdo a su idoneidad o experiencia, con el fin de que realice un trabajo idóneo, complejo y excelente y que cuenta con conocimientos, talentos, destrezas y habilidades que exceden a las del resto de los contratistas con los que la entidad cuente en virtud del principio de autonomía de la voluntad, como principio rector de la contratación estatal.

En el caso concreto , revisados los contratos 388, 396, 914,915 y 1092 de 2020, que alude el ente de control, y por los cuales se realiza dicha observación, a simple vista se observa que se tratan de objetos contractuales y requisitos distintos, lo que conlleva a determinar que no hay violación a los principios que rigen la contratación pública, pues el juicio de valoración debió hacerse sobre contratación con igualdad en objeto, obligaciones y requisitos, ya que debemos partir de dos premisas importantes como es la idoneidad y experiencia, así;

- 1. Que no es viable desmeritar habilidades, técnicas y conocimientos adquiridas bajo un arte, oficio sin contar con un título profesional, a modo de ejemplo; Una persona empírica con una trayectoria superior a la de un profesional con el mínimo de experiencia, y que haya obtenido resultados en el campo profesional,*
- 2. Y, el profesional con título acreditado que demuestre experiencia en una labor específica.*

Ya que el mismo Decreto 1082 del 2015, determina contar con alguna de las dos condiciones, es por ello que en el Municipio de Bucaramanga de manera objetiva se realiza la selección de los contratistas profesionales y de apoyo a la gestión de acuerdo con la idoneidad y/o experiencia, por tal razón en estos contratos se ha solicitado y evidenciado una trayectoria en el campo laboral

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 26 de 32	Revisión 1

específico más no general, que se haya obtenido resultados en su arte y oficio conjurado como empíricamente, sin desconocer la normatividad legal vigente y sin transgredir el principio de transparencia, dado que como se ha venido manifestando en el presente escrito no se requiere de una tabla de honorarios para la asignación monetaria de los contratistas de prestación de servicios y al no tenerla no significa que el Municipio vulnere las esferas del ordenamiento jurídico.

Así mismo, otro aspecto al que no se le puede perder de vista, es el relacionado con los gravámenes y otros gastos que se asumen cuando se suscribe contrato con el Municipio puesto que a éstos se les aplican una serie de descuentos (el 2% por concepto de estampilla Pro Cultura, 2% de estampilla pro UIS, 2% de estampilla Pro Hospital y 2% de estampilla Pro Anciano) y sistematización. Por otro lado y al no tener vínculo laboral sino que actúa de manera autónoma e independiente, éste debe atender los pagos por concepto de Seguridad Social Integral en Salud, pensión y los aportes ante una administradora de riesgos laborales, sin desconocer que cada contratista también debe asumir sobre éste saldo los gastos de desplazamiento y manutención para cumplir con las obligaciones y el objeto contratado.

Con las razones anteriormente expuestas se solicita al Ente auditor desvirtuar las observaciones derivadas de la Auditoría exprés No. 076-2020”.

CONCLUSION DEL EQUIPO AUDITOR

Respecto de la réplica presentada por la Alcaldía de Bucaramanga - Secretaría Administrativa, y originada con ocasión de la observación planteada por este Organismo de Control Fiscal, es menester indicar que no se está ejerciendo o planteando juicio o reproche por la vinculación contractual de profesionales y/o de personal de apoyo a la gestión.

En cambio, en efecto advierte el Equipo Auditor, que el sujeto de control Alcaldía de Bucaramanga, y en atención de los contratos auditados, resulta pertinente señalar que omite precisar que el principio de transparencia consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, establece la actuación que deben adoptar las entidades y los particulares en el desarrollo de los procedimientos para llegar al contrato estatal, además, da un lineamiento integro a la contratación pública, pues en su contenido señala la modalidad de selección del contratista, estipula las oportunidades que se le otorgan a los interesados para controvertir o conocer actuaciones dentro de los procesos, ánima al público a realizar control permitiendo

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 27 de 32	Revisión 1

la solicitud de documentos, señala las reglas de manera clara y completa para así llegar a la adjudicación de un contrato y predica la publicidad de las actuaciones.

El Consejo de Estado en Sentencia de 27 de enero de 2016 interpreta el principio de transparencia de la siguiente manera: “El principio de transparencia en la contratación estatal comprende aspectos tales como la claridad y la nitidez en la actuación contractual para poder hacer efectiva la supremacía del interés general, la libre concurrencia de los interesados en contratar con el Estado, la igualdad de los oferentes, la publicidad de todo el iter contractual, la selección objetiva del contratista, el derecho a cuestionar o controvertir las decisiones que en esta materia realice la Administración, etc.

Dicho lo anterior, resulta válido recordar la postura de este ente de control, que desde luego se mantiene, cuando en la formulación de la observación se expuso que la entidad no contaba con criterios de transparencia en el otorgamiento de honorarios de los contratos de prestación de servicios, y en esa oportunidad se esgrimió que no necesariamente debía existir una norma que impusiera la obligatoriedad de la fijación de criterios para la fijación de los honorarios del personal contratado y no dejar esta circunstancia en la órbita del capricho del servidor de turno. A renglón seguido se dijo que aquella (la tabla de honorarios, o como se le quiera denominar) resultaba necesaria como una herramienta del sistema de Gestión de Calidad en aras de la búsqueda de la coherencia y adecuación a los costos de los servicios requeridos, teniendo en cuenta la formación académica, grados o niveles de experiencia para cada caso en concreto, de manera que resultara coherente con la necesidad en el respectivo estudio previo

El secretario administrativo del ente territorial arguyó que las destrezas en cabeza de personal no calificado no podían dejarse de lado, y es entonces que resulta procedente indicarle al servidor que en efecto ello debe ser así; no obstante, se le recuerda que fue él como responsable de la oficina gestora quien confeccionó los estudios previos que a la postre dieron lugar a la suscripción de los contratos auditados, y en aquellos estudios se definieron los requisitos académicos, verbigracia, bachilleres, técnicos, tecnólogos, o profesionales, lo que para el equipo auditor no observó en dichos estudios previos ese análisis en las habilidades empíricas que tanto predica. Es necesario entender que la formación académica, aunada a factores de experiencia, permite concebir el cuantun o monto

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 28 de 32	Revisión 1

de los honorarios, por ello la importancia de la previa fijación de criterios para la eventualidad de la suscripción de contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, pues la cuantificación o cálculo de los honorarios no pueden ser definidos en el capricho circunstancial del funcionario de turno.

Así mismo, es importante informarle al Sr. Secretario Administrativo, que existe un Plan de Mejoramiento propuesto y/o planteado por la Administración Municipal de Bucaramanga, y aceptado por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, producto de la Auditoría Exprés No. 008 de 2019, respecto del cual no se hizo alusión alguna en la respuesta originada por la observación planteada en el actual proceso auditor. A groso modo en dicho plan de mejoramiento la administración se trazó como objetivo que en la asignación de honorarios la administración tendría en cuenta la idoneidad, formación académica, y experiencia laboral del contratista para el cumplimiento de las obligaciones contractuales tratándose de contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión. Así las cosas, se evidencia que al plan aludido anteriormente no se está siendo cumplido a cabalidad por la entidad auditada, a su vez se le recuerda que las secretarías no son sujetos directos auditados por el ente de control, es la Alcaldía de Bucaramanga la que suscribió el plan de mejoramiento y responsable de su acatamiento, y por ende, es el Alcalde municipal el garante de su observancia, tal como se puede verificar en la Resolución No. 244 del 2019 donde establecen los sujetos y puntos de control de la Contraloría de Bucaramanga.

Por lo expuesto, se predica la violación a la normatividad vigente, Ley 80 de 1993, artículo 29, y Decreto Reglamentario 1510 de 2013, y la Constitución Política de Colombia, Artículo 209, por lo anterior, el equipo auditor determina que la observación se define como un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO**, toda vez que se confirma la irregularidad planteada por este organismo de control, frente al cual se deberán contemplar en el respectivo plan de mejoramiento las acciones correctivas que subsanen lo evidenciado en el desarrollo de la presente auditoria.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 29 de 32	Revisión 1

DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR

ALCANCE DEL HALLAZGO:
PRESUNTO RESPONSABLE:

ADMINISTRATIVO

Alcaldía de Bucaramanga
Secretaría Administrativa

CONCLUSIÓN GENERAL

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, como órgano de Control Fiscal, y apoyado en soportes documentales, entrevistas, y acudiendo a la interpretación de las normas que para el caso son aplicables, concluye que referente a las Quejas Ciudadana SIA ATC **282020000294**, **282020000295** y **282020000305**, no se configuran situaciones al margen de nuestro ordenamiento legal para que en el marco de la auditoria exprés 076 de 2020 se puedan formular hallazgos de naturaleza fiscal, toda vez que no se tipifica lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el Artículo 126 del Decreto 403 de 2020, que señala: Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 30 de 32	Revisión 1

públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

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.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL				VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA				Página 31 de 32	Revisión 1

ANEXOS

TABLA DE RELACIÓN DE HALLAZGOS

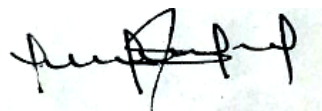
ALCALDIA DE BUCARAMANGA									
CUADRO DE HALLAZGOS VIGENCIA 2020									
Nº	DESCRIPCION	CLASE DE HALLAZGO					Presunto Responsable	Cuantía	Pág.
		A	D	F	P	S			
1	IRREGULARIDADES EN LA ASIGNACIÓN DE HONORARIOS. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUSCRITOS POR LA ALCALDIA DE BUCARAMANGA	X					ALCALDIA DE BUCARAMANGA		13-29
TOTAL HALLAZGOS		1							

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 32 de 32	Revisión 1

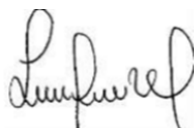
Bucaramanga, Diciembre 18 de 2020



LEIDY TATIANA RENGIFO L.
Profesional Universitario (Líder)

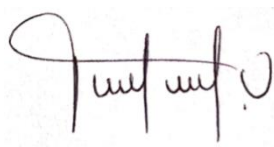


LIZETH DAYANA SALAZR CH.
Auditor Fiscal



LINA MARIA ALBARRACIN U.
Profesional de Apoyo

REVISÓ:



FERLEY GUILLERMO GONZÁLES ORTIZ
Jefe de Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental