



AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES

INFORME DE AUDITORÍA EXPRES N° 003-2018

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA
RODOLFO HERNANDEZ SUAREZ

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
ABRIL 17 DE 2018

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Teléfono 6522777 / Telefax
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
6303777
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA
RODOLFO HERNANDEZ SUAREZ

JORGE GOMEZ VILLAMIZAR
Contralor Municipal de Bucaramanga

JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS
JUAN PABLO HERNANDEZ Q.
CRISTIAN PORTILLA PEREZ
CRISTIAN GOMEZ SIERRA

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

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
ABRIL 17 DE 2018

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Teléfono 6522777 / Telefax
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
6303777
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA

ENTE AUDITADO:

Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

**MOTIVO DE LA AUDITORÍA
EXPRÉS:**

Por medio de la Queja No.DPD-18-1-005, a través del Oficio N° 19035E la Oficina de Participación Ciudadana de la Contraloría Municipal de Bucaramanga remite para su conocimiento y competencia el comunicado con fecha 12 de Enero de 2018 – Rad. N° 0087R, presentada a este organismo de control, por vía twitter por @manolete relacionada con: "(...) la Alcaldía de Bucaramanga contrata servicios de seguridad por 7 meses a 2.200 millones de pesos y hace adicional por 38 días de 1.110 millones. Otra casualidad del 50% del valor del contrato..."

**INTEGRANTES DEL EQUIPO
AUDITOR Y LIDER DE
AUDITORÍA EXPRÉS:**

JUAN PABLO HERNANDEZ Q. Profesional Universitario (Líder).

CRISTIAN PORTILLA PEREZ.
Profesional de Apoyo.

CHRISTIAN GOMEZ SIERRA
Profesional de Apoyo

**OBJETIVO GENERAL DE LA
AUDITORÍA EXPRÉS:**

Efectuar control de legalidad a las actuaciones administrativas llevadas a cabo por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, en lo relacionado con el contrato de prestación de servicios No. 76 y el adicional 1 en plazo y valor.





ALCANCE DE LA AUDITORÍA EXPRÉS:

- Verificar el contrato suscrito en la Alcaldía de Bucaramanga referente al de prestación de servicios No. 76 y el adicional, con el ánimo de identificar sus etapas precontractual, contractual y liquidación de los mismos.
- Verificar la actuación y responsabilidad de los funcionarios intervinientes en los procesos mencionados.
- Verificar si a través de la actuación de los funcionarios responsables de los procesos en mención se vulneró el patrimonio público del Municipio.

NÚMERO DE QUEJA: Queja No.DPD-18-1-005

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 establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, que dispone "la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales". A su vez, el artículo 65 de la Ley 42 de 1993 reafirma este criterio de distribución de competencias entre los distintos órganos de control fiscal cuando dispone que "las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente Ley".



Adicionalmente la ley determinó, a manera de excepción, 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, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 42 de 1993.

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 la Constitución y la Ley 42 de 1993, 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, en aplicación del artículo 272 superior se concluye que la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA** es sujeto de control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

HECHOS

PRIMERO: La Alcaldía Municipal de Bucaramanga, dentro de sus funciones, adelantó proceso de Licitación Pública SA LP-02-2017, cuyo objeto es: "LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA CON ARMA, SIN ARMA, MEDIOS TECNOLOGICOS Y MEDIO CANINO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y BIENES QUE PERMANECEN EN LAS DIFERENTES SEDES DE LAS ADMINISTRACION CENTRAL MUNICIPAL Y DONDE LA ENTIDAD LOS REQUIERA".

SEGUNDO: Qué en el Proceso mencionado en, el numeral anterior, se presentaron los proponentes: **SEGURIDAD SUPERIOR LTDA, SEGURIDAD ACROPOLIS, SEGURIDAD ATLAS LTADA, DETHAC 1 SEGURIDAD LTDA Y SEVICOL LTDA.**



TERCERO: Qué por medio de la Resolución No 193 del 30 de marzo de 2017, se adjudicó el Contrato de Prestación de Servicios derivado de dicho Acto Licitatorio a **DELTHAC 1 SEGURIDAD LTDA**, en calidad de Contratista.

CUARTO: Qué a través de la red social twitter, el usuario @manolete, manifiesta: "(...) la Alcaldía de Bucaramanga contrata servicios de seguridad por 7 meses a 2.200 millones de pesos y hace adicional por 38 días de 1.110 millones. Otra casualidad del 50% del valor del contrato..."

QUINTO: Qué por lo anterior y por medio de la Queja No.DPD-18-1-005, a través del Oficio N° 19035E la Oficina de Participación Ciudadana de la Contraloría Municipal de Bucaramanga remite para su conocimiento y competencia, el comunicado con fecha 12 de Enero de 2018 – Rad. N° 0087R, presentada a este organismo de control, para dar inicio y ejecución a la Auditoría Express 003 de 2017, por el cual se designa el Equipo Auditor competente.

ACTUACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

Actuando dentro del término de ejecución, el Equipo Auditor procedió a adelantar las siguientes acciones:

- El 15 de enero de 2018, se corrió traslado a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, mediante oficio de comunicación y notificación de Auditoría Gubernamental Modalidad Exprés No. 003-2018.
- El 16 de enero de la presente anualidad, el Equipo Auditor realizó entrevista al señor Diego Orlando Rodríguez Ortiz, en calidad de supervisor del contrato No 076-2017, así mismo a la Secretaria Administrativa de la Alcaldía de Bucaramanga, la señora Lida Marcela Salazar; las cuales respondieron acorde a las inquietudes generadas del contrato No. 076-2017.
- Seguido a ello, se solicitó documentación correspondiente: **a)** Estudios previos, **b)** soportes de ejecución del contrato y **c)** documentación adicional y pertinente, que justificara la necesidad de realizar adicional al contrato No 076-2017, objeto de auditoría, por un plazo de 35 días calendario, posterior 3 días y por un valor de **MIL CIENTO DIEZ MILLONES CUATROCIENTOS VEINTE MIL CUARENTA Y DOS PESOS (\$1.110.420.042)** equivalente al 50% del valor del contrato.
- El 01 de febrero de 2018, se verificó la etapa Precontractual, Contractual y de Ejecución, junto con los soportes y anexos del contrato, en aras de observar la legalidad y aplicabilidad de los principios que rigen la

Contratación Estatal, mediante modalidad de Licitación Pública.

- Como ente de control fiscal y garantes de los recursos públicos, el Equipo Auditor se desplazó a los puntos y/o puestos de vigilancia objeto de adición, logrando evidenciar la presencia de los guardas de seguridad, en congruencia con los requerimientos realizados por las entidades a la Administración Municipal, Secretaria Administrativa.

CONSIDERACIONES DEL EQUIPO AUDITOR

La Contraloría Municipal de Bucaramanga con base en las facultades conferidas en los Artículos 119 y 267 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y 610 de 2000, 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.

Que mediante Queja No. DPD-18-1-005 de la Oficina de participación ciudadana de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remitió para conocimiento y competencia mediante comunicado No. 00087R con fecha 12 de enero de 2018 a la Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental, para que diera trámite a las denuncias presentadas vía TWITTER por parte de @manolete, sobre presuntas irregularidades en la adición de **MIL CIENTO DIEZ MILLONES CUATROCIENTOS VEINTE MIL CUARENTA Y DOS PESOS (\$1.110.420.042)** equivalente al 50 % del valor del contrato de prestación de servicios No 076-2017, con el contratista, Empresa de seguridad **DELTHAC 1**.

Previa verificación de los documentos y actuar del funcionario o funcionarios que intervinieron en la ejecución y adición del contrato No. 076-2017, el Equipo Auditor asume las siguientes consideraciones:

1. Que la Administración Municipal de Bucaramanga celebró en debida forma un contrato de prestación de servicios No. 076-2017 proveniente de la modalidad de Licitación Pública SA LP No. 02-2017, cuyo objeto es: *“La prestación de los servicios especializados de vigilancia y seguridad privada con arma, sin arma, medios tecnológicos y medio canino para la protección de las personas y bienes que permanecen en las diferentes sedes de la administración central municipal y donde la entidad lo requiera”* (...).

2. Que el anterior contrato se suscribió por un término de siete (7) meses por un valor de **DOS MIL DOSCIENTOS VEINTE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL OCHENTA Y TRES PESOS (\$2.220.840.083)**, teniendo como acta de inicio el día 03 de abril del año 2017.
3. Que verificado el pliego de condiciones definitivo de la licitación pública No. SA LP No. 02-2017, en su capítulo IV – objeto del contrato Numeral Primero: Las especificaciones técnicas mínimas del objeto a contratar el cual forma parte integral del contrato se especifica lo siguiente:

“Nota: los servicios podrán sufrir modificaciones a solicitud de la secretaria administrativa, pudiendo disminuir o aumentar sus cantidades, honorarios, días de prestación de servicio. Igualmente, podrá requerir la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada en sitios diferentes a los anteriormente descritos”

Para abordar al concepto y conocimiento de la naturaleza propia de los **PLIEGOS DE CONDICIONES**, en la Sentencia: **CE SIII E 25642 DE 2013**, reza de la siguiente manera:

“Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo”

Es decir, definen parámetros futuros que una vez celebrados a través del contrato de prestación de servicios adquieren y/o se transforman en un elemento esencial del contrato propio del negocio jurídico, la misma línea jurisprudencial continua:

“En este sentido, se podría decir que el pliego ostenta una “naturaleza jurídica mixta”, en tanto que su contenido es mutable, pues nace como un acto administrativo general - naturaleza que conserva hasta el momento de la adjudicación del proceso de selección, pero a partir de la celebración del contrato cambia, al menos, en muchas de sus estipulaciones esa naturaleza y se convierte en “cláusula contractual”, porque no pocas de las condiciones del mismo se integran al negocio jurídico, como verdaderas cláusulas de éste, mientras que otras han perecido, a medida que avanza el proceso de selección”.

“[E]n tal virtud, en los pliegos de condiciones se consignan un conjunto de reglas



para definir el procedimiento de selección objetiva del contratista y delimitar el contenido y alcances del contrato, sus contenidos son de obligatorio cumplimiento tanto para la Administración como para los oferentes (licitantes y futuros contratistas), dentro del marco de la licitación, entendida ésta como un procedimiento de formación del contrato mediante la cual la entidad formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable.”

Ahora bien, el legislador ha dado una libertad jurídica y administrativa para que la Entidad Estatal, elabore los diferentes pliegos los cuales serán sujetos de interpretación y aplicabilidad de principios de la Contratación Estatal, pero a su vez a definido, un criterio claro y preciso para su sana interpretación y ejecución:

“El criterio teleológico es el principal instrumento para interpretar el pliego de condiciones. «(...) tratándose del pliego de condiciones, la jurisprudencia de la Corporación ha sido enfática que uno de los principales instrumentos hermenéuticos es el relacionado con el criterio teleológico, el cual puede ser apalancado con el sistemático, puesto que la administración puede, ante la advertencia de un vacío o de una contradicción, optar por la solución que más se ajuste o acomode a la finalidad que se persigue con el proceso de selección y, por lo tanto, aquella que redunde en beneficio del interés general y público.

La anterior manifestación la encontramos ajustada al caso en concreto que hoy nos trae, toda vez que la redacción y constitución del apartado administrativo en el **pliego de condiciones**, contiene los criterios para ir en procura del interés general y público, esto es: por la misma naturaleza del negocio jurídico que requirió dejar abierta tal apreciación para evitar lesiones futuras o pedimentos que bloquearan el actuar administrativo, teniendo como justa causa la procura y el bien general.

AHORA, LA PREGUNTA QUÉ PODRIAMOS FORMULAR ES:

1. ¿Cuáles son los requisitos y elementos que NO PUEDEN CONTENER LOS PLIEGOS DE CONDICIONES?

«(...)i) fijar condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ii) establecer o prever exenciones de responsabilidad, iii) consignar reglas que induzcan a error a los proponentes, iv) consagrar reglas que permitan la presentación de ofrecimientos de extensión limitada, v) fijar reglas que dependan única y exclusivamente de la voluntad de la entidad contratante, y vi) según la ley 1150 de 2007, exigir soportes o documentación para validar la información contenida en el RUP, es decir, no se puede requerir a los proponentes que alleguen la información que avale su inscripción en el Registro Único de Proponentes. (...)»





2. Cuáles son los tipos de preceptos que deben contener el pliego de condiciones?

«(...) i) los de regulación del procedimiento administrativo de selección del contratista, que garantizan los postulados de transparencia, de igualdad, de economía y de selección objetiva, ya que en ellos es preciso que se identifique y describa de manera clara la necesidad pública que se requiere satisfacer, esto es, el objeto del contrato a suscribir, así como los parámetros de calificación o evaluación que serán tenidos en cuenta para la valoración de las ofertas presentadas, los cuales deben ser precisos, claros, justos y objetivos, sin que se permita introducir factores subjetivos por parte de la administración contratante, así como las etapas y los plazos en que se adelantará el respectivo proceso, y ii) los propios del negocio jurídico, es decir, aquellos que se imbricarán o insertarán al texto del contrato estatal para hacer parte integral del mismo, en los que se destacarán el objeto, plazo, precio, cláusulas exorbitantes (en caso de que sean procedentes), etc. (...)»

El Equipo Auditor evidenció que durante la ejecución del contrato No. 076-2017, se creó la necesidad de solicitar la prestación del servicio de vigilancia adicional al ya presupuestado en razón al deber institucional que tiene la Administración Central de salvaguardar los bienes y personas que tiene a su cargo, estas necesidades fueron requeridas ante la Secretaria Administrativa tal como quedó establecido en el pliego de condiciones que forma parte integral de la licitación pública y el contrato de prestación de servicios 076-2017.

Por lo anterior, una vez verificado el adicional del contrato No. 076-2017 en plazo y valor por **MIL CIENTO DIEZ MILLONES CUATROCIENTOS VEINTE MIL CUARENTA Y DOS PESOS (\$1.110.420.042)** equivalente al 50 % del valor del contrato de prestación de servicios, **NO CORRESPONDE** a los 35 días de servicio, como una operación o simple interpretación en regla de tres (3); como lo avocó el quejoso, identificado como: **@manolete**; a través de la red social twitter y como sostuvo de igual forma el Señor **PEDRO NILSON AMAYA MARTINEZ**, Concejal de Bucaramanga, mediante queja identificada con el No. 00101R.

Contrario a lo anterior, fueron puntos de vigilancia que **durante la ejecución del contrato**, fueron suscitando requerimientos y/o necesidades y obligando a la Administración Municipal, para repetir o replicar al Contratista – **DELTHAC 1** - la asignación o envío de personal calificado para dichos puntos y/o adiciones de vigilancia, adicionales a los ya contratados, en aras de proteger y salvaguardar los intereses de la ciudadanía y, no como se interpretó que dicha designación se realizó al **“terminar el periodo en el Contrato”** No 076-2017; se adicionaron trece (13) puntos, por un valor de **MIL CIENTO DIEZ MILLONES CUATROCIENTOS**



VEINTE MIL CUARENTA Y DOS PESOS (\$1.110.420.042.00), tal como lo establece el *inciso quinto (5)* del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993, qué expresa:

“Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”.

Respecto a lo anterior, la parte motiva de esta consideración también se pronuncia:

1. Qué los principios de Planeación, Igualdad y Transparencia, qué rigen la Contratación Estatal, estipulados en la Carta Magna contemplados en su artículo 2 y 209, Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007 y demás normas vigentes; no fueron constreñidos por parte de la Administración Municipal, sus funcionarios y demás qué intervinieron en dicho negocio jurídico, si no qué al contrario sensu, su actuar obedeció al cumplimiento del deber constitucional e institucional, en el marco del Estado Social de Derecho, la cual le endilga a quien tiene el compromiso de proteger y cuidar los bienes e intereses de la comunidad.
2. Que la Entidad Auditada, realizó un adicional en tiempo y valor en el contrato No. 076-2017, con el fin de no incurrir en un posible fraccionamiento de contratos al realizar una nueva licitación con un mismo objeto contractual, de conformidad a lo establecido por la Ley 80 de 1993, Artículo 3, cumpliendo así con el principio de Transparencia, Eficacia y Planeación entre otros.
3. Finalmente el Equipo Auditor constató y verificó que se realizaron los estudios previos pertinentes en la parte precontractual tanto en la celebración del contrato como en la realización del adicional requeridos por parte de la Secretaría Administrativa una vez constatado el SECOP, y que la documentación pertinente será adicionada en los soportes del presente informe.

OBSERVACIONES

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, con base en las facultades conferidas por los artículos 119 y 267 de la Constitución y la Ley 42 de 1.993, 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 particular y concreto recursos del orden municipal o local, designando para atender el asunto de la referencia al Equipo Auditor arriba identificado.



OBSERVACIÓN No 1

Sírvase manifestar a la **CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**, cuáles fueron los fundamentos de hecho y derecho, para adicionar trece (13) puntos o puestos de vigilancia al contrato de prestación de servicios No 076 de 2017 y las razones por las cuales no fueron incluidas desde la etapa de planeación.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN No 1

“FUNDAMENTOS DE HECHO:

Se desprende de la necesidad técnica por la cual se obliga la Administración Municipal de Bucaramanga de garantizar la vigilancia, custodia y protección de los bienes y personas que hacen uso de los bienes del Estado, ya sean bienes fiscales o de uso público.

Entendiendo como bienes fiscales y de uso público lo descrito en el artículo 674 de la Ley 84 de 1873 “Código Civil colombiano”

ARTICULO 674. <BIENES PUBLICOS Y DE USO PÚBLICO>. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

Igualmente, la Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2ª, literal a) el cual reza:

“... Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten...”

A su turno el número 21 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, consagra:

“... Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

(...)



21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados..."

Sustentando lo anterior, la Guía para la administración del riesgo, emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, advierte en los objetivos de la administración del riesgo, que las entidades públicas deben proteger los recursos del Estado y para ello debe adelantar los procesos de contratación que propendan por la vigilancia, cuidado y custodia de los bienes de la administración pública.

Surgiendo así las necesidades de la Administración Municipal de Bucaramanga, que en aras de garantizar la vigilancia, cuidado y custodia de los bienes muebles e inmuebles, se adelantó el respectivo proceso de vigilancia, por medio de licitación como lo estipulan los diferentes pronunciamientos en relación a los procesos de contratación estatal, proceso enmarcado dentro de la referencia SA-LP-02-2017, el cual tuvo como objeto contractual: **LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA CON ARMA, SIN ARMA, MEDIOS TECNOLOGICOS Y MEDIO CANINO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y BIENES QUE PERMANECEN EN LAS DIFERENTES SEDES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL Y DONDE LA ENTIDAD LOS REQUIERA**, por un término de siete (7) meses, por un valor de DOS MIL DOSCIENTOS VEINTE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL OCHENTA Y TRES PESOS (\$2.220.840.083.00) MCTE. INCLUIDO IVA

Este proceso de contratación fue adelantado por la Secretaría Administrativa del municipio de Bucaramanga, con publicación de estudios de sector y estudios previos el día 21 de febrero de 2017 y finalmente fecha de celebración del contrato y acta de inicio el 03 de abril de 2017.

Documento Adicional	Descripción	Tamaño	Fecha y Hora
	RESOLUCION 065 POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA COMO DIAS HABILES EL 25 DE FEBRERO 4 11 18 Y 25 DE MARZO DE 2017	38 KB	24-02-2017 05:33 PM
Aviso	SEGUNDO AVISO	676 KB	23-02-2017 11:46 AM
Aviso de Licitación (Art.30 Ley.89 de 1993)	AVISO CONVOCATORIA	918 KB	21-02-2017 07:10 PM
Proyecto de pliego de condiciones	PROYECTO DE PLIEGOS	786 KB	21-02-2017 07:10 PM
Documento de estudios previos	ESTUDIOS PREVIOS	642 KB	21-02-2017 07:10 PM
Documento Adicional	ESTUDIOS DE SECTOR	935 KB	21-02-2017 07:13 PM

Hitos del Proceso	Fecha y Hora de Ocurrencia
Creación de Proceso	21 de February de 2017 07:10 P.M.
Convocatoria	07 de March de 2017 09:38 P.M.
Celebración de Contrato	03 de April de 2017 08:10 P.M.
A adjudicación	03 de April de 2017 05:52 P.M.
Adición al contrato	18 de September de 2017 10:23 A.M.
Adición al contrato	14 de December de 2017 09:06 P.M.

Como se evidencia, para la fecha en que se surtió la celebración del contrato de prestación de servicios No. 76 del 03 de abril de 2017, no había forma que los 13 puntos o puestos de vigilancia adicionales se contemplaran en la planeación inicial, por cuanto su necesidad y justificación se fue dando con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o siendo este ya identificado como proceso en curso, razón que imposibilitaba la inclusión de estos nuevos puntos en el objeto y alcance del contrato a celebrarse; ya que, los puntos adicionales surgieron como consecuencia de novedades instauradas por las diferentes dependencias de la Administración en aras de garantizar la vigilancia, protección, cuidado y custodia de los bienes con posterioridad, tal como se denotan en los

documentos que hacen parte integral del proceso contractual y conocidos por el ente de control, los cuales se relacionan a continuación:

ADICIONAL PUNTOS DE VIGILANCIA – PARQUE MORRORICO (2):

En cumplimiento de la obligación contraída por el municipio, la custodia y cuidado del parque, con la celebración del contrato de comodato entre el Municipio de Bucaramanga y la Corporación de Defensa para la Meseta de Bucaramanga – CDMB N° 10855-07 de fecha 07 de abril de 2017, surge por la necesidad del servicio a cargo de la administración de disponer de puntos de vigilancia que garanticen la custodia y cuidado de las instalaciones físicas y de los ciudadanos que hacen el uso respectivo de estas en su diario vivir.

ADICIONAL PUNTOS DE VIGILANCIA – PARQUE METROPOLITANO (2)

En cumplimiento por la solicitud impuesta por el SUBDIRECTOR TÉCNICO DEL INSTITUTO DEL DEPORTE Y RECREACIÓN DE BUCARAMANGA – INDERBU, de fecha de 30 de marzo de 2017, donde solicita por aumento del foco delincriminal y a su vez el aumento de las agresiones presentadas en el parque metropolitano de la ciudad de Bucaramanga, la presencia de 2 vigilantes, con el objetivo de mitigar estos hechos que para la época de los hechos se presentan de forma regular.

ADICIONAL PUNTOS DE VIGILANCIA – PARQUE DE LAS CIGARRAS (1)

En cumplimiento a lo solicitado por la Secretaría de infraestructura, mediante solicitud con radicado del 02 de marzo de 2017 y donde especifica: "De manera atenta la Secretaría de Infraestructura en cumplimiento de su función, solicita nuevamente a su despacho la asignación de dos vigilantes por turnos 24 horas al día, 7 días a la semana para vigilancia de la edificación existente en el parque de las Cigarras de la ciudadela Real de Minas, ya que se están presentando rodos de los equipos de energía y cableado, cabe aclarar que esta obra fue recibida a satisfacción por la Alcaldía de Bucaramanga".

ADICIONAL PUNTOS DE VIGILANCIA – PLAZAS DE MERCADO (2)

En cumplimiento a solicitud por parte del señor Eduardo José Pérez, actuando como Profesional universitario encargado de la coordinación de plazas de mercado del municipio de Bucaramanga, donde solicita la instalación de nuevos puntos de vigilancia.

ADICIONAL PUNTOS DE VIGILANCIA – LOTE CONTIGUO PREDIO DE ZONOSIS (1)

En cumplimiento a solicitud por parte del director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el cual refiere "De manera atenta el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, se permite solicitar respetuosamente la designación de personal de seguridad para que realice la custodia del predio de propiedad del municipio identificado con código catastral No. 01-06-0173-0003-000 y folio de matrícula 300-97013 y que se localiza en el Kilómetro 2 Vía al mar No 1 – 39, contiguo al predio donde funciona zoonosis..."



ADICIONAL PUNTOS DE VIGILANCIA – VILLAS DE SAN IGNACIO (2)

En cumplimiento de las acciones de protección de los bienes públicos, una vez conocidas las novedades presentadas en el predio denominado Villas de San Ignacio (invasión y aumento del foco delincuencia) presentadas de forma informal por parte del coordinador de la empresa contratista de vigilancia del municipio de Bucaramanga y con el objetivo de minimizar el impacto y la ocurrencia de hechos que afectarán la funcionalidad del predio adscrito a la Administración municipal, se ordenó la adición de puntos de vigilancia previendo lo anteriormente ordenado.

ADICIONAL PUNTOS DE VIGILANCIA – CUSTODIO PREDIO CALLE 30 CON CARRERA 17 (1)

En cumplimiento de las acciones adelantadas por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, se programó la recuperación del predio casa ubicado en la calle 30 con carrera 17 del municipio de Bucaramanga, el cual en la época de los hechos, iba a ser destinado al funcionamiento de la casa búho como parte del cumplimiento de los programas y proyectos adelantados por la Secretaría de Desarrollo social, dicho predio posterior a la diligencia de lanzamiento quedaba expuesto nuevamente a la ocupación irregular por parte de ciudadanos, lo que ameritó comunicación por parte del director del citado departamento, donde solicita de forma perentoria la inclusión en este predio del servicio de vigilancia con el objetivo de evitar nuevamente ocupación irregular.

ADICIONAL PUNTOS DE VIGILANCIA – EDIFICIO INCI (1)

En cumplimiento igualmente por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, se programó la recuperación del predio denominado EDIFICO INCI, el cual estaba siendo ocupado de forma irregular por ciudadanos, a lo que citado departamento adelantó diligencia de lanzamiento, lo que ameritó comunicación por parte del director del citado departamento, donde solicita de forma perentoria la inclusión en este predio del servicio de vigilancia con el objetivo de evitar nuevamente ocupación irregular.

ADICIONAL PUNTOS DE VIGILANCIA – CONTROL DE ACCESO INGRESO FASE I (1)

En aras de garantizar la seguridad y los bienes del personal que trabajan en el Centro Administrativo Municipal CAM FASE I, así como identificar los usuarios externos quienes visitan e ingresan al edificio de la administración municipal, para hacer consulta y uso de los servicios que oferta la Administración Municipal, se implementó por parte de la Secretaría Administrativa el nuevo punto de identificación de ciudadanos visitantes, quienes previo al ingreso al palacio municipal surten la identificación de ellos; por ser estos datos una información sensible se prevé la necesidad de que este labor se realice por parte de una persona con estudios y capacitación en materia de seguridad y vigilancia, igualmente la no posibilidad de cubrir este punto con personal adscrito a la planta de personal.

La anterior decisión, se tomó en consideración al aumentó el flujo de personal, la presencia e ingreso de la población venezolana en busca de orientación y ayuda en su condición de migrantes.





Cabe mencionar que estas situaciones no son ajenas al curso normal de la ejecución de los contratos con que la Administración Municipal garantiza la seguridad y vigilancia en las sedes de propiedad de la administración municipal, tal como se observan en procesos anteriores, detallados así:

- A. Contrato de prestación de servicios 236 de fecha julio de 2014, donde se adicionan al contrato inicial para su posterior reajuste a los servicios prestados, los cuales se evidencia en el acta de liquidación del contrato 236 de 2014 la cual reza:

III.- REAJUSTES RECONOCIDOS POR EL MUNICIPIO

El CONTRATISTA solicita el uso de la palabra quien manifiesta "Solicito muy respetuosamente a la Administración Municipal de Bucaramanga se sirva realizar el Reconocimiento de las Mayores Cantidades de Actividades realizadas en el CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS N° 236-2014, tal como se demuestra en la Solicitud presentada, debidamente revisada y evaluada por la Supervisora del Contrato y el Contratista, documento que hace parte integral a la presente acta, en el cual se determinó en forma detallada, las cantidades de servicios realizados a fin de cubrir cada uno de los sectores que requería la administración, es por ello que se requiere que la Administración Municipal proceda a Cancelar los Reconocimientos de los servicios prestados por la suma de DOSCIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$270.000.000). Es de aclarar que estos servicios fueron prestados a solicitud de la Supervisora del Contrato y son adicionales a los puestos contratados, los cuales no se habían podido facturar por no contar con presupuesto para ello.

Se adjunta el acta de liquidación correspondiente para dar una mejor contextualización a lo anteriormente mencionado.

- B. De la misma forma, el contrato de prestación de servicios 288 de 2015, cuyo objeto corresponde a: "PRESTAR LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA CON ARMA, SIN ARMA, MEDIOS TECNOLÓGICOS Y MEDIO CANINO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y BIENES QUE PERMANECEN EN LAS DIFERENTES SEDES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL Y DONDE LA ENTIDAD LOS REQUIERA", donde en su ejecución se observa la inclusión de puestos de vigilancia, según las actas de ejecución y en especial los valores cobrados así: Acta de ejecución No 01, por un valor a pagar de TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS DIEZ PESOS M/CTE (368.959.210.00) y el acta de ejecución No 03, por un valor a pagar de TRESCIENTOS OCHENTA Y SESIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO TRECE PESOS M/CTE (386.158.113.00).

Se adjuntan las referenciadas actas de ejecución para dar una mejor contextualización a lo anteriormente mencionado.

Igualmente es menester de las Administraciones públicas, garantizar la custodia y vigilancia de los bienes a nombre del municipio, los cuales pueden presentar novedades que deben ser cubiertas de forma inmediata (24 o 48 horas, según sea el caso), lo que imposibilita a cualquier administración pública a realizar los actos





administrativos de otrosíes o ajustes contractuales de manera oportuna e inmediata para cubrir estas necesidades, en especial los casos que tiene que ver con prevención de invasiones, parques y bienes de uso público donde históricamente se conoce que son focos de delincuencia, ameritando que la administración previendo las contingencias de seguridad, protección y el mismo orden público, cuente con una bolsa en el contrato de vigilancia, para atender oportunamente la necesidad o requerimiento en salvaguarda de los ciudadanos y los bienes de la administración.

Con lo anteriormente expuesto, se evidencia y concluye a nivel de históricos y a nivel de ejecución de los contratos de vigilancia y seguridad privada, las modificaciones que estos tienen a lugar y que son requeridas y necesarias para garantizar lo dictado por el ordenamiento legal inicialmente señalado.

FUNDAMENTO DE DERECHO

Como fundamento de derecho para realizar la adición en tiempo y valor del contrato No 076 de 2017, cuyo objeto corresponde a: **LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA CON ARMA, SIN ARMA, MEDIOS TECNOLOGICOS Y MEDIO CANINO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y BIENES QUE PERMANECEN EN LAS DIFERENTES SEDES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL Y DONDE LA ENTIDAD LOS REQUIERA**, se sustentó en:

1. PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY 80 DE 1993, donde estipula:

“...Parágrafo. - En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales...”.

2. MANUAL DE CONTRATACIÓN DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Código: M-GJ-1140-170-001.

El cual advierte en varias ocasiones lo relacionado con las adiciones a los contratos de la Administración Municipal, así:

2.1. Lo definido en las disposiciones legales, en especial en el numeral 6.2. Glosario, donde define los adicionales:

“...ADICIÓN, MODIFICACIÓN, REDUCCIÓN Y PRÓRROGA. Son las modificaciones contractuales que se realizan por el cambio de condiciones contractuales inicialmente pactadas.

a) **Adición:** Es el acuerdo por el cual se agrega elementos no previstos en el contrato inicial, pero que son conexos con el objeto contratado y su realización es indispensable para cumplir las finalidades que tuvo la entidad estatal al contratarlo;

b) **Modificación:** Instrumento por el cual se aclara, complementa o modifica, las cláusulas contractuales;

c) **Prórroga:** Es el acuerdo por el cual las partes determinan modificar el plazo





contractual, con el fin de aumentarlo.

d) Reducción: Es el acuerdo por medio del cual se reduce valor del contrato, debido a saldos restantes de la ejecución contractual, a la modificación del alcance del contrato y en general cuando las partes así lo establezcan...

"...RIESGO IMPREVISIBLE. Son las circunstancias imprevisibles e irresistibles que afectan la ecuación económica del contrato, razón por la cual su ocurrencia deben ser

considerados como costo del contrato en el ítem de gastos contingentes o mediante una adición del contrato o mediante su reconocimiento en el acta de liquidación..."

2.2. Igualmente, lo definido en el numeral 10. Etapa Contractual, que reza:

"... 10. ETAPA CONTRACTUAL Esta etapa comprende desde la suscripción (perfeccionamiento), legalización, ejecución hasta la liquidación del contrato. elaboración, perfeccionamiento, ejecución del contrato hasta la terminación del mismo.

(...)

10.10 MODIFICACIONES CONTRACTUALES Durante la ejecución del contrato pueden presentarse diferentes situaciones que afectan su ejecución, por lo cual, el supervisor del contrato con al menos cinco (5) días hábiles de antelación, elaborará el documento respectivo señalando las razones técnicas, sociales, financieras o de cualquiera otra índole que originan el cambio, el análisis de conveniencia del mismo, así como sus consecuencias frente a la ecuación económica de contrato y su plazo de ejecución, si fuere el caso.

Para que se lleve a cabo la modificación del contrato, esta debe ser solicitada por el supervisor o interventor o por una de las partes, en donde se indique de manera clara y precisa las razones o fundamentos que dieron origen a la misma, así como la justificación para realizarla.

Es necesario resaltar que el contrato debe encontrarse en ejecución, y se debe verificar que la modificación requerida no altere la esencia del objeto del contrato ni sea fruto de un incumplimiento por parte del contratista. Dentro de las modificaciones al contrato, se encuentran las siguientes:

(...)

10.10.1 ADICIÓN Es un incremento del valor pactado inicialmente. La adición de contratos es una modificación de un contrato en ejecución cuando se requiere agregarle elementos no previstos pero que son conexos con el objeto contratado y su realización indispensable para cumplir las finalidades que tuvo la entidad estatal al contratar. Las condiciones de procedibilidad para la Adición de contratos:

- Las obras, bienes o servicios objeto de la adición deben contar con una disponibilidad presupuestal previa y suficiente.
- El valor no debe superar el límite máximo del 50 % del valor inicial del contrato expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la excepción contenida en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 prevista para los contratos de Interventoría.





- c) Las obras, bienes o servicios a adicionar deben tener relación con el objeto del contrato inicialmente celebrado.
- d) Las obras, bienes o servicios nuevas deben ser indispensables para que el objeto del contrato que se va a adicionar cumpla la finalidad que motivó su celebración.

Los contratos de Interventoría podrán adicionarse y prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el valor podrá

ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de Interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el párrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

El Artículo 13 de la Ley 1508 de 2012 señala que las adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa pública no podrán superar el 20% del valor del contrato originalmente pactado. En dichos contratos, las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la Entidad. Las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas, no podrán superar el 20 % del valor del contrato originalmente pactado. La adición deberá contar con la viabilidad de la Secretaría Jurídica.

3. PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVOS DEL PROCESO SA- LP-02-2017

3.1. El cual determina en el numeral IV OBJETO DEL CONTRATO

"LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA CON ARMA, SIN ARMA, MEDIOS TECNOLOGICOS Y MEDIO CANINO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y BIENES QUE PERMANECEN EN LAS DIFERENTES SEDES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL Y DONDE LA ENTIDAD LOS REQUIERA".

(Subrayado y negrilla fuera de texto)

Se hace necesario precisar al ente de control que los resaltado en negrilla, mayúscula y subrayado, facultaba a la administración municipal en reubicar, reorganizar o adicionar los puestos de vigilancia de acuerdo a las necesidades y eventualidades que se presenten durante el desarrollo o ejecución del contrato, siempre propendiendo por garantizar el deber funcional y misional de vigilancia, custodia y protección de los bienes del Estado, así como de las personas que hacen uso de ellos.

3.2. Adicional a lo señalado en el pliego de condiciones, literal IV OBJETO DEL CONTRATO, se destaca la nota establecida en el numeral primero de las especificaciones técnicas mínimas del objeto a contratar, la siguiente condición:

Nota: los servicios podrán sufrir modificaciones, a solicitud de la Secretaría Administrativa, pudiendo disminuir o aumentar cantidades, horarios, días de prestación de servicios. Igualmente, podrá requerir la prestación de servicios y seguridad privada en sitios diferentes a lo anteriormente descritos.

(Subrayado y negrilla fuera de texto)

De lo anterior se desprende e infiere que la ejecución del alcance del contrato y el presupuesto del mismo, se podía en la fecha de los hechos, adicionar o





reducir puestos o puntos de vigilancia como manifiesta el órgano de control; si bien en el proceso de planeación se definieron unos puntos mínimos en aras de estructurar el presupuesto del contrato, atendiendo la naturaleza propia del tipo de contrato, como contrato de vigilancia regulado con tarifas por la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada, se hacían necesario determinar unos valores unitarios y servicios mínimos a suplir con la relación contractual.

Valores que fueron concordantes con el estudio de mercado y propuesta técnica y económica del contratista del presente proceso contractual.

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

Una vez conocida la manifestación por parte de la Alcaldía de Bucaramanga, para ésta observación y con fundamento en la parte motiva manifestada, esto es en cuanto al deber Constitucional que se le endilga a la Administración Municipal, y en la sujeción del procedimiento establecido de carácter interno, el cual siempre y cuando se evidencie una necesidad justa y real, ésta sea remitida a la Secretaría Correspondiente, para en éste caso; Secretaría Administrativa; y evidenciado que se actuó con transparencia y responsabilidad ante el deber de Orden Constitucional, Legal y de los principios que no solo rigen los etapas tratativas de la Contratación Estatal, sino en su ejecución; el Equipo Auditor, se permite manifestar que referente a ésta Observación se **DESVIRTUA** en pleno derecho, por las razones antes manifestadas y toda vez que la Entidad Auditada, logra comprobarlo y relacionarlo en el respectivo traslado.

OBSERVACIÓN No 2

Sírvase manifestar a la **CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA** y con base a la respuesta de la observación anterior, los valores unitarios que corresponden a cada puesto de vigilancia y que fueron cancelados a favor del Contratista **Delthac1**, en la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No 076 de 2017, incluyendo las adiciones 01 y 02 del presente contrato.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN No 2

Para dar respuesta a este interrogante, es indispensable derivarlo en dos puntos importantes:

1. VALORES A COBRAR POR LOS SERVICIOS DE VIGILANCIA:

1.1. De conformidad con el artículo 92 del Decreto Ley 396 "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada" de 1994, donde reza:



"Artículo 92º.- Tarifas. Las tarifas que se establezcan para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, deberán garantizar como mínimo, la posibilidad de reconocer al trabajador el salario mínimo legal mensual vigente, las horas extras, los recargos nocturnos, prestaciones sociales, los costos operativos inherentes al servicio y demás prestaciones de ley".

- 1.2. De la misma forma el Decreto 73 de 2002 "Por el cual se fijan las tarifas mínimas para el cobro de los servicios de vigilancia y seguridad privada". Emitida por la presidencia de la república, donde señala:

ARTÍCULO 1º-Objeto. El presente decreto tiene por objeto fijar las tarifas mínimas para el cobro de servicios de vigilancia y seguridad privada por parte de las empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada con armas y sin armas que utilicen el medio humano y/o medio canino y que se encuentran bajo el control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

ARTÍCULO 2º-Tarifas. Establece, como tarifas mínimas para el cobro de servicios de vigilancia y seguridad privada veinticuatro (24) horas, las siguientes:

1. *Empresas armadas con medio humano: La tarifa será el equivalente a 8,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cubrir los costos laborales; más un 10% sobre el monto calculado, para cubrir gastos administrativos y de supervisión.*

2. *Empresas sin armas con medio humano y canino: La tarifa será el equivalente a 8,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cubrir los costos laborales; más un 10% sobre el monto calculado, para cubrir gastos administrativos y de supervisión.*

3. *Empresas sin armas con medio humano: La tarifa será el equivalente a 8,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cubrir los costos laborales; más un 7% sobre el monto calculado, para cubrir gastos administrativos y de supervisión.*

4. *Cooperativas armadas y sin armas con medio humano: La tarifa se ajustará a la estructura de costos y gastos propios de estas empresas, teniendo en cuenta su régimen especial de trabajo asociado, de previsión y seguridad social y de compensaciones que les permite un manejo diferente del de las empresas mercantiles.*

Parágrafo. 1º-Si por razones debidamente justificadas, las cooperativas contratan trabajadores no asociados, a estos se les aplicará las normas del Código Sustantivo del Trabajo, caso en el cual la tarifa se ajustará para cubrir los costos y gastos adicionales.

Parágrafo. 2º-Las tarifas determinadas para las cooperativas de vigilancia y seguridad privada, en todo caso, no podrán diferir de las fijadas en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 2º del presente decreto en más de un 10%.

ARTÍCULO 3º-Estructura de costos y gastos. La tarifa calculada está dada sobre la base de los costos directos que incluyen los factores salariales, prestacionales, parafiscales y dotaciones e indirectos que incluyen los gastos de administración y supervisión, impuestos y utilidades.

ARTÍCULO 4º-Servicios agregados. Cuando los usuarios demanden servicios agregados al servicio de vigilancia tales como: monitoreo de alarmas, circuitos cerrados de televisión, equipos de visión o escucha remotos, equipos de detección, controles de acceso, controles perimétricos o similares, éstos serán valores adicionales y podrán pactarse de común acuerdo entre las partes.

ARTÍCULO 5º- Aplicación de la tarifa. Los usuarios que se encuentren clasificados en los siguientes sectores serán sujetos de aplicación de la tarifa mínima establecida en el artículo 2º.

1. Sector comercial y de servicios.
2. Sector industrial.
3. Sector aeroportuario.
4. Sector financiero.
5. Sector transporte y comunicaciones.
6. Sector energético y petrolero.
7. Sector público.
8. Sector educativo privado.
9. Sector residencial de estrato 6 en adelante.

Parágrafo. 1º-Para los estratos 4 y 5, la tarifa mínima será de 8 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. 2º-Para los estratos residenciales 1, 2 y 3, la tarifa a cobrar deberá garantizar al trabajador el pago de las obligaciones laborales y los costos operativos.

ARTÍCULO 6º-Horas contratadas. Cuando el servicio contratado sea inferior a veinticuatro (24) horas, la tarifa deberá ser proporcional al tiempo contratado.

ARTÍCULO 7º-Los servicios de vigilancia y seguridad privada a que se refiere el presente decreto no podrán exigir a los vigilantes una jornada superior a la fijada por las normas laborales.

ARTÍCULO 8º-Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

- 1.3. Igualmente, la Sección sexta del Decreto 1070 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, donde describe.

“... SECCIÓN 6.

FIJACIÓN DE LAS TARIFAS MÍNIMAS PARA EL COBRO DE LOS SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA PRESTADOS POR LAS EMPRESAS Y/O COOPERATIVAS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.

ARTÍCULO 2.6.1.1.6.1. Objeto. La presente Sección tiene por objeto, fijar las tarifas mínimas para el cobro de servicios de vigilancia y seguridad privada por parte de las empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada con armas y sin armas que utilicen el medio humano y/o medio canino y que se encuentran bajo el control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.



(Decreto 4950 de 2007 artículo 1)

ARTÍCULO 2.6.1.1.6.2. Tarifas. Establece como tarifas mínimas para el cobro de servicios de vigilancia y seguridad privada veinticuatro (24) horas, treinta (30) días al mes, las siguientes:

1. **Empresas armadas con medio humano:** La tarifa será el equivalente a 8,8 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cubrir los costos laborales; más un 10% sobre el monto calculado, para cubrir gastos administrativos y de supervisión.

2. **Empresas sin armas con medio humano:** La tarifa será el equivalente a 8,8 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cubrir los costos laborales; más un 8% sobre el monto calculado, para cubrir gastos administrativos y de supervisión.

3. **Empresas sin armas con medio humano y canino:** La tarifa será el equivalente a 8,8 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cubrir los costos laborales; más un 11 % sobre el monto calculado, para cubrir gastos administrativos y de supervisión.
(Decreto 4950 de 2007 artículo 2)

ARTÍCULO 2.6.1.1.6.3. Estructura de Costos y Gastos. La tarifa calculada está dada sobre la base de los costos directos que incluyen los factores salariales, prestacionales, parafiscales y dotaciones e indirectos que incluyen los gastos de administración y supervisión, impuestos y utilidades. (Decreto 4950 de 2007 artículo 3)

ARTÍCULO 2.6.1.1.6.4. Servicios Adicionales. Cuando los usuarios demanden servicios adicionales a los enunciados en los numerales 1, 2, Y 3 del artículo 2.6.1.1.6.2., de la presente Sección, estos tendrán valores adicionales. Las empresas de vigilancia y seguridad privada que ofrezcan medios tecnológicos deberán contar con la debida licencia de funcionamiento expedida por esta Entidad. (Decreto 4950 de 2007 artículo 4)

ARTÍCULO 2.6.1.1.6.5. Aplicación de la Tarifa. Los usuarios que se encuentren clasificados en los siguientes sectores serán sujetos de aplicación de la tarifa mínima establecida en el artículo 2.6.1.1.6.2., así:

1. Sector comercial y de servicios.
2. Sector industrial.
3. Sector aeroportuario.
4. Sector financiero.
5. Sector transporte y comunicaciones.
6. Sector energético y petrolero.
7. Sector público.
8. Sector educativo privado.

PARÁGRAFO 1. Para los estratos residenciales 4, 5, y 6, la tarifa mínima será de 8.6 salarios mínimos legales mensuales vigentes más un 10% de administración y supervisión.

PARÁGRAFO 2. Para los estratos residenciales 1, 2 y 3 la tarifa a cobrar deberá garantizar al trabajador el pago de las obligaciones laborales y los costos operativos.



(Decreto 4950 de 2007 artículo 5)

ARTÍCULO 2.6.1.1.6.6. Cooperativas Armadas y sin Armas con Medio Humano. La tarifa se ajustará a la estructura de costos y gastos propios de estas empresas, teniendo en cuenta su régimen especial de trabajo asociado de previsión y seguridad social y de compensaciones que les permite un manejo diferente de las empresas mercantiles.

PARÁGRAFO 1. Para todos los efectos, en todo momento y lugar las Cooperativas de Trabajo Asociado deberán dar estricto cumplimiento a lo establecido en la legislación cooperativa vigente.

PARÁGRAFO 2. Las tarifas determinadas para las cooperativas de vigilancia y seguridad privada, en todo caso, no podrán ser inferiores de las fijadas anteriormente en menos de un 10%. (Decreto 4950 de 2007 artículo 6)

ARTÍCULO 2.6.1.1.6.7. Horas Contratadas. Cuando el servicio contratado sea inferior a veinticuatro (24) horas, la tarifa deberá ser proporcional al tiempo contratado. (Decreto 4950 de 2007 artículo 7)

ARTÍCULO 2.6.1.1.6.8. Cumplimiento de la Legislación Laboral. Las empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada deberán cumplir en todo momento y en todo lugar las obligaciones laborales legales vigentes. (Decreto 4950 de 2007 artículo 8)”

Como se puede observar en la regulación referenciada, para la estimación de los costos de los servicios de vigilancia, es necesario la aplicación de lo indicado y tener en cuenta la estimación del valor del salario mínimo decretado por el gobierno nacional, el cual, para la época de los hechos, fue concebido por medio del decreto 2209 de 2016, donde especifica en su artículo primero:

“...Artículo 1°. Fijar a partir del primero (1°) de enero de 2017, como Salario Mínimo Legal Mensual para los trabajadores de los sectores urbano y rural, la suma de setecientos treinta y siete mil setecientos diez y siete pesos (\$737,717.00) ...”

Posterior a estos elementos, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada – Supervigilancia, fija mediante resolución, los precios a cobrar durante la vigencia, que para la época de los hechos corresponde a la Resolución 20163200000665 de fecha 30 de diciembre de 2016, cuyo asunto corresponde a “Tarifas para la contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada 2017”

2. Los precios estipulados para el pago de los servicios de vigilancia y seguridad en la ejecución del contrato de prestación de servicios No 76 de 2017, cuyo objeto corresponde a **LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA CON ARMA, SIN ARMA, MEDIOS TECNOLÓGICOS Y MEDIO CANINO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y BIENES QUE PERMANECEN EN LAS DIFERENTES SEDES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL Y DONDE LA ENTIDAD LOS REQUIERA**, incluyendo los adicionales 1 y 2, fueron estimados en su contrato inicial, los cuales obedecen a la regulación mencionada en el punto 1 del presente interrogante; es decir, la Resolución

qué dichas manifestaciones cuantitativas y de la actuación de la Alcaldía de Bucaramanga, corresponden a los Principios de Transparencia, Economía y Eficacia, propios de la Contratación Estatal, contemplados en la Ley 80 de 1993, en sus artículos 23 y ss., a lo principalmente pactado en los tres (3) momentos de la Contratación, esto es: Contrato de Prestación de Servicios 076 de 2017, y sus dos (2) adiciones o actos posteriores; por lo que este Ente de Control, se permite **DESVIRTUAR**, el presunto daño Fiscal que la Administración pudo incurrir, en el pago de sumas de dineros variables, por los mismos puntos y servicios necesitados contemplados en su inicio y desarrollo ejecutorio del Contrato de Prestación de Servicios 076 de 2017.

OBSERVACIÓN No 3

Sírvase manifestar a la **CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**, porque razón en la Adición No 01 en Plazo y Valor en el Contrato de Prestación de Servicios No 076 de 2017, no se descomponen, discriminan y visualizan, los ítems, puntos o puestos de vigilancia objeto de adición y con estos, sus respectivos valores unitarios.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN No 3:

*“Nos permitimos informar al órgano de control, que contrario a lo que advierte en este interrogante, se puede observar en la página dos de un total de cuatro páginas del documento de Estudios Previos del adicional No 1 al contrato de prestación de servicios No 76 de 2017, cuyo objeto corresponde a **LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA CON ARMA, SIN ARMA, MEDIOS TECNOLOGICOS Y MEDIO CANINO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y BIENES QUE PERMANECEN EN LAS DIFERENTES SEDES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL Y DONDE LA ENTIDAD LOS REQUIERA**, la relación de los puestos que fueron adicionados a la ejecución del contrato así:*





A continuación se relacionan los puntos que fueron adicionados a la ejecución del contrato:

Ítem	Nombre Puesto	Cantidad	Modalidad Del Servicio	Arma	Sin Arma
1	Parque Metropolitano	1	24 horas todos los días del mes - con arma	X	
2	Parque Metropolitano	1	24 horas todos los días del mes - con arma	X	
3	Villas De San Ignacio	2	24 horas todos los días del mes - con arma	X	
4	Recepción Control De Acceso Software	1	12 horas diurno de lunes a viernes sin festivos		X
5	Parque MORRORRICO Control De Acceso	1	24 horas todos los días del mes - sin arma		X
6	Parque MORRORRICO Ronda Interna	1	24 horas todos los días del mes - sin arma		X
7	Parque De Las Cigarras	1	24 horas todos los días del mes - sin arma		X
9	Plaza De Mercado Guarín Refuerzo	1	24 horas todos los días del mes - sin arma		X
10	Plaza De Mercado San Francisco Refuerzo	1	24 horas todos los días del mes - sin arma		X
11	Custodia Predio Km 2, Via Al Mar - Zoonosis	1	24 horas todos los días del mes - sin arma		X
12	Custodia Predio Calle 30 - Con Carrera 17	1	24 horas todos los días del mes - sin arma		X
13	Edificio Lince De Los Ciegos	1	24 horas todos los días del mes - sin arma		X

Documento que fue publicado en su momento en la página web del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), según se observa a continuación:

Adición

MINUTA ADICIONAL N 01 1.65 MB 1 18-09-2017 10:23 AM

Documento Adicional

ESTUDIOS PREVIOS ADICIONAL N 01 1022 KB 1 18-09-2017 10:23 AM

En relación a los valores objeto de las adiciones, estos se pueden evidenciar en los documentos que hacen parte del proceso contractual, en especial en las cuentas de cobro y/o facturas que allega el contratista para el proceso de cobro al municipio, donde se detallan punto por punto los valores cobrados por cada uno de los puestos, valores que corresponden a los aceptados por la Administración Municipal en el proceso de licitación pública SA-LP-02-2017, adelantado por la Secretaría Administrativa para contratar los servicios de vigilancia y seguridad privada, que guarda coherencia y relación con los valores unitarios consignados en la propuesta económica, que no son más que resultado de observar las directrices y tarifas establecidas en la Resolución 20163200000665 de fecha 30 de diciembre de 2016, cuyo asunto corresponde a "Tarifas para la contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada 2017".

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:

Frente a ésta Observación, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, como Ente de Control, a través de su Equipo Auditor, se permitirá referir de fondo y forma frente a la motivación planteada en la respuesta conocida por la Entidad Auditada, así las cosas, nos permitimos manifestar qué:

- Como bien se hizo por la Entidad Auditada, los Contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales" Parágrafo, Artículo 40





Ley 80 de 1993, las Entidades Estatales podrán modificar sus contratos de mutuo acuerdo con el contratista o en forma unilateral. Frente al primero de los eventos, existe un limitante respecto de las modificaciones en valor, pues, de acuerdo con el Estatuto de Contratación, los Contratos no pueden adicionarse en más del 50% de su valor inicial, expresado en SMML. En lo que atiene al plazo del contrato, no existe limitación legal para su adición. Y en el segundo, se trata de la figura estipulada en el artículo 16 ibídem, sobre modificación unilateral del contrato por parte de la entidad.

La adición a los contratos se celebra cuando se requiere aumentar el valor en razón de la incorporación de una o varias obligaciones. Se trata de un nuevo acuerdo de voluntades frente a la necesidad de cumplir y ejecutar actividades que no se habían inicialmente pactado. Las nuevas actividades, necesariamente, deben requerirse para el adecuado cumplimiento del objeto contratado, es decir, serán actividades adicionales o complementarias al objeto.

- **Los contratos también pueden ser objeto de prórroga**, es decir de una ampliación del plazo y/o valor. La modificación unilateral, que se podrá ejercer cuando se requiera la suscripción de la adición del contrato y sólo procederá cuando la no firma de la adición pueda generar parálisis o afectar de forma grave el servicio público que se deba satisfacer con él.

EN PRIMER LUGAR: Está la aplicación y/o atribución de la Entidad Estatal, debe ajustarse a las formular contractuales y a los procesos de revisión de precios (Ley 80 de 1993, art. 4, núm. 8). Estas fórmulas tienen por objeto conservar el valor intrínseco del contrato frente a los fenómenos de fluctuación de precios por la inflación. Por ello, las fórmulas establecidas en los contratos y/o pliegos tienen en cuenta los índices de variación de precios al consumidor, de manera general. Por consiguiente, es necesario verificar la correcta aplicación de estas fórmulas previstas en los documentos contractuales, en precisión a los posteriores a la Minuta Principal, es decir al Contrato de Prestación de Servicios, qué dio vida a las obligaciones.

Más aún, el mismo artículo citado de la ley 80 de 1993, establece el deber de verificar que las fórmulas corresponden a la realidad y, por consiguiente, si, a pesar de tener parámetros técnicos en su formulación, la realidad hace que su aplicación no refleje los cambios de las fluctuaciones de precios, es deber de la entidad adaptarla para que el valor intrínseco del contrato sea una realidad y no sólo formal, esto es qué al momento de la edición, los valores all



adicionados sigan de acuerdo a los anterior pactados o qué si éstos han sufrido algún tipo de variación, para en este caso, como lo puede ser, alguna disposición legal o reglamentaria, ya sea por el Órgano generador de la Norma Laboral Privada o los diferentes Direcciones Territoriales de orden Laboral, como el Ministerio de Trabajo, los cuales, en aras de buscar la protección de los derechos de los trabajadores, dichas normas sufren un constante cambio y desarrollo qué por consideración interna legal y por disposición internacional mediante el conocido Bloque de Constitucionalidad, podrán adherirse y cambiar a partir de su posición en firme, la exigencia de la misma, y sin duda alguna afectar los acuerdos de voluntades hechos en el tiempo, y como bien sabemos el Derecho Laboral, tiene por principio fundamental, la realidad sobre la forma, donde el acuerdo de voluntades es un criterio secundario a lo dispuesto por la norma, es decir: Prevalece la Norma, sobre la voluntad del empleador y el trabajador, en cualquier tiempo, inclusive con retrospectividad.

No obstante, ello no significa que los contratos pactados a precios unitarios no den lugar a contratos adicionales y a la consecuente limitación del 50% de su valor original.

- Si el contrato comprende obras distintas a las inicialmente pactadas, que conlleven la incorporación de nuevas unidades de medida, esto es, nuevos ítems, **será necesario definir el valor de éstos**, lo que conlleva, necesariamente, una adición al contrato. Será así pertinente suscribir un contrato adicional **con estos nuevos ítems** con sus respectivos valores, **lo que estará sujeto a la limitación del 50% del valor original.**
- Aunque el aumento en las cantidades no conlleva una modificación del valor, ello no puede concebirse de manera ilímite. En efecto, debe tener una relación y justificación directa para la realización del objeto contractual, en las condiciones pactadas originalmente. Si ello conlleva una variación del objeto inicial, no podrá entenderse que hay un simple aumento de cantidades, el aumento respectivo debe tener una razonable proporcionalidad, con relación al valor inicialmente pactado del contrato.

En fin, aún en todos los casos, incluido el simple aumento de cantidades de obra y/o servicios, **es indispensable verificar que el objeto del contrato no ha sido variado, lo cual deberá ser visualizado en las adiciones que se celebren en posterioridad.**

Para ello no será suficiente verificar la cláusula referida al objeto, sino también las distintas cláusulas y documentos contractuales contenidos en los pliegos o términos de referencia, que determinan el alcance de las



obligaciones del contratista. Necesariamente habrá cambios, pero ellos no pueden alterar de manera esencial lo inicialmente pactado.

Así las cosas, y de conformidad con la parte motiva aquí planteada, y toda vez que el Ente Auditado no logra desvirtuar la observación planteada y/o subsanarla en el tiempo correcto, se constituye un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO**, con el fin, que éste sea incluido en su Plan de Mejoramiento para cada una de las actuaciones adelantadas por la Entidad Estatal, objeto de Auditoría, donde:

- En las adiciones y/o prórrogas, se plasme, visualice y discrimine(n), los valores unitarios e ítems, que son objeto de adición o adiciones que se celebren con posterioridad a la Minuta principal del Contrato de Prestación de Servicios, al contratista que le fue adjudicado.

Lo anterior para garantizar como Entidad Estatal, el cumplimiento de Transparencia, Economía y demás principios propios de la Contratación Estatal, aunado a lo dicho por el Honorable Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, conceptos de mayo 17 de 1994, rad. 601; Agosto 26 de 1998, exp. 1121; Julio 18 de 2002, exp. 1439, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 15 de Marzo de 1990, exp. 350, conceptos de Mayo 17 de 1994, rad. 601; agosto 26 de 1998, exp. 1121; julio 18 de 2002, exp. 1439.

DICTAMEN DEL EQUIPO AUDITOR

HALLAZGO No. 1

ALCALCE DEL HALLAZGO: ADMINISTRATIVO

PRESUNTO RESPONSABLE:

SECRETARÍA ADMINISTRATIVA
ALCALDÍA DE BUCARAMANGA.





RELACIÓN DE HALLAZGOS

ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA "Secretaría Administrativa"									
CUADRO DE PRESUNTOS HALLAZGOS AUDITORIA EXPRES 003-2018									
N°	DESCRIPCION	CLASE DE HALLAZGO					Presunto Responsable	Cuantía	Pág.
		A	D	F	P	S			
1	En la Adición No 01 en Plazo y Valor en el Contrato de Prestación de Servicios No 076 de 2017, no se descomponen, discriminan y visualizan, los ítems, puntos o puestos de vigilancia objeto de adición y con estos, sus respectivos valores unitarios.	X					Alcaldía Municipal de Bucaramanga - Secretaría Administrativa.		30
	TOTALES	1							

SOPORTES Y EVIDENCIAS

- Papeles de trabajo.
- Entrevistas.
- Minutas de contratos
- CD con soportes de las evidencias

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Teléfono 6522777 / Telefax
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
6303777
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA




- Oficios de las entidades solicitantes.



JUAN PABLO HERNANDEZ Q.
Profesional Universitario (Líder)



CRISTIAN FERNANDO PORTILLA
Profesional de Apoyo



CHRISTIAN GOMEZ SIERRA
Profesional de Apoyo.

Revisó:



JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS
Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental

4