

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 1 de 35	Revisión 1

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRÉS

INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS N° 027-2020

BOMBEROS DE BUCARAMANGA
DIEGO ORLANDO RODRÍGUEZ ORTIZ

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
JUNIO 30 DE 2020

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 2 de 35 Revisión 1

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRÉS

BOMBEROS DE BUCARAMANGA
DIEGO ORLANDO RODRÍGUEZ ORTIZ

HÉCTOR ROLANDO NORIEGA LEAL
CONTRALOR MUNICIPAL DE BUCARAMANGA (E)

OSCAR RENÉ DURÁN ACEVEDO

OSCAR JAVIER GRANDAS ARDILA
AZUCENA CACERES ARDILA
ZANDRY MARISOL CARDENAS ARIAS

Jefe Oficina de Vigilancia
fiscal y Ambiental
Auditor Fiscal (LÍDER)
Auditor fiscal
Profesional Universitario

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
JUNIO 30 DE 2020

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 3 de 35 Revisión 1

IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA

ENTE AUDITADO: Bomberos de Bucaramanga.

MOTIVO DE LA AUDITORÍA EXPRÉS: Por medio de la Queja SIA-ATC No. 282020000076, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remite para conocimiento y competencia la comunicación con fecha 30 de abril de 2020 interpuesta por ANONIMO donde denuncia: *“SEÑORES CONTRALORIA DE BUCARAMANGA, EN BOMBEROS DE BUCARAMANGA EL DIRECTOR CONTRATO ENTRE OTRAS TAPABOCAS A 24 MIL PESOS CADA UNO CON SONBRECOSTOS... ADEMAS HICIERON MINIMA CUANTIA Y LUEGO ADICIONARON... FRACCIONAMIENTO DE CONTRATOS BUSCANDO ELUDIR PROCESO DE CONVOCATORIA PUBLICA DE MENOR CUANTIA...VIOLACION PRINCIPIO DE PLANEACION, PECULADO? DAÑO FISCAL.... CONTRATO MINC 005 DE 2020”....*

Por medio de la Queja SIA-ATC No. 282020000077, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remite para conocimiento y competencia la comunicación con fecha 30 de abril de 2020 interpuesta por CARLOS PARRA donde denuncia: *“DENUNCIA SOBRECOSTO DE IMPLEMENTOS ADQUIRIDOS MEDIANTE LA CELEBRACION DEL CONTRATO N° 034 DE 2020, CUYO OBJETO ES: “ADQUISICION DE ELEMENTOS DE PROTECCION Y BIOSEGURIDAD PARA BOMBEROS DE BUCARAMANGA celebrado por BOMBEROS DE BUCARAMANGA y CONVIL SOLUCIONES S.A.S”....*

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 4 de 35 Revisión 1

Por medio de la Queja SIA-ATC No. 282020000078, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remite para conocimiento y competencia la comunicación con fecha 30 de abril de 2020 interpuesta por ANA MARIA VARGAS donde denuncia: *“DENUNCIA PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA COMPRA DE TAPABOCAS POR PARTE DEL DIRECTOR DE BOMBEROS”...*

INTEGRANTES DEL EQUIPO AUDITOR Y LIDER DE AUDITORÍA EXPRÉS:

OSCAR JAVIER GRANDAS ARDILA
Auditor Fiscal (LÍDER)

AZUCENA CACERES ARDILA
Auditor Fiscal

OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA EXPRÉS:

ZANDRY MARISOL CARDENAS ARIASLA
Profesional Universitario
Efectuar control de legalidad a las actuaciones administrativas llevadas a cabo por BOMBEROS DE BUCARAMANGA, en lo relacionado con la denuncia por presuntas irregularidades con queja según SIA-ATC No. 282020000076, SIA-ATC No. 282020000077 y SIA-ATC No. 282020000078 Informan los denunciantes: DENUNCIA SOBRECOSTO DE IMPLEMENTOS ADQUIRIDOS MEDIANTE LA CELEBRACION DEL CONTRATO N° 034 DE 2020, CUYO OBJETO ES:“ADQUISICION DE ELEMENTOS DE PROTECCION Y BIOSEGURIDAD PARA BOMBEROS DE BUCARAMANGA celebrado por BOMBEROS DE BUCARAMANGA y CONVIL SOLUCIONES S.A.S.; SEÑORES CONTRALORIA DE BUCARAMANGA, EN BOMBEROS DE BUCARAMANGA EL DIRECTOR CONTRATO ENTRE OTRAS TAPABOCAS A 24 MIL PESOS CADA UNO CON SONBRECOSTOS... ADEMAS HICIERON MINIMA CUANTIA Y LUEGO ADICIONARON... FRACCIONAMIENTO DE CONTRATOS BUSCANDO ELUDIR PROCESO DE CONVOCATORIA PUBLICA DE MENOR

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 5 de 35 Revisión 1

CUANTIA...VIOLACION PRINCIPIO DE
PLANEACION, PECULADO? DAÑO FISCAL....
CONTRATO MINC 005 DE 2020”...

**ALCANCE DE LA
AUDITORÍA EXPRES:**

- Revisar en la Alcaldía Municipal de Bucaramanga el Contrato de Prestación de Servicios número 034 de 2020, en sus etapas pre contractual, contractual y pos contractual.
- Verificar las actuaciones del Supervisor del Contrato de Prestación de Servicios número 034 de 2020.
- Soporte de Entrega y destinación de los tapa bocas.

**CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL
DE BUCARAMANGA CON EL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS 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.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 6 de 35 Revisión 1

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.

Mediante Acuerdo 058 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga el 5 de junio de 1987, se creó, organizó y constituyó como entidad descentralizada del orden municipal a la entidad denominada “Bomberos de Bucaramanga”, la cual estaría adscrita a la Secretaría de Gobierno Municipal, tendría su domicilio en la ciudad de Bucaramanga y contaría con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente cedido en un principio en su totalidad por el mismo Municipio.

En el artículo 13 de la norma *ibídem* establece que “*Corresponderá a la Contraloría Municipal ejercer la vigilancia y control fiscal y financiero de dicha entidad, conforme las disposiciones de auditaje para los Institutos Descentralizados*”

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

Así las cosas, obedeciendo a la naturaleza, creación, domicilio y el origen de su patrimonio y presupuesto, se concluye que la entidad **CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BUCARAMANGA** es sujeto de control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 7 de 35	Revisión 1

MUESTRA CONTRACTUAL

Durante el transcurso del proceso Auditor, se analizó el proceso pre-contractual y contractual del proceso de contratación MINC 005-2020 Contrato No. 034 de 2020.

HECHOS

Por medio de la Queja SIA-ATC No. 282020000076, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remite para conocimiento y competencia la comunicación con fecha 30 de abril de 2020 interpuesta por ANONIMO donde denuncia: *“SEÑORES CONTRALORIA DE BUCARAMANGA, EN BOMBEROS DE BUCARAMANGA EL DIRECTOR CONTRATO ENTRE OTRAS TAPABOCAS A 24 MIL PESOS CADA UNO CON SONBRECOSTOS... ADEMAS HICIERON MINIMA CUANTIA Y LUEGO ADICIONARON... FRACCIONAMIENTO DE CONTRATOS BUSCANDO ELUDIR PROCESO DE CONVOCATORIA PUBLICA DE MENOR CUANTIA...VIOLACION PRINCIPIO DE PLANEACION, PECULADO? DAÑO FISCAL.... CONTRATO MINC 005 DE 2020”....*

Por medio de la Queja SIA-ATC No. 282020000077, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remite para conocimiento y competencia la comunicación con fecha 30 de abril de 2020 interpuesta por CARLOS PARRA donde denuncia: *“DENUNCIA SOBRECOSTO DE IMPLEMENTOS ADQUIRIDOS MEDIANTE LA CELEBRACION DEL CONTRATO N° 034 DE 2020, CUYO OBJETO ES: “ADQUISICION DE ELEMENTOS DE PROTECCION Y BIOSEGURIDAD PARA BOMBEROS DE BUCARAMANGA celebrado por BOMBEROS DE BUCARAMANGA y CONVIL SOLUCIONES S.A.S”....*

Por medio de la Queja SIA-ATC No. 282020000078, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remite para conocimiento y competencia la comunicación con fecha 30 de abril de 2020 interpuesta por ANA MARIA VARGAS donde denuncia: *“DENUNCIA PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA COMPRA DE TAPABOCAS POR PARTE DEL DIRECTOR DE BOMBEROS”...*

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 8 de 35 Revisión 1

ACTUACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

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

- ❖ Mayo 04, se remitió a la Entidad Bomberos de Bucaramanga la comunicación de Auditoria Gubernamental Modalidad Exprés No. 027-2020.
- ❖ Mayo 05, se solicitó información al Director de Bomberos de Bucaramanga.
- ❖ Mayo 05, se solicitó información al Supervisor del contrato N° 034 DE 2020.
- ❖ Mayo 05, se solicitó información al Jefe de Almacén de Bomberos de Bucaramanga.
- ❖ Mayo 19, se solicitó información al Supervisor del contrato N° 034 DE 2020.
- ❖ Mayo 20, se solicitó información a la empresa CONVIL SOLICIONES SAS ganadora del proceso contractual.
- ❖ Mayo 21, se solicitó información al Jefe de la Oficina Jurídica de Bomberos de Bucaramanga.
- ❖ Mayo 21, se solicitó al Jefe de la Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental prórroga de 21 días en la etapa de ejecución de la auditoria.
- ❖ Mayo 21, se solicitó cotización a la empresa **ENCISO LTDA**
- ❖ Mayo 21, se solicitó cotización a la empresa **QUIOS SAS**
- ❖ Mayo 21, se solicitó cotización a la empresa **INGENIO HSEQ**
- ❖ Mayo 21, se solicitó cotización a la empresa **DOTACIONES Y SEGURIDAD**
- ❖ Mayo 21, se solicitó cotización a la empresa **ARYLIZ**
- ❖ Mayo 21, se solicitó cotización a la empresa **ISEIN**
- ❖ Mayo 22, se solicitó cotización a la empresa **IMCOLMEDICA S.A.**

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 9 de 35 Revisión 1

- ❖ Mayo 22, se solicitó cotización a la empresa **SSL COLOMBIA SAS**
- ❖ Junio 08, se remitió a la Entidad Bomberos de Bucaramanga el informe de observaciones.

CONSIDERACIONES DEL EQUIPO AUDITOR

Es importante mencionar que el Desarrollo de este proceso Auditor se realizó bajo el Estado de Emergencia Decretado por el Gobierno Nacional por la pandemia COVID-19. Así las cosas, el Equipo Auditor realizó trabajo en casa con la información que se solicitó por medio de correos electrónicos, en la plataforma virtual de la entidad, así como las plataformas de información de los diferentes Entes de Control. La anterior aclaración se hace para precisar que el análisis de la información solo se puede hacer de forma digital y no presencial como se tiene acostumbrado por parte de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

La Contraloría Municipal de Bucaramanga con base en las facultades conferidas en los Artículos 119 y 267 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA, del Decreto 403 de 2020 y la ley 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.

En lo relacionado a los presuntos sobrecostos, el Equipo Auditor a través de correos electrónicos y llamadas telefónicas a diferentes empresas que comercializan estos productos, realizó cotizaciones pero los precios informados fueron a la fecha, ya que manifiestan los cotizantes en sus respuestas que no hay existencia de los elementos de protección en esas cantidades y además debido al decreto de emergencia los precios variaron ostensiblemente, que comparados con los contratados por Bomberos de Bucaramanga, no se establece que haya habido mayores costos en su adquisición.

Además de lo anterior se corroboró con las empresas que fueron partícipes del proceso licitatorio y confirmaron que si habían participado como oferentes y que las cotizaciones son las que se encuentran publicadas en el SECOP, situación que conllevó al equipo auditor a concluir que Bomberos de Bucaramanga, escogió el menor valor ofertado y con quien contrató finalmente.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 10 de 35 Revisión 1

HALLAZGO No. 01 (ADMINISTRATIVO – DISCIPLINARIO) - FALTA DE PLANEACIÓN DEL CONTRATO; DEBILIDADES DE CONTROL QUE NO LE PERMITEN ADVERTIR OPORTUNAMENTE EL PROBLEMA; CONTRATO No. 0034-2020

Analizados los documentos que conforman el expediente contractual No. 0034-2020, se estableció que BOMBEROS DE BUCARAMANGA, dio inicio a una contratación de mínima cuantía, cuya finalidad fue la “ADQUISICION DE ELEMENTOS DE PROTECCION Y BIOSEGURIDAD PARA BOMBEROS DE BUCARAMANGA”, en cuyos estudios del sector como en los de conveniencia, justificó la compra en que *“Para lograr el cumplimiento de las actividades misionales de la entidad, es necesario la adquisición de elementos de protección de bioseguridad y para la atención de eventos relacionados con la exposición a bajas temperatura, condiciones climáticas adversas, ruido y contacto con fluidos corporales”*.

El equipo auditor observó en los documentos que hacen parte del contrato antes citado, que la entidad contratante en las especificaciones técnicas y en lo referente a los (i) trajes de bioseguridad desechables, omitió describir en qué material debían ser elaborados y la cantidad de los mismos por tallas, de acuerdo a las personas que con ocasión a las funciones los utilizaría. (ii) En cuanto a los **tapabocas No. 95**, con válvula de exhalación (sin marca específica)”, la entidad contratante no señaló dentro de las obligaciones que el contratista debía presentar la certificación de cumplimiento de las especificaciones del citado elemento bien sea por el Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional NIOSH; o por la Administración para la Seguridad y Salud Ocupacional OSHA. (iii) Omitió colocar las fechas de elaboración de los estudios previos; la invitación pública y el acta que contiene el otrosí No. 1. (iv) En los estudios de conveniencia para la elaboración del otrosí No. 2 en donde se modificó el plazo inicial y adicionaron en tiempo y valor, 10 días más y por valor \$10.212.000, la entidad contratante omitió señalar que elementos y la cantidad para satisfacer la necesidad; pero si suscribió un documento denominado modificadorio 2, en donde las partes acuerdan hacer una homologación de 109 trajes por otros elementos aduciendo que el contratista manifestó *“no tener tallas grandes disponibles...”* (v) en el mismo documento de estudio de conveniencia señalaron la exención del IVA para algunos elementos de acuerdo con el Decreto No. 551 de 2020, sin embargo, no realizaron una operación matemática que determinara el valor que el CONTRATISTA debía hacer devolución por concepto del IVA no cobrado, de conformidad con el valor del contrato inicial. (vi) Suscribió la aprobación de la póliza No. 96-44-101152536 expedida el 26 de marzo de 2020 por la Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO, sin estar suscrita por el tomador. Se

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 11 de 35	Revisión 1

encontró igualmente que la ampliación de la póliza fue expedido el 4 de mayo de 2020, fecha en la cual había expirado el plazo del contrato, y aprobada ese mismo día sin la firma del tomador. **(vii)** recibió actas parciales de los elementos objeto del contrato en fechas 26 de marzo de 2020; el 8, el 20 y el 28 de abril de 2020, sin embargo, el ingreso al almacén de todos los elementos se hizo el 29 de abril de 2020 y todos los elementos salieron del almacén al día siguiente, haciendo la entrega total del objeto contratado al jefe de operaciones, quien para este contrato ostentó la calidad de supervisor.

Es así que de conformidad con lo señalado en el artículo 25 numerales 7 y 12 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, los estudios previos se constituyen en el documento que sirve de soporte para que los oferentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido y se convierten como parte integrante del contrato finalmente celebrado. De acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993 artículo 41 modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, la aprobación de la garantía es un requisito de ejecución del contrato, al igual que de las prórrogas o adiciones que se realicen al mismo. Por lo tanto, si la Entidad Estatal no aprobó la garantía no podía iniciar o continuar con la ejecución del contrato, cuando requiere de su ampliación. En cuanto al manejo de los inventarios dispone el manual de funciones y procedimientos en el TITULO IV “DESCRIPCION DE FUNCIONES ESENCIALES” numeral 10° establece que se debe *“mantener el control sobre las existencias del almacén de manera adecuada y oportuna”*

Considera el Equipo Auditor que existió indebida interpretación de la normatividad de regula la contratación referente a la mínima cuantía, toda vez que la Entidad omitió definir las características técnicas de algunos de los elementos a adquirir, y que son de obligatorio cumplimiento, como por ejemplo establecer las tallas de los trajes y el material de su fabricación; realizar la operación matemática para establecer el valor no cobrado por concepto del IVA; describir los nuevos insumos a adquirir con especificación de las cantidades y las características técnicas especiales de cada uno tanto en el contrato inicial como en la adición que se hizo en plazo y tiempo.

La entidad contratante tiene la obligación de velar porque sus actividades contractuales respondan a las normatividades que las regula, las estipulaciones claras, precisas y concretas permite un seguimiento óptimo en el acatamiento las obligaciones contractuales, y determina de manera fácil el cumplimiento de la necesidad dentro del marco constitucional y legal.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 12 de 35 Revisión 1

Conforme a ello la Entidad incurrió en presuntas irregularidades tipificadas en la Ley 734 de 2002, artículos 34, 35 y 48 numeral 31, que de conformidad con la valoración de las piezas procesales que fueron remitidas por la entidad auditada como también con el análisis de aquellos que se encuentran publicados en el SECOP.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Respecto de los numerales (i) y (ii)

(i) trajes de bioseguridad desechables, omitió describir en qué material debían ser elaborados y la cantidad de los mismos por tallas, de acuerdo a las personas que con ocasión a las funciones los utilizaría. (ii) En cuanto a los tapabocas No. 95, con válvula de exhalación (sin marca específica)”, la entidad contratante no señaló dentro de las obligaciones que el contratista debía presentar la certificación de cumplimiento de las especificaciones del citado elemento bien sea por el Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional NIOSH; o por la Administración para la Seguridad y Salud Ocupacional OSHA.

En cuanto a los numerales (i) y (ii) la entidad elaboró el proceso contractual teniendo en cuenta el requerimiento técnico emanado del área de operaciones conjunto con la Dirección Administrativa y Financiera, en el cual detallaba los elementos a adquirir, las cantidades y las especificaciones técnicas. Es importante manifestar que el capitán de Operaciones de Bomberos de Bucaramanga señor Williams Javier Domínguez Serrano es especialista en Seguridad y Salud en el Trabajo.

En el documento de estudios previos se describió la necesidad del contrato basados en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de Bomberos de Bucaramanga, donde se identificó las necesidades de suministro de elementos de protección personal como una medida para el control de algunos de los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los funcionarios administrativos y operativos en el desarrollo de sus labores, lo cuales permiten proteger la salud y la integridad personal.

En este sentido la institución en cumplimiento de la Política de Seguridad y Salud en el Trabajo y acogiendo los diferentes lineamientos impartidos por las diferentes autoridades referentes a la prevención de la propagación del virus COVID 19 se encuentra comprometida a fin de prevenir incidentes, accidentes y enfermedades laborales; a través de la identificación de los peligros, evaluación y valoración de riesgo y el establecimiento de controles.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 13 de 35 Revisión 1

Ahora bien, en las condiciones de la ejecución del contrato se estableció que el contratista debía cumplir las instrucciones que le imparta Bomberos de Bucaramanga y atender sus requerimientos, efectuados a través del supervisor del contrato; consta entonces que en la ejecución del contrato el supervisor requirió el tallaje adecuado para el personal operativo a lo cual el contratista accedió y se revisó que los mismos cumplieran con los estándares de calidad, en el mismo contexto el contratista presentó escrito de garantía de calidad¹ en el cual se comprometía a entregar todos los elementos en condiciones óptimas.

Es de resaltar que revisadas diferentes órdenes de compra de la tienda virtual del estado Colombia Compra Eficiente, se observa que estos mismos elementos están referenciados de igual manera como en el proceso Contractual de Bomberos de Bucaramanga, lo que da cuenta que no se está quebrantando los principios generales de la contratación pública.^{2 3}

Además, se debe advertir que el Despacho, ignora que la certificación NIOSH N95 exigida se debe encontrar en el embalaje o marcado en el mismo producto, como se exhibe a continuación:

¹ Carta de garantía de calidad

² <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/47815>

<https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/47875>

<https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/47815>

³ <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/47607>

<https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/48049>

<https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/47815>

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 14 de 35 Revisión 1



Lo anterior está en concordancia con lo indicado por el Centro para el Control y Prevención de las enfermedades⁴, reseñado además en el numeral 8.2 de los *Lineamientos generales para el uso de tapabocas convencional y máscaras de alta eficiencia* expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social en mayo de 2020⁵.

Bajo el mismo contexto es de resaltar que en el acuerdo marco instrumento de agregación de demanda Emergencia COVID 19 los mencionados elementos fueron descritos bajo el mismo concepto.

⁴ https://www.cdc.gov/spanish/niosh/docs/2013-138_sp/default.html

⁵ <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/GIPS18.pdf>

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 15 de 35 Revisión 1

ORDEN DE COMPRA 47607

Información general

Estado	Emido
Fecha de la orden	26/04/2020
Solicitud núm.	81643
Solicitante	Rolando Danilo Velasco Morales
Enviar Al Usuario	Rolando Danilo Velasco Morales
Entidad	CAUCA - GOBERNACION DEL CAUCA
N.I.T.	891580016
Justificación	Adquirir elementos de protección y seguridad para afrontar la emergencia sanitaria COVID19
Instrumento de Agregación de Demanda	Emergencia COVID-19
Supervisor de la Orden de Compra	Yady Quiñones Meneses
Teléfono Supervisor	8242121
Fecha de vencimiento (Orden de compra)	30/04/2020
Especificaciones adicionales de Entrega	La entrega de los elementos debe ser coordinada con la Gobernación del Cauca. La entrega de los elementos debe ser coordinada con la Gobernación del Cauca. Los guantes deben entregarse así: 30 cajas de cien unidades talla S, 65 cajas de cien unidades talla M y 30 cajas de cien unidades talla L.
Gravámenes adicionales	Estampilla Bomberos - Antes de IVA: 0,2% Estampilla Pro Cultura - Antes de IVA:0,5% Estampilla Universidad del Cauca - Antes de IVA: 0,5% Estampilla Pro Adulto Mayor - Antes de IVA:2% Estampilla PROCESARROLLO - Antes de IVA:2%

Dirección

Dirección Calle 4, carrera 7 esquina
Gobernación del Cauca
Popayán Cauca 19003
Colombia
A la atención de: Almacén General del Departamento

Proveedor

Nombre	RADIOLOGICAL PROTECTION SERVICES SAS
Dirección Principal	CALLE 23 104A-36 INTERIOR 15 Bogotá DC, Cundinamarca Colombia
Teléfono (Del Trabajo)	+57 (1) 7559329
Teléfono (Celular)	+57 (1) 311-2400068

Artículos

No.	Artículo	Cantidad	Unidad	Precio	Total
1	cov01-EPP-13 - GUANTES DE LATEX	125.00	Unidad	25.000,00	3.125.000,00
2	cov01-EPP-20 - MASCARILLA TIPO RESPIRADOR N95 CON VLVULA	1500.00	Unidad	25.000,00	37.500.000,00

Respecto del literal (iii)

“(iii) Omitió colocar las fechas de elaboración de los estudios previos; la invitación pública y el acta que contiene el otrosí No. 1”.

Respecto de esta observación, en cuanto que existen actos administrativos y contratos que se publiquen en la plataforma del SECOP, sin la fecha, es importante destacar que la Ley no prevé la obligatoriedad de que los documentos publicados a la plataforma tengan fecha se entiende que, estos documentos se subieron al SECOP el día referenciado en el cronograma contractual, es de recordar al despacho que actualmente estamos trabajando de manera virtual por lo que los documentos se manejan a través de correos electrónicos entre los interesados por las diferentes disposiciones de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno Nacional.

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

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 16 de 35 Revisión 1

Se debe tener en cuenta el Despacho ignoró la Ley 1437 de 2011 que en su artículo 65 indica que los efectos de los actos administrativos de carácter general, como los estudios previos e invitación pública, inician con la publicación del acto administrativo y por ende, es irrelevante la fecha con la cual sea cargado al SECOP, la publicación y ejecutoria del acto solo inicia con su publicación:

ART. 65.—Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

PAR.—También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

Respecto del literal (iv)

(iv) En los estudios de conveniencia para la elaboración del otrosí No. 2 en donde se modificó el plazo inicial y adicionaron en tiempo y valor, 10 días más y por valor \$10.212.000, la entidad contratante omitió señalar que elementos y la cantidad para satisfacer la necesidad; pero si suscribió un documento denominado modificadorio 2, en donde las partes acuerdan hacer una homologación de 109 trajes por otros elementos aduciendo que el contratista manifestó “no tener tallas grandes disponibles...”

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 17 de 35 Revisión 1

Conforme a esta observación se advierte que para el día dieciséis (16) de abril de 2020 el supervisor del contrato Capitán Williams Javier Domínguez, solicitó⁶ adicionar en valor para la adquisición de más cantidades de elementos.

Esta solicitud además de contemplar los elementos requeridos para la prestación del servicio por parte del personal operativo, incluyó cantidades de forma de reembolso al valor del IVA contemplado inicialmente en el contrato, estas últimas no fueron tenidas en cuenta a efectos de garantizar el reembolso del IVA no generado por parte del contratista.

Bomberos de Bucaramanga realizó el estudio dicha solicitud y sustentada en las normas que usualmente rigen los procedimientos contractuales y el decreto 537 de 2020 contempló lo siguiente:

Decreto 537 de 2020 - Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, estableció lo siguiente:

“Artículo 8. Adiciónese los siguientes incisos al parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993

Adición y modificación de contratos estatales. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebran durante la vigencia de Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y durante el término que dicho estado vigente.

Adjuntamos ruta Decreto Nacional

⁶ Anexo 1: Solicitud Capitán de operaciones (productos adicionales e IVA) – Carpeta Adicional en tiempo y valor.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 18 de 35 Revisión 1

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20537%20DEL%2012%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

Teniendo en cuenta la solicitud y el requerimiento del capitán que contempló la adición de productos por necesidad para la atención y prestación de servicios del personal operativo se realizó este, dejando un saldo para que se consumieran productos de acuerdo a lo requerido ya que los límites de la pandemia aún son desconocidos, naciendo el **Otrosí 02 del diecisiete (17) de abril de 2020**, donde requería que el contratista entregara productos de acuerdo a las cantidades concertadas con el capitán al **precio unitario inicial**.

Ahora, posterior a la suscripción del otrosí 02 y mediante correo donde el capitán especifica cantidades, se realizó reunión con el contratista determinando que, si bien el OTROSÍ 02 señala un consumo tipo bolsa, las cantidades en que basaron su ejecución no están disponibles para la comercialización por los tópicos expuestos a lo largo del documento, entonces se homologarán con otros productos al mismo precio unitario pactado inicialmente.

Es de aclarar que esta homologación si bien no es necesaria por ser un contrato tipo bolsa, en aras de la transparencia y partiendo de las unidades que dieron el valor al otrosí 02, se realiza modificadorio al contrato en las cantidades descritas a continuación:

HOMOLOGACION	
109 TRAJES	30 UNIDADES DE MASCARILLA N 95 CON VALVULA
	18 GALONES DE ALCOHOL 70%
	30 CAJAS DE GUANTES DE NITRILO

Con base a lo anterior el día veintiocho (28) de abril de 2020, se suscribió otro si modificadorio dejando en firme la homologación planteada por el supervisor.⁷

Respecto del literal (v)

“(v) en el mismo documento de estudio de conveniencia señalaron la exención del IVA para algunos elementos de acuerdo con el Decreto No. 551 de 2020, sin embargo, no realizaron una operación matemática que determinara el valor que el

⁷ . informe sobre elementos a homologar (anexo 9 pág. 5 carpeta Contractual)

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 19 de 35 Revisión 1

CONTRATISTA debía hacer devolución por concepto del IVA no cobrado, de conformidad con el valor del contrato inicial”.

En cuanto a esta observación se informa que una vez ejecutado el contrato y recibido los bienes a satisfacción Bomberos de Bucaramanga y el contratista procedieron a elaborar la liquidación del contrato, teniendo en cuenta la disposición legal que elimino transitoriamente el IVA a algunos de los elementos adquiridos en el proceso contractual. Lo anterior se demuestra con la revisión de las facturas 205 y 206 del 29 de abril de 2020 expedidas por el Contratista. ⁸

Respecto del literal (vi)

“(vi) Suscribió la aprobación de la póliza No. 96-44-101152536 expedida el 26 de marzo de 2020 por la Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO, sin estar suscrita por el tomador. Se encontró igualmente que la ampliación de la póliza fue expedida el 4 de mayo de 2020, fecha en la cual había expirado el plazo del contrato, y aprobada ese mismo día sin la firma del tomador”.

En cuanto a esta observación en primera instancia, se debe precisar que el artículo 1036 del Código de Comercio, modificado por el artículo 1º de la Ley 389 de 1997 señala que *“El seguro es un contrato, consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva”.*

A su vez, el artículo 1046 del mismo Código modificado por el artículo 3º de la aludida ley 389, prevé que: *“El contrato de seguro se probará por escrito o por confesión. Con fines exclusivamente probatorios, el asegurador está obligado a entregar en su original, al tomador, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su celebración el documento contentivo del contrato de seguro, el cual se denomina póliza, el que deberá redactarse en castellano y firmarse por el asegurador.”*

Como puede apreciarse, las normas transcritas no exigen la firma de la póliza por parte del tomador para que esta produzca efectos jurídicos, pues el contrato de seguro al ser definido como consensual, se perfecciona por el sólo consentimiento de las partes y se prueba mediante escrito o por confesión.

⁸ Liquidación del Contrato Y anexos

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 20 de 35 Revisión 1

Adjunto a lo anterior es de anotar que el Gobierno Nacional dispuso la mayoría de trámites virtuales entre estos la expedición de pólizas las cuales son allegadas al tomador a su correo electrónico pues estas empresas como la gran mayoría no están atendiendo de manera presencial.

Ahora bien en cuanto a la ampliación de la póliza la misma fue adicionada en primera medida el día cinco (5) de abril de 2020⁹ y fue aprobada el día seis (6) de abril de 2020¹⁰, en cuanto a la fecha referida del cuatro (4) de mayo es la fecha de expedición del anexo 3 de la póliza principal la cual fue expedida el día veintiséis (26) de marzo de 2020 y ampliada el 5 de abril de 2020.¹¹

De igual modo el artículo 2.2.1.2.1.5.4. del decreto 1082 de 2015 establece que (...) *Las garantías de cobertura del riesgo no serán obligatorias en los siguientes tipos de contratos:*

- a. Empréstito,
- b. Interadministrativos
- c. Contratos de seguro
- d. Contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía (contratos de mínima cuantía)

Respecto del literal (vii)

(vii) recibió actas parciales de los elementos objeto del contrato en fechas 26 de marzo de 2020; el 8, el 20 y el 28 de abril de 2020, sin embargo, el ingreso al almacén de todos los elementos se hizo el 29 de abril de 2020 y todos los elementos salieron del almacén al día siguiente, haciendo la entrega total del objeto contratado al jefe de operaciones, quien para este contrato ostentó la calidad de supervisor.

⁹ Ampliación Póliza Principal

¹⁰ Acta de aprobación garantías adicional en plazo

¹¹ Póliza principal

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 21 de 35 Revisión 1

En cuanto a esta observación se plasmó en los estudios previos del proceso contractual la necesidad apremiante de contar con los elementos de protección con el fin de dotar al personal operativo y administrativo de la entidad por lo que una vez aceptada la oferta y dándole inicio a la ejecución del contrato se le solicitó al contratista realizar las entregas y así poder dotar al personal operativo de la entidad el cual día a día se encontraba expuesto, fue por eso que las entradas a almacén se surtieron una vez el día veintinueve (29) de abril de 2020, el contratista allegó las facturas correspondientes las cuales se anexan, correspondientes a las cantidades recibidas.¹²

Es Importante recordar al despacho que los lineamientos del Gobierno Nacional indicaban la importancia de dotar a los funcionarios de los elementos de protección personal y más teniendo en cuenta que los Bomberos de Bucaramanga prestan un Servicio público esencial que por su condición no fueron objeto de aislamiento preventivo o teletrabajo.

Respecto de lo ilustrado anteriormente es válido mencionar que este proceso contractual nació del requerimiento técnico suscrito por el área de Operaciones y la Dirección Administrativa y Financiera quien, a su vez, esta última elaboró el documento de estudios de conveniencia y oportunidad.

CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR

Con relación al ítem (i) y una vez analizada la respuesta y los enlaces de páginas WEB de Colombia Compra Eficiente; Bomberos de Bucaramanga argumenta que la necesidad de adquirir elementos de protección como medida de control de algunos riesgos en los que se exponen algunos funcionarios administrativos y operativos en el desarrollo de sus labores, situación que no fue objeto de reproche por parte de esta auditoría, pero si la omisión de las tallas de los trajes y el material en la cual debían ser entregados. Tanto en los documentos precontractuales como contractuales, este elemento se describió así:

¹² Entradas y salidas de almacén

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 22 de 35	Revisión 1

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

ITEM	ELEMENTO	DESCRIPCION	IMAGEN DE REFERENCIA	CANTIDAD
1	Traje de bioseguridad desechables	Traje protector desechables de seguridad, elaborado en		300 Unidades

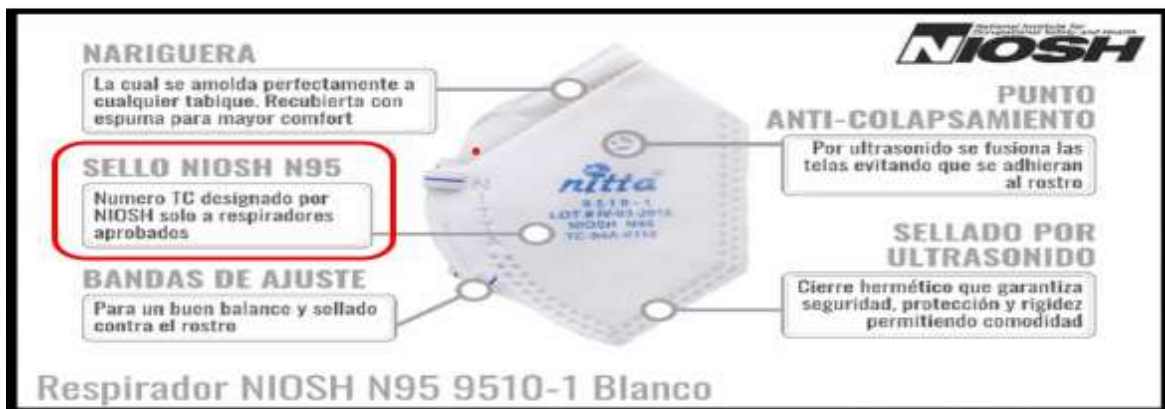
Aduce en su respuesta que “...revisadas diferentes órdenes de la tienda virtual del estado Colombia Compra Eficiente, se observa que esos mismos elementos están referenciados de igual manera como en el proceso Contractual de Bomberos...” revisados las páginas citadas encontramos la siguiente descripción:

“KIT PREVENCIÓN: CONTIENE TRAJE ANTIFLUIDO, BATA QUIRURGICA, PANTALON PIJAMA, CUBRE ZAPATOS GORRO Y TAPABOCAS, CUALQUIER PIEZA SE PUEDE HACER INDEPENDIENTE, SON RESISTENTES AL CLORO”

Ahora, si hacemos una constatación de las dos descripciones, es evidente que la primera de las aquí señaladas carece de especificaciones concretas, el elemento es un traje de bioseguridad desechable y su descripción es inconclusa, no señala el material de elaboración, las tallas y si el traje debía traer gorro o no. Y el segundo a pesar de ser un kit de prevención, dispone que el *traje es anti fluidos* y señala con precisión que debe contener.

Con relación al ítem (ii) “En cuanto a los **tapabocas No. 95**, con válvula de exhalación (sin marca específica)”, la entidad contratante no señaló dentro de las obligaciones que el contratista debía presentar la certificación de cumplimiento de las especificaciones del citado elemento bien sea por el Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional NIOSH; o por la Administración para la Seguridad y Salud Ocupacional OSHA”, una vez analizado el caudal probatorio enviado en su respuesta, se acepta el argumento en el sentido que dichas certificaciones se encuentran dentro del embalaje del tapabocas, razón por la cual se **DESESTIMA** este ítem.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 23 de 35	Revisión 1



Referente al ítem (iii) mediante la cual se reprochó la omisión de colocar las fechas de elaboración de los estudios previos; la invitación pública y el acta que contiene el otrosí No. 1., en la respuesta proferida por la entidad auditada, señala que la ley no prevé la obligatoriedad de que los documentos publicados en la plataforma tengan fecha, ya que según su decir, esta fecha se entiende aquella en la cual dichos documentos se subieron en el SECOP el día referenciado en el cronograma contractual; además señala que de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 en el cual se regula el *deber de publicación de los actos administrativos de carácter general*. Argumentación que no se acepta, teniendo en cuenta precisamente la fecha de elaboración de los documentos se constituyen en la referencia para el conteo de los términos, de la publicación en el SECOP como también para exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales dentro del marco de la ley de transparencia; (Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción y el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.1.7.1).

Frente al ítem (iv): donde se indicó que en los estudios de conveniencia para la elaboración del otrosí No. 2 en donde se modificó el plazo inicial y adicionaron en tiempo y valor, 10 días más y por valor \$10.212.000, la entidad contratante omitió señalar que elementos y la cantidad para satisfacer la necesidad; pero si suscribió un documento denominado modificadorio 2, en donde las partes acordaron hacer

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 24 de 35 Revisión 1

una homologación de 109 trajes por otros elementos aduciendo que el contratista manifestó “*no tener tallas grandes disponibles...*”; al respecto la entidad auditada argumenta y anexa un correo electrónico del 16 de abril de 2020, en donde el jefe de operaciones (no en calidad de supervisor del contrato), le informa al contratista, que por persistir la emergencia sanitaria requiere adicionar elementos, tal y como se observa a continuación:

El jue., 16 abr. 2020 a las 19:11,
operaciones@bomberosdebucaramanga.gov.co escribió:

Bucaramanga, 16 de abril de 2020

Señores
CONVIL SOLUCIONES
Bucaramanga

Al persistir la emergencia sanitario frente por el Covid-19, requiero hacer por el valor adicional los siguientes elementos

120 trajes
30 garrafas de alcohol
218 tapabocas

Por la devolución del IVA, 87 tapabocas y 20 cajas de guantes de Nitrilo.

Agradezco su colaboración.

WILLIAMS JAVIER DOMINGUEZ S.
Jefe Operaciones (e)

Pese a la probanza allegada, el reproche persiste ya que este se hace frente a que los elementos requeridos y que fueron objeto de adición, no fueron descritos en los estudios de conveniencia para la elaboración de la adición, como tampoco quedaron descritos en el acta adicional No. 2, donde se acordó la adición en tiempo y en valor. Todas las actuaciones contractuales además de contar con la justificación de la necesidad, deben describirse de manera clara y concreta los elementos a entregar con el fin de poder verificar su cumplimiento.

Equivoca la argumentación expuesta por la entidad auditada, en el sentido de exponer que el artículo 8° del Decreto 537 de 2020 mediante la cual enseña que los contratos celebrados que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, podrán adicionarse sin límite de valor. Al respecto es importante aclarar que en el informe de observaciones no se hizo reparo

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 25 de 35 Revisión 1

alguno frente a las adiciones en cuanto a valor y tiempo, pero sí el reproche frente al cumplimiento de las normas y principios que regulan la contratación estatal.

Frente al ítem (v) en el mismo documento de estudio de conveniencia señalaron la exención del IVA para algunos elementos de acuerdo con el Decreto No. 551 de 2020, sin embargo, no realizaron una operación matemática que determinara el valor que el CONTRATISTA debía hacer devolución por concepto del IVA no cobrado, de conformidad con el valor del contrato inicial. Argumenta en su escrito que el contrato actualmente se encuentra liquidado con fecha 27 de mayo de 2020 donde la entidad hizo el balance de las cuentas generadas dentro de la relación contractual, pero no dieron razones que justifiquen y desvirtúen el reproche indilgado por lo tanto se mantiene la observación.

Frente al ítem (vi) se indicó que se suscribió la aprobación de la póliza No. 96-44-101152536 expedida el 26 de marzo de 2020 por la Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO, sin estar suscrita por el tomador. Se encontró igualmente que la ampliación de la póliza fue expedido el 4 de mayo de 2020, fecha en la cual había expirado el plazo del contrato, y aprobada ese mismo día sin la firma del tomador. Al respecto señala el ente auditado que de conformidad con lo señalado en el artículo 1036 del Código de Comercio y su correspondiente modificación, “*el seguro es un contrato, consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva*”, y continua señalando que la norma del artículo 1046 (modificado), de la misma codificación enseña que “*el contrato de seguro se aprobará por escrito o por confesión...*” y concluye que las normas citadas no exigen la firma de la póliza por parte del tomador para que éstas ofrezcan efectos jurídicos, ya que según su argumento el contrato de seguros al ser definido como consensual, se perfecciona solo con el consentimiento de las partes y se prueba por escrito o por confesión. Concluye la defensa en su escrito, que en cuanto a la ampliación de la póliza, y la fecha referida del 4 de mayo de 2020, corresponde a la fecha de expedición del anexo 3 de la póliza principal expedido inicialmente el 26 de marzo de 2020.

Analizadas los elementos probatorios adjuntos a la respuesta, es importante señalar que el equipo auditor mantiene la observación y aclara que si bien es cierto en el texto de la norma taxativamente no establece la firma de la póliza por parte del tomador, si es considerada un elemento de consentimiento de las condiciones y obligaciones que allí se establecen, y hace parte de las condiciones generales del contrato de seguros para hacer constar entre ellas la buena fe, además porque a

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 26 de 35 Revisión 1

los contratistas solo se les exige la presentación de la póliza y no otros documento como la solicitud del seguro firmada por el tomador¹³.

Finalmente es pertinente señalar que si bien es cierto para la contratación de mínima cuantía, como es el presente caso no es obligatorio la exigencia de las garantías de cobertura del riesgo, en el presente proceso contractual las exigieron y por tan razón el cumplimiento debe cumplirse. De conformidad con la Ley 80 de 1993 artículo 41 la aprobación de las garantías es un requisito de ejecución del contrato, al igual que de las prórrogas o adiciones que se realicen al mismo. Razón por la cual si la parte contratante no las aprueba no podrá dar inicio o continuar con la ejecución del contrato cuando se requiere la ampliación. Situación que para el caso en concreto tanto la expedición de la adición de la póliza como su aprobación se hicieron en fechas en las cuales el plazo estipulado en el contrato había expirado como se puede ver:

Fecha de la adición del contrato (plazo y valor):	17 de abril de 2020
Fecha de <u>expiración del plazo del contrato</u> :	29 de abril de 2020
Fecha de expedición de la adición de la póliza:	04 de mayo de 2020
Fecha de <u>aprobación de la garantía</u> (adición)	04 de mayo de 2020

(vii) recibió actas parciales de los elementos objeto del contrato en fechas 26 de marzo de 2020; el 8, el 20 y el 28 de abril de 2020, sin embargo, el ingreso al almacén de todos los elementos se hizo el 29 de abril de 2020 y todos los elementos salieron del almacén al día siguiente, haciendo la entrega total del objeto contratado al jefe de operaciones, quien para este contrato ostentó la calidad de supervisor. Señala en su escrito que la contratación de los insumos para la bioseguridad del personal, la realizaron precisamente para dotarlos tanto al personal operativo como al administrativo de la entidad, situación que no fue objeto de reproche por parte de esta auditoría, conocemos de la actividad que ejecuta Bomberos de Bucaramanga y la necesidad contractual está justificada. Lo que se reprochó fue la omisión de no ingresar a los kardex de la dependencia del almacén los elementos que parcialmente iba entregando el contratista y en la misma medida el egreso oportuno para la correspondiente dotación de acuerdo con las necesidades, procurando

¹³ La póliza es el “documento contentivo del contrato de seguro”^[52]. Entre los documentos adicionales que hacen parte de la póliza se encuentran “1) La solicitud de seguro firmada por el tomador, y 2) Los anexos que se emitan para adicionar, modificar, suspender, renovar o revocar la póliza”^[53]. Cuando las condiciones del contrato no aparezcan pactadas expresamente se entenderán como aquellas que se precisen en el anexo que el asegurador haya depositado en la Superintendencia Financiera para el mismo ramo, amparo, modalidad del contrato y tipo de riesgo^l sentencia T-591 de 2017.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 27 de 35 Revisión 1

siempre por el cumplimiento de lo señalado en el manual correspondiente como también haciendo la entrega en la oportunidad, lo cual permite establecer controles.

El hecho de realizarse un solo ingreso y solo un egreso de todos los elementos conlleva a que el equipo auditor repare que no todos los elementos ingresaron al almacén como tampoco egresaron todos el mismo día, ya que tal y como lo informa en su respuesta, la adquisición de los elementos de protección se requería según su decir, porque el personal operativo de la entidad día a día se encontraban expuestos; y si nos detenemos a ver la primera entrega por parte del contratista fue el 26 de marzo de 2020 y el ingreso y egreso de **todos** los elementos al almacén fue el 29 de abril de 2020, es decir, un mes después, razón por la cual se mantiene la observación.

Dado a lo anterior El Equipo Auditor pudo concluir que BOMBEROS DE BUCARAMANGA, **NO LOGRÓ DESVIRTUAR** con su respuesta la anterior observación, por lo anterior se configura un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON ALCANCE DISCIPLINARIO**, para que sea Incluido en el Plan de Mejoramiento suscrito por la Entidad para establecer las acciones correctivas pertinentes.

DICTAMEN DEL EQUIPO AUDITOR

ALCANCE DEL HALLAZGO

ADMINISTRATIVO

PRESUNTO RESPONSABLE

BOMBEROS DE BUCARAMANGA

ALCANCE DEL HALLAZGO

DISCIPLINARIO

PRESUNTO RESPONSABLES

DIEGO RODRIGUEZ ORTIZ
DIRECTOR GENERAL

HERNÁN SUAREZ CÓRDOBA
JEFE OFICINA JURÍDICA

WILLIAM`S JAVIER DOMINGUEZ
SERRANO
JEFE ÁREA DE OPERACIONES (E)

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 28 de 35 Revisión 1

SUPERVISOR PROCESO DE
CONTRATACIÓN MINC 005-2020 –
CONTRATO No. 034 DE 2020

LUCY AMPARO HERNANDEZ SUAREZ
JEFE DE ALMACEN

NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS LEY 80 DE 1993, ARTÍCULO 41
LEY 1150 DE 2007, ARTÍCULO 23
LEY 734 DE 2002, ARTÍCULO 34 y 48

HALLAZGO No. 02 (ADMINISTRATIVO – DISCIPLINARIO) – INDEBIDA APLICACIÓN DE LA NORMA.

Revisado el cronograma contenido en los estudios previos numeral 2.6., señaló que la “Publicación de Estudio Previo e Invitación a presentar propuesta” era el 19 de marzo de 2020. Si bien es cierto que este documento carece de fecha, fue publicado en el SECOP I el 19 de marzo de 2020 a las **04:07 PM**; y el plazo para presentar observaciones y/o aclaración al estudio previo e invitación a presentar propuesta era el 20 de marzo de 2020 hasta las **10:00 AM** y la Publicación de respuesta a observaciones y/o solicitudes de aclaración (en el evento de haberlas) era el mismo 20 de marzo a las **2:30 PM**.

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 94, establece que el plazo para publicar la invitación a ofertar en procesos de mínima cuantía no puede ser inferior a un (1) día hábil. La Ley 4 de 1913.- Artículo 59, respecto de los plazos señaló: “todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo (...)”

Considera el Equipo Auditor que existió indebida interpretación de la normatividad de regula la contratación referente a la mínima cuantía, pues el hecho de haber realizado la publicación el día 19 de marzo, pasadas las 4:00 de la tarde, significa que el conteo de un (1) día hábil terminaba el día 20 de marzo a la medianoche. Lo anterior, significó vulneración de principios que regulan la contratación y a normas de carácter procesal; limitó la concurrencia y la pluralidad de oferentes, falencias que ameritan reproche de orden disciplinario de conformidad con la Ley 734 de 2001 artículo 34.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 29 de 35	Revisión 1

RESPUESTA DE BOMBEROS DE BUCARAMANGA

En cuanto a esta observación se debe aclarar en primera medida que el día hábil de publicación en el SECOP se cumplió, ya que no se recibieron observaciones.

En este caso y por la misma dinámica de los procesos contractuales en la administración pública, es posible hacer referencia a un proceso de la Contraloría de Bucaramanga¹⁴ que da cuenta el mismo que se dio la misma situación plasmada ya que la invitación pública, estudios previos y certificado de disponibilidad presupuestal fueron publicados el día veintiséis (26) de febrero de 2020 a las 8:40 pm y según el cronograma contractual referenciado en la invitación pública el termino para presentar observaciones estaba entre las 8am y las 4 pm del siguiente día ósea el veintisiete (27) de febrero de 2020.

Documento Adicional	ACTA DE INICIO		77 KB	1	16-03-2020 12:12 PM
Documento Adicional	INFORME FINAL DE EVALUACIÓN		160 KB	1	04-03-2020 12:13 PM
Documento Adicional	COMUNICACIÓN DE ACEPTACIÓN DE LA OFERTA		498 KB	1	04-03-2020 12:13 PM
Informe de evaluación	INFORME DE EVALUACIÓN SGR-006-2020		161 KB	1	02-03-2020 12:12 PM
Documento Adicional	ACTA DE CIERRE Y APERTURA DE SOBRES		46 KB	1	28-02-2020 12:01 PM
Documento Adicional	CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL		228 KB	2	27-02-2020 08:31 AM
Documento Adicional	ESTUDIOS DEL SECTOR		436 KB	1	26-02-2020 08:41 PM
Documento Adicional	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS		579 KB	1	26-02-2020 08:41 PM
Invitación	INVITACIÓN PÚBLICA NO SGR-006-2020		649 KB	1	26-02-2020 08:40 PM

¹⁴ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-13-10503771>

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 30 de 35	Revisión 1

8.2 CRONOGRAMA

ACTIVIDAD	TERMINO	LUGAR
PUBLICACIÓN DE LA INVITACIÓN Y ESTUDIOS PREVIOS EN EL SECOP	26 DE FEBRERO DE 2020	LUGAR : www.contratos.gov.co //Pagina del SECOP I
PLAZO PARA PRESENTACIÓN DE OBSERVACIONES	HASTA EL 27 DE FEBRERO EN HORARIO DE 8AM A 4PM	OFERENTE POR ESCRITO DIRECTAMENTE EN LA SECRETARIA GENERAL DE LA ENTIDAD (centro Administrativo Municipal Fase II 4TO PISO) O AL CORREO INSTITUCIONAL contratacion@contraloriabga.gov.co
RESPUESTA A OBSERVACIONES	28 DE FEBRERO DE 2020	LUGAR : www.contratos.gov.co //Pagina del SECOP I
PLAZO MAXIMO PARA PRESENTACION DE LA PROPUESTA	DESDE LA PUBLICACION HASTA EL 28 DE FEBRERO DE 2020 HASTA LAS 8:30 AM	EN LA SECRETARIA GENERAL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
ACTA DE CIERRE Y APERTURA DE SOBRES	28 DE FEBRERO DE 2020 A LAS 09:00 AM	EN LA SECRETARIA GENERAL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
VERIFICACIÓN DE REQUISITOS	28 DE FEBRERO DE 2020 AL 02 DE	Página del SECOP I www.contratos.gov.co

Ahora bien, encontrándome dentro del término establecido en la Resolución 086 de 2017 de la Contraloría Municipal de Bucaramanga por medio de la cual se modifica y actualiza el Manual de Procedimientos para las auditorias regulares, especiales y exprés, visitas regulares, rendición de cuentas y quejas ciudadanas, solicitó la realización de mesa de trabajo con el Grupo Auditor con el fin de exponer nuestras argumentaciones sobre las observaciones planteadas por el organismo de Control.

CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR

Señala el ente auditado que *“En cuanto a esta observación se debe aclarar en primera medida que el día hábil de publicación si se cumplió”* y continúa señalando que en un proceso contractual realizado por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, se dio la misma situación, ya que la invitación publica, estudios

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 31 de 35 Revisión 1

previos y certificado de disponibilidad presupuestal fueron publicados el 26 de febrero de 2020 a las 8:40 pm y según el cronograma contractual el termino para presentar observaciones estaba entre las 8 am y las 4 pm del 27 de febrero de 2020.

Al respecto es importante señalar que la argumentación expuesta, no se relaciona con la normatividad que regula el tipo de contratación, como es la Ley 1474 de 2011 en su artículo 94, establece que el plazo para publicar la invitación a ofertar en procesos de mínima cuantía no puede ser inferior a un (1) día hábil. La Ley 4 de 1913.- Artículo 59, respecto de los plazos señaló: “todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo la cual se expuso en el texto de la observación.

Dado a lo anterior El Equipo Auditor pudo concluir que BOMBEROS DE BUCARAMANGA, **NO LOGRÓ DESVIRTUAR** con su respuesta la anterior observación, por lo anterior se configura un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON ALCANCE DISCIPLINARIO**, para que sea Incluido en el Plan de Mejoramiento suscrito por la Entidad para establecer las acciones correctivas pertinentes.

DICTAMEN DEL EQUIPO AUDITOR

ALCANCE DEL HALLAZGO	ADMINISTRATIVO
PRESUNTO RESPONSABLE	BOMBEROS DE BUCARAMANGA

ALCANCE DEL HALLAZGO	DISCIPLINARIO
PRESUNTO RESPONSABLES	DIEGO RODRIGUEZ ORTIZ DIRECTOR GENERAL HERNÁN SUAREZ CÓRDOBA JEFE OFICINA JURÍDICA

NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS	LEY 1474 DE 2011, ARTÍCULO 94 LEY 734 DE 2002, ARTÍCULO 34
--------------------------------------	---

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 32 de 35	Revisión 1

RELACIÓN DE HALLAZGOS

AUDITORÍA EXPRES No. 027-2020

BOMBEROS DE BUCARAMANGA

Nº	DESCRIPCION	CLASE DE HALLAZGO					CUANTÍA	PRESUNTO (S) RESPONSABLE (S)	PAG
		A	D	F	P	S			
1	Analizados los documentos que conforman el expediente contractual No. 0034-2020, se estableció que BOMBEROS DE BUCARAMANGA, dio inicio a una contratación de mínima cuantía, cuya finalidad fue la “ADQUISICION DE ELEMENTOS DE PROTECCION Y BIOSEGURIDAD PARA BOMBEROS DE BUCARAMANGA”, en cuyos estudios del sector como en los de conveniencia, justificó la compra en que <i>“Para lograr el cumplimiento de las actividades misionales de la entidad, es necesario la adquisición de elementos de protección de bioseguridad y para la atención de eventos relacionados con la exposición a bajas temperatura, condiciones climáticas adversas, ruido y contacto con fluidos corporales”</i>. El equipo auditor observó en los documentos que hacen parte del contrato antes citado, que la entidad contratante en las especificaciones técnicas y en lo referente a los (i) trajes de bioseguridad desechables, omitió describir en qué material debían ser elaborados y la cantidad de los mismos por tallas, de acuerdo a las personas que con ocasión a las funciones los utilizaría. (ii) En cuanto a los tapabocas No. 95, con válvula de exhalación (sin marca específica)", la entidad contratante no señaló dentro de las obligaciones que el contratista debía presentar la certificación de cumplimiento de las especificaciones del citado elemento bien sea por el Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional NIOSH; o por la Administración para la Seguridad y Salud Ocupacional OSHA. (iii) Omitió colocar las fechas de elaboración de los estudios previos; la invitación pública y el acta que contiene el otrosí No. 1. (iv) En los estudios de conveniencia para la elaboración del otrosí No. 2 en donde se modificó el plazo inicial y adicionaron en tiempo y valor, 10 días más y por valor \$10.212.000, la entidad contratante omitió señalar que elementos y la cantidad para satisfacer la necesidad; pero si suscribió un documento denominado modificadorio 2, en donde las partes acuerdan hacer una homologación de 109 trajes por otros elementos aduciendo que el contratista manifestó <i>“no tener</i>	X	X					BOMBEROS DE BUCARAMANGA DIEGO RODRIGUEZ ORTIZ DIRECTOR GENERAL HERNÁN SUÁREZ CÓRDOBA JEFE OFICINA JURÍDICA WILLIAM`S JAVIER DOMÍNGUEZ SERRANO JEFE ÁREA DE OPERACIONES (E) LUCY AMPARO HERNÁNDEZ SUAREZ JEFE DE ALMACEN	27

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 35 de 35 Revisión 1

FIRMAS



OSCAR JAVIER GRANDAS ARDILA
Auditor Fiscal (Líder)



AZUCENA CACERES ARDILA
Auditor Fiscal



ZANDRY MARISOL CARDENAS ARIAS
Profesional Universitario

Revisó:



OSCAR RENE DURÁN ACEVEDO
Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental