

130 -19.64

**INFORME FINAL DE VISITA FISCAL
ENMARCADA EN LA CONTRATACION DE LA EMERGENCIA SANITARIA
COVID - 19**

MUNICIPIO DE CARTAGO

**CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA
Cali, Julio de 2020**

HOJA DE PRESENTACIÓN

Contralor Departamental

Leonor Abadía Benítez

Director de Control Fiscal

Jorge Alberto Plaza Satizabal

Subdirector Cercofis Cartago

Andrés Felipe Ossa Ochoa

Representante Legal de la Entidad Auditada

Víctor Alfonso Álvarez Mejía

Equipo de Auditoria:

Andrés Felipe Ossa Ochoa
Martha Isabel Martínez Pizarro
Jorge Vinasco García

Tabla de contenido

INTRODUCCION	4
1. CARTA DE CONCLUSION	5
2. ALCANCE DE LA VISITA	7
3. RESULTADO DE LA VISITA	7
3.1. CONTROL DE LEGALIDAD	7
4. CUADRO DE HALLAZGOS	16
4.1 ANEXOS CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS	16

INTRODUCCIÓN

El presente Informe contiene los resultados obtenidos en desarrollo de la visita fiscal practicada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, al Municipio de Cartago, Valle del Cauca, utilizando como herramientas las normas legales, el análisis y el conocimiento sobre la contratación adelantada por el sujeto de control, con el fin de dar un concepto en virtud de la inversión de recursos realizada con motivo de la emergencia sanitaria decretada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, atemperado a la normatividad vigente y de conformidad a la declaratoria de situación de calamidad, realizada a través del Decreto 1-3-0675 del 16 de marzo de 2020 “por medio del cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento del Valle del Cauca por ocasión del COVID-19”

Por tanto, la actuación administrativa se desarrolló, con un énfasis especial en el cumplimiento de la función de control que le corresponde a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, y a los resultados que de ella se derivan en procura de un mayor bienestar de la población en su área de influencia.

En busca de este objetivo, se realizó un trabajo que contó con un equipo de interdisciplinario de profesionales, quienes, atemperándose al cumplimiento de la normatividad actual, realizaron las diligencias a través de medios electrónicos.

Así las cosas, el presente informe se inicia con una carta conclusión, en la cual, el representante del ente de Control hace una breve descripción del trabajo realizado, continua con un alcance de la visita, se presentan los resultados de la misma, para finalizar con el cuadro de tipificación de observaciones el cual resume la visita y da cuenta de los mismos.

1. CARTA CONCLUSION

Santiago de Cali, Julio de 2020

Doctor
VICTOR ALFONSO ALVAREZ
Alcalde Municipio de Cartago –Valle del Cauca
Presente

Asunto: Informe Final de Visita Fiscal

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca con fundamento en las facultades otorgadas por los Artículos 267 y 272 de la Constitución Política, modificados mediante acto legislativo 04 del 18 septiembre de 2019, el cual fue reglamentado por el Decreto 403 de 2020, practicó visita fiscal al ente que usted representa, a través de la evaluación de la Contratación resultado de mitigación de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido de la información suministrada al equipo auditor para su análisis y evaluación, que a su vez éste tiene la responsabilidad de producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada.

El informe contiene la evaluación de los aspectos de Gestión y Legalidad, que debieron verse reflejados en la contratación realizada en el periodo evaluado.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad que representa, deberá registrar el Plan de Mejoramiento en el Proceso denominado “Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea” (RCL), mismo que permita corregir y solucionar las deficiencias encontradas durante la visita fiscal, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe final.

El Plan de Mejoramiento presentado, debe contener las acciones que se implementarán por parte de la Entidad a su cargo, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables a cargo de cada etapa de su desarrollo.

Atentamente,

LEONOR ABADÍA BENÍTEZ
Contralor Departamental del Valle del Cauca

2. ALCANCE DE LA VISITA

La visita fiscal correspondió a la verificación de la gestión y la Legalidad con la cual se realizó la contratación, en el periodo correspondiente a la mitigación de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Contratación realizada desde el 17 de marzo a la fecha de corte 5 de mayo de 2020, fecha en la cual se inicia la visita en su etapa de planeación.

Fueron verificados de forma virtual, los siguientes contratos:

Cuadro No. 1

Municipio de Cartago		
Contrato No. 1-059	Prestación de Servicios	de Apoyo a la gestión como Epidemiólogo en temas Covid
Contrato No. 1-060	Prestación de Servicios	de Apoyo a la Gestión enfermera en temas Covid
Contrato No. 2-061	Suministro de Publicidad	Suministro de publicidad en temas Covid-19
Contrato No. 2-062	Suministro de Combustible	de Suministro de Combustible a vehículos oficiales que prestan apoyo
Contrato No. 1-071	Logística para preparación de alimentos	para Logística para preparación de alimentos, transporte y entrega en comedores para población vulnerable
Contrato No. 2-072	Suministro de Víveres	de Suministro de Víveres para transformación de alimentos en comedores para población vulnerable

Fuente: Municipio Cartago

Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADO DE LA VISITA

3.1. CONTROL DE LEGALIDAD

Es indispensable señalar, que para efectos de la revisión de la contratación directa generada como consecuencia de la declaratoria de emergencia sanitaria y mantenimiento del orden público, corresponde a esta entidad de control, verificar que se hayan cumplido los preceptos legales atinentes al estatuto anticorrupción (Ley 1474 de 2011), como quiera que dentro del mismo se establece el procedimiento legal estándar para la realización de contratación de mínima cuantía, el principio de transparencia ampliamente desarrollado a través de la Ley 1712 de 2014, en donde se determina la obligación de las entidades públicas de informar al ciudadano las contrataciones que se encuentran adelantando; a pesar de que se trate de Contratación directa, ello no es óbice para que se omitan los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, moralidad, debido proceso, que son transversales al proceso contractual, y de obligatoria observancia en todos los

entes públicos, sometidos o no al imperio del Estatuto de contratación del Estado Colombiano.

En consecuencia, tales preceptos y principios, ampliamente plasmados en las leyes en referencia, así como las determinadas en el Decreto 1082 de 2015, son los parámetros que de manera general sirven para la orientación del ente de control, a efectos de realizar de forma imparcial la revisión de la actividad contractual presentada por el sujeto de control.

De acuerdo con lo anterior, el equipo auditor en ejercicio de la visita fiscal y una vez analizados los contratos y soportes que entregó el Municipio de Cartago, encontró inconsistencias que generaron las siguientes observaciones:

1. Hallazgo con Incidencia Disciplinaria

Cuadro No.

Municipio de Cartago		
Contrato No.	Tipo	Objeto
2- 061-2020	Suministro	Publicidad temáticas Covid-19 y Dengue
1- 059-2020	Prestación de servicios	Prestación de servicios Apoyo a la gestión en Epidemiología
1- 060-2020	Prestación de servicios	Prestación de servicios Apoyo a la gestión

Fuente: Municipio de Cartago

Elaboró: Equipo Auditor

Etapa Precontractual. Los documentos que acompañan al proyecto al cual se aúna el contrato, no corresponde a las actividades a contratar, pues éste trata de compra de kits de alimentación, y en el contrato se adquieren elementos de publicidad, vallas, pasacalles, pendones y videos que tratan del tema Covid-19, y del Dengue. De otro lado, no depende la prestación de servicios (contratos 1-059-2020 y 1-060-2020), de la adquisición de los mercados a entregar a los beneficiarios del municipio. Requerida la administración municipal, se reiteró que tales contratos tenían como fundamento el proyecto en cita.

En el caso del Contrato No. 2- 061-2020, las propuestas requeridas no fueron adecuadamente valoradas por el comité evaluador. pues la propuesta ganadora cambia un ítem determinado como “200 videos para proyectar en 3 pantallas LED”, al de “200 mensajes de 30 segundos en 3 pantallas LED”. Siendo distinto a nivel publicitario realizar un video que proyectar mensajes, se pasa por alto el contenido de las propuestas integralmente, en este aspecto; a pesar de ello no se realiza ningún tipo de ajuste a la propuesta y en tales condiciones se contrata.

Estos hechos lesionan la transparencia y el debido proceso de la contratación a efectuarse.

En el caso de los Contratos 1-059-2020 y 1-060-2020: No se requiere un perfil específico o una experiencia determinada que implique que quienes deben contratarse son estos profesionales y no otros. De hecho el epidemiólogo demuestra experiencia como tal, en su intervención en un convenio sindical y la auxiliar de enfermería demuestra experiencia por 14 meses en lo de su competencia, cuando pueden haber otros profesionales con mayor idoneidad y experiencia, dada la relevancia que se da a la labor a desarrollar por estos profesionales y los requerimientos realizados por el nivel nacional en la Circular No. 005 de 2020 del Ministerio de salud, estas circunstancias lesionan el principio de transparencia, máximo si se tiene en cuenta el elevado costo de uno de los contratos en donde se cancelan más de \$6.5 millones de pesos mensuales (059).

Etapas Contractuales. Los soportes del contrato No. 2- 061-2020, fueron entregados con la respuesta dada como contradicción del informe preliminar.

Se observa en el caso del Contrato No. 059, que no se pagó la seguridad social integral por parte del contratista acorde al 40% del monto recibido en el contrato por la prestación del servicio, pagando el mes de marzo de 2020 el 27 de abril de 2020 según planilla Su Aporte visible a folio 435 del expediente digital aportado por el municipio, con un valor muy inferior.

No obstante lo cual, se ratifican, las deficiencias en la supervisión, que no entra a examinar el contenido de los soportes entregados por el contratista, siendo indebido el archivo documental (se entrega el soporte de las actividades y el pago de la seguridad social integral con la contradicción), por ende tales documentos fueron exógenos al proceso contractual hasta después de su revisión, a pesar de que el contrato finalizó en el mes de abril de 2020; deficiencias que conllevan la pérdida de la transparencia y el control de los servicios adquiridos en la contratación del municipio.

También se observa que las fotos no cumplen con los requisitos para ser registros fotográficos pues adolecen de fecha y hora de realización de las actividades (contratos 1-059-2020 y 1-060-2020).

Las circunstancias descritas generan la vulneración de los artículos 3, 23, 26, 40 y 41 inciso segundo, párrafo 1º de la Ley 80 de 1993, artículos 11 al 17 Ley 594 de 2000, artículos 3 y 36 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, y artículos 3.2.7.1 a 3.2.7.4 del Decreto 1273 de 2018.

Lo anterior, derivado de falencias en el procedimiento de planeación, contractual y deficiencias en la supervisión, que conlleva a la vulneración de los principios de debido proceso y transparencia en la contratación del municipio.

Cabe concluir que lo descrito, constituye una presunta falta administrativa con incidencia disciplinaria, al tenor de lo dispuesto en los artículos 27 y 50 de la Ley 734 de 2002, por vulneración de los numerales 1, 2, 10 y 15 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35, en los numerales 31 y 34 del artículo 48 ídem.

2. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria

Contrato No. 2-062-2020

Suministro de Combustible a los vehículos que participan campañas de prevención

Etapa Contractual. Acorde a lo expuesto en la oferta y obviando los estudios previos, se determina en el contrato la provisión de gasolina a los vehículos acorde a la oferta, y no se incorporan para transparencia del contratista las placas de los vehículos beneficiados. El contrato se suscribe con fecha 24 de marzo de 2020, no obstante, el 25 de marzo de 2020, aparece Acta Modificatoria y de Recibo a Satisfacción suscrita únicamente por el Supervisor y el Contratista, dentro de la cual, en su numeral 6) se pacta un ítem no previsto, para incluir el ACPM por un valor unitario de \$8195, “en caso de requerirse por los destinatarios” de la necesidad del servicio. Documento que, aunque por manual de contratación podía suscribirse, connota debilidades de la planeación por desarticulación entre dependencias, cuando, aunque se describen las necesidades, no se verifica la minuta contractual, ni que existan todos los soportes técnicos para un adecuado seguimiento y verificación de los suministros realizados.

En materia de Seguridad Social Integral, solo aparece cancelado el mes de Marzo (Asopagos - folio 101), a pesar de lo cual el contrato finaliza en el mes de abril, por ende, también debió aportarse éste.

Requeridos los soportes del suministro entregado, se observa que los vales se diligencian a mano alzada, y algunos tienen soporte de factura y otros no. Solicitado como fue el proceso para el control del suministro de combustible, se certificó por la entidad que el mismo no existe, lo que evidencia una debilidad de controles por parte de la supervisión, adicionalmente, se constata que no hay trazabilidad de la foliatura en materia de los soportes enviados.

Las circunstancias descritas generan la vulneración de los artículos 3, 23, 26, 40 y 41 inciso segundo, párrafo 1º de la Ley 80 de 1993, artículos 11 al 17 de la Ley

594 de 2000, artículos 3 y 36 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, derivado de falencias en los procedimientos de planeación, contractual y deficiencias en la supervisión dada la falta de controles en el seguimiento, que conlleva a la vulneración de los principios de debido proceso y transparencia en la contratación del municipio.

Cabe concluir que lo descrito, constituye una presunta falta administrativa con incidencia disciplinaria, al tenor de lo dispuesto en los artículos 27 y 50 de la Ley 734 de 2002, por vulneración de los numerales 1, 2, 10 y 15 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35, en los numerales 27, 31 y 34 del artículo 48 ídem

3. Hallazgo Administrativa con incidencia Disciplinaria

Contrato No. 1- 071-2020

Objeto. Logística para la preparación de alimentos para comedor comunitario.

Etapas Precontractual: Se presentan debilidades en la planeación, se observa que el Análisis del Sector, no se establece el perfil requerido del oferente, habida cuenta de que debe darse cumplimiento de los lineamientos de sanidad para la preparación de alimentos (Ley 9 de 1979), entre otros el permiso de manipulador de alimentos que deben ostentar las personas que realizan la preparación, y las hojas de vida que permitan constatar la idoneidad de quienes van a ejecutar tal labor, los certificados médicos en que conste el buen estado de salud de las preparadores, documentos de manejo de disposición de desechos, y demás soportes requeridos por el legislador, en el caso de transformación de alimentos.

Dados los requerimientos de este tipo de actividad y ante la carencia de soportes, se determina que no hay idoneidad en el oferente, según se evidencia en el certificado de existencia y representación su actividad principal es la asesoría jurídica, y como segunda actividad el comercio al por menor de libros y periódicos (folio 81 y s.s), si bien es cierto entre otras actividades aparece la de suministro de elementos de cafetería, tal circunstancia no deja espacio para que se demuestre *per se*, la idoneidad del contratista en la materia; ni siquiera se acredita experiencia del oferente en cuanto al objeto contractual, de las circunstancias que anteceden se infiere la pérdida de la transparencia y vulneración al debido proceso en materia de contratación directa, por falta de requisitos mínimos en el oferente para la contratación.

Adicionalmente, no se determina en los estudios previos, cuál será el menú diario para los 6 días contratados. Solo en la propuesta, el oferente hace alusión a que el menú será acordado con el jefe de cocina y el supervisor delegado por el municipio, hecho que vulnera la transparencia al hacer difícil medir el cumplimiento de la labor a cargo del contratista, dada la carencia de controles.

Etapas Contractuales: En el contrato tampoco se establece el Menú con el cual se realizará la provisión, ni se señala obligación de proveerlo en anexo técnico, en cabeza del supervisor o cualquier otro funcionario del municipio de Cartago, para efectos del control de las actividades del contrato, este documento no existe en la documental aportada, lo que lesiona el control y seguimiento. Se determina la existencia de una población de aproximadamente 400 personas como beneficiarias, pero no aparece registro fotográfico idóneo que contenga fecha y hora de la realización de actividades, aunque sí algunas fotos sin estas indicaciones.

Dentro de los soportes que se allegan al equipo auditor (informe de supervisión), se hace mención a que existió apoyo de la ingeniera de alimentos y la nutricionista del equipo PAE en relación con el Menú a realizarse, no obstante no hay ningún documento técnico que soporte la mencionada situación de apoyo, y las cantidades que se aprecian en las fotos (sin fecha ni hora de realización) son de almuerzos entregados por día (los alimentos del día 27 de abril no tienen fotos), acorde al soporte del contrato No. 72, que es el de la provisión de bienes para la elaboración de los alimentos dentro de éste contrato. Por ejemplo, en las fotos no aparece el complemento cárnico para los días 25, 27, 29 de abril y 01 de mayo, en esta última fecha se entrega a los beneficiarios torta de huevo con carne fría (mortadela o salchicha no se identifica en las fotos), lo que resulta contraproducente si se tiene en cuenta que en ningún momento este elemento fue parte de los alimentos requeridos y contratados en el Contrato No. 72. Estas circunstancias y ninguna otra anomalía descrita es objeto de detección por la supervisión.

Cotejadas las evidencias en uno y otro contrato, se encuentran inconsistencias frente al material provisto, lo que no se detecta debido a la falta de controles por parte de la supervisión (no hay menú para seguimiento), y a la inadecuada trazabilidad de los soportes del contrato.

Las circunstancias descritas generan la vulneración de los artículos 3, 4 numerales 4º y 5º, 23, 26, 40 y 41 de la Ley 80 de 1993, artículos 4, 11 al 17 de la Ley 594 de 2000; artículos 3 y 36 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, derivado de falencias en los procedimientos de planeación, contractual y el de supervisión, que conlleva a la vulneración de los principios del debido proceso y la transparencia en la contratación del municipio.

Cabe concluir que lo descrito, constituye una presunta falta administrativa con incidencia disciplinaria, al tenor de lo dispuesto en los artículos 27 y 50 de la Ley 734 de 2002, por vulneración de los numerales 1, 2, 10 y 15 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35, en los numerales 27, 31 y 34 del artículo 48 ídem.

4. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria y Fiscal

Contrato No. 2- 072-2020

Objeto: Suministro de víveres para surtir un comedor comunitario de emergencia ubicado en el centro de Desarrollo Vecinal

Etapa Precontractual: Se detectan errores en la planeación, por cuanto del Análisis del sector se establecen los precios estándar de una serie de productos, con los cuales se determina cual es la oferta más favorable. No obstante, adolecen de cuantificación los ítems propuestos que se van a requerir dentro de la ejecución del contrato, ya que no existe un documento que, como soporte técnico, establezca el menú a entregarse a los beneficiarios, para determinar los bienes requeridos con exactitud, logrando un adecuado seguimiento de las actividades contratadas, y la verificación de los fines propuestos.

No aparece soporte documental o trazabilidad con los distintos medios que establece la norma sobre manipulación de alimentos, en torno a la logística de preparación de alimentos en comedor comunitario, ni la manera en que se realizará el control de la entrega de productos.

En la oferta, se hace alusión nuevamente a que las cantidades de cada producto serán las determinadas por el empleado delegado de la administración (cuyo nombre o cargo se desconoce), lo que implica un ineficaz control, por indeterminación de responsabilidades, pues no se sabe a ciencia cierta si será el supervisor el encargado de entregar el menú, u otra persona delegada por la administración municipal.

Etapa Contractual: En el archivo digital del contrato, visible a folios 102 y s.s. en el ítem “Actividades Específicas del Contratista”, numeral primero dice: “Suministrar oportunamente...los víveres solicitados por el supervisor del contrato para la preparación de alimentación diaria de las personas en el comedor comunitario”, dentro de los soportes entregados por el sujeto, no hay ningún menú dentro de la trazabilidad, en que se puedan determinar las cantidades de cada producto

requerido por día: Los alimentos que se aprecian en las fotos (sin hora ni fecha de realización de las actividades), son los correspondientes al contrato No. 71, como quiera que los víveres se suministraban para la elaboración de los alimentos de dicho contrato, y pudo constatarse que existieron inconsistencias de los alimentos supuestamente entregados por día; soportes que debieron incluirse dentro de los informes proferidos por la supervisión, como seguimiento pormenorizado de las cantidades entregadas con ocasión de los presuntos menús establecidos; cuya existencia no se soporta en la auditoría.

Dentro de la ejecución del contrato se hizo una primera revisión, sumando las Actas de Entrega y recibos de Víveres, que aparecen en el expediente digital, se estableció que se recibieron bienes por valor de \$11.247.210, lo que ocasionó un faltante inicial de \$1.088.511, toda vez que el valor contratado fue de \$12.600.000.

De otro lado, hay inconsistencias en el material entregado para los días 25, 27 y 29 de abril de 2020, en los cuales se certifica que se entregaron por día 100 libras de carne el primer día de cerdo, molida y Mechar en los días posteriormente señalados; según consta en los soportes entregados, al confrontarlo con las evidencias producidas dentro del contrato para el cual se suministran los bienes fungibles no hay coincidencia, lo que genera un faltante adicional, por ello se consolida el presunto detrimento tal y como se describe a continuación:

Cuadro No.

Contrato 2-072 - 2020	Días de Inconsistencias			Valor alimentos sin soporte
	25-abr	27-abr	29-abr	
Alimento faltante (Cerdo, carne molida y mechar) 100 Kg por día	\$1.270.000	\$1.400.000	\$ 1.520.000	\$ 4.190.000
Otros Valores por diferencia entre actas de entrega y recibos de víveres				\$ 1.088.511
Total Detrimento				\$ 5.278.511

Fuente: Municipio de Cartago
Elaboró: Equipo Auditor

Representando un presunto menoscabo de los recursos del Municipio, que afectan sus actuaciones administrativas conllevando a una gestión antieconómica e ineficaz, generando un presunto daño en el patrimonio público que asciende a \$5.278.511.

Las circunstancias descritas generan la vulneración de los artículos 3, 4 numerales 4º y 5º, 23, 26, 40 y 41 de la Ley 80 de 1993, artículos 4, 11 al 17 de la Ley 594 de 2000; artículos 3 y 36 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, derivado de falencias en el procedimiento contractual, falta de seguimiento y controles por parte de la supervisión, que conlleva a la vulneración del debido proceso en la contratación del municipio, y la consecuente pérdida de la transparencia en la materia.

Cabe concluir que lo descrito, constituye una presunta falta administrativa con incidencia disciplinaria y fiscal, al tenor de lo dispuesto en los artículos 27 y 50 de la Ley 734 de 2002, por vulneración de los numerales 1, 2, 10 y 15 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35, en los numerales 31 y 34 del artículo 48 ídem, artículos 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, modificada por los artículos 125 y 126 del Decreto 403 de 2020.

4. CUADRO DE HALLAZGOS

4.1. ANEXOS CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS

VISITA FISCAL MUNICIPIO DE CARTAGO						
No. Observaciones	Administrativas	Disciplinarias	Penales	Fiscales	Sancionatoria	Daño Patrimonial (\$)
4	4	4	0	1	0	\$5.278.511