



**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES**

**INFORME DE AUDITORÍA EXPRES N° 057**

**METROLÍNEA S.A.**  
**ANTONIO JOSE GRANADOS PARRA**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
**NOVIEMBRE 28 DE 2017**





**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES**

**METROLÍNEA S.A.**  
**ANTONIO JOSE GRANADOS PARRA**

**JORGE GÓMEZ VILLAMIZAR**  
Contralor Municipal de Bucaramanga

**JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS**  
**ISLENI RODRIGUEZ CARVAJAL**  
**WILLIAM PORRAS ROA**  
**MAURICIO PLATA GUTIERREZ**

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

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
**NOVIEMBRE 28 DE 2017**





## IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA

<b>ENTE AUDITADO:</b>	Metrolínea S.A.
<b>MOTIVO DE LA AUDITORÍA EXPRES:</b>	Indagar por las presuntas irregularidades relacionadas con los contratos: Contrato de Prestación de Servicios No. 038/2016 y adicional OTROSI No. 001, Contrato de Prestación de Servicios No. 081/2017, Contrato de Prestación de Servicio No. 017/2017, Contrato de Prestación de Servicio No. 052/2016 y Contrato No. Contrato Interadministrativo No. 062 de 2017.
<b>INTEGRANTES DEL EQUIPO AUDITOR Y LIDER DE AUDITORÍA EXPRES:</b>	ISLENI RODRIGUEZ CARVAJAL. Profesional Universitaria. WILLIAM PORRAS. Profesional de Apoyo. MAURICIO PLATA GUTIERREZ. Profesional de Apoyo.
<b>OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA EXPRES:</b>	Efectuar control de legalidad a las actuaciones administrativas llevadas a cabo por METROLÍNEA S.A. en la celebración de los siguientes contratos y Frente a la queja DPD -17-1-091: - Contratos: Contrato de Prestación de Servicios No. 038/2016 y adicional OTROSI No. 001. - Contrato de Prestación de Servicios No. 081/2017. - Contrato de Prestación de Servicio No. 017/2017. - Contrato de Prestación de Servicio No. 052/2016. Frente a la queja DPD-17-1-093: - Contrato No. Contrato Interadministrativo No. 062 de 2017. Frente a la queja DPD-17-1-110: - Contrato No. Contrato Interadministrativo No. 062 de 2017. - Contrato No. 052 y su OTROSI 001-2017.





**ALCANCE DE LA AUDITORÍA  
EXPRÉS:**

Verificar que las denuncias expuestas por el denunciante sean de competencia de este Ente de Control, en los cuales se genere daño fiscal para la Entidad.

Verificar si constituye un daño fiscal teniendo en cuenta que la EMAB canceló con recursos a las Cooperativas BELLO RENACER y CIUDAD BRILLANTE los costos de operarios que hicieron labores en METROLINEA S.A. toda vez que no hubo ninguna retribución por parte de Metrolínea S.A. toda vez que no hubo un detrimento patrimonial para la EMAB.

Verificar si el certificado de la Cámara de Comercio de fecha julio 17 de 2017 EMAB ESP contaba dentro de su objeto social prestar este servicio de aseo.

Determinar si la EMAB ha venido celebrando contrato con CIUDAD BRILLANTE y CARLOS FUENTES GODOY, de los cuales han pagado varias cuentas y hasta el mes de Agosto la EMAB no ha cobrado la primera cuenta, lo que constituye un daño fiscal.

Verificar si la EMAB puede modificar su objeto social y si cuenta con autorización de la Superintendencia de Instrumentos Públicos para tal cambio.

**QUEJAS CIUDADANAS:**

- DPD-17-1-091
- DPD-17-1-093
- DPD-17-1-110

**CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL  
DE BUCARAMANGA CON METROLINEA S.A.**

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.





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.

METROLÍNEA S.A., es una sociedad por acciones entre entidades públicas sujeta al régimen de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, creada mediante Acuerdo Municipal del 20 de diciembre de 2002 y constituida mediante Escritura Pública No. 1011 de Marzo 21 de 2003, otorgada por la Notaría Séptima del Círculo de Bucaramanga, aclarada mediante Escritura Pública No. 3809 de Octubre 6 de 2004 de la misma Notaría, registrada en la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la cual tiene el carácter de titular del Sistema Metrolínea.

Dentro de la composición accionaria de la entidad se encuentran Alcaldía Bucaramanga, Alcaldía Piedecuesta, Alcaldía Floridablanca, Alcaldía Girón, IMEBU, INVISBU, Dirección de Transito de Bucaramanga de donde el Municipio de Bucaramanga cuenta con un porcentaje superior al 94% de la totalidad acciones de la sociedad.

Ahora bien, para determinar el órgano de control fiscal competente frente a las entidades privadas con participación accionaria de una o varias entidades públicas incluida la nación y que desarrollan su actividad en jurisdicción territorial de una o varias contralorías, como es el caso de METROLÍNEA S.A., el Consejo de Estado en concepto 1662 de 31 de agosto de 2005 al resolver sobre la competencia para ejercer el control fiscal de sociedades en que participan entidades públicas de distintos niveles, y aplicándolo al caso concreto, soluciona la controversia sometiendo el control y vigilancia de la entidad privada a la contraloría territorial del municipio al que se integra la sociedad según los estatutos sociales de la misma empresa.

Así las cosas, obedeciendo a la naturaleza y composición de METROLÍNEA S.A., además del domicilio de la entidad y el lugar donde desarrolla su objeto social, se concluye que METROLÍNEA S.A. es sujeto de control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

#### ANTECEDENTES

Mediante Memorando de Asignación a Auditoría Exprés No. 057 – 2017 por medio de Queja Ciudadana DPD-17-1-091 interpuesta por JORGE ENRIQUE





GUALDRON PEREZ, relacionada con la solicitud de investigación a Metrolínea S.A., por los presuntos hechos de corrupción que se presentan en dicha entidad, por la suscripción de contratos de prestación de servicios con Martha Cecilia Galvis Peña; la Queja Ciudadana DPD-17-1-093 interpuesta por JUAN JOSE BAEZ RODRIGUEZ, sobre las presuntas irregularidades del Contrato Interadministrativo No. 062 de 2017, y la queja DPD -17-1-110 interpuesta por MANUEL ALFONSO ALBADAN RUBIO, relacionada entre otros, con la presunta celebración indebida del contrato Interadministrativo No. 061 de 2017 y complementación a esta relacionada con la solicitud de investigación contrato de aseo No. 052 de 2016 exponiendo lo siguiente:

### HECHOS

**PRIMERO:** Solicita el quejoso JORGE ENRIQUE GUALDRON, Profesional Especializado de la Oficina de Recursos Humanos de Metrolínea S.A., se inicie investigación sobre algunos hechos de corrupción que se han venido presentando en Metrolínea S.A.; teniendo como primer hecho la persecución laboral de la que alude el quejoso por parte del Ingeniero JUAN PABLO RUIZ GONZALEZ, Secretario General de Metrolínea S.A.

**SEGUNDO:** Presuntas acusaciones en contra de MARTHA CECILIA GALVIS PEÑA, vinculada a Metrolínea S.A., mediante Contrato de Prestación de Servicios, quien presuntamente pide dineros a los proveedores como el caso del señor MAURICIO RUGE M, Gerente de la Empresa de Aseo OUTSOURCING SEANSIN LTDA, quien contrató con Metrolínea S.A. aseo y limpieza de las estaciones y edificio administrativo por un valor de \$510.581.467 del 08 de Abril a 31 de Diciembre de 2016, donde actuaba como Supervisor JORGE ENRIQUE GUALDRON, quien manifiesta que la contratista MARTHA CECILIA GALVIS PEÑA, pidió una suma de dinero al Gerente en mención sin que se conozca el motivo y destino.

**TERCERO:** Manifiesta el quejoso presuntas inconsistencias en los Contratos de Prestación de Servicios No. 038 de 2016 y OTROSÍ No 001, Contrato de Prestación de Servicios No. 081 de 2017 y Contrato de Prestación de Servicios No. 017 de 2017.

**CUARTO:** Manifiesta el quejoso que la Abogada de la Oficina Jurídica de Metrolínea S.A. CLAUDIA PATRICIA OLAYA GALVIS, manejaba la caja menor para la legalización de compra de predios desde el inicio del SITM, por valor de \$ 5.000.000 millones de pesos mensuales, donde la funcionaria debía hacer las respectivas devoluciones a la tesorería de la empresa, para lo cual se abrió Proceso Disciplinario y según el quejoso no conoce de la terminación de la investigación.

**QUINTO:** Frente a la Queja DPD-17-1-093 en lo referente al Contrato Interadministrativo No. 062 de 2017 celebrado entre Metrolínea S.A. y EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. ESP, se denuncian presuntas irregularidades





en la cancelación de los recursos a las Cooperativas BELLO RENACER y CIUDAD BRILLA los costos operacionales que hicieron labores en Metrolínea S.A., toda vez que no hubo retribución por parte de Metrolínea S.A. Al igual, la Cámara de Comercio de julio de 2017 de la EMAB no cuenta con el objeto social para prestar el servicio de aseo y alude el quejoso igualmente que la EMAB pueda cambiar su objeto social y para ello debe contar con la autorización de la Superintendencia de Instrumentos Públicos.

Mediante oficio Radicado Con No. 19112E del 14 de Noviembre de 2017 se incorporó la Queja DPD -17-1-110 interpuesta por MANUEL ALFONSO ALBADAN RUBIO, relacionada entre otros, con la presunta celebración indebida del contrato Interadministrativo No. 061 de 2017, relacionada con los siguientes hechos:

**PRIMERO:** Que Metrolínea; adelantó proceso contractual con la EMAB, en busca de cubrir la necesidad que el sistema masivo tenía.

**SEGUNDO:** El contrato fue suscrito por un plazo de ocho (8) meses o hasta el 31 de diciembre por un valor de \$546.517.735.

**TERCERO:** El contrato referido fue adelantado por la administración de METROLINEA S.A. del Gerente (e) JUAN PABLO RUIZ GONZALEZ y en la administración de la EMAB el doctor JOSE MANUEL BARRERA ARIAS, Gerente Principal.

**CUARTO:** La celebración del referido contrato fue el tres (3) de mayo de 2017; una vez revisado el certificado de existencia y representación legal de la EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA, expedida el diecisiete (17) de julio de 2017 por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, donde según el quejo es evidente que en su objeto social, no tenía la facultad para contratar de la manera en la cual se contrató con Metrolínea.

**QUINTO:** Una vez transcurridos más de tres (3) meses de iniciada la relación contractual la EMAB por medio de escritura pública No. 2002 del 16 de Agosto de 2017, modifica su objeto social.

**SEXTO:** Según lo expone el quejoso al revisar la documentación en el SECOP, la entidad contratante Metrolínea S.A. no publicó ningún documento precontractual.

Igualmente mediante oficio Radicado Con No. 9881R del 17 de Noviembre de 2017 el quejoso MANUEL ALFONSO ALBADAN RUBIO complementa la denuncia instaurada mediante oficio Radicado con No. 9726 del 03 de noviembre de 2017 incorporada según Queja DPD -17-1-110 relacionada con los siguientes hechos:

**PRIMERO:** Se investigue fecha de terminación del Contrato de Aseo No. 052 del 08 de Abril de 2016 al 31 de diciembre de 2016; 8 meses 23 días por valor de \$510.581.467 cuyo objeto es: "PRESTAR SERVICIO INTEGRAL A TODO COSTO DE ASEO Y LIMPIEZA DE





LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ESTACIONES DE METROLINEA S.A." , entre Metrolínea S.A. y OUTSOURCING SEASING LTDA, el cual termino el 31 de Diciembre de 2016 con un OTROSÍ 001, por dos meses hasta el 28 de febrero de 2017 por un valor de \$125.568.096, tiempo en que la empresa se queda sin contrato de aseo y limpieza de estaciones y edificio administrativo; se firma un nuevo contrato para la vigencia 2017, el cual inicia el 06 de mayo de 2017 con numero de Contrato 061.

**SEGUNDO:** Del Contrato No. 052 de 2016 y su adicional 001 -2017 y entre el nuevo Contrato No. 061 de 2017 transcurren dos (2) meses y tres (3) días sin contrato de aseo y limpieza, según el quejoso se evidenció que la empresa EMAB inicia prestando su servicio en ese tiempo sin contrato legal, prestando el servicio de forma gratuita.

Mediante oficio Radicado Con No. 19295E del 2 de Noviembre de 2017 se complementó la Queja DPD -17-1-110 interpuesta por MANUEL ALFONSO ALBADAN RUBIO, relacionada con los siguientes hechos:

**PRIMERO:** Solicita el quejoso se investigue la fecha de terminación del Contrato de Aseo 052 de 08 de Abril de 2016 al 31 de Diciembre de 2016, entre Metrolínea S.A. y OUTSOURCING LTDA; por valor de \$510.581.467 y un adicional por dos(2) meses, hasta el 28 de Febrero de 2017 cuyo objeto fue: PRESTACION SERVICIO INTEGRAL A TODO COSTO DE ASEO Y LIMPIEZA DE LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ESTACIONES DE METROLINEA S.A.

**SEGUNDO:** El nuevo contrato se firma 03 de Mayo de 2017, transcurriendo dos (2) meses y tres días sin contrato de aseo y limpieza, según el quejoso se evidenció que la empresa EMAB inicia prestado este servicio sin contrato legal

### ACTUACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

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

En desarrollo de la Fase de Ejecución con oficio Radicado No. 16676E se solicitaron las carpetas contractuales de los contratos mencionados en la queja, para su respectiva revisión por parte del Equipo Auditor.

Frente a las denuncias del hecho **PRIMERO** el Equipo Auditor no se pronunció, teniendo en cuenta que la Contraloría Municipal de Bucaramanga no es la competente para iniciar investigación alguna sobre temas de persecución laboral toda vez que será competencia de la entidad a través de su dependencia encargada como instancia conciliatoria; igualmente para conocer de la falta disciplinaria le corresponderá al Ministerio Público o del juez laboral conforme a las competencias que señala la ley.





Cuando la aplicación de la sanción correspondiere al Ministerio Público se aplicará el procedimiento previsto en el Código Disciplinario único. La Contraloría Municipal de Bucaramanga, de conformidad con lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 "funcionario sin competencia", remite actuaciones adelantadas en ejercicio del proceso Auditor a la Personería Municipal de Bucaramanga para que adelante lo de su competencia.

Frente a las denuncias del hecho **SEGUNDO**, sobre las presuntas acusaciones en contra de MARTHA CECILIA GALVIS PEÑA, vinculada a Metrolínea S.A., mediante Contrato de Prestación de Servicios, quien presuntamente pide dineros a los proveedores como el caso del señor MAURICIO RUGE M, Gerente de la Empresa de Aseo OUSOURCING SEANSIN LTDA, el quejoso remite copia a la Fiscalía General de la Nación por tratarse de un delito de tipo penal para que adelante la respectiva investigación La Contraloría Municipal de Bucaramanga, de conformidad con lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 "funcionario sin competencia", remite actuaciones adelantadas en ejercicio del proceso Auditor a la Fiscalía General de la República Seccional Bucaramanga para que adelante lo de su competencia.

Frente a las denuncias DPD -17-1-091 y DPD -17-1-093 del hecho **TERCERO, CUARTO y QUINTO**, se generaron observaciones por parte del Equipo Auditor que a continuación se relacionan.

**OBSERVACIONES**

El Equipo Auditor estando dentro del término procede realizar las siguientes observaciones, generados del proceso auditor:

**OBSERVACIÓN No. 1. :**

Frente al hecho **TERCERO** del Contrato No 017 de 2017 observando las actas de recibo parcial de supervisión y el formato único de presentación de informes de cumplimiento a obligaciones contractuales, teniendo en cuenta que las evidencias aportadas dan fe del cumplimiento del objeto contractual por parte del contratista, y teniendo en cuenta que lo descrito por la señora Martha Cecilia Peña que afirma que se encuentran grabadas en medio magnético CD y luego de revisada esta información se logra observar que los CD se encuentran en blanco. ¿Sirvase manifestar las razones por las cuales allega medio magnético cd en blanco a sabiendas que las evidencias demuestran el cumplimiento del objeto contractual y la fe por parte del Supervisor en el cumplimiento y pago?

**RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN:**

*...(...) Si bien es cierto los dos cds correspondientes a los informes 1, 2 y 3 del periodo comprendido entre el 22 de febrero al 21 de mayo de 2017. se encuentra en blanco, por un error al grabar los archivos por parte de la contratista, esto no quiere decir que no se hayan cumplido con cada una de las actividades descritas en los informes. Como dan constancia tantos contratistas y supervisor del contrato, la contratista cumplió a cabalidad con las actividades durante el periodo descrito dejando constancia tanto en el acta parcial como en los formatos de informe, en los cuales también se manifiesta que la mayoría de soportes reposan en los expedientes contractuales.*

*Una vez el supervisor del contrato solicita a la contratista la proyección, revisión o diseño del algún documento, los mismos son entregados al supervisor como Secretario General para la revisión y posteriormente el definitivo es impreso, una vez pasa todas las revisiones, se le recoge las firmas y los originales reposan en los expedientes contractuales o archivo de la*





Secretaría General. Así mismo para el caso de formatos ellos son adoptados por calidad, se codifican y reposan en el sistema de Neogestión. Igualmente las resoluciones que son proyectadas por la contratista se pasan ha visto bueno jurídico, a firma del gerente y posteriormente son numeradas y las originales reposan en el archivo de Secretaría General.

Por lo anterior y con el fin de dejar evidencia física del cumplimiento de las actividades en el expediente contractual se solicitó a la contratista CD con todos los documentos que den cuenta de su cumplimiento y fueron allegados en Word, haciendo la salvedad que los documentos definitivos firmados reposan en los expedientes contractuales y archivo de la Secretaría General...(.)

...(.) Es de anotar que durante la auditoria anual realizada por la Contraloría Municipal vigencia 2016 PGA 2017, se pronunció, frente a los informes y evidencias que deben reposar en los expedientes contractuales, dado que revisó los contratos 107/16, 053/16, 071/16, 125/16, 134/16 y el equipo auditor observó que no se diligenció en forma correcta el formato de informe de ejecución y dentro del expediente contractual no se anexan evidencias de las actividades ejecutadas según informes de ejecución presentados. ....(.)

...(.) Por lo anterior la entidad presentó el respectivo Plan de Mejoramiento... (..)

### CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:

Considera el Equipo Auditor que según pronunciamiento por parte de Metrolínea no se logra desvirtuar dicha observación toda vez que se logró evidenciar que durante la Auditoría Regular vigencia 2016 PGA 2017 se configuró un Hallazgo de tipo administrativo frente a este mismo hecho.

De esta manera es evidente que Metrolínea S.A. continua en la contratación vigencia 2017 y materia de esta queja donde no se han tomado las acciones correctivas; además que el supervisor tiene la responsabilidad de revisar las evidencias que dice la contratista se encuentran grabadas en medio magnético CD, verificación esta que no revisó, y aun así dio fe y el visto bueno sobre el cumplimiento de las actividades realizadas por el contratista.

El Equipo Auditor concluye que se configura un hallazgo de tipo Administrativo el cual deberá ser incluido en un Plan de Mejoramiento.

### DICTAMEN DE LA AUDITORÍA

**Alcance del Hallazgo:** Administrativo  
**Presuntos Responsables:** Metrolínea S.A.

### OBSERVACIÓN No. 2. :

Teniendo en cuenta que cada mensualidad pactada en el Contrato No 017 de 2017 era de \$4.200.000 y el deber de cotizar la Seguridad Social por el 40% del valor mensual recibido, este lo realizó la contratista con IBC \$1.600.000 cuando el valor por el cual debía cotizar era de \$1.680.000, valor este que equivale al 40% de los \$4.200.000 que recibió mensualmente. ¿Sírvasse explicar las razones de hecho por la cuales se cotizó sobre un IBC inferior por cual debía cotizar?

### RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN:

...(.) Es importante revisar las planillas íntegramente, toda vez que el contrato se inició de una fracción de mes, donde el periodo mensual va del 22 al 21 de cada mes, es decir que la base de cotización del 40% del valor bruto mensualizado abarca dos meses, debiéndose sumar las dos planillas para constatar que la contratista haya cancelado sobre una base mínima de \$1.680.000, debiendo cancelar mensual \$487.570 (sumando los dos meses) y por todo el contrato \$1.462.709,....(..)





115

...(...) Una vez revisadas las planillas aportadas por la contratista se observa que los pagos realizados superan el IBC mensual por lo que abarca dos meses y al final término pagando un mayor valor por concepto de salud, pensión y riesgos laborales... (...).

...(...) Dentro de las acciones de mejora que se pretendieron este año para los contratos se tienen dos hallazgos de la contraloría frente a los pagos de seguridad social y que los pagos mensualizados correspondan del 1 al 30, a fin de evitar confusiones y reclamaciones por parte de los contratistas que un mes deban pagar por un mes completo... (...).

...(...) En conclusión del equipo auditor cita el concepto 124530 del Ministerio de Protección Social... (...). ...(...) Por lo anterior la entidad presentó el respectivo Plan de Mejoramiento... (...)

### CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:

El Equipo Auditor conforme al pronunciamiento por parte de Metrolínea S.A. y a las documentales revisadas logra DESVIRTUAR dicha observación, toda vez que se logró evidenciar que el pago se realizó por el 40% del valor mensual contratado al SGSS. De esta forma, lo previsto en la Circular 00001 del 6 de diciembre de 2004 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el entonces Ministerio de la Protección Social, implica que la base de cotización para los sistemas de salud y pensiones del contratista, independientemente de la naturaleza del contrato y su valor, corresponderá al 40% del valor bruto del contrato facturado en forma mensualizada, porcentaje sobre el cual se calculará el monto del aporte obligatorio que en salud y pensiones debe efectuarse, el cual corresponde al 12.5% y 16% del ingreso base respectivamente.

El Honorable Consejo de Estado mantuvo la vigencia del inciso final del artículo 23 del Decreto 1703 de 2002, por lo que en los contratos de vigencia indeterminada, el ingreso base de cotización es el equivalente al 40% del valor bruto facturado en forma mensualizada; razón por la cual, en aplicación del principio de analogía, que halla su justificación en el principio de igualdad, y según el cual, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual, dicho porcentaje debe hacerse extensivo a los contratos de vigencia determinada.

### OBSERVACIÓN No. 3:

Frente al Contrato No. 038 de 2017 en referencia al plazo, se observó por el Equipo Auditor que en el periodo del mes de febrero de 2016, la contratista desempeñó sus actividades en el día 08 y 28, donde se cuentan 21 días y no 26 días como se describe en la minuta y acta de inicio del contrato, estableciéndose que en este mes este por el cual a la contratista se le canceló la suma de \$4.000.000 como si hubiese ejecutado el objeto contractual por un mes completo, cancelándole de más la suma de \$ 1.000.000. ¿Sírvese explicar las razones de hecho por las cuales se realizó esta forma de pago?

### RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN:

...(...) Primero es importante aclarar que estamos a un contrato de prestación de servicios profesionales, donde a los contratistas no se les cancela por días laborados, sino honorarios por la ejecución de unas actividades para el cumplimiento del objeto contractual.

Es claro que la entidad y el contratista suscriben un acuerdo frente a un objeto y un valor y pactan la forma como se cancelarán dichos honorarios, siendo válido realizarlo por mensualidades, periodos, a la entrega de productos, o corte de actividades... (...).





...(...) Cuando los honorarios se pactan mensualmente, no quiere decir que es por la cantidad de días laborados son un término propio de los empleados de nómina que deben cumplir un horario laboral y no de los contratistas que tienen autonomía para desarrollar sus actividades y que el pago está supeditado al cumplimiento de un objeto contractual, que bien lo puede desarrollar dentro de la entidad o fuera de ella y que lo que prima es la ejecución de unas actividades que conllevan al cumplimiento del objeto contractual durante el plazo pactado... (...).

(...) Es claro dentro del ordenamiento jurídico colombiano no se establece que la forma de pago para los contratos de prestación de servicios deba ser por fracción de mes, o pagos mensuales iguales, se puede pactar que el valor de contrato sea pagado, entre otras, por mensualidades, por periodos o pagos anticipados de acuerdo a las actividades que desarrolle el contratista o por los productos que entregue o fracciones de mes, etc... (...).

...(...) Así mismo el modelo tipo establecido por Colombia Compra Eficiente, entidad encargada de dar los lineamientos en la contratación estatal Colombiana establece: La entidad Contratante pagará al Contratista el valor del contrato de acuerdo a su disponibilidad presupuestal y en las siguientes (mensualidades o periodos que determine la Entidad Estatal) ...

...(...) Frente a la forma de pago en los contratos la Contraloría Municipal en la auditoría 2016 PGA 2014 se pronunció y en la conclusión el equipo auditor... (...)

**CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

El Equipo Auditor conforme al pronunciamiento por parte de Metrolínea S.A. y a las documentales revisadas logra DESVIRTUAR dicha observación, toda vez que se los honorarios fueron cancelados según lo pactado por las partes en la minuta del contrato.

**OBSERVACIÓN No. 4:**

Sírvase manifestar y allegar documentos relacionados con el Proceso Disciplinario llevado en contra de la funcionaria **CLAUDIA PATRICIA OLAYA GALVIS**, respecto a lo enunciado en el Hecho **CUARTO** de este Informe de Observaciones.

**RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN:**

...(...) Se anexa copia del fallo dentro del proceso disciplinario en 7 folios... (...).

**CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

El Equipo Auditor conforme al pronunciamiento por parte de Metrolínea S.A. y a las documentales revisadas considera, teniendo en cuenta en el desarrollo del proceso disciplinario llevado a cabo por parte de la dependencia de Secretaría General de Metrolínea S.A. bajo el Radicado 001-13, la funcionaria **CLAUDIA PATRICIA OLAYA GALVIS**, fue sancionada con una amonestación escrita, la cual fue sustentada como se evidencia en el libelo de dicho acto administrativo de fecha abril 19 de 2016, motivo este por el que el Equipo Auditor no se pronunciará al respecto.

**OBSERVACIÓN 5. :**

Respecto al Contrato 081 de 2017, la contratista allega Hoja de Vida de la Función Pública, Declaración Juramentada de Bienes y Rentas vencidos de fecha 1 de Febrero de 2016, sin haber hecho la respectiva actualización allegándolos para el presente contrato, pasando por alto el cumplimiento de lo pactado en la minuta en su cláusula quinta numeral 15.

**RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN:**





...(...) El numeral 15 establece: "EL CONTRATISTA" deberá registrar en el sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP- administrativo por el Departamento Administrativo de la función Pública, la información de hoja de vida y declaración de bienes y rentas, previa habilitación por parte de la Oficina de Recursos Humanos de la entidad, si es el caso"...

...(...) Acatando la observación de la contraloría se le solicitó a talento humano verificar si el contratista estaba registrado en el SIGEP, observándose que su estado es activo y se procedió a actualizar la hoja de vida y la Declaración de Bienes y a remitirla a la Oficina Asesora Jurídica para que obre en el Expediente Contractual, de la cual se adjunta copia al presente documento...

**CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

El Equipo Auditor conforme al pronunciamiento por parte de Metrolínea S.A. y a las documentales revisadas logra DESVIRTUAR dicha observación, toda vez que se logró evidenciar que se adjunta copia de la actualización de la Hoja de Vida del contratista en mención.

**OBSERVACIÓN 6. :**

La finalidad esencial de la contratación administrativa, se traduce el supuesto constitucional de realización del interés público, impone, como principio la objetividad de la selección de los contratistas como selección objetiva, aquella en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable para la entidad y a los fines que ella busca, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como la experiencia e idoneidad, no es claro para el Equipo Auditor respecto al Certificado de la Cámara de Comercio de la EMAB toda vez que su objeto social no se observa la Prestación de servicio integral de aseo y limpieza. ¿Sírvese manifestar si para la fecha de suscripción del contrato la EMAB S.A. ESP. Dentro del su objeto social podía realizar la prestación de servicio integral de aseo y limpieza a otras entidades? Sírvese aclarar si la EMAB S.A ESP está ejecutando directamente el objeto contratado con Metrolínea S.A o se está ejecutando por las cooperativas BELLO RENACER y CIUDAD BRILLANTE.

**RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN:**

...(...) Frente a la primera observación debe señalarse que la naturaleza jurídica de la EMPRESA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA es mixta, esto implica que en el marco de las siglas ESP (Empresa de Servicios Públicos) ejecuta sus actividades con las facultades conferidas por la ley 142 de 1992, es decir, es la encargada de la regulación, control y prestación del servicio público de aseo. Por otra parte y en el marco de las siglas S.A. son una sociedad Anónima que presta servicios de conformidad con su objeto social...

...(...) Bajo dicho criterio de la mera lectura del objeto social que reposa en el certificado de existencia y representación es evidente que se establece la prestación de servicios complementarios al de aseo, entiéndase esto como aquellas actividades derivadas de la recolección de residuos, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos, entre las que es evidente que se encuentra las de barrido, lavado y limpieza integral...

...(...) Ahora bien, respecto de si la EMAB S.A.E.S.P. está ejecutando directamente el contrato, la respuesta es que Si, el personal suministrado para la prestación del servicio es facturado por dicha Entidad y la coordinación de actividades es realizada directamente entre personal de Metrolínea y la EMAB...

**CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

Como primer punto debemos tener en cuenta que se trata de un Contrato Interadministrativo por medio del cual la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P EMAB y Metrolínea S.A. acuerdan prestación integral del servicio de aseo





para la infraestructura de Metrolínea, acordaron un plazo de ocho (8) meses y un valor de \$546.517.735, evidenciándose que se trata de un contrato y no de un convenio Interadministrativo como aluden los quejosos. Entendiéndose por Contrato Interadministrativo aquellos celebrados entre entidades públicas

En relación si para la fecha de la suscripción del Contrato la EMAB contaba con la capacidad e idoneidad para el cumplimiento del Objeto Contractual se evidenció que una vez revisada la carpeta contractual que a folio 43 se contaba con una certificación expedida por la EMAB el 24 de Abril de 2017 donde se certifica que para el día 20 de Abril de 2017 se realizó reunión de la Junta de Accionistas en el cual en el orden del día numeral 12 se aprobó la reforma estatutaria donde se ampliaba el objeto social.

La naturaleza jurídica de la EMAB S.A. ESP en su objeto social para la fecha de suscripción del Contrato No. 061 del 03 de Mayo de 2017 según certificado de Existencia y Representación Legal con fecha de expedición del 2017/07/17 el Certificado de Existencia y Representación Legal donde se referencia al Objeto Social: ... (...) A. -LA PRESTACIÓN Y REGULACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y EN CUALQUIER OTRO MUNICIPIO DEL TERRITORIO NACIONAL. B. - LA ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO EN LOS TÉRMINOS CONSAGRADOS EN LA LEY 142 DE 1994. C. -BAJO SU PROPIA RESPONSABILIDAD Y CON EL FIN DE CUMPLIR CON SU OBJETO PRINCIPAL, LA SOCIEDAD PODRÁ, A TRAVÉS DE UN OPERADOR CALIFICADO O MEDIANTE SUBCONTRATACIÓN, REALIZAR TODAS LAS ACTIVIDADES NECESARIAS O CONVENIENTES, TENDIENTES A LOGRAR LA ORGANIZACIÓN QUE LE PREMITA ATENDER LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE ESTARÁN A SU CARGO; D. - PARTICIPA, COMO ASOCIADA, EN LA CONSTRUCCIÓN DE SOCIEDADES E INGRESAR COMO ASOCIADA A SOCIEDADES YA CONSTITUIDAS CUANDO EL OBJETO SOCIAL DE ESTAS SEA IGUAL, SIMILAR, CONEXO O COMPLEMENTARIO AL SUYO. E.- REALIZAR LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL COMPOSTAJE... (...).

Posteriormente mediante escritura pública No. 2002 de 2017/08/16 Reforma de los estatutos, objeto Social, la Sociedad tendrá como objeto principal: ... (...) A. -LA PRESTACIÓN Y REGULACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y EN CUALQUIER OTRO MUNICIPIO DEL TERRITORIO NACIONAL. B. - LA ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO EN LOS TÉRMINOS CONSAGRADOS EN LA LEY 142 DE 1994. C. -BAJO SU PROPIA RESPONSABILIDAD Y CON EL FIN DE CUMPLIR CON SU OBJETO PRINCIPAL, LA SOCIEDAD PODRÁ, A TRAVÉS DE UN OPERADOR CALIFICADO O MEDIANTE SUBCONTRATACIÓN, REALIZAR TODAS LAS ACTIVIDADES NECESARIAS O CONVENIENTES, TENDIENTES A LOGRAR LA ORGANIZACIÓN QUE LE PREMITA ATENDER LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE ESTARÁN A SU CARGO; D. - PARTICIPA, COMO ASOCIADA, EN LA CONSTRUCCIÓN DE SOCIEDADES E INGRESAR COMO ASOCIADA A SOCIEDADES YA CONSTITUIDAS CUANDO EL OBJETO SOCIAL DE ESTAS SEA IGUAL, SIMILAR, CONEXO O COMPLEMENTARIO AL SUYO. E.- REALIZAR LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL COMPOSTAJE. ADEMÁS, PODRÁ PRESTAR: EL SERVICIO DE LIMPIEZA, LAVADO Y MANTENIMIENTO E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS COMO: PARQUES, INSTITUCIONES EDUCATIVAS, PLAZAS DE MERCADO, CENTROS COMERCIALES, OFICINAS, COMPLEJOS TURÍSTICOS Y RESIDENCIALES, TERMINALES AÉREAS Y TERRESTRES, CLUBES, CENTROS DE CONVENCIONES, AUDITORIOS, HOTELES, GIMNASIOS, CENTROS DEPORTIVOS, TANQUES DE AGUA, BODEGAS, ZONAS FRANCAS, RESTAURANTES Y CAFETERÍAS EN TODAS SUS ÁREAS. ADEMÁS, PODRÁ PRESTAR: LAVADO DE FACHADAS EN TODO TIPO DE EDIFICACIONES Y ESTRUCTURAS... (...).

Si bien es evidente posterior a la suscripción del contrato de marras la EMAB S.A. ESP mediante escritura pública número 2002 de fecha 16 de agosto de 2017 presenta ante la Cámara de Comercio reforma de sus estatutos y objeto social **Literal E)** dice: realizar a la producción y comercialización de compostaje además, podrá prestar: el servicio de limpieza, lavado y mantenimiento de instituciones públicas y privadas como: parques, instituciones educativas, centro comerciales, plazas de mercado, oficinas, complejos urbanísticos y residenciales, terminales áreas y terrestres, clubes, centro de convenciones, auditorios, hoteles, gimnasios, centros deportivos, tanques de agua, bodegas, zonas francas, restaurantes y cafeterías en todas sus áreas. Además podrá prestar lavado de fachadas en todo tipo de edificaciones y estructuras (...).





Pero también es cierto, que el Equipo Auditor pudo evidenciar que para efectos de que se inicie o para dar cumplimiento al nuevo Objeto social, es suficiente con la sola Acta de la Asamblea General de Accionistas de la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. ESP.

Igualmente el Equipo Auditor evidenció que la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. ESP., cuenta con la idoneidad y capacidad requerida para prestar el servicio integral de aseo a todo costo y limpieza integral para la infraestructura del sistema de transporte masivo del área Metropolitana de Bucaramanga.

El contrato Interadministrativo si bien es sabido exige todos los requisitos concernientes a los estudios y documentos previos reglamentados en el artículo 3 del Decreto 2474 de 2008 y tal y como lo señala el artículo 78 el contrato interadministrativo celebrado entre la EMAB S.A. ESP y Metrolínea tuvieron una relación directa con el objeto o razón de ser de la entidad ejecutora contemplados en la naturaleza, estructura y funciones de la entidad obedeciendo a la necesidad de garantizar la idoneidad para celebrar el contrato.

Así pues la "Idoneidad" se refiere a la aptitud o capacidad para desempeñar una función o una tarea, igualmente comprende la capacidad para desempeñar un puesto o una serie de características similares. Ello explica del porque no es posible contar con una definición legal del termino idoneidad comprobada, pues su contenido dependerá en cada caso concreto de las características del perfil requerido. De conformidad a lo expuesto en el análisis realizado por el Equipo Auditor a las controversias presentadas en la observación por el sujeto de control se DESVIRTUA la presente observación

**OBSERVACIÓN 7. :**

Frente al contrato No. 061 de 2017, observando la carpeta contractual, se evidencia que la supervisión la estaba ejerciendo el Ingeniero JAVIER DARIO VEGA LEON, y mediante oficio se delega a la Doctora Trina María Rodríguez, por motivo de vacaciones de su titular, Sin embargo no se observa la designación nuevamente en la carpeta contractual, teniendo como supuesto que lo que originó el reemplazo ya culminó. Sírvase manifestar las razones, del porqué no se encuentra la designación del supervisor si ya culminó su período de vacaciones.

**RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN:**

...(...) En atención a la observación, nos permitimos informar que el acto mediante el cual se delegó a la SRA. TRINA MARIA RODRIGUEZ, estableció:

... Teniendo en cuenta que PROFESIONAL ESPECIALIZADO INGENIERO SANITARIO Y AMBIENTAL se encuentra en vacaciones, mediante el presente acto, el Representante Legal Suplente de Metrolínea S.A. delega a TRINA MARIA RODRIGUEZ, quien ejerce el cargo de PROFESIONAL UNIVERSITARIO I TRABAJADOR SOCIAL para que ejerza la supervisión del contrato referido, hasta dicho funcionario se reintegre...

Dicho condición contenida dentro del acto administrativo que señala que "hasta tanto dicho funcionario se reintegre" configura al mismo como un acto administrativo complejo, que en términos del Consejo de Estado es definido como aquel que:





...Los actos administrativos complejos son aquellos que forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, generándose así una unidad de contenido y de fin...

En el caso que Ustedes señalan no se requería la expedición de un nuevo acto administrativo para que el señor JAVIER DARIO VEGA continuara con la supervisión que le fue delegada el 3 de mayo de 2017,.... (...).

**CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

El Equipo Auditor conforme al pronunciamiento por parte de Metrolínea S.A. DESVIRTUAR la presente observación, teniendo en cuenta que según lo argumentado por Metrolínea S.A. no se requería la expedición de un nuevo acto administrativo para que el señor JAVIER DARIO VEGA continuara con la supervisión que le fue delegada el 3 de mayo de 2017 toda vez que el acto Administrativo aludía que "hasta tanto dicho funcionario se reintegre".

**CONCLUSION GENERAL DE LA AUDITORÍA**

De la Queja DPD -17-1-110 interpuesta por MANUEL ALFONSO ALBADAN RUBIO, relacionada entre otros, con la presunta celebración indebida del contrato Interadministrativo No. 061 de 2017 no se generaron observaciones teniendo en cuenta que dentro del proceso auditor realizado se trasladaron observaciones por los mismos hechos denunciados.

En referencia a la complementación de la Queja DPD -17-1-110, el Equipo Auditor no evidenció irregularidad alguna en la fecha de terminación del contrato del 28 de febrero de 2017

En relación al tiempo que Metrolínea S.A. estuvo sin Contrato de Aseo y Limpieza mediante entrevista hecha al Ordenador del Gasto que en su momento JUAN PABLO RUIZ, fungía como Gerente Suplente manifiesta que si efectivamente se duró este lapso sin contrato de Aseo y lo que hizo la EMAB como empresa de Aseo fue prestar su servicio en el espacio público (estaciones) en lo relacionado con la recolección de aseo y barrido. Por lo que se concluyó que no se generó irregularidad alguna.

De los hechos investigados por el Equipo Auditor, concluye que en el ejercicio del Proceso Auditor no se configuró ni se evidenció irregularidad alguna de las denuncias invocadas por los quejosos que conllevara a implicaciones de tipo penal, disciplinario o hechos que contradijeran la gestión fiscal.





**TABLA DE HALLAZGOS**

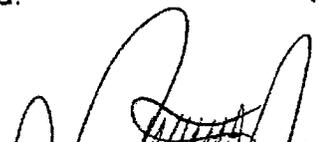
METROLÍNEA S.A.									
CUADRO DE PRESUNTOS HALLAZGOS VIGENCIA 2016 - PG 2017									
Nº	DESCRIPCIÓN	CLASE DE HALLAZGO					Presunto Responsable	Cantidad (Miles de Pesos)	Pág.
		PAV	DI	F	PS	S			
1	<b>HECHO TERCERO:</b> <b>OBSERVACIÓN No. 1: Soporte de Actividades</b>	x					Metrolínea S.A.		13

- Denuncias DPD -17-1-091 y DPD -17-1-093. Visible a siete (7) folios.
- Papel de trabajo del contrato 061 de 2017. Visible un (1) folio.
- Informe de Observaciones. Visible a seis (6) folios.
- Respuesta a las observaciones. Visible a nueve (9) folios.
- Anexos de la respuesta a las observaciones. Visible a catorce (14) folios.
- Copia de la Minuta del Contrato Interadministrativo No. 061 de 2017. Visible a seis (6) folios.
- Copia de la Cámara de Comercio expedida el 2017/07/17. Visible a seis (6) folios.
- Copia de la Cámara de Comercio expedida el 2017/10/07. Visible a seis (6) folios.
- Copia del Acta Número 035 del 20 de Abril de 2017 En reunión de la Asamblea General de Accionistas de la Empresa de Aseo de Bucaramanga de carácter ordinario. Visible a ocho (8) folios.
- Denuncias DPD -17-1-110. Visible a trece (13) folios.

Atentamente,

  
**ISLENI RODRIGUEZ CARVAJAL**  
 Profesional Universitaria.

  
**WILLIAM PORRAS ROA**  
 Profesional de Apoyo

  
**MAURICIO PLATA GUTIERREZ**  
 Profesional de Apoyo

**REVISÓ:**  
  
**JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS**  
 Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental

