

Cartagena de Indias, D. T. y C. 16 de septiembre de 2021
Oficio PC- 791

Señor
WILMER SANCHEZ ALVAREZ
wilmersanchez2020@hotmail.com

ASUNTO: Respuesta de Fondo a su Denuncia D-022-2021

Cordial saludo.

Le informo lo siguiente, con el objeto de dar respuesta final a su denuncia radicada en esta Contraloría con el código **D-022-2021**, denuncia contra los contratos firmados en la alcaldía de Cartagena por la Bolsa Mercantil a la firma Brillaseo S. A. S. de Cali para aseo de los años 2020 por valor de 4.230.000.000 y sus adicciones y el del 2021 por presunto detrimento patrimonial.

Antecedentes.

La Contraloría Distrital de Cartagena en fecha 16 de marzo de 2021, recibe denuncia por parte del señor WILMER SANCHEZ ALVAREZ, se radica en el Área de Participación Ciudadana con el código D-022-2021, se asigna a la Profesional Universitario Gerleis Pérez y asesores María Paula Betancur y María Leonor Hernández para su atención en esta misma área.

Actuaciones Administrativas.

- Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a la Alcaldía Mayor de Cartagena, mediante oficios: PC-120-25/03/2021.
- Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a la Alcaldía Mayor de Cartagena, mediante oficios: PC-235-10/04/2021.

Conclusiones

Según informe de atención de denuncia anexo, firmado por la suscrita Coordinadora de Control Fiscal Participativo Cristina Mendoza Buelvas, y asesora María Paula Betancur, se concluye lo siguiente:

“Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de acuerdo con el análisis adelantado por esta coordinación, se concluye en los siguientes términos:

- 1. Se recepciona denuncia ciudadana por parte del señor WILMER SANCHEZ ALVAREZ por presunta irregularidad en contrato de Prestación De Servicios De Aseo En Las Sedes Educativas Del Distrito De Cartagena De Indias para el año 2020.*
- 2. Dentro del proceso de la orden de compra No. 45885 en los estudios previos detallan la necesidad de servicio de aseo para la Alcaldía de Cartagena, en su parte administrativa con un total de 167 operarios para*





el servicio de aseo, y para las instituciones educativas distritales un total de 574 operarios de servicio de aseo por cuatro meses.

3. *La empresa BRILLASEO S.A.S fue escogida como contratista para garantizar el servicio de aseo en las 167 instituciones educativas del distrito por cuatro meses por un valor de \$4.230.583.732,61, fecha 6 de marzo de 2020.*
 - 574 operarios de aseo tiempo completo por 4 meses.
 - 9 coordinadores de tiempo completo por 4 meses.
 - Bienes e insumos de aseo por los 4 meses de servicio.
4. *El segundo contrato de aseo de las sedes administrativas del distrito lo obtuvo la empresa LADONISA LANORES Y DOTACIONES INDUSTRIALES SAS, para garantizar el servicio de aseo de las 117 sedes administrativas del distrito de Cartagena.*
5. *Debido a al aislamiento preventivo obligatorio con ocasión a las medidas restrictivas en aras de evitar la propagación de la pandemia COVID19, se dispuso que para el caso de las instituciones educativas se daría aplicación al denominada aislamiento inteligente del trabajo académico, consistente en la generación del ciclo académico en casa tanto por estudiantes como docentes, por lo cual para la vigencia 2020, estos no se encontraban en las instalaciones de las sedes Educativas Oficiales del Distrito de Cartagena.*
6. *Con soporte a la declaración de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID 19), el acta de inicio no es suscrita con la legalización de la orden de compra, si no con posterioridad, esto es a fecha 8 de mayo de 2020, es decir aproximadamente 60 días después de su legalización, así mismo se detalla que para el inicio de la ejecución de la prestación del servicio contratado, las partes acordaron una variación en el porcentaje del personal inicialmente pactado del 45,29%, quedando las 170 sedes de las Instituciones con la siguiente distribución:*
 7. *260 Operarios de Aseo de tiempo completo*
 8. *9 coordinadores de tiempo completo*
 9. *Bienes e insumos de aseo.*

Pese a ello, y tal como consta en respuestas emitidas por la supervisora de la Orden de compra 45885, no fueron suscritas actas modificatorias o suspensión del contrato, que motivará y soportará lo expuesto.

10. *Que el Distrito de Cartagena realizo una ampliación del plazo de la orden de compra, cuando su fecha de vencimiento inicial se encontraba prevista a 17 de julio 2020, fecha a la cual solo se había facturo la suma de \$1.168.712.779,42, quedando un saldo a favor del Distrito de \$ 3.061.870.953,13, pero que se realizó una prórroga a fecha diciembre 31 de 2020, con proyección de cumplimiento del servicio de aseo de las instituciones educativas distritales; pero los mismos se realizaron sin las formalidades prescritas para ello, esto es la suscripción de otro sí que soportara la modificación en el plazo inicialmente consagrado.*





11. *Que a pesar de no haberse suscrito acto modificatorio de la relación contractual, el supervisor suscribió informes de cumplimiento de las obligaciones contractuales basados en un contrato y parámetros iniciales, frente a los cuales, si bien solo se pagó el valor correspondiente al servicios prestado, se tiene como fundamento un relación obligacional que establecía condiciones diferentes a las certificadas, ocasionando que en la ejecución de se realizaran cambios de hecho a las condiciones contractuales, tomándose el supervisor atribuciones legales de representación de la entidad que no poseía y comprometiendo de esta manera la integridad de la relación contractual, transgrediéndose las normas de contratación que son de orden público y por ende de obligatorio cumplimiento.*
12. *Así mismo se evidencia que el Distrito de Cartagena en calidad de contratante no adoptó las medidas contractuales conducentes para hacer las modificaciones y ajustes al contrato una vez se suscribió el acta de inicio en el mes de mayo de 2020 y permitió, sin acción alguna, que se siguiera con la ejecución del contrato con condiciones diferentes a las planeadas, y a pesar de tener la fundamentación legal para proceder con su variación, permitió su continuidad afectando de esta manera la estructura obligacional del contrato.*
13. *Verificada la información suministrada por la Alcaldía Mayor de Cartagena, Esta coordinación determina que no existen fundamentos facticos para establecer la existencia de un presunto hallazgo fiscal, ya que no se evidencia un detrimento, menoscabo y/o deterioro al patrimonio económico del estado.
por cuenta del pago de la comisión a la Bolsa Mercantil toda vez que para la prestación del servicio de aseo se realizó a través de la orden de compra No.45885 realizada a través de la tienda virtual del estado colombiano que se suscribe con el proveedor seleccionado BRILLASEO SAS, mas no mediante un contrato de comisión.*
14. *Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que de las actuaciones de verificación de los hechos y circunstancias analizadas nos llevan a determinar que la gestión de la entidad territorial tiene: Analizada la información recaudada en el presente trámite, y de cara a los reparos formulados por el denunciante, se evidencia en los archivos de esta Contraloría que, la Coordinación de Participación Ciudadana tramitó denuncia respecto a las mismas irregularidades que hoy son motivo de análisis, en fecha 11 de septiembre de 2020, se recepciono denuncia por parte de la señora YENIFER OROZCO PAEZ con radicado D074-2020, por medio de la cual manifiesta presunta irregularidad en contrato de Prestación De Servicios De Aseo En Las Sedes Educativas Del Distrito De Cartagena De Indias, suscrito para la vigencia 2020.*
15. *En ese sentido, del análisis desarrollado con ocasión a denuncia D074-2020, la cual tuvo por objeto investigar las mismas irregularidades consignadas en denuncia D022-2021, se evidenciaron los siguientes hallazgos:*



16. Frente a lo anterior, a nuestros juicio, es claro que el supervisor del contrato hizo seguimiento a su ejecución teniendo parámetros de cumplimiento de contemplados en el mismo, lo que genera una clara desviación de sus competencias y una actuación irregular en su labor de cara a lo descrito en la Ley 1474 de 2011, en donde se dispone que su labor es verificar las condiciones del contrato pero no convalidar con sus informes variaciones de hecho como las ocurridas en el presente caso, encontrándonos en una situación irregular en el trámite de cumplimiento. En virtud a lo expuesto, es claro para esta Coordinación de Control fiscal participativo que resulta posible la existencia de material probatorio, que podría demostrar la transgresión a las normas de contratación estatal; y en consonancia hallazgos de índole administrativo y disciplinario en el actuar de los funcionarios públicos de la Alcaldía de Cartagena – Secretaría de Educación, al omitir el deber formal y de cuidado en la ejecución del contrato materializado en la orden de compra No. 45885, al realizar modificaciones, adiciones y suspensiones dentro del contrato sin lleno de los requisitos legales.

- **ALCANCE DISCIPLINARIO Y ALCANCE ADMINISTRATIVO:** con la finalidad de que se investigue la actuación de los funcionarios que intervinieron en la contratación, desde su etapa de planeación, pasando por su suscripción y lo concerniente a su supervisión y ejecución. , toda vez que no realizaron un contrato modificatorio en que se plasmara la variación en el número de operarios encargados de la prestación del servicio.

Finalmente damos por contestada su denuncia, no sin antes agradecer su comunicación, la cual es parte de la Participación Ciudadana como eje fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública”.

Soportamos lo anterior, anexando informe de atención de denuncia, contentiva en once (11) folios.

Atentamente,



CRISTINA MENDOZA BUELVAS
Coordinadora Control Fiscal Participativo

Anexos -Informe Atención de denuncia
-Encuesta Satisfacción del Ciudadano



RESPUESTA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIAS

1. INFORMACIÓN GENERAL:
Nombre solicitante: WILMER SANCHEZ ALVAREZ
Origen solicitud: a) Directa: X b)Proceso auditor: c) Otros
No. Radicación: D-022-2021
Tipo de solicitud: a)Petición: b)Queja: c)Reclamo: d) Denuncia: X
Fecha recibido Oficina Participación Ciudadana: 16-03-2021
Fecha Remisión Oficina Participación Ciudadana: 16-03-2021
2. INFORMACIÓN SERVIDOR CDC:
Nombre: MARIA PAULA BETANCUR CARDONA.
Cargo: Asesor Externo – Abogado
Fecha asignación: 25/03/2021
Fecha respuesta: 15/09/2021
3. INFORMACIÓN SOLICITUD:
3.1.ANTECEDENTES:
<p>Se recepciona denuncia presentada por el señor Wilmer Sánchez Álvarez, relacionada con unas presuntas irregularidades en el contrato de aseo celebrado entre el distrito de Cartagena y la firma Brillaseo s.a.s, manifestando lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Denuncia queja contra los contratos firmados en esta Alcaldía de Cartagena de Indias por la bolsa mercantil a la firma Brillaseo s.a.s de Cali -para aseo de los años 2020 por valor de 4.230.000.000 y su adiciones , el del 2021 por presunto detrimento patrimonial, faltas disciplinarias, presuntamente contrataciones direccionados a una firma llamada Brillaseo s.a.s de Cali El distrito de Cartagena de indias en la administración del DR. William Dau Chamat en el año 2020, esta alcaldía contrata con la firma Brillaseo s.a.s, el aseo para las instituciones educativas del distrito y las dependencias administrativas del distrito -el proceso presuntamente lo realizo la bolsa mercantil – El contrato fue adjudicado antes de pandemia, lo planificado por esta empresa era contratar 500 operarias inicialmente, pero nos encontramos que el 20/03/2020 empezó la pandemia del covid 19 y como todos saben vino el decreto nacional aislamiento obligatorio y este fue hasta el 30 de agosto del 2020. Debido a esto los alumnos de las escuelas oficiales del distrito no tenían las clases físicamente en las sedes de las instituciones educativas de Cartagena, eran por vía virtual esta firma Brillaseo s.a.s de Cali solo contrato presuntamente 200 operarias quiere decir que no contrataron las 574 operarias que presuntamente debió contratar esta firma y pagarle – porque no se tuvo la necesidad de contratar toda la 574 operaria - ya que los alumnos no iban en físico a las instituciones , presencialmente , y las se encontraban totalmente sola y a la vez no se necesitaba el aseo diario. quiere decir que a 374 operarias que presuntamente no fueron contratadas, por esta firma y se le pago el 100% del valor del contrato adjudicado





7. Presuntamente en este contrato del año 2020 se le para hacer el proceso de contratación a la bolsa mercantil, que presuntamente cobra un 5 % del valor de la contratación

8. Este contrato también presuntamente fue adicionado en final de vigencias o terminación de periodo

9. Contrato año 2021 pasa lo mismo bolsa mercantil hace el proceso dura con este proceso aproximadamente 90 días para adjudicarlo a la misma empresa esta Brillaseo s.a.s de Cali

10. Pero aquí vemos presuntas irregularidades también ya que el distrito de Cartagena tenía un año para planear un proceso de selección objetiva, licitación pública donde fácilmente se podía hacer un proceso licitatorio por la unidad de contratación de esta alcaldía que podría estar en un tiempo de unos 70 a 90 días y no se hizo se prefieren pagar el 5% a la bolsa mercantil quietándole así desempleo al pobres damas , madres de Cartagena de indias -

11. Quiere decir que se prefiere contratar por medio de la bolsa mercantil pagando un 5 % por la intermediación del valor de dicho contrato que este presuntamente sería un detrimento patrimonial ya que para eso está alcaldía tiene una unidad de contratación más su comité de evaluador donde hay muchas personas laborando por ops y fijas para hacer estas funciones ,

3.2. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS:

La denuncia fue radicada en la Contraloría Distrital el 16-03-2021, con número interno de denuncia D-022-2021. Se solicitó información pertinente a la entidad encargada, mediante las siguientes actuaciones:

- Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a la Alcaldía Mayor de Cartagena, mediante oficios: PC-120-25/03/2021.
- Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a la Alcaldía Mayor de Cartagena, mediante oficios: PC-235-10/04/2021.

3.3 RESPUESTA –CONCEPTO- SOLUCIÓN JURIDICA:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, modificados por los artículos 1, 2 y 4 del Acto Legislativo 04 de 2019, respectivamente; la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000, el Decreto-extraordinario 403 de 2020 y demás normas que rigen el control fiscal, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, a través de la Coordinación de Control Fiscal Participativo, recibió la denuncia D-074 de 2020, la cual tuvo por objeto presunta irregularidad en contrato de Prestación De Servicios De Aseo En Las Sedes Educativas Del Distrito De Cartagena De Indias para el año 2020.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos del control fiscal participativo, prescritos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, compatibles con las de general aceptación y en armonía con dispuestas por la Ley 1755 de 2015, la Ley 80 de 1993, la Ley 610 de 2000 y la Ley 734 de 2002; por tanto, se procedió acorde con ellas, la evaluación de la documentación aportada por la entidad en fiscalización, de manera que la investigación proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el presente informe.





Una vez llevadas a cabo todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos, y solicitadas las informaciones requeridas y necesarias para dar trámite y repuesta con el respectivo informe, es prudente determinar lo referente al alcance de la denuncia, la verificación y conclusión.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN:

En el presente asunto, abarcaremos los puntos sobre los cuales la Contraloría Distrital de Cartagena como organismo de control y vigilancia de la gestión fiscal del Distrito, tiene competencia, y todos aquellos otros que siendo de competencia de otras autoridades administrativas o judiciales, es deber de este ente de control hacer las remisiones y traslados correspondientes. Para ello, fue necesario requerir información a la Alcaldía Mayor Cartagena de Indias, a fin de determinar la veracidad de los fundamentos de hecho esbozados en la denuncia.

Analizada la información recaudada en el presente trámite, y de cara a los reparos formulados por el denunciante, se esbozan las siguientes consideraciones.

- El denunciante manifiesta en el punto 1 y 2: denuncia contra los contratos firmados en esta Alcaldía de Cartagena de Indias por la bolsa mercantil a la firma Brillaseo s.a.s de Cali -para aseo de los años 2020, por valor de 4.230.000.000 y sus adiciones, el del 2021 por presunto detrimento patrimonial, faltas disciplinarias, presuntamente contrataciones direccionados a una firma llamada Brillaseo s.a.s de Cali.

R./ Hecho el análisis de la respectiva denuncia, esta coordinación estima lo siguiente sobre este punto: Ciertamente, en fecha 6 de Marzo de 2020, se firmó Orden de Compra 45885 entre el Distrito de Cartagena y la firma Brillaseo s.a.s a través de la tienda virtual del Estado Colombiano, con el objeto de “PRESTACION DE SERVICIO DE ASEO EN LAS SEDES EDUCATIVAS DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS” para la vigencia 2020, por una duración de 4 meses por valor de \$4.230.583.732,61.

- Para el denunciante existen presuntas irregularidades, las cuales expone en el punto 3, 4, 5 y 6, de su denuncia así: “El contrato fue adjudicado antes de pandemia, lo planificado por esta empresa era contratar 500 operarias inicialmente, pero nos encontramos que el 20/03/2020 empezó la pandemia del covid 19 y como todos saben vino el decreto nacional aislamiento obligatorio y este fue hasta el 30 de agosto del 2020 y Debido a esto los alumnos de las escuelas oficiales del distrito no tenían las clases físicamente en las sedes de las instituciones educativas de Cartagena, eran por vía virtual esta firma Brillaseo s.a.s de Cali, solo contrato presuntamente 200 operarias quiere decir que, no contrataron las 574 operarias que presuntamente debió contratar esta firma y pagarle – porque no se tuvo la necesidad de contratar todas las 574 operarias - ya que los alumnos no iban en forma presencial a las instituciones y las mismas se encontraban totalmente sola, toda vez, que no se necesitaba aseo diario.”

R./Pues bien, hecho el análisis de la respectiva denuncia, esta coordinación estima lo siguiente:





1. Estudio previo decreto 1082 de 2015 para contratar la prestación integral del servicio de aseo par las sedes educativas del distrito de Cartagena y para las áreas administrativas de la alcaldía de Cartagena de indias.

La distribución del servicio de aseo requerido para las instituciones educativas y dependencias administrativas del distrito para la vigencia 2020.

Necesidades reales servicio de aseo sedes educativas vigencia 2020.

Numero de Instituciones educativas distritales Cartagena	Jornada mañana turnos de 6:00 a 2:00 p.m y jornada única	Jornada tarde turnos de 10:00 a.m a 6:00 p.m	Total servicio
167	340	234	574
Dependencia de la alcaldía servicios de aseo			Total servicio
117			167
Total			741

Como se puede observar en el estudio previo en el que se describe la necesidad por parte de la alcaldía de Cartagena y sus dependencias administrativas, al igual que las sedes educativas distritales se ve reflejado la necesidad de servicio en las dependencias, por lo cual se llevó el proceso a través de la tienda virtual del estado colombiano.

- La empresa BRILLASEO S.A.S fue escogida como contratista para garantizar el servicio de aseo en las 167 instituciones educativas del distrito por cuatro meses por un valor de \$4.230.583.732,61, fecha 6 de marzo de 2020.
 - 574 operarios de aseo tiempo completo por 4 meses.
 - 9 coordinadores de tiempo completo por 4 meses.
 - Bienes e insumos de aseo por los 4 meses de servicio.
- El segundo contrato de aseo de las sedes administrativas del distrito lo obtuvo la empresa LADONISA LANORES Y DOTACIONES INDUSTRIALES SAS, para garantizar el servicio de aseo de las 117 sedes administrativas del distrito de Cartagena.
- ✓ Acta de inicio de la orden de compra No. 45885 con la empresa BRILLASEO SAS se acordó entre las partes fecha de iniciación 08 DE MAYO DE 2020.

En la cual justifican que: los requisitos de legalización se cumplieron el 13 de marzo de 2020, No obstante lo anterior no se dio inicio a la ejecución de la orden de compra No. 45885 desde su legalización, en atención al aislamiento preventivo obligatorio inteligente del trabajo académico, con estudio en casa, que ha llevado a que estudiantes y docentes no se encuentren en las instalaciones de las sedes Educativas Oficiales del Distrito de Cartagena, con ocasión de la declaración de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID 19),

A la fecha se ha presentado la necesidad de abrir las sedes de las Instituciones Educativas para preparar las instalaciones para el inicio a la operación del programa de alimentación escolar, lo que lleva a que se programe el inicio de la





ejecución de la prestación del servicio de aseo a partir del 8 de mayo del 2020, para lo cual en la presente acta, las partes acuerdan iniciar la ejecución con un porcentaje del personal inicialmente pactado del 45,29%, quedando las 170 sedes de las Instituciones con la siguiente distribución:

- 260 operarios de Aseo de tiempo completo
 - 9 coordinadores de tiempo completo
 - Bienes e insumos de aseo
- El 9 de julio de 2020 se realiza modificación de orden de compra tienda virtual del estado colombiano, y sobre la cual podemos destacar los siguientes aspectos:
- Solicitado por alcaldía de Cartagena a nombre de William Jorge Dau Chamatt.
 - Proveedor: Brillaseo SAS.
 - Se actualiza fecha de vencimiento de 17 de julio 2020.
 - Fecha actualizada 31 diciembre 2020.
 - Detalle de la justificación: En atención al aislamiento preventivo obligatorio inteligente del trabajo académico con estudios en casa, que llevo a que estudiantes, docentes no se encuentren en las instalaciones de las instituciones educativas oficiales, con ocasión de la declaración de emergencia sanitaria por causa del COVID 19, por lo que se dio inicio la ejecución de la orden de compra No. 45885 desde su legalización. La orden de compra vence el 17 de julio 2020 y en esa fecha solo se habría facturado la suma de \$1.168.712.779,42 por lo que queda un saldo de \$ 1.261.870.953,13. De acuerdo con lo anterior se ha estimado que con el saldo a favor se ampliaría el plazo de la orden de compra 45885 hasta 31 de diciembre del 2020, teniendo en cuenta que en la presente vigencia los estudiantes no regresaran a las instalaciones educativas del distrito.

Ahora bien, una vez examinada la documentación allegada, en consonancia en lo expuesto, y analizado el procedimiento para la suscripción de contratos estatales de bienes y servicios a través de acuerdos marcos, de conformidad con lo expuesto en el Decreto 1082 del 2015, procedemos a realizar el análisis correspondiente.

Siendo lo primero, tener en cuenta el fundamento jurídico en lo referente a la suscripción y formalidades de los contratos estatales, entiendo primeramente que se define por contratos estatales según la sentada jurisprudencia del Consejo de Estado y lo dispuesto en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, que son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad; señalando a título enunciativo, los de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública.

En tal sentido podemos manifestar que el estatuto de contratación, los define de manera genérica, sin restringir el campo de definiciones individuales. Lo esencial, entonces, del contrato estatal es que, como acto jurídico, genere obligaciones para las entidades a que se refiere la ley 80 (art 2 - num. 1. y párrafo del num 3), y que además, estos contratos podrán estar previstos en el derecho privado, en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad siempre que no sean contrarios a la Constitución, la ley, el orden público y los principios del régimen de contratación.





En virtud a ello, el régimen jurídico de contratación aplicable para que las entidades públicas satisfaga sus necesidades y el logro de sus objetivos es el consagrado en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, sus decretos reglamentarios, así como los lineamientos, guías y/o Manuales expedidos por Colombia Compra Eficiente y demás normas complementarias.

Así mismo, y en cuanto a las modalidades de contratación, y la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, que se encuentran definidas en el Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en este punto es importante de cara al asunto que nos compete, lo señalado en el Decreto 1082 del 2005 en el Artículo 2.2.1.2.1.2.7 y subsiguientes, en referencia a la **Selección Abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes por compra por catálogo derivado de la celebración de Acuerdos Marco de Precios**, y a su vez lo manifestado por el Consejo de Estado en la sentencia CE SIII E 56166 DE 2017, de la que se extrae el papel de Colombia compra eficiente, se reafirma las modalidades de selección precitadas y las herramientas y usos tecnológicos para que las entidades estatales puedan adquirir bienes y servicios en cumplimiento de sus objetivos y fines misionales, destacando entonces: (i) la existencia del Sistema de Compra Pública y de Colombia Compra Eficiente que es su ente rector; **(ii) que los Acuerdo Marco son contratos y no una modalidad de selección, por lo cual, las condiciones establecidas en la Tienda Virtual del Estado Colombiano para la suscripción de los Acuerdos Marco por parte de las Entidades Estatales, son asuntos operativos y contractuales;** y (iii) el papel de Colombia Compra Eficiente como único responsable en el país del diseño, organización y celebración de los Acuerdos Marco.

De lo anterior, podemos inferir que los contratos estatales revisten de formalidades especiales dado a la calidad de una de sus partes, que las modalidades de selección y las formalidades de su suscripción y celebración están detalladas en la normatividad vigente, y son de estricto cumplimiento, así como el uso de plataformas como Colombia Compra Eficiente y herramientas tecnológicas como Tienda Virtual, no son óbice para la transgresión o la inobservancia de dichas formalidades.

Descendiendo al caso que nos ocupa, y una vez revisados los estudios previos, la orden de compra, acta de inicio y demás documentos soportes que componen el expediente contractual, así como las respuestas emitidas por la supervisora del contrato, de conformidad con la reglamentación previamente citada y que conjuga para el asunto de referencia, se tiene que la entidad Alcaldía de Cartagena una vez realizados los estudios que soportan y justifican las necesidades del servicio a contratar, puede contratar con empresas privadas a través de la modalidad de selección abreviada y haciendo uso de acuerdos marcos de precios unitarios y herramientas como tienda virtual, pero ello sin desconocer las formalidades propias en cuanto a la suscripción de documentales como actas de inicio y el seguimiento a la ejecución contractual.

Así tenemos que el contrato de prestación de servicios de aseo fue adjudicado y legalizado en fecha 13 de marzo de 2020, por tanto desde esa fecha las partes se encontraban en la obligación de adelantar las documentales pertinentes para dar inicio a su ejecución, en proximidad a la fecha referida, que si bien sobrevino la declaratoria de emergencia sanitaria, social y económica en ocasión a la pandemia COVID 19, no es menos cierto que nuestra normativa prevé pautas a seguir en casos de fuerza mayor o caso fortuito para dar continuidad o suspensión en los contratos que se encuentren suscritos o en ejecución.





- El denunciante manifestó en la denuncia punto 8 lo siguiente “ Este contrato también presuntamente fue adicionado en final de vigencias o terminación de periodo “

después de revisado el expediente contractual se pudo constatar a su vez, que se modificó sustancialmente lo contratado inicialmente, en variaciones en el numero de operarios contratados y el plazo estipulado para la ejecución del contrato, encontrándose que no reposa documento que evidencie la modificación contractual formal, esto es la suscripción de modificatorio que materialice la voluntad de las partes en cuanto a la diferencia en lo contratado, lo cual es reiterado en el oficio identificado como AMC-OFI-0089808-2020, por la Supervisora del contrato, la Dra. DORYS ARRIETA CARO, Directora Administrativa y Financiera de la Secretaria de educación, al manifestar que el contrato no fue sujeto de modificaciones suspensiones o reinicio del contrato; obviando que (i) inicialmente fue contratado un numero de 574 de operaciones pero al dar suscribir acta de inicio en fecha 08 de mayo de 2020, se consignó la variación en el numero de operarios, esta vez 260, sin realizar o suscribir Otro Si referente a la modificación del numero contratado inicialmente de operarios, (ii) el contrato inicio en ejecución 02 meses después de su adjudicación, alegando las restricciones acaecidas por la pandemia COVID 19, pero sin formalizar que el mismo se encontró suspendido informalmente durante el periodo comprendido de 13 de marzo a 08 de mayo de 2020.

Concomitante a ello, se refiere que en el curso del contrato se dio una ampliación en el termino y refiere la orden de compra ampliada, sin embargo reiteramos que ello es conforme al uso de la Herramienta Tienda Virtual, pero que es deber de la entidad estatal suscribir los documentos que soporten adiciones, prorrogas, suspensiones, reinicio o modificaciones contractuales, conforme lo estipula el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) y el Decreto 1082 de 2015, lo anterior en cumplimiento del principio de Transparencia y de buena fe; documentales que pese al haber sido requeridas en sendas oportunidades no fueron allegadas a este ente de control.

La Alcaldía de Cartagena de Indias expide las siguientes certificaciones de pago por la a favor de la Firma BRILLASEO S.A. :

No. orden	valor	fecha
11774	\$396.270.199	2020/07/14
13764	\$468.540.039	2020/08/20
14877	\$506.914.062	2020/09/14
15661	\$486.022.877	2020/09/29
19372	\$524.142.485	2020/11/12
25673	\$486.022.877	2020/12/18
25705	\$521.830.598	2020/12/20
Total	\$3.389.743.137	

Analizando las facturas aportadas esta Coordinación concluye que no se presenta un detrimento al patrimonio del estado, podemos evidenciar que el total de las facturas pagadas suman en total el valor de **\$3.389.743.137**, y el valor total del contrato era de **\$4.230.583.732**, encontrando así una diferencia de **\$840.840.59**, toda vez que el pago del contrato se realizó atendiendo a las variaciones de personal que efectivamente presto sus servicios de acuerdo a lo consignado en los informes de supervisión avalados por la Dra Dorys Arrieta, cabe aclarar que dichas modificaciones





del personal debían ser protocolizadas mediante un contrato modificatorio y no a través de actas de supervisión para su validez.

Teniendo en cuenta lo expuesto, debemos decir que la única evidencia de variaciones en las condiciones contractuales que se tienen en el presente asunto son los informes de supervisión por parte de la Dra. Dra. DORYS ARRIETA CARO, Directora Administrativa y Financiera de la Secretaría de educación, mas no se encuentra ningún otro acto contractual que nos indique los parámetros de cumplimiento. En este sentido se tiene que el supervisor de un contrato debe realizar la evaluación con sujeción a las estipulaciones contractuales, que estén caso estaban contenidas en la orden de compra, lo que no lleva a concluir que las modificaciones a la ejecución fueron realizadas de hecho y que solo se vislumbran en los informes de supervisión, cuyo contenidos vario las condiciones contractuales, sin contar con la capacidad de representación para realizar modificación al contrato y con esto a las condiciones de ejecución.

Frente a lo anterior, a nuestros juicio, es claro que el supervisor del contrato hizo seguimiento a su ejecución teniendo parámetros de cumplimiento de contemplados en el mismo, lo que genera una clara desviación de sus competencias y una actuación irregular en su labor de cara a lo descrito en la Ley 1474 de 2011, en donde se dispone que su labor es verificar las condiciones del contrato pero no convalidar con sus informes variaciones de hecho como las ocurridas en el presente caso, encontrándonos en una situación irregular en el trámite de cumplimiento.

En virtud a lo expuesto, es claro para esta Coordinación de Control fiscal participativo que resulta posible la existencia de material probatorio, que podría demostrar la transgresión a las normas de contratación estatal; y en consonancia hallazgos de índole administrativo y disciplinario en el actuar de los funcionarios públicos de la Alcaldía de Cartagena – Secretaría de Educación, al omitir el deber formal y de cuidado en la ejecución del contrato materializado en la orden de compra No. 45885, al realizar modificaciones, adiciones y suspensiones dentro del contrato sin lleno de los requisitos legales.

Así ha sido claramente conceptuado por el portal web de Colombia Compra eficiente, quien, además, ha diseñado una guía de contratación, para este caso en específicos, y ha sostenido que la tienda virtual es una herramienta de uso tecnológico mas no suple las formalidades predispuestas en la ejecución y seguimiento contractual.

- El denunciante en los puntos 7, 9, 10 y 11 de la Denuncia manifiesta Presuntamente en este contrato del año 2020 el proceso de contratación se hace mediante la bolsa mercantil, que presuntamente cobra un 5 % del valor de la contratación , Quiere decir que se prefiere contratar por medio de la bolsa mercantil pagando un 5 % por la intermediación del valor de dicho contrato que este presuntamente sería un detrimento patrimonial ya que para eso está alcaldía tiene una unidad de contratación más su comité de evaluador donde hay muchas personas laborando por ops y fijas para hacer estas funciones”

R./ cabe aclarar al denunciante que el contrato Orden de compra No.45885 no se realizó bajo modalidad de contrato de comisión por Bolsa Mercantil sino a través de los mecanismos de agregación de demanda de la tienda virtual del estado colombiano en concordancia con el acuerdo marco de precios para el aseo. De acuerdo a lo anterior podemos concluir que este tipo de contrato no incluyen autorizaciones de pago a





nombre de Bolsa Mercantil de Colombia, sino que sus pagos son efectuados directamente al contratista y En cuanto al tema del porcentaje de comisión el cual el denunciante afirma que es del 5%, resaltamos no se pagó dicho porcentaje por este valor ni otro, debido a que dicha contrato de comisión nunca existió.

3.4 CONCLUSIONES

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de acuerdo con el análisis adelantado por esta coordinación, se concluye en los siguientes términos:

1. Se recepciona denuncia ciudadana por parte del señor WILMER SANCHEZ ALVAREZ por presunta irregularidad en contrato de Prestación De Servicios De Aseo En Las Sedes Educativas Del Distrito De Cartagena De Indias para el año 2020.
2. Dentro del proceso de la orden de compra No. 45885 en los estudios previos detallan la necesidad de servicio de aseo para la Alcaldía de Cartagena, en su parte administrativa con un total de 167 operarios para el servicio de aseo, y para las instituciones educativas distritales un total de 574 operarios de servicio de aseo por cuatro meses.
3. La empresa BRILLASEO S.A.S fue escogida como contratista para garantizar el servicio de aseo en las 167 instituciones educativas del distrito por cuatro meses por un valor de \$4.230.583.732,61, fecha 6 de marzo de 2020.
 - 574 operarios de aseo tiempo completo por 4 meses.
 - 9 coordinadores de tiempo completo por 4 meses.
 - Bienes e insumos de aseo por los 4 meses de servicio.
4. El segundo contrato de aseo de las sedes administrativas del distrito lo obtuvo la empresa LADONISA LANORES Y DOTACIONES INDUSTRIALES SAS, para garantizar el servicio de aseo de las 117 sedes administrativas del distrito de Cartagena.
5. Debido a al aislamiento preventivo obligatorio con ocasión a las medidas restrictivas en aras de evitar la propagación de la pandemia COVID19, se dispuso que para el caso de las instituciones educativas se daría aplicación al denominada aislamiento inteligente del trabajo académico, consistente en la generación del ciclo académico en casa tanto por estudiantes como docentes, por lo cual para la vigencia 2020, estos no se encontraban en las instalaciones de las sedes Educativas Oficiales del Distrito de Cartagena.
6. Con soporte a la declaración de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID 19), el acta de inicio no es suscrita con la legalización de la orden de compra, si no con posterioridad, esto es a fecha 8 de mayo de 2020, es decir aproximadamente 60 días después de su legalización, así mismo se detalla que para el inicio de la ejecución de la prestación del servicio contratado, las partes acordaron una variación en el porcentaje del personal inicialmente pactado del 45,29%, quedando las 170 sedes de las Instituciones con la siguiente distribución:
7. 260 Operarios de Aseo de tiempo completo
8. 9 coordinadores de tiempo completo





9. Bienes e insumos de aseo.

Pese a ello, y tal como consta en respuestas emitidas por la supervisora de la Orden de compra 45885, no fueron suscritas actas modificatorias o suspensión del contrato, que motivará y soportará lo expuesto.

10. Que el Distrito de Cartagena realizó una ampliación del plazo de la orden de compra, cuando su fecha de vencimiento inicial se encontraba prevista a 17 de julio 2020, fecha a la cual solo se había facturado la suma de \$1.168.712.779,42, quedando un saldo a favor del Distrito de \$ 3.061.870.953,13, pero que se realizó una prórroga a fecha diciembre 31 de 2020, con proyección de cumplimiento del servicio de aseo de las instituciones educativas distritales; pero los mismos se realizaron sin las formalidades prescritas para ello, esto es la suscripción de otro sí que soportara la modificación en el plazo inicialmente consagrado.

11. Que a pesar de no haberse suscrito acto modificatorio de la relación contractual, el supervisor suscribió informes de cumplimiento de las obligaciones contractuales basados en un contrato y parámetros iniciales, frente a los cuales, si bien solo se pagó el valor correspondiente al servicios prestado, se tiene como fundamento un relación obligacional que establecía condiciones diferentes a las certificadas, ocasionando que en la ejecución de se realizaran cambios de hecho a las condiciones contractuales, tomándose el supervisor atribuciones legales de representación de la entidad que no poseía y comprometiendo de esta manera la integridad de la relación contractual, transgrediéndose las normas de contratación que son de orden público y por ende de obligatorio cumplimiento.

12. Así mismo se evidencia que el Distrito de Cartagena en calidad de contratante no adoptó las medidas contractuales conducentes para hacer las modificaciones y ajustes al contrato una vez se suscribió el acta de inicio en el mes de mayo de 2020 y permitió, sin acción alguna, que se siguiera con la ejecución del contrato con condiciones diferentes a las planeadas, y a pesar de tener la fundamentación legal para proceder con su variación, permitió su continuidad afectando de esta manera la estructura obligacional del contrato.

13. Verificada la información suministrada por la Alcaldía Mayor de Cartagena, Esta coordinación determina que no existen fundamentos facticos para establecer la existencia de un presunto hallazgo fiscal, ya que no se evidencia un detrimento, menoscabo y/o deterioro al patrimonio económico del estado. por cuenta del pago de la comisión a la Bolsa Mercantil toda vez que para la prestación del servicio de aseo se realizó a través de la orden de compra No.45885 realizada a través de la tienda virtual del estado colombiano que se suscribe con el proveedor seleccionado BRILLASEO SAS, mas no mediante un contrato de comisión.

14. Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que de las actuaciones de verificación de los hechos y circunstancias analizadas nos llevan a determinar que la gestión de la entidad territorial tiene: Analizada la información recaudada en el presente trámite, y de cara a los reparos formulados por el denunciante, se evidencia en los archivos de esta Contraloría que, la Coordinación de Participación Ciudadana tramitó denuncia respecto a las





mismas irregularidades que hoy son motivo de análisis, en fecha 11 de septiembre de 2020, se recepciono denuncia por parte de la señora YENIFER OROZCO PAEZ con radicado D074-2020, por medio de la cual manifiesta presunta irregularidad en contrato de Prestación De Servicios De Aseo En Las Sedes Educativas Del Distrito De Cartagena De Indias, suscrito para la vigencia 2020.


15. En ese sentido, del análisis desarrollado con ocasión a denuncia D074-2020, la cual tuvo por objeto investigar las mismas irregularidades consignadas en denuncia D022-2021, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

16. Frente a lo anterior, a nuestros juicio, es claro que el supervisor del contrato hizo seguimiento a su ejecución teniendo parámetros de cumplimiento de contemplados en el mismo, lo que genera una clara desviación de sus competencias y una actuación irregular en su labor de cara a lo descrito en la Ley 1474 de 2011, en donde se dispone que su labor es verificar las condiciones del contrato pero no convalidar con sus informes variaciones de hecho como las ocurridas en el presente caso, encontrándonos en una situación irregular en el trámite de cumplimiento.

En virtud a lo expuesto, es claro para esta Coordinación de Control fiscal participativo que resulta posible la existencia de material probatorio, que podría demostrar la transgresión a las normas de contratación estatal; y en consonancia hallazgos de índole administrativo y disciplinario en el actuar de los funcionarios públicos de la Alcaldía de Cartagena – Secretaría de Educación, al omitir el deber formal y de cuidado en la ejecución del contrato materializado en la orden de compra No. 45885, al realizar modificaciones, adiciones y suspensiones dentro del contrato sin lleno de los requisitos legales.

- **ALCANCE DISCIPLINARIO Y ALCANCE ADMINISTRATIVO:** con la finalidad de que se investigue la actuación de los funcionarios que intervinieron en la contratación, desde su etapa de planeación, pasando por su suscripción y lo concerniente a su supervisión y ejecución. , toda vez que no realizaron un contrato modificatorio en que se plasmara la variación en el número de operarios encargados de la prestación del servicio.

Finalmente damos por contestada su denuncia, no sin antes agradecer su comunicación, la cual es parte de la Participación Ciudadana como eje fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública.

	REVISIÓN	APROBACIÓN
NOMBRE: CRISTINA MENDOZA BUELVAS		
CARGO: Coordinadora Control Fiscal Participativo		
FIRMA: 		
ELABORACIÓN:		
NOMBRE: MARIA PAULA BETANCOURT		
CARGO: Abogada asesora.		
FIRMA: 