

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

CENTRAL DE ABASTOS DE BUCARAMANGA S. A. – CENTROABASTOS **(Vigencia 2021)**

CGR-CDSA-GDS No. 00943
Junio de 2022

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
CENTRAL DE ABASTOS DE BUCARAMANGA S.A. – CENTROABASTOS**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Lina María Aldana Acevedo
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundhiem
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Director de Estudios Sectoriales	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisor encargado	Luzana Guerrero Quintero
Gerente Departamental de Santander	Nelson Andrés Mantilla Oliveros
Contralor Provincial	Gina Tatiana Gómez Herrera
Supervisor encargado	Cecilia Remolina Ortiz
Líder de auditoría	Lucy Patricia Manrique Parra
Auditores	Diana Milena Blanco Sánchez Fernando Dueñez Gómez Edith Parra Roa

Nubia Stella Villamizar Leal

Apoyos Técnicos

Oscar Javier Osorio Gómez
Roberto Carlos Pedraza Gómez
Albey Alfonso Reyes Silva

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO	5
1.1 NATURALEZA ENTIDAD.....	5
1.2 COMPOSICIÓN ACCIONARIA.....	5
1.3 DIVIDENDOS.....	6
2. CARTA DE CONCLUSIONES	7
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	8
2.2 FUENTES DE CRITERIO	8
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	12
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO.....	13
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	14
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	14
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS	16
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO	16
3. OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	18
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	18
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	31
4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA 31	
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 ..	32
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 ..	65
4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON ACTIVIDAD No.1	72
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON ACTIVIDAD No. 2	74
4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD No. 3.....	76
4.7 OBSERVACIÓN CORREGIDA EN EL PROCESO AUDITOR Y BENEFICIO AUDITOR.....	76
5. ANEXOS.....	80

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

1.1 NATURALEZA ENTIDAD

La Central de Abastos de Bucaramanga S. A. - CENTROABASTOS es una sociedad anónima, de nacionalidad colombiana, cuya naturaleza es de economía mixta, indirecta o de segundo grado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dotada con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente, responsable de la prestación de un servicio de interés público, conformada por 25.190.758 de acciones con participación accionaria mayoritaria del sector privado con el 51,11% y el sector público con el 48,89%, siendo el principal accionista el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con una participación del 27.43%.

1.2 COMPOSICIÓN ACCIONARIA

La composición accionaria de la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. a 31 de diciembre de 2021 es, con una participación del 51,11% del sector privado y el 48,89% del sector público, del cual, el 38,15% de las acciones corresponden al Sector Público de orden nacional.

En este sentido, y según se puede leer en la escritura pública de conformación de la sociedad, las acciones se dividen en dos clases: Acciones de clase “A” que son las que suscribe la Nación o sus entidades descentralizadas, los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, bien sean de orden nacional, departamental o municipal. Y Acciones clase “B” que son las que suscriben los particulares, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 1. Composición Accionaria Centroabastos 2021

Sector	Clase	Cantidad	Valor	Proporción	%Participación
Sector público	A	12.315.651	\$1.231.565.100	48.8920200	48,89%
Sector privado	B	12.873.840	\$1.287.384.000	51.1079799	51,11%
Total		25.189.491	\$2.518.949.100	100.000000	100%

Fuente: Informes Subgerencia Financiera y Administrativa, suministrados por Centroabastos / Elaboró: Equipo Auditor

Según certificación expedida por el revisor fiscal de la entidad, de fecha 3 de febrero de 2022, a corte 31 de diciembre de 2021, la participación accionaria de la Central de Abastos de Bucaramanga S. A., es la siguiente:

Cuadro No. 2. Composición Accionaria por accionistas Centroabastos 2021

Nombre	Clase	Acciones	Valor	Participación (%)	Orden
Departamento de Santander	A	810.818	\$81.081.800	3.218712	Territorial
Municipio de Bucaramanga	A	1.800.486	\$180.048.600	7.147407	Territorial
Fondo de Desarrollo Industrial de Santander FONDISER	A	818	\$81.800	0.003247	Territorial
Corporación de Abastos de Bogotá CORABASTOS	A	2.818	\$281.800	0.011187	Nacional
Municipio de San Gil	A	15.000	\$1.500.000	0.059546	Territorial
Municipio de San Vicente	A	23.923	\$2.392.300	0.094967	Territorial
Dirección de Tránsito de Bucaramanga	A	25.000	\$2.500.000	0.099243	Territorial
Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB	A	30.000	\$3.000.000	0.119091	Nacional
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	A	2.696.455	\$269.645.500	10.704144	Nacional
Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito P.	A	6.910.333	\$691.033.300	27.432017	Nacional
Total clase A		12.315.651	\$1.231.565.100	48.8920200	
Total clase B Accionistas Privados		12.873.840	\$1.287.384.000	51.1079799	Privado
TOTALES		25.189.491	\$2.518.949.100	100.000000	

Fuente: Informes Subgerencia Financiera y Administrativa, suministrados por Centroabastos / Elaboró: Equipo Auditor

1.3 DIVIDENDOS

Para la vigencia 2021, la Asamblea General Ordinaria de Accionistas decretó dividendos a favor de la Nación, es así como se decretaron \$2,48¹ de dividendos ordinarios por acción, los cuales serán pagados en efectivo a cada accionista a partir del mes de agosto de 2022.

¹ Valor en pesos colombianos. Pago de dividendos susceptible de retención en la fuente.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
CARLOS EDUARDO QUIROGA ÁLVAREZ
Gerente General
Central de Abastos de Bucaramanga S. A. - Centroabastos
Vía Palenque Café Madrid No. 44-96
Bucaramanga- Santander

Correo electrónico: gerenciageneral@centroabastos.com
administracion@centroabastos.com

Respetado Doctor Quiroga:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre la verificación y análisis de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias y estatutarias en la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. – Centroabastos.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia, una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en Centroabastos S.A., conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI²), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI³) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

² ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

³ INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, que los procesos consultaron la normatividad aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por Centroabastos S.A.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada de Santander de la CGR.

La auditoría se adelantó en la modalidad de alternancia con visitas a la sede de Centroabastos S.A., así mismo, el período auditado correspondió a las vigencias terminadas a 31 de diciembre de 2021.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la gestión fiscal y administrativa de la Central de Abastos de Bucaramanga S.A. - CENTROABASTOS S. A., para la vigencia 2021, sobre la verificación y análisis de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias y estatutarias.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

- El Artículo 209 de la Constitución Política.
- Los Artículos en materia ambiental 8, 49, 58, 67, 79, 80, 82, 95, 267, 332 y 333 de la Constitución Política.

- Sentencia C-953 de 1999⁴ de la H. Corte Constitucional respecto a la composición accionaria de las sociedades de economía mixta.
- Sentencia C-840 del 9 de agosto de 2001⁵ de la H. Corte Constitucional al examinar la exequibilidad de algunas normas, se refiere a la naturaleza y sentido del concepto de gestión fiscal incorporada en la Constitución Política de 1991 y la Ley 610 de 2000.
- Documento CONPES 4074 del 29 de marzo de 2022 por el cual se imparten instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado Societarias y las Sociedades de Economía Mixta del Orden Nacional, con corte a 31 de diciembre de 2021.
- Decreto 1510 de 19 de noviembre de 2021, *“Por el cual se adicionan los capítulos 3, 4, 5, 6 y 7 al Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”*,
- Decreto 410 del 27 de marzo de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.
- Decreto 397 de 1995 *“Por el cual se reglamenta el artículo 54 de la Ley 101 de 1993”*.
- Decreto 1071 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”*.
- Decreto 1076 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.
- Acto legislativo 04 de 2019 *“Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”*.
- Ley 610 de 2000 *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”*.
- Decreto 403 de 2020 *“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”*.
- Resolución Reglamentaria Ejecutiva CGR No 045 de agosto 28 de 2018 *“Por la cual se adopta el procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales en la vigilancia y control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República”*.
- Resolución reglamentaria orgánica Reg-org-42 del 25 de agosto de 2020 Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra

⁴ Referencia: Expedientes D-2521, D-2525, D-2540, D-2553 y D-2558 diciembre 1 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, Sala Plena de la Corte Constitucional.

⁵ Referencia: expediente D-3389, agosto 9 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, Sala Plena de la Corte Constitucional.

información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

- Escritura Pública No. 2840 del 25 de septiembre de 1981 de la Notaría 1 del Circulo de Bucaramanga por la cual se constituyó la sociedad.
- Estatutos Sociales Centroabastos S. A., última modificación Acta No. 064 Reunión Ordinaria de Asamblea General de Accionistas, 27 de marzo de 2019
- Directiva Gerencial No. 185 del 18 de septiembre de 2017, por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno de Funcionamiento”, incorporado al Sistema de Gestión de Calidad mediante M-GJL-003, aprobada Acta de Junta Directiva No. 07 de 25 de octubre de 2017.
- Directiva Gerencia No. 131 del 22 de septiembre de 2009 Manual de cobro de cartera
- Manual de Contratación Privada incorporado al Sistema de Gestión de Calidad mediante Código: M-GJL-001, versión 01 del 31 de julio de 2018, adoptad mediante Directiva Gerencial No. 001 del 9 de marzo de 2009.
- Manual de Presupuesto incorporado al Sistema de Gestión de Calidad mediante Código: M-GCP-001, versión 3, del 30 de mayo de 2018.
- Manual de procedimientos correspondiente a los Subprocesos
- Manual de procedimientos para la operatividad y funcionamiento de los comités aprobado según Acta de Junta Directiva 05 de julio 14 de 2021.
- Código de mejores prácticas corporativas Directiva Gerencial No 060 de febrero 2 de 2018.
- Manuales de funciones y competencias por áreas.
- Plan Estratégico de Desarrollo 2018-2023 “Un mundo de oportunidades”.
- Plan de Manejo Ambiental
- Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.
- Ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan medidas sanitarias”.
- Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 3930 de 2010 “Por el cual se reglamenta parcialmente el título I de la Ley 9 de 1979 de medidas sanitarias, usos del agua y residuos líquidos.
- Decreto 1541 de 1978 “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: *“De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973.”*
- Resolución 631 de 2015, por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones.

- Resolución 273 de 1997, por la cual se fijan las tarifas mínimas de las tasas retributivas por vertimientos líquidos para los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) y Sólidos Suspendidos Totales (SST).
- Decreto 2667 de 2012 *“Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones”*.
- Decreto 1575 de 2007 Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano.
- Resolución 372 de 1998 *“Por la cual se actualizan las tarifas mínimas de las tasas retributivas por vertimientos líquidos y se dictan disposiciones”*.
- Decreto 1140 de 2003 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con el tema de las unidades de almacenamiento, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”*
- Acuerdo Metropolitano 012 de 2013. Por el cual se declara como hecho metropolitano ambiental la gestión integral de los residuos sólidos y se establece como obligatoria la separación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos domiciliarios en el área metropolitana de Bucaramanga.
- Resolución 085 de 2015, por la cual se ordena hacer público un proyecto de resolución de carácter general.
- Resolución 0609 de 2013 expedida por el Área Metropolitana de Bucaramanga, donde reglamenta la gestión integral de residuos sólidos en plazas de mercado y centros de mercado urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Resolución 754 de 2014, por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”.
- Decreto 2981 de 2013. Por el cual se reglamente la prestación del servicio público de Aseo.
- Circular aprovechamiento del 29 de mayo de 2015 – Ministerio de Vivienda. Actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo y nuevo plazo para la actualización de los planes de gestión integral de residuos sólidos – PGIR.
- Resolución 1045 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por la cual se adopta la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, y se toman otras determinaciones.
- Guía técnica GTC 24. Gestión Ambiental. Residuos sólidos. Guía para la separación en la fuente.
- Guía técnica GTC 35. Gestión ambiental, residuos. guía para la recolección selectiva de residuos sólidos.

- Resolución MINAMBIENTE No. 1541 del 13/11/2013. Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generen olores ofensivos.
- Resolución No. 2087 del 16 de diciembre de 2014, “por la cual se adopta el Protocolo para el Monitoreo, Control y Vigilancia de Olores Ofensivos”.
- Normativa Metropolitana en Acuerdo que reglamenta la separación en la fuente, la recolección y gestión integral de residuos sólidos.
- Acuerdo Metropolitano 012 de 2013 (AMB) expedido por el Área Metropolitana de Bucaramanga, por el cual se declara como hecho metropolitano la gestión integral de los residuos sólidos y se establece como obligatoriedad la separación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos domiciliarios en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Normativa técnica colombiana en manejo de residuos sólidos - Norma GTC 86: 200, Guía para la implementación de la gestión integral de residuos sólidos - GIR-.
- Norma GTC 24: 2009 Gestión Ambiental Residuos Sólidos, guía para la separación en la fuente de los residuos sólidos. - Norma GTC 53-7: 2009, guía del aprovechamiento de residuos orgánicos no peligroso.
- Decreto 3075 de 1997. Por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 9 de 1979 y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 90708 de 30 de agosto de 2013, Ministerio de Minas y Energía, Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas- RETIE Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas- RETIE.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La Auditoría de Cumplimiento a la Central de Abastos de Bucaramanga S. A., se realizó acorde con la Matriz de Riesgos de la CGR, el asunto o materias auditadas respecto al cumplimiento de normas y ejecución de recursos en el desarrollo de los planes, programas y proyectos de la vigencia 2021, para lo cual se evaluó la gestión fiscal desarrollada por la entidad a través de la muestra contractual establecida la cual contiene contratos de: mantenimiento obra civil, mantenimiento eléctrico, tecnología, oferta comercial (estación de servicio), servicios complementarios (negocio inmobiliario arrendamientos) y la contratación de la gestión ambiental.

La selección de la muestra se realizó sobre un universo de 1.878 contratos de la vigencia 2021, por valor total de \$8.391.787.266, del cual se estableció una muestra de 42 contratos por \$3.936.646.080,58, que representa el 2,24% del número de contratos y el 46.91% del valor total de los contratos del universo. La muestra incluye igualmente dos (2) contratos sin cuantía por concepto de concesión y

distribución de combustibles líquidos y el suministro de gas vehicular en la Estación de Servicios que presta servicios complementarios a los usuarios (Cuadro No. 5).

Con relación a la evaluación del componente ambiental se evaluó el 100% del Plan de Manejo Ambiental de la Entidad y la correspondiente aplicación al mismo del procedimiento especializado para la valoración de costos ambientales a través de la herramienta Excel de la CGR. Así mismo dentro de la muestra contractual citada en el párrafo anterior, se incluye la evaluación de nueve (9) contratos de carácter ambiental en cuantía de \$835.146.026,69 y los contratos sin cuantía de oferta comercial para compra de energía y para el transporte y disposición final de residuos sólidos.

De otra parte, no se allegaron denuncias ciudadanas relacionadas con la materia a auditar; se evaluó el cumplimiento de las acciones correctivas contenidas en el Plan de Mejoramiento suscrito por la Entidad a la CGR, correspondiente al Informe de la Auditoría de Cumplimiento a las vigencias 2019-2020, y se revisó su registro rendido por la Entidad en el aplicativo SIRECI.

Cuadro No. 3. Muestra Contractual 2021

Descripción	Universo		Muestra	
	Cantidad	Valor \$	Cantidad	Valor \$
Oferta Comercial (Contratos sin cuantía)	5	sin	4	sin
Contratos Mantenimiento (civil y eléctrico)	67	1.601.436.587	12	427.901.696
Contratos Estación de Servicio	4	50.134.700	2	43.351.700,00
Contratos Tecnología	15	579.205.388	4	255.694.495,00
Contratos Ambiental	34	1.877.150.659	9	835.146.026,69
Órdenes de Compra	171	1.437.790.624	2	158.186.731,00
Contratos vigencias anteriores	8	2.307.786.586	4	2.181.100.543,00
Contratos Negocio Inmobiliario (arrendamientos)	1574	538.282.721	5	35.264.889,00
Total	1878	8.391.787.266	42	3.936.646.080,58

Fuente: Informes Subgerencia Financiera y Administrativa, suministrados por Centroabastos / Elaboró: Equipo Auditor

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance del mismo.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Como resultado de la evaluación a los componentes y el diseño de controles implementados por la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. – Centroabastos S. A., en la vigencia 2021, el resultado es ADECUADO con calificación de 0,127. En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es de 1,350, que permite a la Contraloría General de la República, conceptuar que, para el período auditado, el diseño y efectividad del Control Fiscal Interno de Centroabastos S.A., es EFICIENTE, por cuanto el diseño de los controles es apropiado para los riesgos identificados, se encuentran documentados y se relacionan con los procesos evaluados, excepto por los hallazgos detectados en el proceso auditor.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) con reserva.

La Contraloría General de la República conceptúa que, sobre la base del trabajo de auditoría efectuado frente al cumplimiento de la gestión fiscal y administrativa de la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. - CENTROABASTOS S. A., vigencia 2021, sobre la verificación y análisis de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias y estatutarias, consideramos que, salvo en lo referente a los hechos observados en los hallazgos formulados sobre el proceso de contratación de mantenimiento de obra civil y eléctrica, la información acerca de la materia controlada en la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. - CENTROABASTOS, correspondiente a las vigencia 2021, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados, en razón a los siguientes resultados:

GESTION CONTRACTUAL

- La Central de Abastos de Bucaramanga S. A. celebró contratación eléctrica bajo la modalidad de oferta comercial obviando estudios previos técnicos y económicos a fin de establecer pliegos que incluyeran condiciones suficientes para solicitar propuestas que pudieran ser objeto de una evaluación en igualdad de condiciones y posibilidad de subsanación mediante reglas establecidas para este procedimiento.

- En la totalidad de los 11 procesos contractuales de la muestra de mantenimiento de obra civil seleccionada en el proceso auditor, se observaron deficiencias en la estructuración técnica y supervisión técnica que ponen de manifiesto los riesgos que asume la entidad al no poseer un efectivo monitoreo, seguimiento y control sobre dicha contratación.
- Centroabastos S. A. en su Manual de Contratación Privada, hace referencia a la observancia del principio de transparencia, no obstante, al no estar enunciadas dentro del mismo varias de las modalidades de contratación que ejecuta en la práctica (ofertas comerciales sin cuantía, contratos de suministro) y definir un amplio margen de casos para la aplicación de la modalidad de selección de contratación directa, afectan la debida aplicación de dicho principio.

GESTION AMBIENTAL

Evaluado como la Entidad aborda la responsabilidad ambiental dentro de la ejecución de su programa ambiental, a través de la aplicación metodológica del principio de valoración de costos ambientales en la herramienta Excel, se tienen los siguientes resultados:

- Evaluado el Plan de Manejo Ambiental de la entidad y los programas contenidos en él, la entidad cumple con las normas vigentes, y los posibles impactos sobre el río de Oro, son mitigados ya que los vertimientos de las aguas tratadas en la PTAR salen con un 96% de remoción, estas aguas muestran que los resultados y los análisis de laboratorio de diferentes parámetros medidos, y los niveles máximos permisibles están dentro de los rangos establecidos en la norma.
- Centroabastos S.A. por ser una entidad que sus actividades están enmarcadas en el sector terciario de la economía de bienes y servicios no requiere de Estudios de Impacto Ambiental - EIA y por ende de licencia de impacto ambiental, debido a esto la aplicación de PE-PVCA procedimiento especializado principio de valoración costos ambientales no incluyó cuantificación en dichas variables.
- Centroabastos S. A., a través del Departamento de Gestión Ambiental -DGA- formuló e implementó el principal instrumento de gestión ambiental con que cuenta la entidad, como lo es el Plan de Manejo Ambiental, el cual le permite tomar decisiones con respecto a todo lo que es la política ambiental de la organización, dar cumplimiento a la norma y reportar a la autoridad ambiental.

- Centroabastos S. A. está dando cumplimiento a la normatividad vigente que regula cada una de las actividades contenidas en los cinco (5) programas que conforman la etapa cuatro de este PMA que corresponde al desarrollo metodológico, al Plan de Contingencia y a los mecanismos de seguimiento y control que se deben reportar a la Autoridad ambiental – CDMB. Por lo tanto, se concluye que las actividades desarrolladas y permitidas por el uso del suelo no generan impacto negativo sobre el recurso hídrico, suelo, aire y biota; ni sobre la población humana flotante, ni la que está a la periferia de la entidad.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó siete (7) hallazgos administrativos, de los cuales cinco (5) con presunta incidencia Disciplinaria para traslado a la autoridad competente, uno (1) con traslado a Indagación Preliminar y un Beneficio del proceso auditor por \$5.119.560.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

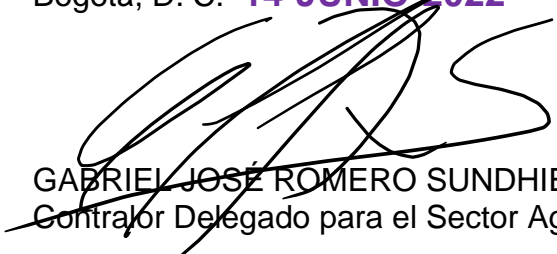
CENTROABASTOS S. A. deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG – ORG No. 0042 del 25 de agosto de 2020 y debe contener, además de las acciones y metas para responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: cecilia.remolina@contraloria.gov.co y enan.quintero@contraloria.gov.co

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados. (Circular CGR 05 del 11 de marzo de 2019).

Bogotá, D. C. **14-JUNIO-2022**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHIEM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – directora de Vigilancia Fiscal CGSA
Gina Tatiana Gómez Herrera – Contralora Provincial GDS
Revisó: Luzana Guerrero Quintero - Asesor de Despacho CDSA
Cecilia Remolina Ortiz – Coordinadora de Gestión GDS
Elaboró: Equipo Auditor
JAFC

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y criterios de auditoría aplicados en la verificación y análisis de las operaciones financieras, administrativas y económicas, conforme a las normas legales, reglamentarias y estatutarias, fueron:

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar y conceptuar sobre la gestión contractual en la administración y el cumplimiento de las operaciones financieras y presupuestales realizadas en los planes, programas y proyectos seleccionados para la vigencia 2021, basados en los principios de economía, eficacia y eficiencia, para comprobar que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias y estatutarias.
- Evaluar la forma como la Central de Abastos de Bucaramanga S.A aborda la responsabilidad ambiental dentro de la ejecución de su programa ambiental, a través de la aplicación metodológica del principio de valoración de costos ambientales.

Es preciso anotar, que dentro de los objetivos planteados se adelantarán las actividades correspondientes a:

- Evaluación del control fiscal interno y conceptuar sobre su calidad y efectividad de los controles, según la metodología de la Guía de Auditoría de la CGR.
- Evaluación sobre el cumplimiento de las acciones correctivas y verificación de la efectividad del Plan de Mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, vigente.
- Atender las quejas, denuncias e insumos y demás solicitudes remitidas a la Auditoría en la fase de Planeación y que estén relacionadas con los asuntos a auditar.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

Generales

•El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

•Respecto a la composición accionaria de las sociedades de economía mixta, se observa el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en sentencia C-953 de 1999, en la cual establece: *“(…) lo que le da esa categoría de "mixta" es, justamente, que su capital social se forme por aportes del Estado y de los particulares, característica que determina su sujeción a un régimen jurídico que le permita conciliar el interés general que se persigue por el Estado o por sus entidades territoriales, con la especulación económica que, en las actividades mercantiles, se persigue por los particulares. La naturaleza jurídica surge siempre que la composición del capital sea en parte de propiedad de un ente estatal y en parte por aportes o acciones de los particulares, que es precisamente la razón que no permite afirmar que en tal caso la empresa respectiva sea "del Estado" o de propiedad de "particulares" sino, justamente de los dos, aunque en proporciones diversas, lo cual le da una característica especial, denominada "mixta", por el artículo 150, numeral 7º de la Constitución. De no ser ello así, resultaría entonces que aquellas empresas en las cuales el aporte de capital del Estado o de una de sus entidades territoriales fuera inferior al cincuenta por ciento (50%) no sería ni estatal, ni de particulares, ni "mixta", sino de una naturaleza diferente, no contemplada por la Constitución. (…)”*

•En la sentencia C-840 del 9 de agosto de 2001 de la H. Corte Constitucional, al examinar la exequibilidad de algunas normas, se refiere a la naturaleza y sentido del concepto de gestión fiscal incorporada en la Constitución Política de 1991 y la Ley 610 de 2000 de la siguiente manera: *“(…) Con arreglo a la nueva Carta Política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino, ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados.*

Proceder éste que por entero va con la naturaleza propia de las cosas públicas, por cuanto la efectiva realización de los planes y programas de orden socio-económico,

al tiempo que se sustenta y fortalece sobre cifras fiscales, funge como expresión material de éstas y de la acción humana, por donde la adecuada preservación y utilización de los bienes y rentas del Estado puede salir bien librada a instancias de la vocación de servicio legítimamente entendida, antes que de un plano y estéril cumplimiento normativo, que no por obligatorio garantiza sin más la realización práctica de las tareas públicas. Se podría agregar que: el servidor público o el particular -dentro de una dimensión programática-, con apoyo en los bienes y fondos estatales puestos a su cuidado pueden alcanzar los objetivos y resultados de la gestión proyectada, al propio tiempo que dichos bienes y fondos despliegan su eficiencia económica manteniendo la integralidad patrimonial que la vida útil y la circulación monetaria les permite. Se trata de abogar por la integridad y fortalecimiento de un patrimonio público dinámico, eficiente y eficaz, en la senda de la gestión estatal que por principio debe privilegiar el interés general sobre el interés particular; lo que equivale a decir que: la mejor manera de preservar y fortalecer el patrimonio público se halla en la acción programática, que no en la mera contemplación de unos haberes “completos” pero inertes. (...)”

Finalmente, en lo que concierne a la responsabilidad que les atañe a los particulares, que manejen fondos y/o recursos públicos, señala: “(...) siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos (recursos y bienes públicos), deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado. (...)”

- Documento CONPES 4074 del 29 de marzo de 2022 por el cual se imparten instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado Societarias y las Sociedades de Economía Mixta del Orden Nacional, con corte a 31 de diciembre de 2021. Orienta a los representantes de la Nación y sus entidades en las juntas de socios y asambleas de accionistas, tanto de las empresas industriales y comerciales del estado (EICE) societarias y de las sociedades de economía mixta (SEM) del orden nacional con corte a 31 de diciembre de 2021, sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y aquellas que se repartirán a los accionistas como dividendos, sujeto a aprobación en las respectivas asambleas de accionistas.

- Decreto 1510 de 19 de noviembre de 2021, “Por el cual se adicionan los capítulos 3, 4, 5, 6 y 7 al Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”, el cual versa sobre la GESTIÓN DE LA PROPIEDAD ESTATAL EN EMPRESAS Y SOCIEDADES RECEPTORAS, en dicho Decreto, se recopilan unos conceptos en los artículos: 2.5.3.3.1. Objeto, 2.5.3.3.2. Ámbito de aplicación, 2.5.3.3.3. Definiciones.

•Decreto 410 del 27 de marzo de 1971 “Por el cual se expide el Código de Comercio”, TITULO VI DE LA SOCIEDAD ANONIMA: Artículos: 373. Principios básicos, 379. Derechos de los accionistas, 419. Constitución de la Asamblea General de accionistas, 420. Funciones, 434. Atribuciones e integrantes de las Juntas Directivas, 440. Representante Legal de la Sociedad Anónima, 445. Inventario y balance general, 446. Presentación del balance y documentos anexos a la asamblea, 447. Derecho de los accionistas a la inspección de los libros, 451. Distribución de utilidades; TITULO VII DE LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA: Art. 461. Definición de la Sociedad de Economía Mixta; LIBRO CUARTO DE LOS CONTRATOS Y OBLIGACIONES MERCANTILES: Artículos: 822. Aplicación de normas del derecho civil, 823. Aplicación de términos usados en documentos. Idioma castellano, 824. Formalidades para obligarse, 826. Contratos escritos. Firmas, 835. Presunción de la Buena fe; CAPITULO IV EL CONTRATO EN GENERAL: Art. 864. Definición

•Decreto 397 de 1995 “Por el cual se reglamenta el artículo 54 de la Ley 101 de 1993”. CAPITULO I Definición y Objetivos Mercados Mayoristas. CAPITULO III Administración y Operación

•Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”. TITULO 3 Corporaciones y Centrales de Abastos CAPITULO 1 Definición y objetivos. CAPITULO 3 Administración y operación. CAPITULO 4 Coordinación de política. CAPITULO 5 Vigilancia y control

•Decreto 1076 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”. LIBRO 1 ARTICULO 1.1.1.1 Ambiente Desarrollo Sostenible (...) Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. (...)

•Acto legislativo 04 de 2019 “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”. ARTÍCULO 1o.

•Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”. Artículo 3°. Gestión fiscal. Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Artículo 7°. Pérdida, daño o deterioro de bienes.

•Decreto 403 de 2020 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”. ARTÍCULO 2. Definiciones. ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. ARTÍCULO 52. Aplicación de los sistemas de control fiscal en sociedades con participación estatal. *“La vigilancia de la gestión fiscal en las sociedades de economía mixta se hará teniendo en cuenta la participación que el Estado tenga en el capital social, evaluando la gestión empresarial de tal forma que permita determinar que el manejo de los recursos públicos se realice de acuerdo con los principios de la gestión fiscal”*

•Resolución Reglamentaria Ejecutiva CGR No 045 de agosto 28 de 2018 *“Por la cual se adopta el procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales en la vigilancia y control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República ARTÍCULO PRIMERO. Adóptese el procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales en la vigilancia y control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, el cual hace parte integral de la presente resolución. PARÁGRAFO. El procedimiento de que trata la presente resolución, deberá aplicarse en todo tipo o modalidad de auditoría que realice la Contraloría General de la República.”*

•Resolución reglamentaria orgánica Reg-Org-42 del 25 de agosto de 2020 *“Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)”*.

Específicas de la entidad

•Escritura Pública No. 2840 del 25 de septiembre de 1981 de la Notaría 1 del Círculo de Bucaramanga por la cual se constituyó la sociedad.

“(…) ARTÍCULO CUARTO.- El objeto de la sociedad es la planeación, proyección, promoción, creación, puesta en funcionamiento, desarrollo, explotación o aprovechamiento, dirección y dirección de una Central de Abastecimientos y de los Centros Regionales de Acopio necesarios para la ciudad de Bucaramanga y su área metropolitana, y demás zonas de influencia; y la de contribuir a la solución de problemas del mercadeo de productos agropecuarios en la misma; mediante la construcción y manejo de unas y otros, la organización de programas de mercadeo que mejoren el sistema de distribución mayorista-detallista y la asistencia técnica de los usuarios. Constituye además objeto de la sociedad, propender por el mejoramiento de la dieta en la región, en especial de las clases menos favorecidas, a través de ubicar al consumidor, abastecerlo de cantidades necesarias de

productos alimenticios, controlar calidades, disminuir costos, tipificar métodos ágiles de control y venta, integrando las épocas de cosecha con las dietas alimenticias. Además, proveer, facilitar y modernizar el abastecimiento de productos agropecuarios a la población actual y futura de Bucaramanga y su área metropolitana, con usos de sistemas eficientes, mejora de las modalidades del mercado minorista acercando al productor; divulgación de precios y calidades; estudios de sistemas y distribución en otras ciudades y países; realización de proyecciones, estudio de los aspectos económicos, sociales, demográficos, financieros, legales y administrativos; capacitación de los recursos humanos requeridos. Todo con el propósito de lograr una adecuada canalización, consumo, transporte y venta de productos alimenticios en procura de bienestar para la ciudadanía. (...)

•Estatutos Sociales Centroabastos S.A, última modificación Acta No. 064 Reunión Ordinaria de Asamblea General de Accionistas, 27 de marzo de 2019, CAPITULO I, Nombre y Domicilio Constitución y Objeto Social, artículos: 1. Nombre y Naturaleza Jurídica, 4. Objeto Social, 24. Órganos de Dirección y Administración; CAPÍTULO III, Junta Directiva, artículos: 37. Composición, 46. Son funciones de la Junta Directiva, 47. Comité de Auditoría; CAPITULO IV, Gerente General de la Sociedad, Artículo 50. Son funciones del Gerente General.

•Directiva Gerencial No. 185, “*por la cual se adopta Reglamento Interno de Funcionamiento de la Central de Abastos de Bucaramanga S.A*”, M-GJL-003, aprobada Acta de Junta Directiva No. 07 de 25 de octubre de 2017. ARTICULO 1º AMBITO DE APLICACIÓN “*(...) Las normas de este Reglamento Interno de Funcionamiento son de obligatorio cumplimiento para todos los usuarios arrendatarios, visitantes y ocupantes a cualquier título de los bienes de dominio exclusivo de CENTROABASTOS S.A. Éstas buscan establecer los requisitos mínimos de ingreso; derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones, sanciones e incentivos de los usuarios; horarios de Funcionamiento; debida utilización de las bodegas, locales o módulos; áreas comunes de circulación; andenes; zonas de cargue y descargue, y en general, todo lo relacionado al normal funcionamiento de la entidad, por cuanto la finalidad es optimizar su uso.(...)*”

•Directiva Gerencia No. 131 del 22 de septiembre de 2009, Manual de cobro de cartera. Capítulo I Generalidades, 1.1 Definiciones, 1.2 Políticas y Procedimientos, Capítulo II Disposiciones y Procedimientos para el recaudo y gestión de cobro de la cartera morosa.

•Manual de Contratación Privada Código: M-GJL-001, versión 01 del 31 de julio de 2018. “*(...) Consideraciones previas. (...) No obstante la referida discrecionalidad, es política de la empresa establecer un manual de contratación que discipline su*

gestión contractual bajo la inspiración de unos principios rectores que generen transparencia, igualdad, publicidad, economía, celeridad, calidad, eficacia y planeación, esta última en función de la estructuración del presupuesto anual.”
ARTICULO 3º MODALIDADES DE SELECCIÓN. ARTICULO 4º. DEPENDENCIAS AUTORIZADAS PARA ADELANTAR LOS TRÁMITES DE CONTRATACIÓN. ARTICULO 5º OFRECIMIENTO MÁS FAVORABLE A LA ENTIDAD. ARTÍCULO 8º. ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS. ARTICULO 9º SUPERVISION DE LOS CONTRATOS. ARTICULO 10º LIQUIDACION DE LOS CONTRATOS. ARTICULO 18º CONTENIDO MÍNIMO DEL PLIEGO DE CONDICIONES. ARTÍCULO 16.- LICITACION PRIVADA. ARTÍCULO 19.- SELECCIÓN SIMPLIFICADA. ARTÍCULO 20.- CONTRATACIÓN DIRECTA.

•Manual de Presupuesto código: M-GCP-001, versión 3 del 30 de mayo de 2018. NUMERAL 1.1 MARCO NORMATIVO “(...) *El presente manual constituye la norma del presupuesto de la Central de Abastos de Bucaramanga y determina los procesos de Programación, preparación, ejecución, modificación, registro, control, seguimiento y evaluación del presupuesto y del manejo de la tesorería, siendo de obligatorio cumplimiento cada una de las disposiciones contenidas en este. (...)*”

•Manual de procedimientos correspondiente a los Subprocesos; Solicitud y cancelación de credenciales, Ingreso vehicular, Salida vehicular, Ingreso y salida vehicular con operación manual, Asignación y facturación de espacios para arriendos eventuales, Adquisición y recepción de bienes y suministros mediante orden de compra, Contratación de órdenes de servicio y contratación de servicios profesionales, Terminación del contrato de arrendamiento, Cesión de derechos y obligaciones de contratos de arrendamiento, Ejecución del servicio de mantenimiento.

•Manual de procedimientos para la operatividad y funcionamiento de los comités Acta 05 de julio 14 de 2021. Artículo 4º Principios Generales de actuación Junta Directiva y Comités Asesores de la Junta Directiva.

•Código de mejores prácticas corporativas Directiva Gerencial No 060 de febrero 2 de 2018. En todo su contenido.

•Manuales de funciones y competencias por áreas. En todo su contenido.

•Plan Estratégico de Desarrollo 2018-2023 “Un mundo de oportunidades”. En todo su contenido.

•Plan de Manejo Ambiental. En todo su contenido.

Ambientales

•Constitución Política de Colombia artículos en materia ambiental:

ARTICULO 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

ARTICULO 49.- La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Artículo 58.- Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

ARTICULO 67.- La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

ARTÍCULO 79.- Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

ARTÍCULO 80.- El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

ARTICULO 82.- Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

ARTICULO 88.- La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

ARTÍCULO 95.- La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

ARTICULO 267.- El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

ARTICULO 332.- El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

ARTICULO 333.- La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, son autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

•Decreto Ley 2811 de 1974 “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”. LIBRO PRIMERO DEL AMBIENTE. PARTE I. DEFINICION Y NORMAS GENERALES DE POLITICA AMBIENTAL.

•Decreto Ley 2811 de 1974 “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”. Artículo 1, 9. TITULO III TASAS RETRIBUTIVAS DE SERVICIOS AMBIENTALES.

•Ley 9 de 1979 “*Por la cual se dictan medidas sanitarias*”. TITULO I DE LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL CONTROL SANITARIO A LOS USOS DEL AGUA.

•Ley 388 de 1997 “*Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*”. ARTICULO 1º OBJETIVOS. ARTICULO 2º PRINCIPIOS.

•Decreto 3930 de 2010 “*Por el cual se reglamenta parcialmente el título I de la Ley 9 de 1979, así como el capítulo II del título VI – parte III – libro II, y el título III de la parte III libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos, artículo 28*”. Modificado por el artículo 1o del Decreto número 4728 de 2010. (...) Artículo 3º Definiciones

•Decreto 1541 de 1978 “*Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.*” ARTICULO 2º. TITULO IX CONSERVACION Y PRESERVACION DE LAS AGUAS Y SUS CAUCES. CAPITULO I PRINCIPIOS GENERALES. ARTICULOS 206º A 219º.

•Resolución 631 de 2015, por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones. ARTICULOS 2º, 7º Y 15º

•Resolución 273 de 1997, por la cual se fijan las tarifas mínimas de las tasas retributivas por vertimientos líquidos para los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) y Sólidos Suspendidos Totales (SST). En todo su articulado.

•Decreto 2667 de 2012 *“Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones”*. Artículo 1º Objeto y 2º Ambito de aplicación

•Decreto 1575 de 2007 Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano. ARTÍCULO 3º.- CARACTERÍSTICAS DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO. *“Las características físicas, químicas y microbiológicas, que puedan afectar directa o indirectamente la salud humana, así como los criterios y valores máximos aceptables que debe cumplir el agua para el consumo humano, serán determinados por los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en un plazo no mayor a un (1) mes contado a partir de la fecha de publicación del presente decreto. Para tal efecto, definirán, entre otros, los elementos, compuestos químicos y mezclas de compuestos químicos y otros aspectos que puedan tener un efecto adverso o implicaciones directas o indirectas en la salud humana, buscando la racionalización de costos así como las técnicas para realizar los análisis microbiológicos y adoptarán las definiciones sobre la materia”*.

•Resolución 372 de 1998 *“Por la cual se actualizan las tarifas mínimas de las tasas retributivas por vertimientos líquidos y se dictan disposiciones. ARTÍCULO 1o.- Establecer en cuarenta y seis pesos con cincuenta centavos por kilogramo de carga contaminante (\$ 46.50/kg), el valor de la tarifa mínima de la tasa retributiva por vertimientos puntuales de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO). ARTÍCULO 2o.- Establecer en diecinueve pesos con noventa centavos por kilogramo de carga contaminante (19.90/kg), el valor de la tarifa mínima de la tasa retributiva por vertimientos puntuales de Sólidos Suspendidos Totales (SST). ARTÍCULO 3o.- Ajustar anualmente en el mes de enero las tarifas mínimas de las tasas retributivas por vertimientos puntuales del Decreto 901 de 1997 según el índice de precios al consumidor -IPC- determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas para el año inmediatamente anterior.”*

•Decreto 1140 de 2003 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con el tema de las unidades de almacenamiento, y se dictan otras disposiciones. Artículo 1º. El artículo 19 del Decreto 1713 de 2002, quedará así:

"Artículo 19. Sistemas de almacenamiento colectivo de residuos sólidos. Todo Multiusuario del servicio de aseo, deberá tener una unidad de almacenamiento de residuos sólidos que cumpla como mínimo con los siguientes requisitos:

- 1. Los acabados deberán permitir su fácil limpieza e impedir la formación de ambientes propicios para el desarrollo de microorganismos en general.*
- 2. Tendrán sistemas que permitan la ventilación como rejillas o ventanas; y de prevención y control de incendios, como extintores y suministro cercano de agua y drenaje.*
- 3. Serán construidas de manera que se evite el acceso y proliferación de insectos, roedores y otras clases de vectores e impida el ingreso de animales domésticos.*
- 4. Deberán tener una adecuada accesibilidad para los usuarios.*
- 5. La ubicación del sitio no debe causar molestias e impactos a la comunidad.*
- 6. Deberán contar con cajas de almacenamiento de residuos sólidos para realizar su adecuada presentación.*

Parágrafo 1º. Las unidades de almacenamiento serán aseadas, fumigadas y desinfectadas por el usuario, con la regularidad que exige la naturaleza de la actividad que en ellas se desarrolla de conformidad con los requisitos y normas establecidas.

Parágrafo 2º. En las zonas en que se desarrollen programas de recuperación, las áreas a las que se refiere este artículo deberán disponer de espacio suficiente para realizar el almacenamiento selectivo de los materiales, los cuales deben ser separados en la fuente para evitar el deterioro y contaminación conforme a lo determinado en el manual de aprovechamiento elaborado por la persona prestadora del servicio de aseo en desarrollo del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Parágrafo 3º. Para acceder a la opción tarifaria, el multiusuario podrá escoger entre la presentación en la unidad de almacenamiento prevista en este artículo o la presentación en andén de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del presente decreto, y contar como mínimo con los recipientes de almacenamiento previstos en el artículo 17 del presente decreto.

Parágrafo 4º. Las plazas de mercado, cementerios, mataderos y/o frigoríficos deben establecer programas internos de almacenamiento y presentación de residuos de tal manera que se reduzca la heterogeneidad de los mismos y facilite el manejo y posterior aprovechamiento, en especial los de origen orgánico."

•Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio." SECCION 6 MEDICION DE DESEMPEÑO Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DEPARTAMENTALES PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO (PDA)

•Acuerdo Metropolitano 012 de 2013. Por el cual se declara como hecho metropolitano ambiental la gestión integral de los residuos sólidos y se establece como obligatoria la separación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos domiciliarios en el área metropolitana de Bucaramanga. En todo su articulado.

•Resolución 085 de 2015, por la cual se ordena hacer público un proyecto de resolución de carácter general, por la cual se modifica el artículo 16 y el anexo 4 de la Resolución CREG 089 de 2013 donde se aplicarán la autorización de precios de acuerdo a la aplicación de las ecuaciones establecidas en los numerales 2.1. y 2.2. del anexo 4 de la presente resolución, según corresponda.

•Resolución 0609 de 2013 expedida por el Área Metropolitana de Bucaramanga, donde reglamenta la gestión integral de residuos sólidos en plazas de mercado y centros de mercado urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga. En todo su articulado.

•Resolución 754 de 2014, por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos". Artículo 1. Artículo 2. Artículo 3. Artículo 4. Artículo 5.

•Decreto 2981 de 2013. Por el cual se reglamente la prestación del servicio público de Aseo. Artículo 1. Artículo 2.

•Circular aprovechamiento del 29 de mayo de 2015 - Minvivienda. Actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo y nuevo plazo para la actualización de los planes de gestión integral de residuos sólidos – PGIR. En todo su articulado.

•Resolución 1045 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por la cual se adopta la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, y se toman otras determinaciones. En todo su articulado.

•Guía técnica GTC 24. Gestión Ambiental. Residuos sólidos. Guía para la separación en la fuente. En todo su articulado.

- Guía técnica GTC 35. Gestión ambiental, residuos. guía para la recolección selectiva de residuos sólidos. En todo su articulado.
- Resolución MINAMBIENTE No. 1541 del 13/11/2013. Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generen olores ofensivos. En los artículos 5º y 6º se reglamentan los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión de sustancias de olores ofensivos. En los artículos 8º, 9º y 10º, regula lo relacionado con la presentación, aprobación y aplicación del Plan para la Reducción del Impacto por Olores Ofensivos (PRIO).
- Resolución No. 2087 del 16/12/2014, *“por la cual se adopta el Protocolo para el Monitoreo, Control y Vigilancia de Olores Ofensivos”*; en su artículo 1º, se adopta a nivel nacional el Protocolo para el Monitoreo, Control y Vigilancia de Olores Ofensivos (PRIO).
- Normativa Metropolitana en Acuerdo que reglamenta la separación en la fuente, la recolección y gestión integral de residuos sólidos. En todo su articulado.
- Acuerdo Metropolitano 012 de 2013 (AMB) expedido por el Área Metropolitana de Bucaramanga, por el cual se declara como hecho metropolitano la gestión integral de los residuos sólidos y se establece como obligatoriedad la separación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos domiciliarios en el Área Metropolitana de Bucaramanga. En todo su articulado.
- Normativa técnica colombiana en manejo de residuos sólidos - Norma GTC 86: 200, Guía para la implementación de la gestión integral de residuos sólidos -GIR-. En todo su articulado.
- Norma GTC 24: 2009 Gestión Ambiental Residuos Sólidos, guía para la separación en la fuente de los residuos sólidos. - Norma GTC 53-7: 2009, guía del aprovechamiento de residuos orgánicos no peligroso. En todo su articulado.
- Decreto 3075 de 1997. Por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 9 de 1979 y se dictan otras disposiciones. Artículo 1. Artículo 2. Artículo 3 CAPITULO VI.
- Resolución 90708 de 30 de agosto de 2013, Ministerio de Minas y Energía, Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas- RETIE Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas- RETIE, Artículo 2.- A partir de la expedición de la presente Resolución, el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas –RETIE, será de obligatorio cumplimiento en el todo el territorio nacional.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) con Reserva.

La Contraloría General de la República conceptúa que, sobre la base del trabajo de auditoría efectuado frente al cumplimiento de la gestión fiscal y administrativa de la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. - CENTROABASTOS S. A., vigencia 2021, sobre la verificación y análisis de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias y estatutarias, consideramos que, salvo en lo referente a los hechos observados en los hallazgos formulados sobre el proceso de contratación, la información acerca de la materia controlada en la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. - CENTROABASTOS, correspondiente a las vigencia 2021, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados, en razón a los siguientes resultados:

- La Central de Abastos de Bucaramanga S. A. celebró contratación de obra eléctrica bajo la modalidad de oferta comercial RTQ-1318 en el cual la Entidad no evidenció una evaluación técnica y económica comparativa que conllevara a la escogencia de la subsiguiente oferta RTQ-822 ni mucho menos para la asignación de las diferentes renegociaciones; y en el Contrato de compra de energía eléctrica a través de una planta solar fotovoltaica bajo la modalidad modalidad PPA (Power Purchase Agreement) obviaron estudios previos técnicos y económicos a fin de establecer pliegos que incluyeran condiciones suficientes para solicitar propuestas que pudieran ser objeto de una evaluación en igualdad de condiciones y posibilidad de subsanación mediante reglas establecidas para este procedimiento.
- En la totalidad de los 11 procesos contractuales de la muestra de mantenimiento de obra civil seleccionada en el proceso auditor, se observaron deficiencias en la estructuración técnica y supervisión técnica que derivaron en pagos por obra no ejecutada evidenciados por el apoyo técnico de la CGR durante el proceso de inspección técnica a las mismas, que aunque fueron resarcidos por los contratistas en desarrollo de lo observado, ponen de manifiesto los riesgos que asume la entidad al no poseer un efectivo monitoreo, seguimiento y control sobre dicha contratación.

- Centroabastos S. A. en su Manual de Contratación Privada, hace referencia a la observancia del principio de transparencia, no obstante, al no estar enunciadas dentro del mismo varias de las modalidades de contratación que ejecuta en la práctica (ofertas comerciales sin cuantía, contratos de suministro) y definir un amplio margen de casos para la aplicación de la modalidad de selección de contratación directa, afectan la debida aplicación de dicho principio.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar sobre la gestión contractual en la administración y el cumplimiento de las operaciones financieras y presupuestales realizadas en los planes, programas y proyectos seleccionados para la vigencia 2021, basados en los principios de economía, eficacia y eficiencia, para comprobar que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias y estatutarias.

4.2.1 Análisis Estados Financieros 2021

El análisis a los estados financieros del período auditado se presenta a continuación:

- Análisis Estados Financieros⁶ - Estado de Situación Financiera Individual

A 31 de diciembre de 2021 los Activos de Centroabastos S. A. ascendieron a \$457.718.039.000, los Pasivos a \$56.160.995.000 y el Patrimonio a \$401.557.045.000.

Activo:

El Activo Corriente representó el 1,61% del total del Activo a 31 de diciembre de 2021 por \$7.391.732.000, destacándose el Efectivo y Cuentas por cobrar, que representaron el 86,94% y 86,17% respectivamente. El efectivo incrementó en un 19,23% de 2020 a 2021, es decir en \$836.184.000.

El Activo No Corriente representa el 98,39%, respectivamente, del total de Activos de la Empresa, ascendiendo a \$450.326.307.000.

⁶ Los Estados Financieros vigencia 2021 se aprobarán en Asamblea al finalizar marzo de 2022.

Para la vigencia 2021 la cuenta con variación más significativa fue Equipos de Oficina, con una variación de 45.60% por valor de \$742.346.000, lo cual obedeció a las adecuaciones y remodelaciones (pisos, divisiones, inmobiliario) que iniciaron en 2020 y culminaron en 2021 especialmente en el área administrativa y del auditorio.

Para la vigencia 2021 del grupo Construcciones y Edificaciones en Curso, se realizó un traslado a la cuenta Propiedad Planta y Equipo en servicio, por valor de \$836.435.000 La cuenta con variación significativa fue Construcciones y Edificaciones en Curso que refleja la remodelación y dotación de la zona administrativa, sala de juntas y oficina de Gerencia General, por valor de \$915.587.000

En las Cuentas Comerciales por Cobrar y Otras Cuentas por Cobrar Corrientes, se presenta una disminución del 40.33%, cabe mencionar que todos los grupos de cuenta tuvieron una disminución en su saldo.

Pasivo:

El Pasivo Corriente corresponde al 4.76% y el No Corriente al 95.24% del total de Pasivo, reflejando un saldo de \$2.672.851.000 y \$53.488.143.000, respectivamente.

Dentro del Pasivo se destacan las Obligaciones Financieras de Corto Plazo que representan para 2021 el 2.70%, y las Obligaciones Financiera de Largo Plazo que para 2020 representa el 24,72% y para 2021 el 20.46%, del total del Pasivo. La cuenta Pasivos por impuestos diferidos representa para 2020 el 68,79% y para 2021 el 74.51% del total del pasivo, respectivamente.

En el Patrimonio la cuenta más representativa es Otras Participaciones del Patrimonio (Superávit por Valorizaciones) por \$286.019.900.000, que representa para 2020 el 57,64% y para 2021 el 62.49%, respectivamente. La empresa presentó pérdidas para el año 2020 por \$138.199.000 y ganancia para el año 2021 por \$66.126.000.

Indicador de rentabilidad

Representa la rentabilidad o utilidad ganada sobre la inversión de los accionistas, genero 0,02% equivalente a \$66.126.000 para la vigencia 2021, para la vigencia 2020 represento una pérdida de (0,04%) equivalente a \$ 138.199.000

Cuadro No. 4. Indicador de Rentabilidad 2021

INDICADORES DE RENTABILIDAD					
INDICADOR	FORMULA	2021	2020	2021	2020
RENTABILIDAD DEL PATRIMONIO	Utilidad Neta	66.126.000	138.199.000	0,02 %	-
	Patrimonio	401.557.045.000	343.964.574.000		

Fuente: Informes Subgerencia Financiera y Administrativa, suministrados por Centroabastos / Elaboró: Equipo Auditor

- Análisis Estados Financieros - Estado de Resultado Integral

Los ingresos operacionales se incrementaron en el 14% al pasar de \$42.424.050.000 en 2020 a \$48.373.366.000 en 2021.

Se destaca el concepto de Ingreso al por Mayor y al por Menor corresponde al ingreso por la venta de combustibles y sus derivados, por \$33.789.130.000. Seguido por Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler por \$14.584.235.000, así:

- Arrendamiento, corresponde el valor facturado de los cánones cobrados por arrendamiento de los inmuebles por \$6.484.775.000.
- Rodamiento porterías - Uso de vías propias, representa los valores recaudados en la entidad por el uso de vías propias, el cual es cobrado a los usuarios particulares por \$6.695.351.000.
- Credenciales – uso de vías propias, refleja los valores recaudados en la entidad por el uso de vías propias de usuarios arrendatarios y empleados de la central de abastos por \$882.973.000;
- Báscula, por el servicio de báscula camionera electrónica con capacidad para 80 toneladas por 364.564.000.
- Disposición final residuos sólidos, que corresponde al servicio prestado a las bodegas y locales por la recolección de desechos para el mantenimiento en pro de prevenir, disminuir y mitigar el impacto ambiental en el manejo de las basuras dentro de las Instalaciones por \$156.572.000.

Los Costos de Distribución se disminuyeron en el 2.45% por \$287.725.000, al pasar de \$11.730.456.000 en 2020 a \$11.442.731.000 en 2021, costos equivalentes al 27.65% para 2020 y 23.66% para 2021, del total del Ingreso.

Ebitda:

El Resultado Operacional de la Empresa antes de depreciaciones y amortizaciones

en la vigencia 2021, tuvo un incremento del 34.76% por valor de \$1.169.743.000, al pasar de \$3.365.222.000 en 2020 a \$4.534.965.000 en 2021.

Lo anterior influye en el indicador EBITDA el cual de 2020 a 2021 tuvo un aumento de 1.44%, al pasar del 7.93% en 2020 al 9.37% en 2021, como se observa en la siguiente tabla:

Cuadro No. 5. Cálculo del Ebitda 2021 y 2020

CENTRAL DE ABASTOS DE BUCARAMANGA S.A.				
RESULTADO DEL EJERCICIO SIN DEPRECIACIÓN, AMORTIZACIÓN Y PROVISIONES				
LOS EJERCICIOS TERMINADOS EL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Vs 31 DE DICIEMBRE DE 2019				
(Cifras expresadas en \$)				
DESCRIPCION	2.021	2.020	VAR- ABSOLUTA	VARIACION %
RESULTADO DEL EJERCICIO OPERACIONAL	1.615.490.000	644.039.000	971.451.000	150,84%
GASTOS QUE NO GENERAN DESEMBOLSO DE EFECTIVO				
DEPRECIACIONES	2.430.884.000	2.265.644.000	165.240.000	7%
AMORTIZACION	476.477.000	454.245.000	22.232.000	5%
PROVISIONES	12.114.000	1.294.000	10.820.000	100%
SUBTOTAL	2.919.475.000	2.721.183.000	198.292.000	7%
RESULTADO DEL EJERCICIO SIN DEPRECIACIÓN, AMORTIZACIÓN Y PROVISIÓN.	4.534.965.000	3.365.222.000	1.169.743.000	34,76%
	AÑO 2021		AÑO 2020	
Margen EBITDA =	EBDITA		EBDITA	
EBITDA=	Ingreso operacional		Ingreso operacional	
Ingreso Operacional=	4.534.965.000	3.365.222.000	48.373.366.000	42.424.050.000
Margen EBITDA=	4.534.965.000	3.365.222.000	48.373.366.000	42.424.050.000
Margen EBITDA=	9,37%		7,93%	

Fuente: Informes Subgerencia Financiera y Administrativa, suministrados por Centroabastos / Elaboró: Equipo Auditor

Resultados:

El Resultado Operacional de la Empresa, teniendo en cuenta Depreciaciones y

Amortizaciones en la vigencia 2021, el resultado fue positivo con una ganancia de \$66.126.000, contrario al resultado de 2020 con una pérdida de \$138.199.000

4.2.2 Presupuesto

El análisis al presupuesto del período auditado se presenta a continuación:

Presupuesto de Ingresos 2021

Centro abastos S. A. para la vigencia 2021 contó con un presupuesto definitivo de ingresos de \$53.650.072.238, ejecutado en el 100% con un recaudo efectivo de \$54.164.880.020, siendo el rubro más significativo el Ingreso de la Estación de Servicio con recaudo de \$34.027.162.014 equivalente al 62.8% del total recaudado, seguido por el Ingreso Bucaramanga por \$18.015.625.905 equivalente al 33.3%, representado en ingresos por Venta de Servicios de arrendamientos, rodamiento, credenciales, báscula, así como por sanciones, intereses y otros ingresos; finaliza con Ingresos de Vigencias Anteriores con \$2.122.092.101 (3.9%).

Cuadro No. 6. Presupuesto de Ingresos 2021

Rubro Presupuestales	Descripción	Presupuesto Definitivo	Total Recuados Acumulados	%Ejec Comp	%Part Comp
			Valor		
1	PRESUPUESTO DE INGRESOS	53.650.072.238	54.164.880.020	100,96%	100,00%
11	RECURSOS PROPIOS	53.650.072.238	54.164.880.020	100,96%	100,00%
1101	BUCARAMANGA	17.631.944.028	18.015.625.905	102,18%	33,26%
1104	ESTACION DE SERVICIO	33.896.036.109	34.027.162.014	100,39%	62,82%
1105	VIGENCIAS ANTERIORES	2.122.092.101	2.122.092.101	100,00%	3,92%
110502	RESERVAS DE APROPIACION	648.202.708	648.202.708	100,00%	1,20%
110503	RESERVAS DE CAJA	1.473.889.393	1.473.889.393	100,00%	2,72%

Fuente: Informes de ejecución presupuestal de ingreso definitivo Subgerencia Financiera y Administrativa, suministrados por Centroabastos / Elaboró: Equipo Auditor

Presupuesto de Gastos 2021

El presupuesto definitivo de gastos por \$53.650.072.239, se ejecutó o comprometió el 98.8% de los recursos por \$52.981.711.469, de los cuales el 98% corresponde a Gastos así: Costos de Comercialización el 61% por \$32.106.995.227, Gastos de Operación el 18% por \$9.410.043.434, Gastos de Administración el 11% por \$5.681.593.355 e Inversión con el 4% por \$2.009.713.876. De los recursos comprometidos por \$52.981.711.469, se convirtieron en obligaciones al recibir bienes y servicios el 98% por \$52.087.559.434, de los cuales se realizaron pagos por \$51.770.133.103 equivalente al 99.39%.

Cuadro No. 7. Presupuesto de Gastos 2021

Descripción	Presupuesto Definitivo	Compromisos	%Part-comp	% Ejec-comp	Obligaciones	%ejec-oblig.	Pagos	% Ejec-pago
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	53.650.072.239	52.981.711.469	99%	98,8%	52.087.559.434	98%	51.770.133.103	99,39%
GASTOS	52.352.820.390	51.691.143.107	98%	98,7%	50.796.991.072	98%	50.479.564.741	99,38%
GASTOS DE ADMINISTRACION	5.770.553.156	5.681.593.355	11%	98,5%	5.676.692.435	100%	5.601.439.955	98,67%
GASTOS DE OPERACION	9.453.612.311	9.410.043.434	18%	99,5%	8.995.121.494	96%	8.994.920.413	100,00%
INVERSION	2.056.162.261	2.009.713.876	4%	97,7%	1.535.384.702	76%	1.535.384.702	100,00%
COSTOS DE COMERCIALIZACION	32.264.940.089	32.106.995.227	61%	99,5%	32.106.995.227	100%	31.865.022.457	99,25%
SERVICIO DEUDA	2.807.552.573	2.482.797.215	5%	88,4%	2.482.797.215	100%	2.482.797.215	100,00%
RESERVA DE APROPIACION	648.202.708	641.519.222	1%	99,0%	641.519.222	100%	641.519.222	100,00%
GASTOS DE ADMINISTRACION	6.949.238	6.687.238	0,01%	96,2%	6.687.238	100%	6.687.238	100,00%
GASTOS DE OPERACION	551.932.137	546.224.102	1%	99,0%	546.224.102	100%	546.224.102	100,00%
INVERSION	89.321.333	88.607.882	0,17%	99,2%	88.607.882	100%	88.607.882	100,00%
CUENTAS POR PAGAR	649.049.140	649.049.140	1%	100,0%	649.049.140	100%	649.049.140	100,00%
GASTOS DE ADMINISTRACION	90.865.852	90.865.852	0,17%	100,0%	90.865.852	100%	90.865.852	100,00%
COSTOS DE COMERCIALIZACION	558.183.288	558.183.288	1%	100,0%	558.183.288	100%	558.183.288	100,00%

Fuente: Informe de ejecución presupuestal de ingreso definitivo Subgerencia Financiera y Administrativa, suministrados por Centroabastos / Elaboró: Equipo Auditor

Cuentas por pagar vigencia 2021

Según informe de las cuentas por pagar vigencia 2021, por valor de \$317.426.331, donde los rubros más representativos son: ACPM Biocombustible por \$172.147.888, Contribución Pensión por valor de \$29.083.200, seguido del rubro Auto retención Renta por valor de \$ 11.291.000.

Reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2021

Se constituyeron reservas presupuestales vigencia 2021, en 26 rubros representados en 40 terceros por \$894.152.035,10, los rubros con mayor participación son: AIT03 Adquisición de elementos tecnológicos por \$264.210.891, Construcción de la Infraestructura por \$193.629.650.60, Vigilancia Móvil por \$136.830.521, DRS03 Fumigación zonas comunes y nebulización COVID 19, por \$75.393.500.

Aspectos importantes a focalizar

- Dividendos / utilidades - Nación accionista improductivo. En términos de inversión sobre los recursos públicos en el porcentaje del público que beneficia a terceros privados

Se evidenció para la vigencia 2021, la Asamblea General Ordinaria de Accionistas 067 de fecha 28 de marzo 2022, (paginas 45 a 48) decretó dividendos a favor de sus accionistas incluida la Nación, es así como se decretaron \$2,48 de dividendos ordinarios por acción, los cuales serán pagados en efectivo a cada accionista a partir del mes de agosto de 2022, dando una cuantía total de \$62.463.200 a ser repartida como dividendos. Así mismo se constituyó una reserva ocasional por \$26.769.956 con la diferencia de las utilidades, con el fin de brindar soporte a la sostenibilidad financiera de la empresa de conformidad con lo reglamentado en el documento CONPES 4074 del 29 de marzo de 2022.

Como resultado del análisis de la información financiera comparativa para las vigencias 2021-2020, se evidencia el cumplimiento en la presentación de los estados financieros, así como también los índices financieros de liquidez, endeudamiento y rentabilidad, indican que la Entidad cuenta con recursos (activos) para cumplir con sus obligaciones; las obligaciones financieras fueron canceladas en los plazos estipulados; la rentabilidad ganada para la inversión de los accionistas fue positiva.

De otra parte, como resultado del análisis de la muestra de contratación ambiental referente a la revisión jurídica-legal en los contratos sin cuantía con la EMAB “Prestación del servicio de transporte y disposición final de los residuos sólidos en el sitio denominado El Carrasco servicio de aseo”, así como el contrato sin cuantía con Grupo Natural Andino S.A.S. de “Prestación del servicio especial de tratamiento de residuos sólidos de tipo orgánico generados en Centroabastos S.A., la cual se realizará en la planta de tratamiento y aprovechamiento de residuos orgánicos del Contratista”, no se evidenciaron aspectos a observar.

- Legalización de anticipos a funcionarios utilizada esta figura contable para compra de servicios y pago de contados de viajes que se realizaron en 2021.

Revisada la documentación que soporta los movimientos presupuestales y contables durante la vigencia 2021, para la legalización de viáticos, junto con los documentos soportes allegados por parte de la Entidad, se evidenció la ejecución de \$483,559 cuya legalización se constató fue realizada de conformidad con la normatividad interna aplicable y la consistencia de la información referente a fechas, valores y terceros coinciden en los soportes presupuestales y contables, por lo cual no se evidenciaron aspectos a observar.

- Costos y gastos asumidos por la empresa (compra energía, recolección residuos sólidos, áreas comunes, mantenimiento ptar, acueducto, servicio y vigilancia, entre otros) y su afectación en la rentabilidad y utilidades

Se identificó que en el plan de mejoramiento se definió la acción correctiva y actividad siguiente relacionado con este tema que corresponde al hallazgo No. 1 de la auditoría vigencia 2019-2020:

“Generar informe financiero de los costos y gastos detallando los conceptos por servicios comunes durante los últimos cinco años vs el crecimiento patrimonial; y presentarlo en junta directiva, para que este órgano lo analice y estudie la viabilidad de distribuir o no estos conceptos a cargo de usuarios arrendatarios según el artículo 29 inciso 2 del reglamento interno de funcionamiento”; Con la actividad: se consolidará la información histórica de costos y gastos por servicios comunes desde el año 2017 hasta el año 2021; con el fin de analizar y diseñar el informe de costos y gastos vs crecimiento patrimonial de la organización y presentar el informe a junta directiva, para el análisis respectivo”

Teniendo en cuenta que la acción correctiva incluye la información histórica de costos y gastos por servicios comunes de la vigencia 2021 con plazo de ejecución 30 de diciembre de 2022, no se evidenciaron aspectos a observar, toda vez que la Entidad aún se encuentra en términos para su implementación.

De otra parte, en el análisis de la muestra de contratación de oferta comercial sin cuantía por concepto de combustibles (gasolina y ACPM) de la estación de servicio dentro del cual se contemplaban las transacciones financieras de ingresos, costos y gastos asociados a cada uno de ellos, no se evidenciaron aspectos a observar.

- Tema RETIE – contratos

Dentro de la muestra contractual, se evaluó el contrato de asistencia técnica para la realización de certificación del cumplimiento del RETIE (reglamento técnico de

instalaciones eléctricas) para las instalaciones del edificio torre bicentenario y las instalaciones de la nueva sala de juntas, gerencia general y secretaria general del edificio de la administración de la Central de Abastos de Bucaramanga S.A, referente al cual no se evidenciaron aspectos a observar.

Igualmente se revisó el contrato de asistencia técnica para “*establecer en planos ubicación de los medidores de energía de cada local o módulo por subestación eléctrica, identificando en una tabla en Excel, si es monofásico - trifilar - trifásico - electrónico y su capacidad en amperios, y ubicar el recorrido o tendido de cada acometida desde la subestación hacia cada caja de automáticos del local o módulo. Realizar censo sobre planos, de luminarias y equipos instalados en cada módulo o local de las bodegas con áreas que comparten alumbrado comunal. Ubicar en planos medidores de agua de cada local o módulo. Realizar apoyo en la realización de pliegos de condiciones y especificaciones técnicas - ítems - unidades - cantidades de obra - valor parcial de los ítems, del proyecto de construcción de una báscula camionera de 60 Ton. - semifoso. Las actividades contratadas son necesarias para el cobro equitativo a cada módulo o local de las bodegas comunales con base en lo que tienen instalado o en servicio respecto a la energía eléctrica y consumo de agua. Igualmente son necesarias para tener un conocimiento real de la capacidad infraestructura de Centroabastos S.A.*” referente al cual no se evidenciaron aspectos a observar.

Finalmente, como resultado de la evaluación efectuada a la muestra contractual, se establecieron los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo 1.- Favorabilidad oferta comercial RTQ-1318 compra de energía Operador de red (A-D1)**

El artículo No. 5 del M-GJL-001 Manual de Contratación Privada de Centroabastos S.A. reza:

“OFRECIMIENTO MÁS FAVORABLE A LA ENTIDAD. El ofrecimiento más favorable para la entidad se determinará en función de los siguientes parámetros de evaluación:

- a. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta.*
- b. Las condiciones técnicas adicionales que para la entidad representen ventajas de calidad o de funcionamiento. Dichas condiciones podrán consistir en aspectos tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia, rendimiento o duración del bien, obra o servicio.*
- c. Las condiciones económicas adicionales que para la entidad representen ventajas cuantificables en términos monetarios, como por ejemplo la forma de pago, descuentos por adjudicación de varios lotes, descuentos por variaciones en*

programas de entregas, valor o existencia del anticipo, mayor garantía del bien o servicio respecto de la mínima requerida, impacto económico sobre las condiciones preexistentes en la entidad directamente relacionadas con el objeto a contratar, entre otras.”

La Central de Abastos de Bucaramanga – Centroabastos S.A., a efectos de obtener el servicio de energía eléctrica necesario para sus operaciones, se cataloga como un usuario no regulado, es decir adquiere el servicio no mediante el contrato de condiciones uniformes, sino que puede recurrir a una contratación bilateral solicitando a los diferentes comercializadores de energía inscritos formalmente en Colombia que le presenten ofertas comerciales. Para este proceso, donde solo se presentaron dos oferentes, Centroabastos aceptó el 18 de octubre de 2016 la oferta RTQ-822 de la empresa Ruitoque S.A. – ESP, porque consideró que garantizaba las mejores condiciones y ventaja en precio del Kwh.

Esta oferta se pactó por las vigencias 2017 a 2019 con variaciones diferenciales en el valor del Kwh alrededor de los \$227. La oferta de la compañía CELCIA era 100% en bolsa con un techo de los valores no regulados de \$275 por Kwh.

La oferta RTQ-822 fue renegociada mediante la oferta RTQ-1193 del 27 de octubre de 2017 en el precio del Kwh sin ampliar la vigencia y posteriormente un año antes del vencimiento, es decir, el 31 de diciembre de 2019, la oferta nuevamente fue renegociada a través de la oferta RTQ-1318 del 26 de diciembre de 2018 en donde se pactó el valor del Kwh, pero además se prorrogó por dos años más la vigencia, esto es, hasta el 31 de diciembre de 2021.

En el análisis de la información de este proceso, no se evidenció una evaluación técnica y económica comparativa que conllevara a la escogencia de la oferta RTQ-822 ni mucho menos para la asignación de las diferentes renegociaciones.

Lo anterior por cuanto no se formuló por parte de Centroabastos S.A., un conjunto de condiciones técnicas y económicas mínimas y mucho menos adicionales a efectos de evaluar en igualdad de condiciones a los oferentes, como tampoco voluntad de requerir otras ofertas comerciales para la obtención del servicio en años posteriores, ya que en su lugar se recurrió a renegociaciones con la misma comercializadora.

Lo que genera incertidumbre de que en este proceso contractual se haya garantizado las mejores condiciones y ventajas en precio del Kwh de energía eléctrica. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria para traslado a la autoridad competente.

Respuesta del auditado:

La Entidad en su respuesta muestra de manera transversal a todas las observaciones, análisis de normatividad relacionada con las conclusiones de un concepto de la Procuraduría Provincial de Bucaramanga, con el fin de señalar que las personas que trabajan en la Central de Abastos Bucaramanga S. A., no son sujetos disciplinables por parte de la Procuraduría y cita los numerales de la Resolución Reglamentaria CGR No. 022 del 31 de agosto de 2018 que versan sobre la Evidencia de Auditoría concluyendo para esto taxativamente lo siguiente: *“la observación carece de un sustento o fortaleza probatoria que le otorgue de manera fehaciente plena certeza, ya que se habla de una probabilidad, más no de un hecho consumado, circunstancia por la cual solicitamos al equipo auditor se desestime la observación y aún más su incidencia disciplinaria.”*

Frente a la observación en particular, inicia la respuesta exponiendo un contexto del proceso contractual surtido para la compra de la energía de la Entidad desde el año 2017 hasta el año 2021. Expresa Centroabastos que en este proceso hubo pluralidad de oferentes y que después de los diferentes análisis técnicos y económicos, se escogió la oferta más favorable para sus intereses; que a la luz del Manual de Contratación le es dable otorgar prórrogas hasta por dos (2) veces el tiempo inicialmente pactado y que en este proceso en especial con el ejercicio de las renegociaciones, se economizó la suma de \$283.900.549,39, *“(…) valor que es sumamente significativo, y que también debe ser tenido en cuenta por el equipo auditor en la valoración adecuada a la gestión fiscal y financiera de la entidad (…)”*.

Concluye textualmente la respuesta lo siguiente:

“1. La Prestación del Servicio de Energía Eléctrica se cataloga como un Servicio Público a pesar de la categoría de CENTROABASTOS S.A. como un usuario no regulado.

2. Tal como lo estableció el equipo auditor en el escrito de observaciones para la escogencia de la oferta mercantil se solicitaron propuestas a varios comercializadores obteniéndose oferta de parte de dos oferentes aceptándose la oferta RTQ-822 (es decir, existió pluralidad de oferentes)

3. Para la escogencia de la oferta mercantil inicial se pudo acreditar que basados en valores diferentes, se escogió la mejor propuesta para los intereses de la entidad a nivel financiero por el valor más económico en kW_h y a nivel técnico por cuanto la oferta mercantil no ameritaba como obligación para Centroabastos la instalación de equipos, acometidas u otros aspectos.

4. Es importante señalar que las renegociaciones en dicho acuerdo de voluntades (oferta comercial - mercantil) son absolutamente válidas a nivel legal, estatutario y reglamentario (Manual de Contratación), en la medida que buscaban mejorar u

obtener el servicio de la manera más favorable para la entidad y así mismo, la prórroga en tiempo de los negocios jurídicos para la prestación de servicios públicos celebrados por Centroabastos S.A., a pesar de ser atípicos en el manual, se rigen por el derecho privado y se podrían entender legitimados y autorizados por el artículo 11° del Manual de Contratación hasta por el doble del término inicialmente pactado, el cual era de 3 años, prorrogables hasta por seis años más, de los cuales se prorrogó únicamente 2 años, estando dentro del límite establecido por el manual. En ese entendido, al haberse realizado una evaluación inicial donde se solicitaron varias ofertas y hubo presentación de pluralidad de oferentes, no se hacía necesario generar un nuevo proceso, ya que se trató de una prórroga en tiempo de un contrato ya suscrito, donde además se obtuvo un precio más económico del kWh.”

En seguida y también de manera textual frente al efecto de la observación señala Centroabastos: *“Es una afirmación que atañe a una probabilidad no acreditada “posibles riesgos e incertidumbre”, ya que el equipo auditor no realiza un comparativo o menciona una evidencia siquiera sumaria que permita inferir que para el periodo que estuvo vigente la oferta mercantil existían mejores ofertas en el mercado energético en el sector, tampoco cuenta con papeles de trabajo que puedan permitir concluir a ciencia cierta que por parte de Centroabastos S.A. no se garantizaron las mejores condiciones y ventajas en el precio del kW_h o que hubiese existido algún sobre costo en los pagos de la energía con respecto a los pagos kW_h que realizan otras empresas del sector industrial o inclusive en el área metropolitana de Bucaramanga; (...)”*

Comentario a la respuesta del auditado:

Inicialmente acotar que el Equipo Auditor no objeta mediante la observación la pluralidad de oferentes de la oferta inicial como tampoco legalidad de realizar las prórrogas del negocio jurídico que nos compete.

Con mucha claridad lo que se cuestiona es la deficiencia de la Entidad en el análisis de las ofertas iniciales, por cuenta de la ausencia de condiciones técnicas y económicas mínimas y adicionales a efectos de evaluar en igualdad de condiciones a los oferentes, lo que a simple vista decae en la aplicación de principios de transparencia, igualdad y economía en pro de los intereses de la entidad; ya que si bien es cierto la entidad cuenta con un Manual de Contratación propio, en el cual deprecian la adhesión de ciertos principios derivados de las normas que en materia de contratación estatal rigen, no realiza una adecuada aplicación de los mismos, por cuanto, para el caso en concreto omite señalar con precisión y exactitud las condiciones bajo las cuales se deberá ofertar, de tal forma que exista libre presentación de oferentes, en igualdad de condiciones y ahí sí, se proceda a una adecuada selección de manera crítica y objetiva de la mejor oferta.

Ahora frente a los beneficios económicos de las renegociaciones, es apenas lógico que éstos se den pues no tiene sentido hacer una renegociación con el mismo comercializador para lograr resultados contrarios. Acá el asunto versa sobre la deficiencia de los análisis técnicos y económicos de las ofertas y más aún de las renegociaciones con quien venía prestando el servicio, hechos sobre los cuales no se tienen evidencias de su realización.

Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria en los mismos términos.

Hallazgo 2.- Gestión contractual adquisición energía Fotovoltaica (A-D2)

El artículo No. 8 del M-GJL-001 Manual de Contratación Privada de Centrobastos S.A. señala. *“Para todas las modalidades de selección se deberán elaborar y preparar los estudios y documentos previos que sirvan de soporte para la elaboración del contrato y/o pliego de condiciones en los casos en que dicho documento sea necesario, con el objeto que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad.”*

El artículo No. 5 del M-GJL-001 Manual de Contratación Privada de Centrobastos S. A. reza:

“OFRECIMIENTO MÁS FAVORABLE A LA ENTIDAD. El ofrecimiento más favorable para la entidad se determinará en función de los siguientes parámetros de evaluación:

- a. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta.*
- b. Las condiciones técnicas adicionales que para la entidad representen ventajas de calidad o de funcionamiento. Dichas condiciones podrán consistir en aspectos tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia, rendimiento o duración del bien, obra o servicio.*
- c. Las condiciones económicas adicionales que para la entidad representen ventajas cuantificables en términos monetarios, como por ejemplo la forma de pago, descuentos por adjudicación de varios lotes, descuentos por variaciones en programas de entregas, valor o existencia del anticipo, mayor garantía del bien o servicio respecto de la mínima requerida, impacto económico sobre las condiciones preexistentes en la entidad directamente relacionadas con el objeto a contratar, entre otras.”*

El artículo No. 18 del M-GJL-001 Manual de Contratación Privada de Centrobastos S. A. demanda: *“CONTENIDO MÍNIMO DEL PLIEGO DE CONDICIONES. El pliego de condiciones deberá detallar claramente los requerimientos para la presentación*

de la propuesta y contendrá, cuando menos: a. Los estudios previos b. La descripción técnica detallada y completa del objeto a contratar, o los requerimientos técnicos, según sea el caso. c. Los fundamentos del proceso de selección, su modalidad, términos, procedimientos, requerimientos habilitantes de orden jurídico, financiero y de experiencia, elementos evaluables con su correspondiente ponderación y la adjudicación del contrato. d. Las razones y causas que generarían el rechazo de las propuestas o la declaratoria de desierto del proceso. e. Las condiciones de celebración del contrato, presupuesto asignado, forma de pago, garantías, y demás asuntos relativos al mismo. f. La minuta del contrato a celebrarse y los demás documentos que sean necesarios.”

La Central de Abastos de Bucaramanga S. A. – Centroabastos S. A. suscribió el 13 de noviembre de 2020 con la firma One Energy Solutions un contrato para adquirir aproximadamente el 30,7% de su energía eléctrica a través de una planta solar fotovoltaica montada dentro de sus instalaciones. Este contrato cuya modalidad es PPA (Power Purchase Agreement) o sea un acuerdo de compra de energía tiene una vigencia de 25 años y pagará un total de 1.637.000 Kwh al año a un valor base de \$320 por Kwh, es decir, el valor mínimo a pagar anualmente por esta energía será de \$523.840.000.

En el análisis del presente proceso contractual se evidenció lo siguiente:

- Se obviaron estudios previos técnicos y económicos a fin de establecer pliegos que incluyeran condiciones suficientes para solicitar propuestas que pudieran ser objeto de una evaluación en igualdad de condiciones y posibilidad de subsanación mediante reglas establecidas para este procedimiento.
- No se conocen estudios financieros básicos que permitieran a la administración maniobralidad y objetividad en la negociación de la tarifa del Kwh.
- En el proceso contractual, inicialmente se habían evaluado cuatro oferentes y la empresa seleccionada denominada Entoria Energy Colombia SAS, cuya contratación fue avalada por la Junta Directiva, finalmente no continuó por causas atribuibles a ella, así que la administración decidió solicitar solo otra propuesta y su comparación se hizo con la oferta de la empresa Entoria, en lugar de avocar un nuevo proceso licitatorio privado.
- Se escogió la oferta de una empresa que no registra experiencia alguna pues presentó su propuesta el 29 de abril de 2020 a escasos 4 meses de haberse creado (Matrícula 24 de diciembre de 2019) y que con un capital suscrito de \$2.000.000 soportará una inversión de por lo menos \$3.855.092.000. De esta contratación no se evidencia aprobación por parte de la Junta Directiva.

- Dentro de la conveniencia de aceptar la propuesta de la empresa seleccionada, se resalta el obtener un ahorro marginal en la tarifa de \$157,7 por Kwh, frente a la tarifa cobrada por el operador de red, no obstante, dentro de esta cifra se contempla los cargos regulados, la contribución del 20% de la tarifa comercial del servicio de energía eléctrica y el 15% de la tarifa de alumbrado público.

Lo anterior se presentó por cuanto no se acataron las disposiciones del proceso contractual establecido en el manual de contratación que guarda concordancia con los principios consagrados en el estatuto general de contratación pública (ver acta No. 05 de Junta Directiva del 14 de agosto de 2020, pág. 9) lo cual representa incertidumbre sobre la ventaja económica para Centroabastos S. A. en contraprestación de la obtenida por el contratista. Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria para traslado a la autoridad competente.

Respuesta del auditado:

La Entidad en su respuesta muestra de manera transversal a todas las observaciones, análisis de normatividad aplicable en materia contractual derivadas de su naturaleza jurídica que se rige por su manual de contratación privada y que en desarrollo de sus actividades se encuentra en competencia comercial con empresas privadas; refiere la autorización de Junta Directiva para este proceso contractual de acuerdo con los mecanismos y estrategia adoptada y cita los numerales de la Resolución Reglamentaria CGR No. 022 del 31 de agosto de 2018 que versan sobre la evidencia de auditoría, conformación y tratamiento de hallazgos.

Cita textualmente la respuesta lo siguiente:

“Con referencia a la observación No. 2 planteada por el equipo auditor, es preciso señalar, en primera medida que desde la Junta Directiva y Gerencia General, se estableció de entrada que el mecanismo más conveniente para contar con el servicio de energía proveniente de una planta solar fotovoltaica, era a través de una empresa experta técnicamente en el tema, y con una inversión por parte de esta misma, teniendo en cuenta varios factores como la priorización de otros proyectos, las dificultades de incursionar en un asunto que no constituye el core o centro del negocio de CENTROABASTOS S.A., así como garantizar sus mantenimientos y la carga laboral para operarla, sumado a los intereses por los créditos que se hubiesen tenido que obtener para financiar el proyecto, así como el eventual cumplimiento de los requisitos y demás aspectos relevantes para poder convertirnos en una E.S.P., entre otros.”

En ese entendido, y de acuerdo a los criterios señalados por los Subgerentes Financiero y Administrativo y Jurídico de la época, quienes fallecieron en la vigencia 2021, se llegó a la conclusión de que al no existir absolutamente ninguna inversión económica por parte de Centroabastos S.A., se debía generar la opción de recibir propuestas sobre modelos de operación financiados directamente por las empresas constructoras y operadoras de plantas de energía, y de esta manera, la Junta Directiva autorizó que con la propuesta que cada una de ellas presentara para Centroabastos S.A., poder establecer a través de un asesor externo, experto técnico en el asunto, cuál era la empresa que presentaba unas condiciones de mayor favorabilidad en precio kWh y demás aspectos para las condiciones de operación de Centroabastos S.A., circunstancia que se adelantó a través de la firma ESSAM S.A.S.

En ese entendido, es preciso recalcar los siguientes aspectos:

- La inversión de Centroabastos S.A. para este proyecto es \$0., (circunstancia que no da cabida al cálculo de tasas de retorno, costos de la inversión, estudios de diseños, equipos, compra de equipos, tramites de legalización, mantenimiento, etc.)*
- Es un proyecto que generará ahorros desde el punto de vista económico para la entidad y para los Usuarios Arrendatarios, quienes consumen más del 80% de la factura actual de energía, es decir, son ellos quienes pagarán al proveedor del servicio a través del recaudo que realiza Centroabastos S.A.*
- De acuerdo al concepto de los Subgerentes del momento, el haber generado un estudio técnico para la ejecución de este proyecto, habría traído la problemática de gastar una suma cuantiosa de dinero en el diseño de una planta de energía solar fotovoltaica, donde quedaría supeditada su ejecución al hecho de que las empresas oferentes hubiesen estimado viables dichos estudios o se ajustarán a sus modelos de operación, con el inminente riesgo de perder los dineros sufragados en dichos estudios sino existía un ajuste con las modalidades de operación de dichas empresas y la potencial no realización del proyecto, máxime teniendo en cuenta que la inversión la realizará el contratista y no Centroabastos S.A., y que en la planta de personal no existía personal idóneo para la elaboración de dichos estudios y o supervisión de la ejecución de estos estudios y diseños, que a su vez implicaba plantear un concurso para escoger una firma especializada que los ejecutara.*

- *La evaluación de las propuestas no solamente tuvo en cuenta el valor del kW_h, sino que también se tuvo en cuenta todos los aspectos técnicos, estructurales, así como la capacidad y especificaciones de la panelería solar.*
- *Es un proyecto que tendrá un alto impacto ambiental y redundará en el buen nombre y las prácticas ambientales de Centroabastos S.A. y de sus usuarios arrendatarios.*
- *No era obligatorio por normatividad adelantar este proyecto, se buscó realizar pensando en obtener una propuesta favorable a los intereses de la entidad y de los usuarios arrendatarios a costo cero y con beneficios cuantificables para los usuarios del servicio, así como aminorar el impacto ambiental generando un aporte a la sociedad al realizar un proyecto de energía renovable.*
- *La autorización otorgada por la Junta Directiva en el Acta No. 04 de 2018, se realizó de forma general indicando: “La Junta Directiva autorizó por unanimidad al Gerente General para que se contrate una asesoría externa que coadyube en el análisis de las propuestas técnicas que se tienen en materia de energía fotovoltaica, para que la Administración contrate la mejor opción para los intereses de la empresa. El señor Gerente General también quedó facultado para realizar todos los trámites que se consideren necesarios para contratar la empresa que suministrará la energía fotovoltaica a Centroabastos S.A., después de obtener el dictamen que ofrezca el asesor externo experto en el tema.”; en ese entendido las evaluaciones realizadas a todas las propuestas recibidas fueron realizadas por el asesor externo que las analizó y conceptuó sobre la mejor propuesta para los intereses de Centroabastos S.A., partiendo de la base de inversión cero, circunstancia que también fue socializada con la Junta Directiva.*
- *Este tipo de contratos, asemejados quizá a una concesión (pero no siendo idénticos a ella) donde la inversión es realizada por un tercero, no están tipificados o regulados en el Manual de Contratación Privada, por ende, la Junta Directiva como órgano social facultado para Reglamentar la sociedad, autorizó la forma en que se realizaría esta contratación en específico, tratándose de un asunto no convencional, no regulado hasta el momento, y si se quiere atípico y excepcional, donde no existe absolutamente ninguna inversión por parte de CENTROABASTOS S.A., y sobre el cual se derivarán beneficios y ahorros ambientales y económicos.*

De igual manera, con base a las conclusiones que hace el equipo auditor relacionadas con el ahorro económico que se obtendrá por la implementación de la

energía solar fotovoltaica en Centroabastos S.A., consideramos ambiguo, indeterminado e impreciso afirmar lo siguiente: “En este punto no se contempló negociar con la premisa de que el impuesto de alumbrado público para autogeneradores de cualquier tipo, ya ha sido considerado en muchos municipios del país y es muy probable su próxima aplicación en Bucaramanga.” Atribuyendo una presunta responsabilidad administrativa y disciplinaria por no haber contemplado una situación que ni para el momento de la firma del contrato (2020), ni aún a hoy día (2022), es una realidad en Bucaramanga, así mismo, tampoco se refiere cuáles son esos municipios del país donde según el criterio del auditor ya se ha considerado el impuesto de alumbrado público para autogeneradores, sus cuantías, o señalando cuando menos de forma sumaria los Acuerdos Municipales de los Concejos mediante los cuales se adoptaron. De igual manera en la cláusula quinta parágrafo 1 del contrato suscrito, se estipuló que en caso de variaciones en la normatividad vigente circunstancia que influya sobre el kW_h se realizará una renegociación de la tarifa establecida entre las partes, por lo cual no puede expresarse o concluirse a ciencia cierta lo que señala el equipo auditor.”

Comentario a la respuesta del auditado:

Considera el Equipo Auditor que una adecuada planificación necesariamente involucra una preinversión que puede ser mayor o menor dependiendo del nivel de incertidumbre que se quiera tener de los resultados finales, para este caso la observación planteada quiere evidenciar las falencias de la Entidad en esta etapa con miras a lograr una mejor negociación principalmente en el área económica. Se debe recordar que a pesar de que se diga que la inversión es cero también corresponde expresar que se trata es de la “inversión inicial”, ya que el inversionista no regala nada, finalmente esos recursos se recobran en el tiempo de vida del proyecto. Si no se invierte en planificación, se corre el riesgo por desconocimiento de suscribir negocios con incertidumbres y que al final resultan desfavoreciendo las finanzas del contratante y es esta la razón de ser de los criterios de la observación planteados en el manual de Contratación de Centroabastos S. A.

Por lo anterior no es de recibo lo señalado por la entidad de la no procedencia de realizar por lo menos estudios previos básicos (ejemplo: revisión boletines tarifarios de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) y pliego de condiciones conforme lo estipula el Manual de Contratación, ya que se trata de una adquisición de un servicio que anualmente va a reconocer al contratista una suma que sobrepasa los 200 SMMLV y por un término de 25 años.

En lo relacionado con la incidencia en la tarifa pactada, del impuesto de Alumbrado Público para autogeneradores, se acepta lo indicado por la Entidad sobre lo descrito en cláusula 5 parágrafo 1 del contrato donde se estipuló que en caso de variaciones

en la normatividad vigente circunstancia que influya sobre el kW_h se realizará una renegociación de la tarifa establecida entre las partes.

Por lo anterior, se valida como hallazgo con la misma connotación disciplinaria con ajuste en la redacción.

Hallazgo No. 3.- Estructuración técnica de los contratos Ing. Civil (A-D3)

Mediante Directiva 001 de marzo de 2009 se adoptó el Manual de Contratación de la Central de Abastos de Bucaramanga, en las consideraciones previas se nombra el principio de transparencia, como uno de los principios rectores para disciplinar la gestión contractual, el mismo se refleja de la siguiente manera:

“Manual de Contratación de Centroabastos

Consideraciones previas

(...) No obstante l referida discrecionalidad, es política de la empresa establecer un manual de contratación que discipline su gestión contractual bajo la inspiración de unos principios rectores que generen transparencia, igualdad, publicidad, economía, celeridad, calidad, eficacia y planeación, esta última en función de la estructuración del presupuesto anual.”

Así mismo establece en el artículo 3 el Manual de Contratación las modalidades de selección de los contratistas, las cuales son: licitación privada, selección abreviada y contratación directa, cada una con un procedimiento contenido en los artículos 16 a 22 del mencionado documento, respectivamente, difiriendo entre sí, principalmente, por la cuantía o monto del contrato a ejecutar, salvo en la contratación directa que posee algunas excepciones a esta regla. Lo anterior se refleja en lo siguiente:

“ARTICULO 4º. DEPENDENCIAS AUTORIZADAS PARA ADELANTAR LOS TRÁMITES DE CONTRATACIÓN. Para los efectos del presente acto, entiéndase por dependencia Gestora el área a la que, por razón de sus funciones, le compete desarrollar las actividades propias o conexas del proceso contractual.

Los trámites precontractuales y los procesos de selección de contratistas, se adelantarán por las dependencias gestoras, de acuerdo con su competencia o según lo establecido en el presente reglamento. Corresponderá a dichas dependencias:

- a. Verificar que la actividad a contratar se encuentre en el presupuesto anual, o que corresponda a una situación de emergencia o caso fortuito.*
- b. Verificar que la actividad a contratar cuente con disponibilidad presupuestal*
- c. Solicitar las cotizaciones requeridas conforme lo dispuesto en este manual*

- d. *Elaborar los estudios previos*
- e. *Solicitar la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal*
- f. *Asegurar que se cumplan todos los requisitos establecidos para la modalidad de contratación que se defina.*
- g. *Impulsar la realización del procedimiento contractual*
- h. *Realizar los demás actos de trámite que sean necesarios y que no correspondan a una instancia administrativa superior.*

ARTÍCULO 5º. OFRECIMIENTO MAS FAVORABLE A LA ENTIDAD. *El ofrecimiento más favorable para la entidad se determinará en función de los siguientes parámetros de evaluación:*

- a. *Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta*
- b. *Las condiciones técnicas adicionales que para la entidad representen ventajas de calidad o de funcionamiento. Dichas condiciones podrán consistir en aspectos tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia, rendimiento o duración del bien, obra o servicio.*
- c. *Las condiciones económicas adicionales que para la entidad representen ventajas cuantificables en términos monetarios, como por ejemplo la forma de pago, descuentos por adjudicación de varios lotes, descuentos por variaciones en programas de entregas, valor o existencia del anticipo, mayor garantía del bien o servicio respecto de la mínima requerida, impacto económico sobre las condiciones preexistentes en la entidad directamente relacionadas con el objeto a contratar entre otras.*

ARTÍCULO 8º. ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS. *Para todas las modalidades de selección se deberán elaborar y preparar los estudios y documentos previos que sirvan de soporte para la elaboración del contrato y/o pliego de condiciones en los casos en que dicho documento sea necesario, con el objeto que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad. Deberán contener los siguientes elementos mínimos:*

- 1. *Fecha del estudio*
- 2. *Descripción del objeto a contratar, en el cual se deberá especificar la necesidad que se pretende satisfacer, con sus especificaciones*
- 3. *La naturaleza del contrato a celebrar (contratos de suministro y de servicios, u órdenes de compra o servicio)*
- 4. *Modalidad de selección.*
- 5. *Valor estimado y forma de pago del contrato*
- 6. *Supervisión*
- 7. *Rubro presupuestal que se afecta con la contratación*
- 8. *El análisis que sustenta la exigencia de garantías destinadas a amparar los perjuicios de naturaleza contractual o extracontractual, derivados del incumplimiento del ofrecimiento o del contrato según el caso.*

- 9. *Firma de la dependencia gestora*
- 10. *Firma de la Gerencia del Área*
- 11. *Autorización del Ordenador del Gasto”*

Evaluada la muestra de contratación de obra civil mediante visita de inspección física se realizó un análisis de los documentos contractuales observándose lo siguiente:

Deficiencias en la etapa precontractual de los contratos celebrados, ya que no se definió con precisión la necesidad que se pretendía satisfacer con la suscripción y ejecución del contrato, en forma desglosada y detallada en términos de descripción técnica, unidades, cantidades estimadas, valores unitarios y valores totales de los ítems de obra que conformaba el presupuesto oficial dispuesto por la entidad para cumplir con el alcance del objeto contractual.

De otra parte, llama la atención que para el contrato correspondiente a la orden de servicios No. 2021-ODS00047 el contratista en la cotización a través de la cual participa con su oferta comercial, para los ítems que conformaban su propuesta en cuanto a la unidad de pago, los presentó bajo la denominación de Global, cuando se trataban de actividades que por su naturaleza material desde la perspectiva de la ejecución eran perfectamente desglosables en unidades constructivas específicas como podrían ser los metros cuadrados y los metros lineales. A ese respecto cabe recordar que por costumbre las actividades de obra cuya unidad se estipula de manera globalizada, tiene su razón básicamente porque se tratan de actividades con un valor marginal dentro del presupuesto que por ende su peso dentro del costo de la obra resulta muy bajo, aunado a que se tratan de actividades que por su naturaleza material se dificulta que su ejecución se realice atendiendo una unidad de pago más detallada, condición que se reitera no es la de los ítems que integraban la cotización con base en la cual se celebró este contrato.

Las situaciones anteriores vienen determinadas por deficiencias en la labor de estructuración técnica de los contratos en el curso del proceso de selección del oferente, procedimiento vinculado a la etapa precontractual por parte de quien tenía el deber de estudiar, definir y establecer de manera precisa y completa la necesidad que se pretendía satisfacer con el contrato, a través de un esquema presupuestal idóneo y robusto, entiéndase cuadro de cantidades y presupuesto de obra.

Lo anterior trae como consecuencia riesgos de afectación de la gestión contractual de la entidad, pérdida de autoridad y traslado de una responsabilidad que no le atañe al contratista, en tanto que esta recae exclusivamente en el ente contratante, quien establece las condiciones bajo las cuales se ejecutará la labor contratada.

Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria para traslado a la autoridad competente.

Respuesta del auditado:

La entidad en su respuesta se concentra solamente en atender el cuestionamiento formulado por la CGR sobre la manera como en algunos contratos ciertos ítems que por su naturaleza material se podrían describir, desglosar y pactar en unidades más detalladas y no en unidades globales, y en ese sentido afirma por una parte que ese hecho no conlleva per se un sobrecosto o un mal uso de los recursos y por otra manifiesta que se descarta que esa manera de pactar los precios resulte contraria a los intereses de la entidad, ya que los demás oferentes quienes también propusieron bajo el mismo formato lo hicieron con precios similares.

Adicionalmente argumenta como defensa la entidad, que no existe ninguna disposición legal, normativa o reglamentaria que prohíba que ese pacto de unidades y precios se haga de una manera globalizada, y da a entender por esa vía, que se trata más de un tema interpretativo y de manejo discrecional de la misma entidad, que a un aspecto sujeto al cumplimiento de alguna exigencia o mandato legal o normativo. Remata diciendo la entidad, que no se puede generalizar una circunstancia que tan solo pudo ser evidenciado en un contrato, con lo cual al extrapolarlo a toda la muestra contractual deviene en una opinión subjetiva del equipo auditor.

Comentario a la respuesta del auditado:

Es claro que la entidad en efecto tiene deficiencias en el proceso de estructuración técnica en desarrollo de su gestión contractual, lo que se confirma cuando reconoce que para la solicitud y recepción de ofrecimientos frente a la contratación de sus obras, no realiza un estudio acerca de las condiciones económicas y técnicas bajo las cuales pretende evaluar tales ofrecimientos de cara a determinar cuál es el más favorable atendiendo el principio de deber de selección objetiva al que se encuentra sometido su manual de contratación.

Y ello es tan cierto, cuando manifiesta que la evaluación de los precios de los ofrecimientos que hacen sus proponentes de cara a escoger el más favorable, lo realiza mediante la comparación entre los precios de los diferentes proponentes y no como debería ser, con base en sus propios estudios y estimaciones económicas y técnicas. Con lo cual se ratifica una vez más, que el poder de configuración contractual del que dispone la entidad para definir su necesidad y confeccionar los

pliegos de condiciones de manera adecuada para que opere como el marco procedimental a la hora de evaluar y seleccionar la mejor propuesta, en la realidad se ha trasladado al externo contractual en donde se ubican los contratistas, quienes como ya se dijo no ostenta esa potestad.

Hallazgo No. 4.- Supervisión técnica de los contratos (A-D4)

Mediante Directiva 001 de marzo de 2009 se adoptó el Manual de Contratación de la Central de Abastos de Bucaramanga, en las consideraciones previas se nombra el principio de transparencia, como uno de los principios rectores para disciplinar la gestión contractual, el mismo se refleja de la siguiente manera:

*“Manual de Contratación de Centroabastos
Consideraciones previas*

(...) No obstante la referida discrecionalidad, es política de la empresa establecer un manual de contratación que discipline su gestión contractual bajo la inspiración de unos principios rectores que generen transparencia, igualdad, publicidad, economía, celeridad, calidad, eficacia y planeación, esta última en función de la estructuración del presupuesto anual.”

Así mismo establece en el artículo 3 el Manual de Contratación las modalidades de selección de los contratistas, las cuales son: licitación privada, selección abreviada y contratación directa, cada una con un procedimiento contenido en los artículos 16 a 22 del mencionado documento, respectivamente, difiriendo entre sí, principalmente, por la cuantía o monto del contrato a ejecutar, salvo en la contratación directa que posee algunas excepciones a esta regla. Lo anterior se refleja en lo siguiente:

“ARTÍCULO 9.- SUPERVISION DE LOS CONTRATOS: La supervisión de los contratos, sin importar la cuantía, puede ser asignada a los empleados y/o contratistas de la entidad, los cuales al ejercer su función como supervisores, deberán:

- 1.Exigir el cumplimiento del contrato en todas sus partes y las obligaciones que de él se deriven.*
- 2.Solicitar por escrito, los informes de ejecución del contrato.*
- 3.Certificar el cumplimiento del objeto del contrato.*
- 4.Atender y resolver por escrito, toda consulta que formule el contratista.*
- 5.Informar al contratante sobre cada uno de los pormenores en los términos en que se va ejecutando el contrato.*

6. *Elaborar las actas de inicio, actas de terminación de común acuerdo, actas de cumplimiento parcial y actas de liquidación; así mismo elaborar el proyecto de acta de suspensión y reanudación del contrato, en caso de ser necesario.*
7. *Ejercer un control presupuestal de la ejecución del contrato.*
8. *Verificar el pago de seguridad social y aportes parafiscales, conforme lo establecido por la norma.*
9. *Remitir a la Oficina Jurídica para que repose en la carpeta del expediente contractual, copia de los informes que presenten los contratistas de la ejecución del contrato y las actas.*
10. *Solicitar la aplicación de las sanciones contractuales por mora o incumplimiento de las obligaciones del contratista.”*

Evaluada la muestra contractual, se observa deficiencias en la labor de control, seguimiento y supervisión técnica relacionada con la omisión en el uso de los mecanismos y herramientas de control de calidad y de ejecución presupuestal dispuestos por la misma entidad para la ejecución de las obras, que conlleva a la pérdida del rigor técnico y pone en riesgo el cumplimiento de las normas técnicas de calidad que rigen para este tipo de trabajos.

Lo anterior trae consigo riesgos en el manejo y custodia de la información que constituye la memoria institucional oficial de la entidad, lo que a futuro también puede conducir a afectaciones en la gestión contractual y de la administración de los recursos físicos de la entidad por cuenta de la imposibilidad de conocer un inventario con las diferentes intervenciones que a modo de mantenimientos y reparaciones se deban adelantar a los diferentes bienes de la infraestructura física.

Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria para traslado a la autoridad competente.

Respuesta del auditado:

La entidad reconoce y acepta las deficiencias glosadas en la observación, y propone la implementación de algunas acciones que se evaluarán para definir e incluir en el plan de mejoramiento.

Se acepta parcialmente la observación ya que ha ocurrido en algunos contratos, sin embargo, se plantea la implementación de un modelo de documento para anexar a las actas de cumplimiento parcial y a las actas de liquidación, denominados informe de supervisión (para pagos parciales y liquidación) y acta de recibo final de obra (para el acta de liquidación), en las cuales se deberá ampliar con mayor detalle y se deberá dejar mayor trazabilidad de las labores de supervisión de contratos,

acompañado de las fotografías que actualmente se exigen para dar trámite a las actas; entre otros aspectos que se evaluarán para el plan de mejoramiento.

Comentario a la respuesta del auditado:

Efectivamente las deficiencias en el ejercicio adecuado de la labor de supervisión, aceptadas por la entidad, declina en la necesidad de implementar acciones correctivas que, en lo sucesivo, generen las garantías de preservación de los intereses y memoria de la entidad; por tanto, el equipo auditor tendrá en cuenta las acciones propuestas por la entidad para la etapa subsiguiente.

Hallazgo No. 5.- Principio de transparencia vs Manual de Contratación (A-D5)

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Ley 610 de 2000 *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.*

“ARTÍCULO 3º.- GESTIÓN FISCAL: Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Mediante Directiva 001 de marzo de 2009 se adoptó el Manual de Contratación de la Central de Abastos de Bucaramanga, en las consideraciones previas se nombra el principio de transparencia, como uno de los principios rectores para disciplinar la gestión contractual, el mismo se refleja de la siguiente manera:

Manual de Contratación de Centroabastos Consideraciones previas:

(...) No obstante la referida discrecionalidad, es política de la empresa establecer manual de contratación que discipline su gestión contractual bajo la inspiración de unos principios rectores que generen transparencia, igualdad, publicidad, economía, celeridad, calidad, eficacia y planeación, esta última en función de la estructuración del presupuesto anual.”

Así mismo establece en el artículo 3 el Manual de Contratación las modalidades de selección de los contratistas, las cuales son: licitación privada, selección abreviada y contratación directa, cada una con un procedimiento contenido en los artículos 16 a 22 del mencionado documento, respectivamente, difiriendo entre sí, principalmente, por la cuantía o monto del contrato a ejecutar, salvo en la contratación directa que posee algunas excepciones a esta regla. Lo anterior se refleja en lo siguiente:

“ARTÍCULO 3.- MODALIDADES DE SELECCIÓN: *La entidad seleccionará a los contratistas a través de las siguientes modalidades:*

- 1.Licitación privada*
- 2.Selección simplificada*
- 3.Contratación directa*

ARTÍCULO 16.- LICITACION PRIVADA: *Deberán contratarse mediante esta modalidad los bienes y/o servicios de la empresa que superen 200 SMLMV.*

ARTÍCULO 19.- SELECCIÓN SIMPLIFICADA: *Deberán contratarse mediante esta modalidad los bienes y/o servicios de la empresa cuyo monto se encuentre en el rango superior a 50 SMLMV y hasta 200 SMLMV.*

ARTÍCULO 20.- CONTRATACIÓN DIRECTA: *Deberán contratarse mediante esta modalidad las adquisiciones de los bienes y/o servicios de la empresa, en los siguientes eventos:*

- a. Cuando el monto sea igual o menor a 50 SMLMV.*
- n. Contratos para la actualización, ampliación o modificación de software o la adquisición de licencias de uso, sin importar la cuantía.*

ARTÍCULO 5º. OFRECIMIENTO MAS FAVORABLE A LA ENTIDAD. *El ofrecimiento más favorable para la entidad se determinará en función de los siguientes parámetros de evaluación:*

- a. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta*
- b. Las condiciones técnicas adicionales que para la entidad representen ventajas de calidad o de funcionamiento. Dichas condiciones podrán consistir en aspectos tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia,*

rendimiento o duración del bien, obra o servicio.

c. Las condiciones económicas adicionales que para la entidad representen ventajas cuantificables en términos monetarios, como por ejemplo la forma de pago, descuentos por adjudicación de varios lotes, descuentos por variaciones en programas de entregas, valor o existencia del anticipo, mayor garantía del bien o servicio respecto de la mínima requerida, impacto económico sobre las condiciones preexistentes en la entidad directamente relacionadas con el objeto a contratar entre otras.”

Con vista en la muestra contractual analizada, se evidencia la aplicación inadecuada del Principio de Transparencia preceptuado en el Manual de Contratación de Centroabastos S. A., en tanto que al existir deficiencias en la planeación, desarrollo y ejecución de una etapa precontractual en la que se contemplan las especificaciones técnicas y económicas que permitan la presentación y posterior selección de la oferta más favorable, se restringe la libre competencia y selección objetiva de la propuesta del oferente más favorable para la entidad.

Lo anterior genera riesgos para Centroabastos S. A. en lo que respecta a la selección objetiva de la mejor oferta que beneficie a la entidad en el desarrollo de sus propósitos y confiabilidad de la población que con ella se relaciona.

Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria para traslado a la autoridad competente.

Respuesta del auditado:

“En cuanto al principio de transparencia relacionado con la publicidad de la actividad contractual debe señalarse que en su momento se estipuló en CENTROABASTOS S.A. el SICE como portal para generar publicidad de los procesos de contratación de la entidad, circunstancia que hoy día con base a la vigencia del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, sumado a aspectos tenidos en cuenta en el plan de mejoramiento de la vigencia anterior, ameritan la modificación del Manual.

Sin embargo, el principio de transparencia y el Manual de Contratación no se contraponen como lo plantea la observación, es todo lo contrario, lo que ocurre es que con uno de los contratos del muestreo, se realizó un estudio previo, en etapa precontractual que pudo haber sido más detallado, lo que no necesariamente genera falta de conocimiento por parte de los oferentes, pues como ya se dijo, se realizan visitas de campo para establecer el alcance del objeto a desarrollar, sin embargo, documentalmente, en ese caso en específico no se cuenta con una trazabilidad plena, que desde el expediente contractual permitiere concluir el alcance pleno y detallado del objeto contractual.”

Comentario a la respuesta del auditado:

Con base en lo anterior, es importante destacar que, más allá de ver el principio de transparencia como una simple publicidad de la actividad contractual de la entidad, ya sea a través de un portal u otro mecanismo, lo que se objeta por el equipo auditor es la aplicación del mismo al momento de determinar con claridad la necesidad que se pretende satisfacer, puntualmente en lo referente a contemplar detalladamente especificaciones técnicas del alcance de dicha necesidad, así como la realización concienzuda de un estudio económico que permita identificar con posterioridad que conforme a una necesidad estructuradamente planteada y ampliamente conocida por los oferentes, se ha seleccionado la mejor oferta para la entidad.

Conforme a las circunstancias actuales de aplicación del principio de transparencia, no es dable a la entidad la selección objetiva de la propuesta más favorable, ante la ausencia de especificidad, limitación y detalle de las condiciones bajo las cuales se surtirá la necesidad, previamente y como debe llevarse a cabo en la etapa precontractual y que permita identificar a los oferentes con claridad sobre qué aspectos versará la contratación, situación que no solo se subsana con la publicidad de la actividad contractual por parte de Centroabastos S. A.

Hallazgo No. 6.- Contratación Directa Software (A-IP.1)

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.

Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“ARTÍCULO 3°.- GESTIÓN FISCAL: Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a

cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

Mediante Directiva 001 de marzo de 2009 se adoptó el Manual de Contratación de la Central de Abastos de Bucaramanga, en las consideraciones previas se nombra el principio de transparencia, como uno de los principios rectores para disciplinar la gestión contractual, el mismo se refleja de la siguiente manera:

“Manual de Contratación de Centroabastos Consideraciones previas

(...) No obstante la referida discrecionalidad, es política de la empresa establecer un manual de contratación que discipline su gestión contractual bajo la inspiración de unos principios rectores que generen transparencia, igualdad, publicidad, economía, celeridad, calidad, eficacia y planeación, esta última en función de la estructuración del presupuesto anual.”

Así mismo establece en el artículo 3 el Manual de Contratación las modalidades de selección de los contratistas, las cuales son: licitación privada, selección abreviada y contratación directa, cada una con un procedimiento contenido en los artículos 16 a 22 del mencionado documento, respectivamente, difiriendo entre sí, principalmente, por la cuantía o monto del contrato a ejecutar, salvo en la contratación directa que posee algunas excepciones a esta regla. Lo anterior se refleja en lo siguiente:

“ARTÍCULO 3.- MODALIDADES DE SELECCIÓN: La entidad seleccionará a los contratistas a través de las siguientes modalidades:

1. Licitación privada
2. Selección simplificada
3. Contratación directa

ARTÍCULO 16.- LICITACION PRIVADA: Deberán contratarse mediante esta modalidad los bienes y/o servicios de la empresa que superen 200 SMLMV.

ARTÍCULO 19.- SELECCIÓN SIMPLIFICADA: Deberán contratarse mediante esta modalidad los bienes y/o servicios de la empresa cuyo monto se encuentre en el rango superior a 50 SMLMV y hasta 200 SMLMV.

ARTÍCULO 20.- CONTRATACIÓN DIRECTA: Deberán contratarse mediante esta modalidad las adquisiciones de los bienes y/o servicios de la empresa, en los siguientes eventos:

- a. Cuando el monto sea igual o menor a 50 SMLMV.
n. Contratos para la actualización, ampliación o modificación de software o la adquisición de licencias de uso, sin importar la cuantía.”

Se realizó evaluación de los contratos suscritos por Centroabastos S.A dentro de su proceso de optimización y agilización de procedimientos administrativos, para la adquisición de módulos y soporte técnico virtual y actualización del software de gestión TH SIESA de gestión de talento humano respectivamente (Nomina de Empleados, Nomina Electrónica, Gestión de Personal, Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo SG-SST) con cargo al rubro presupuestal AIT03 ADQUISICION DE ELEMENTOS TECNOLOGICOS, Numero 230101010503:

Cuadro No 8. Contratación de Software TH SIESA

No.	Objeto	Descripción necesidad	Valor
ODS00048 de abril de 2021	Adquisición módulos Software Gestión TH SIESA	“Adquirir Software de Gestión de Talento Humano (Nomina de Empleados, Nomina Electrónica, Gestión de Personal, Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo SG-SST), para Optimizar y Agilizar los Procesos Administrativos, ya que el actual software no cumple con los requerimientos de la entidad. Sumado a lo anterior mencionado, vale la pena resaltar el 11 de febrero de 2021, la DIAN emitió la resolución No 000013, mediante la cual dispuso la implementación y desarrollo de la funcionabilidad del documento soporte del pago de nómina electrónica, situación que a la fecha el actual proveedor del software no ha iniciado la implementación de esta normativa”	\$35.000.000
ODS00066 de junio de 2021	Soporte Técnico Virtual y Actualización de Software	“Realizar mantenimiento, soporte remoto y actualizaciones al software de gestión de talento humano (Nomina de Empleados, Nomina Electrónica, Gestión de Personal, Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo SG – SST. (SIESA – CLOUD) en un horario de 8 a.m. a 5 p.m. Este servicio se requiere para garantizar la correcta operatividad y realizar de manera adecuada las acciones correctivas al sistema de gestión de talento humano. Teniendo en cuenta el Artículo 20 – Numeral D del Manual de Contratación se solicita realizar este servicio con el proveedor SINTEC teniendo en cuenta que fueron los desarrolladores del software y prestaron el servicio con calidad y eficiencia”	\$21.000.000

Fuente: Información expediente contractual archivo Subgerencia Financiera Centroabastos S.A / Elaboró: Apoyo Técnico Sistemas del equipo auditor CGR

Al respecto se presentan las siguientes consideraciones:

1. La autorización expresa por parte de la Central de Abastos de Bucaramanga, contenida en el literal n) del artículo 20 del Manual de Contratación restringe la libre competencia en el mercado, además omite la realización de estudios técnicos de mercado que permita obtener varias cotizaciones con el fin de identificar la oferta más favorable para la entidad transgrediendo el principio de transparencia en materia de contratación.
2. No se evidenció la realización de un estudio minucioso de la necesidad a satisfacer, así como del alcance de la misma, para la realización de un único proceso contractual que cuyo contenido técnico se ajustara a cubrir la totalidad de necesidades presentadas por la entidad para la optimización y agilización de procedimientos administrativos, dado que el software que se encontraba vigente no cumplía con sus requerimientos
3. La contratación para la implementación del software de Talento Humano y posterior suscripción separada del nuevo contrato de mantenimiento, soporte remoto y actualizaciones al software adquirido, ambos realizados con el mismo contratista, se traduce en la ruptura de la unidad del objeto contractual; toda vez que técnicamente existe el engranaje⁷ entre el uno y el otro, lo que finalmente repercute en el efectivo y adecuado (oportunidad, calidad) funcionamiento del mismo.

Lo anterior debido a la falta de planeación en la etapa precontractual de los contratos de adquisición del módulo de software de Talento Humano, en lo que respecta a la identificación técnica completa y plena de la necesidad a satisfacer, y los alcances de la misma, adicional a lo establecido en el Manual de Contratación de Centroabastos en el cual se autoriza contratar de manera directa servicios de software, sin tener en cuenta la cuantía.

Hechos que pone en riesgo la adecuada aplicación de los principios rectores contenidos en el Manual de Contratación de la entidad, deprecando una selección poco favorable a los intereses de la entidad.

⁷ Fuente: Informe Apoyo Técnico Ing Sistemas CGR “Por lo anterior se pudo haber configurado en un solo contrato, a sabiendas de la necesidad e integralidad de los mismos, en el entendido que el software de Talento Humano requería de un hosting, de una interfaz virtual que permita alimentar la información, así mismo, de soporte técnico y a su vez el mantenimiento, la capacitación para su uso, el alquiler o arrendamiento del servicio de software en la nube como lo manifiesta el proveedor en su propuesta comercial, la cual según manifiesta la entidad hace parte integral del contrato”

Hallazgo administrativo con traslado a Indagación Preliminar de conformidad con decisión del Comité de Evaluación Sectorial CES No. 5 sesión 2 del 9 de junio de 2022 en cabeza del Contralor delegado de Agropecuario.

Respuesta del auditado:

En su respuesta la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. refiere la normatividad aplicable en materia de contratación de conformidad con su naturaleza jurídica como sociedad de economía mixta con una participación mayoritaria de capital privado al citar “(...) *no es sujeto del Estatuto General de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, etc.) sin embargo por políticas corporativas predefinidas en cuanto a la gestión contractual, implementó un Manual de Contratación inspirado en los principios de transparencia, igualdad, publicidad, economía, celeridad, calidad, eficacia, planeación y los demás contemplados en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, la Junta Directiva en el año 2009, haciendo uso de su facultad reglamentaria establecida por vía estatutaria, fijó en el Manual de Contratación, que la adquisición, actualización, ampliación o modificación de licencias de uso o software, se podría realizar por contratación directa sin importar su cuantía; De esta forma, esta empresa que compite con empresas del sector privado garantiza su eficiencia administrativa, contando con un software ajustado a sus necesidades reales.(...)*”

Así mismo aclara jurídica y técnicamente los fundamentos que dieron origen a dicha contratación al citar “(...) *Si bien es cierto, podría concluirse una unidad contractual entre los contratos anteriormente señalados 2021-ODS00046 y 2021-ODS00066, no es menos cierto que atribuir a la entidad una presunta ruptura dolosa o intencionada de la unidad de objeto contractual es una situación totalmente ajena a la realidad, máxime cuando en el manual de contratación este tipo de servicios se pueden contratar de manera directa, con lo cual, si ello ocurrió, claramente no obedeció a una intención de evadir alguna modalidad de selección, pues habiéndolos celebrado de forma conjunta o separada, la modalidad de selección iba a ser la misma: Contratación Directa, sino que, se actuó conforme a una necesidad inminente y sobreviniente que fue el tránsito normativo a nivel de DIAN para la implementación de la nómina electrónica, y con base a la disponibilidad de recursos se fue avanzando en la ejecución de un cambio de solución en el módulo de Talento Humano, generándose inicialmente el pago del FEE INICIAL para la Instalación, configuración, consultoría y montaje que se requería de manera urgente, y posteriormente, una vez realizado ello, iniciar con el pago del modelo SAAS por arrendamiento y las actividades complementarias que brinda el contratista en la solución SIESA. Por todo lo anterior, se reconoce el engranaje que existe entre los dos primeros contratos (...)*”

Comentario a la respuesta del auditado:

Se logra confirmar el hecho que constituye la observación para los contratos Nos 2021-ODS00048 y 2021-ODS00066, toda vez que en la respuesta de la entidad se muestra de acuerdo con la relación que existe entre los contratos de software y el contrato para el soporte técnico virtual necesario para su operatividad "(...)se reconoce el engranaje que existe entre los dos primeros contratos, (...) incluye renta de la solución software y la infraestructura necesaria para su funcionamiento, capacitación, soporte remoto, actualizaciones, consultoría de la suite y módulos del software con SIESA, que fue lo que se contrató con las ordenes de servicio 2021-ODS00048 y 2021-ODS00066. (...)"

Desde la CGR uno de los temas que se evidencian son la falta de aplicación del principio de planeación el cual se traduce en la identificación plena de la necesidad a satisfacer, la realización de un estudio de mercados, estudio financiero y presupuestal, entre otros aspectos, claves para estructurar de manera detallada el objeto a contratar, así como los alcances del mismo, lo que finalmente conllevará a la selección del oferente entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior y realizada la revisión de los expedientes contractuales, evidenciándose que sólo los contratos ODS-00048 y ODS-00066 corresponden y se relacionan entre sí por la adquisición, mantenimiento, soporte remoto y actualizaciones al software de gestión de Talento Humano, situación que desde todo punto de vista era previsible por Centroabastos, en tanto que de ser objetos diferentes, con necesidades diferentes, podrían funcionar de manera independiente, lo que no es el caso bajo estudio, ya que como se explicó por la misma entidad, una vez instalado y puesto en funcionamiento el software, se requiere el soporte que permita su adecuada operatividad, así como las adecuaciones y actualizaciones que fueron ofertadas por el contratista y que finalmente, constituyen ley para las partes por considerarse la oferta parte integral del contrato.

De acuerdo con lo anterior se valida como un hallazgo administrativo para traslado a indagación preliminar de conformidad con decisión del CES No. 5 sesión 2 del 9 de junio de 2022, toda vez que con la respuesta de la Entidad, no se desvirtúa lo observado referente a que los contratos ODS-00048 y ODS-00066 corresponden y se relacionan entre sí, por lo cual podrían haberse contratado en un solo proceso contractual e igualmente se confirma que el objeto contractual se cumplió a cabalidad, ya que el software de Talento Humano está en funcionamiento, así mismo, el soporte técnico, el pago de arrendamiento en la nube, sus actualizaciones y licenciamiento como se pudo constatar en la visita técnica realizada a Centroabastos.

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
1. Evaluar la forma como la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. aborda la responsabilidad ambiental dentro de la ejecución de su programa ambiental, a través de la aplicación metodológica del principio de valoración de costos ambientales.

4.3.1 Plan de Manejo Ambiental

El Plan de Manejo Ambiental (PMA) de Centroabastos de Bucaramanga 2020 - 2021 es un documento que contiene todo el contenido teórico con el cual se plantean acciones que permiten mitigar y controlar los posibles impactos que de su actividad se susciten durante la operación de las actividades adentro y fuera de las instalaciones de la entidad.

La entidad plantea en el documento un objetivo general y cuatro específicos. Para efectos de la revisión del PMA se revisaron los cuatro, pero se hizo énfasis en el número 4 ya que este es el que contiene los programas y actividades sobre los cuales se debe hacer seguimiento para el cumplimiento del normograma ambiental de la entidad y así dar respuesta a los diferentes requerimientos de la autoridad ambiental.

Objetivo General PMA:

Establecer el Plan de Manejo Ambiental en la Central de Abastos del municipio de Bucaramanga, con el propósito que sirva de herramienta para manejar y mitigar los impactos ocasionados en la etapa de operación de la central asegurando garantizar un entorno ambientalmente sano, además de cumplir con los requerimientos establecidos por la normativa ambientales vigente.

Objetivo específico PMA Número 4:

- Diseñar programas y actividades de seguimiento y control, planes de contingencia y medidas de mitigación que garanticen la ejecución de prácticas ambientales.
- a. Programa de gestión integral de residuos sólidos

- b. Programa de calidad del aire
- c. Programa de control de gallinazo
- d. Programa de control y calidad del recurso agua
- e. Programa de Flora
- f. Plan de contingencia
- g. Plan de seguimiento y control

Una vez identificadas las actividades de la etapa (4) se revisaron los principales componentes para conceptuar por el manejo de los residuos sólidos, el manejo de las aguas residuales que se generan en Centroabastos S. A., los vertimientos, el manejo de los gallinazos y lo relacionado con el componente de flora al interior de las instalaciones de Centroabastos. Es importante destacar que el recurso suelo y su función ecosistémica se ve involucrado en la relación planta - suelo y que se destaca en el componente de material vegetal y de flora en los diferentes estratos desde el herbáceo o rastrero hasta el estrato medio o sotobosque, si es que se podrían diferenciar estos estratos en el sitio donde está ubicado Centroabastos S. A.

Programa de Gestión integral de residuos sólidos: La Central de Abastos de Bucaramanga viene desarrollando actividades de educación ambiental entre los comerciantes y usuarios para disminuir la cantidad de residuos generados a través de procesos de caracterización, y segregación en la fuente según lo establecido por la Resolución 2184 de 2019, expedida por el Ministerio de Ambiente en el Artículo 4 establece el código de colores para los contenedores de basura, canecas de reciclaje y bolsas que se utilicen en la separación de residuos en la fuente.

Teniendo en cuenta lo anterior el 91% corresponde a los Residuos orgánicos aprovechables y el 9% a los residuos orgánicos no aprovechables. La disposición final de los residuos orgánicos aprovechables y su transformación se hace a través del Grupo Natural Andino E.S.P., empresa que transforma aproximadamente 750 Ton/mes, mientras que los residuos orgánicos aprovechables son entregados a la comercializadora y recuperadora ambiental “Laura Sofia S.A.S.” para que sean reincorporados en las cadenas productivas a través del proceso de reciclaje. Los residuos no aprovechables se entregan a la EMAB para su disposición final en el Carrasco. El otro tipo de residuos caracterizado en la Central de abastos de Bucaramanga, corresponde a la disposición final de los residuos peligrosos que es contratada con la empresa ALBEDO S.A.S. E.P.S. la cual cuenta con las licencias, permisos, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental, en cumplimiento al Decreto 4741 de 2005.

Para la correcta disposición temporal de los residuos la central de abastos cuenta con dos camiones compactadores que no generan lixiviados, dos montacargas,

también se cuenta con góndolas de almacenamiento temporal de los RSO, mientras son trasladados hasta Piedecuesta, sitio donde se disponen finalmente los residuos orgánicos que posteriormente son transformados en abonos orgánicos. Para los Residuos Aprovechables y no aprovechables se encuentran 10 puntos ecológicos para segregación de este tipo de residuos con una capacidad de 55 galones y 25 recipientes para la segregación de residuos peligrosos de una capacidad de 53 litros, los residuos aprovechables reciclables son trasladados a dos cuartos de almacenamiento al igual que los residuos peligrosos en donde se disponen de manera controlada, estos cuartos cuentan ventilación, iluminación y condiciones de higiene para evitar la proliferación de roedores y plagas.

Por otro lado, se cuenta con un cuarto de almacenamiento de residuos peligroso ubicado en la estación de servicios para la disposición de residuos peligrosos inflamables provenientes de dicha actividad.

□ Programa de calidad de aire: Se han realizado mediciones de ruido ambiental de noche y en horas del día. En este estudio se determinaron los niveles de emisión de ruido ambiental en doce puntos alrededor de las instalaciones de la Central Abasto. En el monitoreo se utilizaron los métodos de muestreo y de cálculo establecidos por la Resolución 627 de abril de 2006 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Según el Ordenamiento Territorial las mediciones se comparan con el valor máximo dado por la Resolución 627 de 2006 del MAVDT, la Central de Abastos de Bucaramanga, por estar catalogada según el concepto de uso de suelo del municipio de Bucaramanga como suelo de uso industrial, presenta un valor máximo permisible de 75 dB para ruido ambiental durante la jornada diurna y 70 dB para la jornada nocturna, los resultados obtenidos de las mediciones realizadas en la Central de Abastos de Bucaramanga están dentro de los niveles máximos permisible.

□ Caracterización de los gallinazos *Coragyps atratus* de acuerdo con el PMA, lo que se evidencia es que se ha caracterizado el horario de actividad y el número de gallinazos en los alrededores y en la parte interna de Centroabastos, los resultados arrojan que la actividad aumenta cuando hay mayor generación de residuos en las diferentes bodegas especialmente la del pescado. La manera como se alejan los gallinazos de las instalaciones de Centroabastos es a través de la utilización de pólvora (voladores), la cual es utilizada hasta (3) veces al día dependiendo la actividad de los mismos.

□ Programa de control y calidad del recurso agua: Las Autoridades Ambientales a nivel nacional han ido implementando dentro de su normatividad la regulación de descargas de variables de importancia ecosistémica (Resolución

0631 del 2015), como también estudios de evaluación de la calidad de los cuerpos de agua, estudios que deben presentar los usuarios al momento de solicitar el permiso de vertimientos y posteriormente para su seguimiento y control del cumplimiento de la normatividad ambiental. La calidad del recurso se puede definir como una lista de concentraciones, especificaciones y aspectos físicos de sustancias orgánicas e inorgánicas y la composición y el estado de la biota acuática presente en el cuerpo de agua. Con base en lo anterior la empresa Centroabastos S. A., dando cumplimiento a sus políticas ambientales establecidas por el Departamento de Gestión Ambiental, cumple con los requisitos establecidos en la normatividad ambiental Colombiana, específicamente con el Decreto 1076 de 2015 y Resolución 959 de 2018 en lo referente a la Evaluación Ambiental del Vertimiento, que dentro de sus ítems se encuentra relacionado la simulación de la calidad del agua del río de Oro en el área de influencia directa del vertimiento proveniente del Sistema de Tratamiento de Agua Residual Doméstica y no Doméstica.

El comportamiento de las características fisicoquímicas, microbiológicas e hidráulicas del tramo seleccionado (muestreado) en el cuerpo de agua superficial con respecto a la descarga y así mismo poder realizar la simulación de diferentes escenarios dentro de los cuales se encuentra la comparación con los objetivos de calidad de la fuente hídrica establecidos en el Acuerdo 1075 de 2006 por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, permite establecer que Centroabastos hace un correcto manejo de los vertimientos al río de Oro.

Los parámetros fisicoquímicos y microbiológicos analizados para la elaboración del estudio de Evaluación Ambiental del Vertimiento para la compañía Centroabastos S. A., los resultados del estudio de caracterización y su respectivo análisis de cumplimiento con el marco legal se presenta de acuerdo con los resultados arrojados en el estudio y análisis se otorgó permiso de vertimientos líquidos en beneficio de la compañía Centroabastos S. A.

Actualmente Centroabastos S. A. se encuentra implementando un manejo adecuado a los subproductos generados en el funcionamiento y operación de su Planta de Tratamiento de Agua Residual PTARDnD, esto con el fin de realizar la mejor disposición de residuos y/o un aprovechamiento de estos. Los residuos sólidos de la Planta de Tratamiento de Agua Residual Doméstica y no Domésticas (PTARDnD) corresponden a los lodos acuosos generados en las unidades de sedimentación fisicoquímica, para su manejo se realizó la instalación de los elementos mecánicos de purga continua (electroválvula), pre-deshidratación (Cama espesadora), Almacenamiento (Tanque pulmón con motoreductor), deshidratación final (Filtro prensa) y disposición final (Relleno sanitario y/o procesos de compostaje y lombricultura). De acuerdo con lo evidenciado y analizado de acuerdo a los

documentos presentados se demuestra un buen manejo del recurso hídrico que se da a través de la implementación y operación de las dos PTARs, y los lodos que resultan de la operación y las dos plantas y la depuración del agua, que al final del proceso se demuestra con un pequeño estanque de agua que provienen de las plantas de tratamiento de aguas residuales de la entidad, en cual viven peces que están actuando como bioindicadores de la buena calidad del agua que se vierte al río de Oro.

Finalmente, de acuerdo con los resultados y los análisis de laboratorio se encontró que todas las variables reportan concentraciones inferiores a lo establecido por la normatividad vigente en sus valores límite máximos permisibles, para actividades industriales, comerciales, o de servicios diferentes a las contempladas en los capítulos V y VI con vertimientos puntuales a cuerpos de agua superficiales.

□ Programa de Flora: De acuerdo al PMA el componente de flora que existe en las instalaciones de Centroabastos S. A. está representado por 36 especies entre nativas y exóticas (introducidas) a las cuales se les da un manejo de mantenimiento y ornato junto con las zonas verdes, las cuales son fertilizadas con abonos orgánicos, lo cual permite mejorar la estructura actual del suelo que suministra el Grupo Natural Andino dentro de lo contratado y convenido por la disposición final y transformación de los residuos orgánicos que se realiza en dicha empresa. Este proceso de fertilización le permite a Centroabastos mantener la calidad del suelo en cuanto a la estructura, y propiedades fisicoquímicas y la composición biótica del mismo.

□ Plan de contingencia: Un plan de contingencia es el conjunto de procedimientos preestablecidos para la respuesta inmediata, con el fin de atender en forma efectiva y eficiente las necesidades del servicio de manera alternativa y para restablecer paulatinamente el funcionamiento del sistema después de la ocurrencia de un evento de origen natural o antrópico que ha causado efectos adversos al sistema. De acuerdo a lo anterior, el PMA de la Central de Abastos de Bucaramanga contempla aspectos contingentes (posibilidades de fallas en las actividades de los diferentes programas) y acciones contingentes (actividades que permiten corregir o mejorar de manera inmediata) bien estructuradas y detalladas para cada uno de los programas presentados en este plan de manejo ambiental.

□ Plan de seguimiento y control: Este permite la verificación del cumplimiento de las actividades propuestas en el Plan de Manejo Ambiental. El plan de seguimiento debe ser la estrategia para la recopilación de información a presentar periódicamente ante la autoridad ambiental, garantizando el cumplimiento de las actividades. La estructura del plan de seguimiento está dada de la siguiente manera: Actividades específicas, Indicadores, actividad de seguimiento y control, frecuencia.

Se evidencia que de acuerdo con los documentos aportados por Centroabastos se hace un seguimiento periódico sobre cada una de las actividades que componen los diferentes programas del PMA.

4.3.2 (PE-PVCA) Procedimiento Especializado Principio de Valoración Costos Ambientales.

La Central de Abastos de Bucaramanga Centroabastos S. A. es una organización que de acuerdo a la actividad misional que realiza en el proceso de almacenamiento, comercialización y distribución de productos agropecuarios debe presentar los mejores estándares en el cumplimiento de las normas ambientales, de salubridad (sanitarias) y de uso del suelo que regulan su actividad, las cuales le permiten mitigar el impacto ambiental y afectación a las partes interesadas involucradas, especialmente la población flotante que en número aproximado de 13.000 personas/día permanecen durante las horas de mayor actividad en las instalaciones y las del área de influencia de la entidad.

La importancia de la entidad radica en que por allí pasan diariamente miles de toneladas de alimentos que llegan desde diferentes regiones del país y del oriente colombiano, y por lo tanto, se debe garantizar que la cadena de suministro funcione bien en todos sus eslabones de la misma, y que durante el tiempo que allí permanezcan almacenados los alimentos, estos deben ser preservados y conservados en la mejores condiciones que faciliten la disponibilidad al momento de su comercialización y distribución a las diferentes zonas de la geografía nacional incluida Bucaramanga y su Área Metropolitana; cumpliendo así con el objetivo de ser la despensa de alimentos más importante de esta región del país.

En atención a lo anterior, se hizo el análisis y la evaluación a la responsabilidad ambiental de la entidad a través de la aplicación metodológica del principio de valoración de costos ambientales, tomando como insumo para esta revisión el Plan de Manejo Ambiental de Centroabastos S. A., documento al cual se le hizo de manera detallada la revisión del cumplimiento de la normatividad vigente a los principales programas que se incluyen en el documento y que le permiten a la entidad la toma de decisiones e implementación de las acciones preventivas y correctivas, si fuese el caso para mitigar y controlar los posibles impactos ambientales de origen antrópico que se deriven de la actividad en los diferentes procesos que implican el almacenamiento, comercialización y distribución de los productos perecederos y no perecederos que llegan diariamente a la entidad.

Los análisis de la herramienta PE-PVCA muestran que una vez elegido el IPA para realizar la evaluación de las actividades ambientales de Centroabastos, que para este caso particular es el documento denominado Plan de Manejo Ambiental, permitió observar lo siguiente:

Desde la Hoja de información general y desde la A1 hasta la A7 hubo elementos de juicio para incluirlos en las diferentes celdas de la matriz, mostrando lo siguiente por ejemplo en la Hoja 3 que corresponde a la matriz de identificación y priorización de IPA's y decisiones de Gestión, al introducir la información a la herramienta esta lo categoriza al instrumento a evaluar como "*poco prioritario*", en la página A4 se hace la identificación de los criterios asociados a las decisiones, en la página A5 se identifica los elementos y relaciones del capital natural y los ecosistemas estratégicos, en la página A7 se hace la evaluación de los criterios asociados a la toma de decisiones y se concluye que el insumo utilizado para esta evaluación que es el PMA le permite cumplir a la entidad con la normatividad vigente y reportar a la autoridad ambiental para cada uno de los elementos del capital natural revisados, siendo estos recursos el agua, suelo, aire y la flora del lugar que está representada en algunas especies propias del Bosque seco tropical más las que hacen parte de las ornamentales que han sido plantadas en las instalaciones de Centroabastos S.A. En esta misma página la A7 de acuerdo a la decisión asociada "Aprobación y evaluación del Plan de Manejo Ambiental de Centroabastos" esta permite concluir que a diferencia de las columnas que incluye esta página, la entidad si cumple con toda la normatividad vigente al momento de revisar la documentación primaria entregada por la entidad al equipo auditor y al ser cotejada durante la ejecución de la auditoria de cumplimiento.

Desde las pagina A8-I hasta la A8-IX no hubo insumos diferentes al PMA para revisar las listas de chequeo, que permitieran calcular a través de las diferentes metodología y modelos cual es la relación costo/beneficio de las actividades que se llevan a cabo en Centroabastos; como producto del desarrollo de las actividades de almacenamiento, comercialización y distribución de los productos que a diario llegan a la Central de Abastos de Bucaramanga y de esa forma establecer los costos ambientales de la entidad que está ubicada en el sector de bienes y servicios por el desarrollo de las actividades que presta a la región.

Lo anterior se sustenta, primero en que la parte misional de la entidad está enfocada es a la comercialización y distribución de productos del sector agropecuario y agroindustrial y segundo la metodología aplica más para proyectos que requieren de una evaluación de impacto para lograr la aprobación de una licencia de impacto ambiental, por lo tanto, con la información aportada y analizada de Centroabastos

S. A. y la misión institucional que realmente realiza la Entidad no permite la profundización en la implementación de la herramienta toda vez que no desarrolló durante la vigencia 2021 proyectos que requieran de licencias ambientales.

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON ACTIVIDAD No. 1

ACTIVIDAD 1
Evaluación sobre el cumplimiento de las acciones correctivas y verificación de la efectividad del Plan de Mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, vigente.

Verificado el reporte de avance de las acciones entregadas por la entidad auditada, relacionadas con el Plan de Mejoramiento vigente a 31 de diciembre de 2021, se evidencia que, en el Plan de Mejoramiento, se estableció un total de seis (6) hallazgos, en el que se registran ocho (8) acciones de mejora a implementarse en la vigencia 2022, provenientes de la Auditoría de Cumplimiento vigencia 2019-2020 culminada el 6 de diciembre de 2021. Por lo anterior la efectividad de la totalidad del Plan de Mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, no podrá ser evidenciado en la presente auditoría.

De acuerdo con el análisis de los hallazgos y las acciones correctivas formuladas en el Plan de Mejoramiento, con reportes en la herramienta Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI de la Contraloría General de la República con corte a 31 de diciembre de 2021, el cual fue suscrito por Centroabastos S. A. en el Formulario: F14.1: Planes de mejoramiento – entidades, y comprobada la acción de mejora con fecha de término al primer trimestre de 2022, relativa al hallazgo de auditoría No. 2 reservas y cuentas por pagar, se constató que fué cumplida al haberse desarrollado y aprobado la nueva metodología para el cierre de cada vigencia, determinando conceptos, plazo y ejecución de las reservas y cuentas por pagar presupuestales, debiendo ser implementado al finalizar la vigencia 2022.

De otra parte, una vez revisado el reporte en SIRECI del plan de mejoramiento de Centroabastos S.A respecto a su completitud en su contenido para los hallazgos comunicados en el Informe de Auditoría de Cumplimiento vigencias 2019-2020 se determina el siguiente hallazgo administrativo:

Hallazgo No. 7.- Reporte SIRECI – Plan de Mejoramiento (A)

La Resolución Orgánica REG-ORG-42 del 25 de agosto de 2020, Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que

realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

Verificada la información del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes SIRECI, se constató que la información correspondiente al Formulario:400 F14.1: PLANES DE MEJORAMIENTO – ENTIDADES de Fecha de Recepción : 2022-01-12 11:40:40, no incluye la totalidad de los hallazgos correspondientes a la Gerencia Santander incluidos en el Informe de la Auditoría de Cumplimiento 2019-2020 liberado el 6 de diciembre de 2021 en el cual se fijó un plazo de “... *Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 042 de 25 de agosto de 2020, “Capítulo VI Planes de Mejoramiento”.*

Es así como solo se evidencian reportados en SIRECI tres (3) acciones correctivas correspondientes al hallazgo No. 1 Costos y Gastos Servicios asumidos (A) con fecha de terminación el 30 de diciembre y al Hallazgo No. 2 Reserva Presupuestal 2019 y Cuentas por pagar (A) con fecha de terminación el 30 de noviembre de 2022 respectivamente.

Lo que refleja deficiencias de control interno en el componente de información y comunicación por parte de la entidad auditada con el enlace del SIRECI a nivel nacional, para confirmar la completitud del reporte y la visualización completa del Plan de Mejoramiento cargado en el aplicativo SIRECI dentro de la plataforma STORMUser de la CGR, incidiendo en la consistencia y confiabilidad de la información reportada en el SIRECI para su posterior evaluación y seguimiento dentro del proceso auditor. Hallazgo administrativo.

Respuesta del auditado:

En su respuesta la entidad refiere que una vez subida la información del plan de mejoramiento en el aplicativo SIRECI, el mismo no reportó alertas sobre el archivo enviado; refieren que se presentaron problemáticas del aplicativo en el cargue del F.14.3: oficio remisorio dado a que la plataforma no contaba con el respectivo link habilitado para el cargue haciéndose necesario solicitar la entidad mesa de ayuda desde el 12 al 28 de enero (anexan pantallazos) cuando finalmente “la plataforma permite realizar el cargue del oficio remisorio y de esta forma se puede generar el certificado de acuse de aceptación de rendición” (anexan imagen de certificado).

De otra parte la Entidad auditada refiere que la plataforma STORMUser de la CGR para subir no le permite durante el cargue de la información identificar y/o detectar problemas en la plataforma y/o archivos enviados, por lo cual sugieren el “ contar con un experto en informática forense de la Contraloría General de la República, profesional idóneo; para que valide personalmente, en el sistema de información de la organización, en la ruta respectiva, que el archivo mencionado y cargado a la plataforma SIRECI el pasado 12 de enero de 2022; es exactamente, el archivo que se encuentra en la carpeta interna donde se guardan y/o custodian todos los informes que se envían a los diferentes entes de control durante cada vigencia; y sea este profesional, quien genere un dictamen sobre la veracidad del archivo descrito”

Comentario a la respuesta del auditado:

Analizado la argumentación de la Entidad en su respuesta frente al marco normativo aplicable, se concluye que la observación no está cuestionando la oportunidad en el reporte del Plan de Mejoramiento en el SIRECI, ni cuestiona la oportunidad en el avance de las acciones correctivas, sino la completitud del contenido evidenciado en la consulta del aplicativo SIRECI frente a los resultados del último proceso de la actuación fiscal en cuanto al número de hallazgos con acciones correctivas allí publicados.

Es de anotar que, durante el proceso auditor, el aplicativo es el instrumento legal inicial que tiene la CGR para evidenciar el plan de mejoramiento suscrito por las entidades, por lo cual ante lo observado se procedió a validar y verificar su avance a través de los documentos soportes que reposaban en el archivo documental de la Entidad de conformidad con las fechas allí planteadas.

Por lo anterior se valida la observación como hallazgo administrativo complementando en su redacción la causa, por deficiencias de control interno en la comunicación efectiva con el funcionario enlace del SIRECI a nivel nacional para confirmar el cargue completo de todo el documento del Plan de Mejoramiento, situación que no implica incumplimiento a la norma que generara incidencia disciplinaria.

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON ACTIVIDAD No. 2

ACTIVIDAD 2
Evaluación del control fiscal interno y conceptuar sobre su calidad y efectividad de los controles, según la metodología de la Guía de Auditoría de la CGR.

Como resultado de la evaluación a los componentes y el diseño de controles implementados por la Central de Abastos de Bucaramanga S. A. - Centroabastos, en la vigencia 2021, el resultado es ADECUADO con calificación de 0,127. En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es de 1,350, que permite a la Contraloría General de la República, conceptuar que, para el período auditado, el diseño y efectividad del Control Fiscal Interno de Centroabastos S. A., es EFICIENTE, excepto por los hallazgos detectados en el proceso auditor.

La anterior calificación se justifica en que en los procesos misionales de gestión operativa para la prestación de los servicios corporativos misionales (negocio inmobiliario por arrendamientos y rodamiento de ingreso vehículos) y servicios complementarios (servicio de báscula y estación de servicio) no se evidenció la materialización de los riesgos identificados en la matriz de riesgos de la Entidad (fortaleza); pero si se evidenciaron deficiencias por parte del equipo auditor en los procesos de apoyo de gestión jurídico-legal y de gestión de proyectos-mantenimiento, para la implementación de controles efectivos en la estructuración técnica, planeación y supervisión de los procesos contractuales de mantenimiento de obra civil y eléctrica.

Referente al control preventivo y seguimiento, se constató que la Oficina de control Interno tiene bajo su responsabilidad mantener el diseño de control interno, fomentar el autocontrol, apoyar las actividades relacionadas con el mapa de riesgos y realizar plan de mejoramiento como resultado de las auditorías internas a los procesos de conformidad con el desarrollo del Plan de Auditoría que se presenta y aprueba por el Comité de Auditoría (miembros de Junta Directiva), en el cual se hace énfasis para verificar el cumplimiento metas y objetivos de la organización. No obstante, lo anterior durante la vigencia 2021, no se adelantaron auditorías internas específicas a la contratación, dado que se maneja enfoque por procesos.

Se constató que en desarrollo de las auditorías internas y de las auditorías internas de calidad según cronogramas, durante las cuales se emiten las correspondientes recomendaciones a cada uno de los líderes de los procesos principalmente enfocados a la gestión operativa de los servicios misionales corporativos y complementarios.

Cuadro No. 9. Matriz Evaluación Control Fiscal Interno

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control				8	2
B. Evaluación del riesgo				3	1
C. Sistemas de información y comunicación				7	1
D. Procedimientos y actividades de control				6	1,333333333
E. Supervisión y monitoreo				4	1
Puntaje total por componentes				1	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,127	
				Adecuado	
Riesgo combinado promedio				BAJO	
Riesgo de fraude promedio				BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación
A. Evaluación del diseño		13,000	13,000	1,000	20%
B. Evaluación de la efectividad		13,000	19,000	1,462	70%
Calificación total del diseño y efectividad				1,223	
				Adecuado	
Calificación final del control interno				1,350	
				Eficiente	

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Guía de Auditoría de Cumplimiento, Formato 04 Evaluación de Control Fiscal Interno - Fase Ejecución
Elaboró: Equipo Auditor

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD No. 3

ACTIVIDAD 3
<ul style="list-style-type: none"> Atender las quejas, denuncias e insumos y demás solicitudes remitidas a la Auditoría en la fase de Planeación y que estén relacionadas con los asuntos a auditar.

En desarrollo de la auditoría de cumplimiento a Centroabastos S. A., vigencia 2021, no se allegaron denuncias ciudadanas ni derechos de petición.

4.7 OBSERVACIONES CORREGIDAS EN EL PROCESO AUDITOR Y BENEFICIO AUDITOR

En desarrollo del proceso auditor, se establecieron tres (3) observaciones relacionadas con la Inversión de recursos para contratación de mantenimiento de

obra civil a través de las Ordenes de Servicio Nos. ODS00047, ODS00025 y ODS00029 bajo la modalidad de contratación directa por concepto de obras pagadas no ejecutadas.

Cuadro No. 10. Detalle ODS's Beneficio

No.	Objeto	Valor (incluido IVA)	Fecha suscripción	Fecha orden de inicio	Fecha acta de cumplimiento y liquidación
ODS00047	Realizar mantenimiento general de la fachada de oficinas y bodegas del sector del pescado, instalación de concertina en muro-portón y rejas bajo el portón norte a la bodega n.14 y que separa los predios con el parqueadero de camiones y construcción de un acceso para minusválidos frente a la zona bancaria (Davivienda) en Centroabastos S. A.	(\$21.348.600)	14/04/2021	16/04/2021	22/04/2021
ODS00025	<i>Realizar la construcción y mantenimiento al piso de vía y muros de las canales de aguas lluvias del sector de la bascula de Centroabastos S.A. el área de vía a reparar es de 42 m² y comprende demolición, retiro de escombros, mejoramiento de la base granular, suministro e instalación de concreto mr-41 acelerado a 3 días y refuerzo con parrilla de ½ cada 0.25 mts, se repara un tramo de los muros de los sumideros en concreto 3.500 psi acelerado actividad para la cual se demolerá el tramo fallado y se retiraran los escombros, se incluye el arreglo de las rejillas de los sumideros en varilla de 1. (...)</i>	(\$21'447.745)	12/03/2021	17/03/2021	23/03/2021
ODS00029	<i>Realizar actividades varias de remodelación a todo costo de los baños de hombres y mujeres en el auditorio de Centroabastos S. A. la remodelación comprende: demolición de enchape antiguo de pared, demolición de muros divisorios, retiro de escombros, mampostería en ladrillo h-10, reubicación de puntos sanitarios y puntos hidráulicos, enchape de pisos y de paredes, instalación de divisiones en acero inoxidable, para cada cubículo, suministro e instalacion de 3 sanitarios color blanco-ref power one, suministro e instalacion de 4 lavamanos de incrustar con grifería y sensor, instalacion en cada mesón de una tapa en madera rh, suministro e instalacion de soportes en acero inoxidable para discapacitados, suministro e instalacion de 2 espejos de 1.3x06, suministro e instalacion de un orinal, suministro e instalacion de 2 rejillas anticucarachas y suministro e instalacion de 2 puertas en madera con cerradura (...)</i>	(\$36.822.700)	16/03/2021	18/03/2021	20/04/2021

Fuente: Subgerencia Financiera Centroabastos S. A. / Elaboró: Equipo Auditor

Es así como, evaluada la muestra de contratación de obra civil mediante visita técnica realizada del 4 al 8 de abril de 2022, por el ingeniero de apoyo técnico, tras realizar un cotejo entre las cantidades de obra verificadas en terreno y las que fueron reconocidas en el acta de cumplimiento y liquidación, y asumiendo que las cantidades de obra y los precios comprendidos en los pagos corresponden a las mismas de la oferta presentada por los contratistas, se evidenciaron diferencias en la cantidad de obra de los ítems referenciado en la oferta del contratista, lo que significa que para estos ítems a los contratistas en el acta de cumplimiento y liquidación se le reconoció una cantidad y un valor de obra ejecutado mayor a aquel que se pudo constatar materialmente en el terreno, por una cuantía total consolidada de \$5.119.560.

El faltante de obra anterior que trae aparejado un pago sin justificación fáctica, se produjo en primera instancia por el cobro irregular e indebido por parte del contratista de obras que no fueron ejecutadas por él, presunta irregularidad que además fue coadyuvada por faltas en el ejercicio de la función de vigilancia y por deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control técnico de la supervisión del contrato, en tanto esa instancia impartió el aval para el reconocimiento y con ello autorizó el pago de obras que en la realidad no fueron ejecutadas.

Cuadro No. 11. Valores pagados por obra no ejecutada

No	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD			VR. UNIT.	VR. PARCIAL
			CON TR A TO	VERIF ICADA	DIFER ENCIA		
ODS00047	Instalación de rejilla en varilla de ½ cuadrada para portón del lote norte bodega 14	ml	28	6,90	21,10	\$ 100.000	\$ 2.110.000
	TOTAL (incluido IVA)						\$ 2.510.900
ODS00025	2,02. Sumidero en concreto MR-41 psi	m3	3	0,37	2,63	\$ 635.000	\$ 1.670.050
	TOTAL (incluido IVA)						\$ 1.852.920
ODS00029	Enchape piso	M2	26	18,2	7,8	\$ 81.420	\$ 635.076
	TOTAL (incluido IVA)						\$ 755.740
	TOTAL CONSOLIDADO (incluido IVA)						\$ 5.119.560

Fuente: informe técnico / Elaboró: Apoyo Técnico CGR

Comentario a la respuesta del auditado:

La Entidad manifiesta que no comparten la apreciación del equipo auditor cuando señala una indebida inversión de recursos, generando detrimento al patrimonio en cuantía de \$5.119.560; no obstante, también informan en la respuesta a las observaciones que, en aras de mantener las buenas relaciones comerciales con la entidad, y observando las particularidades del caso, los contratistas reintegran y pagan la suma de \$5.119.560, adjuntando los soportes pago realizado a Centroabastos S. A., los comprobante de ingreso, y certificación de Tesorería los cuales se allegan a la respuesta.

Por lo anterior, las observaciones fueron desvirtuadas tanto por el pago realizado a título de resarcimiento anticipado del daño, sino que para el caso de las tres observaciones, la entidad no pudo desvirtuarlas con sus argumentos de defensa en las cuales en parte las objetaba en su núcleo fáctico (ver anexo 2), por lo cual se establece un beneficio del proceso auditor consolidado por \$5.119.560, correspondiente a la devolución de recursos por parte de los contratistas a Centroabastos S. A., según consignaciones ingresadas mediante comprobantes de Ingreso Otras Consignaciones Nos. 22-00001 del 17 de mayo de 2022, 22-00002 y 22-00002 del 18 de mayo de 2022 y certificación de Tesorería de Centroabastos del 23 de mayo de 2022.

5. ANEXOS

Anexo No. 1

Cuadro No. 12 Matriz de Hallazgos

No.	DENOMINACION DEL HALLAZGO	INCIDENCIA									
		A	F	Cuantía Millones de \$	IP	D	P	OI	PAS	BA	BA \$
1	Hallazgo No. 1 RTQ 813	X				X					
2	Hallazgo No. 2 Celdas Fotovoltaicas	X				X					
3	Hallazgo No. 3 Estructuración Técnica	X				X					
4	Hallazgo No. 4 Supervisión Técnica	X				X					
5	Hallazgo No. 5 Principio Transparencia	X				X					
6	Hallazgo No. 6 Software Administrativo	X			X						
7	Hallazgo No. 7 SIRECI –Plan de Mejoramiento	X									
	Obras pagadas no ejecutadas *									X	\$5.119.560
	Totales	7			1	5				1	\$5.119.560

Fuente: informe de auditoría / Elaboró: Equipo Auditor

* En desarrollo del procedo auditor, se obtuvo un Beneficio producto de la recuperación de recursos para la Entidad por \$5.119.560

En cuanto a la incidencia se entiende así: A: administrativo; F: fiscal; IP: indagación preliminar; D: disciplinario; P: penal; OI: otras incidencias; PAS: proceso administrativo sancionatorio; BA: beneficio de auditoría.

Anexo No. 2

Cuadro No. 13 Análisis respuesta beneficio

Respuesta	Análisis
<u>Observación 3.- Obra pagada no ejecutada ODS ODS00047 (A-F-D)</u>	
<p>El pago de la totalidad del precio pactado queda en entredicho por obra pagada no ejecutada dada la verificación de las cantidades de obra que en terreno se evidenciaron por los funcionarios y que efectivamente fueron pagadas por Centroabastos, tal y como consta en el “ACTA DE CUMPLIMIENTO Y LIQUIDACION” en tanto que no puede ser la cotización presentada por el mismo contratista la que determine las condiciones bajo las cuales se ejecutará la labor, máxime tratándose de contratos de obra civil que requieren especificación técnica de cantidades y valores precisos que permitan determinar con certeza su cumplimiento al culminar la labor contratada.</p> <p>Se concluye que para el ítem referido en tabla adjunta, al contratista se le reconoció una cantidad y un valor de obra pagada no ejecutada, hecho que se verifico en el terreno, por una cuantía total consolidada de \$2.510.900, con el agravante que el faltante de obra fue cobrado por el contratista y cancelado por la entidad.</p>	
<p><i>Con respecto a la presunta obra no ejecutada, es decir, a 21,10 ml de rejilla en el portón del lote norte bodega 14, es pertinente aclarar que el lugar donde se instaló inicialmente el tramo de rejilla en varilla cuadrada y que va debajo de la malla de cerramiento, ha registrado varios traslados por modificaciones en el lindero o medianía con el lote contiguo que también es de Centroabastos S.A., lo cual generó que parte de esta rejilla al igual que de la malla antigua reutilizada, se deteriore y otra parte se guarde en el cuarto o depósito destinado para el almacenamiento de elementos reutilizables, el cual se encuentra ubicado en el sector de almacenamiento temporal de los residuos sólidos de Centroabastos S.A.</i></p> <p><i>El día de la visita del funcionario de la CGR, desafortunadamente el Ing. Alfonso Alférez Jaimes, supervisor del contrato se encontraba en goce de sus vacaciones, y por ende la visita fue atendida por otros funcionarios que no conocían la trazabilidad de las modificaciones realizadas recientemente en el sector y con la rejilla; en ese entendido, el funcionario de la CGR únicamente verificó que estaba instalada la rejilla soldada al portón en una longitud de 6,9 ml como lo señala el informe de la CGR, portón que hace parte hoy día de un tramo de cerramiento de 19.5 ml el cual había sido nuevamente trasladado o reubicado, razón por la cual no se le había instalado el tramo restante de rejilla, la cual se encontraba en el sitio señalado anteriormente.</i></p>	<p>Se logra confirmar el hecho que constituye la observación, toda vez que en la respuesta de manera indirecta la entidad reconoce que la cantidad de obra que este organismo de control pudo evidenciar que no se encontraba instalado en el sitio previsto contractualmente para la ejecución de la obra, en efecto para el momento de la visita que practicó este organismo de control esa cantidad no se encontraba allí. En ese sentido la entidad afirma que la cantidad de obra faltante que en la observación se establece como obra pagada y no ejecutada, por una circunstancia sobreviniente posterior a la entrega de la obra, debió ser retirada del sitio previsto para la ejecución del contrato y se dispuso su almacenamiento en el depósito con los que para esos fines cuenta la entidad.</p> <p>Precisa que una vez las circunstancias lo permitieron, cosa que ocurrió posterior a la visita de este organismo de control, esa cantidad de material se pudo nuevamente trasladar y reinstalar en un portón localizado en el mismo sitio donde originalmente se tenía previsto la ejecución del contrato, y que de esta manera se garantiza el cumplimiento del contrato en lo que hace con ese ítem. Adicionalmente informan, que sin embargo quedó una parte de esa cantidad de obra por instalar, y que dicha parte ha sido trasladada al depósito en espera de poder ser aprovechado mas adelante. Remata la entidad pidiendo que a fin de que se haga una verificación y comprobación de sus explicaciones y que consecuentemente se pueda analizar y determinar el eventual desvirtuado de la</p>

Respuesta	Análisis
	observación, se disponga una nueva visita por parte de este organismo de control.
<u>Observación 4.- Obra pagada no ejecutada ODS ODS00025 (A-F-D)</u>	
<p>El pago de la totalidad del precio pactado queda en entredicho por obra pagada no ejecutada dada la verificación de las cantidades de obra que en terreno se evidenciaron por los funcionarios y que efectivamente fueron pagadas por Centroabastos, tal y como consta en el “ACTA DE CUMPLIMIENTO Y LIQUIDACION” en tanto que no puede ser la cotización presentada por el mismo contratista la que determine las condiciones bajo las cuales se ejecutará la labor, máxime tratándose de contratos de obra civil que requieren especificación técnica de cantidades y valores precisos que permitan determinar con certeza su cumplimiento al culminar la labor contratada.</p>	
<p>Se concluye que, para el ítem referido en tabla adjunta, al contratista se le reconoció una cantidad y un valor de obra pagada no ejecutada, hecho que se verifico en el terreno, por una cuantía total consolidada de \$1.852.920, con el agravante que el faltante de obra fue cobrado por el contratista y cancelado por la entidad.</p>	
<p><i>Por otra parte para el caso concreto se acepta la situación de “no haber dejado constancia de manera detallada acerca de las cantidades de obra efectivamente recibidas” y de las mayores y menores cantidades de obra ejecutada así como de la ejecución de obras nuevas, de forma escrita o mediante informe anexo al acta de cumplimiento y liquidación, pero con respecto al patrimonio de la entidad, y al presunto daño fiscal, debo mencionar que las evidencias fotográficas demuestran cómo se ejecutó el ítem 2.02 y las consideraciones que se tuvieron para reconocer la totalidad de los 3 m3 estimados para la ejecución del ítem indicado.</i></p> <p><i>Posteriormente, durante la ejecución de la obra se realizó un seguimiento, toma de medidas y de registro fotográfico de las actividades ejecutadas, acción última que se ha adoptado por voluntad propia de Centroabastos S.A., para todos los trabajos de la Subgerencia Comercial, Proyectos y Estrategia, y de otras, que nos sirve como evidencia de que se ha realizado la actividad y que es requisito para el pago de cuentas y actas de cumplimiento y liquidación de las actividades contratadas por parte de Centroabastos S.A</i></p>	<p>Las obras a las que se alude en la respuesta de la entidad y con base en las cuales se hacen las explicaciones y se realizan los cálculos corresponden a aquellas que presuntamente fueron ejecutadas para el sumidero transversal de aguas lluvias ubicada a todo lo ancho de la calzada en la zona de salida de la báscula de la central de abastos.</p> <p>Sin embargo según se indicó y así se informó por parte del grupo de funcionarios de CENTROABASTOS, que acompañaron la visita practicada por este organismo de control a las obras ejecutadas con el contrato 2021-ODS00025, el sumidero de aguas lluvias transversal que se intervino con parte de las obras del contrato en mención corresponde al que se encuentra localizado en la zona intermedia del sector de la báscula justo frente a la caseta del operario de esa instalación, y no al de la salida, este último obviamente con unas dimensiones diferentes y mayores al que según se confirmó por los funcionarios de la entidad.</p> <p>Así las cosas, y pese a que los cálculos presentados por la entidad de conformidad con los planos esquemáticos elaborados pueden resultar en gran medida correctos en sus resultados, es claro que estos refieren un contrato y una obra distinta a la de la observación que fue comunicada y que se pretende contestar con esta respuesta, que para esos efectos eran las del contrato 2021-ODS00025.</p>
<p><i>Realizada la medida de los m3 de concreto, ref MR-41, utilizado en la construcción del ítem 2.02, se establece una medida de 2,5889 m3, según dibujo</i></p>	<p>Finalmente, de nuevo se pone de manifiesto las falencias que exhibe la entidad en cuanto hace con el proceso de supervisión contractual, ya que en este caso su respuesta en donde se confunde</p>

Respuesta	Análisis
<p><i>anexo el cual se valida con el registro fotográfico y las medidas de campo.</i></p> <p><i>Vista en planta de la demolición de las paredes del sumidero, ítem 1.04. Obsérvese una excavación lateral de ancho mayor junto a la losa de concreto demolida y en donde se fundió el muro con un mayor grosor. La foto derecha muestra el concreto utilizado de más como “dentellón” y que engrosó la pared del sumidero a 0.3 ml y que fue incluido en la medida estimada de los 3 m3 utilizados para la construcción del ítem 2.02. Esa cantidad no se incluye en la medida de m2 de las losas de concreto.</i></p>	<p>abiertamente las obras fruto de la ejecución de un contrato con las de otro, confirman dichas deficiencias, en tanto con ella deja entrever que no existe claridad al interior de la entidad sobre los bienes y servicios que se están recibiendo producto de su gestión contractual, lo que a posteriori pone en riesgo la exigencia a la que eventualmente se tendría que acudir por efecto de daños en las obras ejecutadas por cuenta de deficiencias en la calidad y estabilidad de las mismas, y por demás plantea dificultades venideras para el seguimiento y monitoreo necesario para la implementación de mantenimientos preventivos y correctivos sobre su infraestructura física,</p>
<p><i>El sobrante de m3 en valor, no utilizados en cumplimiento del ítem 2.02 se optó en utilizarlo para reconocer por parte de Centroabastos S.A., obras no previstas como fue una mayor cantidad de obra ejecutada en el ítem 2.03 Losas en concreto MR-41, correspondiente 2 m2 ejecutados de más y para el pago de obra nueva en lo referente a la reparación del andén y sardinel, como fue la reconstrucción con demolición y fundida de anden y sardinel en la esquina izquierda al ingreso de la báscula y de 3,5 m2 de anden en la acera o esquina derecha y de la cual no quedó evidencia escrita, pero si la evidencia fotográfica de la actividad.</i></p> <p><i>Es de anotar que el costo de suministrar e instalar una nueva rejilla del sumidero en cuestión (sumidero grande), se pagó a través de la orden de servicio 2021-ODS00043, y que el marco para rejilla de sumidero (grande) y el ajuste y arreglo de rejilla con varilla de 1” (sumidero pequeño) se pagó en la orden de servicio 2021-ODS00025.</i></p> <p><i>Con lo anterior demostramos que los recursos contratados si se ejecutaron en su totalidad de acuerdo a lo señalado en el acta de cumplimiento y liquidación, sin embargo, se reconoce la carencia de un anexo donde se establecieran las modificaciones realizadas con mayores y menores cantidades de obra ejecutada y el acta de recibo final de la obra, contándose de igual forma con fotografías que evidencian materialmente lo ejecutado;</i></p>	
<p><i>Con base en la información suministrada y la evidencia fotográfica, se muestra que se ejecutaron en el ítem 2.02 la cantidad de 2,5889 m3 de los 3 m3, (número redondo), estimados para su construcción y</i></p>	

Respuesta	Análisis
<p>no 0,37 m3 según lo formulado en la observación de la CGR, (muy poca cantidad medida de m3 para una canaleta que tiene de largo promedio 7.95 ml, con una altura promedio desde la superficie del fondo de la canaleta de 0.495 ml y un espesor al menos de 0.16 ml en la pared más delgada porque la otra tiene un espesor promedio de 0.3 ml), y que el valor de la cantidad de m3 estimados no ejecutada con base en nuestras medidas, se utilizó para reconocer al contratista una mayor cantidad de m2 de losas en concreto MR-41 y la realización de una actividad nueva como fue la demolición y reconstrucción de dos tramos pequeños de andén en un sector al ingreso de la báscula.</p>	
<p align="center"><u>Observación 5.- Obra pagada no ejecutada ODS ODS00029 (A-F-D)</u></p> <p>El pago de la totalidad del precio pactado queda en entredicho por obra pagada no ejecutada dada la verificación de las cantidades de obra que en terreno se evidenciaron por los funcionarios y que efectivamente fueron pagadas por Centroabastos, tal y como consta en el "ACTA DE CUMPLIMIENTO Y LIQUIDACION" en tanto que no puede ser la cotización presentada por el mismo contratista la que determine las condiciones bajo las cuales se ejecutará la labor, máxime tratándose de contratos de obra civil que requieren especificación técnica de cantidades y valores precisos que permitan determinar con certeza su cumplimiento al culminar la labor contratada.</p> <p>Se concluye que para el ítem referido en tabla adjunta, al contratista se le reconoció una cantidad y un valor de obra pagada no ejecutada, hecho que se verificó en el terreno, por una cuantía total consolidada de \$ 755.740, con el agravante que el faltante de obra fue cobrado por el contratista y cancelado por la entidad.</p>	
<p><i>Por otra parte, se reconoce la observación en cuanto a "no haber dejado constancia de manera detallada acerca de las cantidades de obra efectivamente recibidas" y de las mayores y menores cantidades de obra ejecutada, así como de la ejecución de obras nuevas, de forma escrita o mediante informe anexo al acta de cumplimiento y liquidación, pero las evidencias fotográficas demuestran cómo se ejecutó el ítem 5 y las consideraciones que se tuvieron para reconocer la totalidad de los m2 contratados.</i></p> <p><i>Sobre este punto, queremos indicar que en el desarrollo de este contrato se presentó la necesidad de demoler adicionalmente, el enchape antiguo que a simple vista se mantenía en buenas condiciones pero que al realizar su repique para re-enchapar sobre éste, algunas lozas del enchape se soltaron quedando "coco" o suelto lo cual implicaba que debía retirarse de la pared para luego hacer su friso y poder enchapar la pared. Esto implicaba un ítem nuevo, FRISO SOBRE MUROS, el cual representaba una cantidad de 22,6 m2 en el baño de mujeres y de 12,5</i></p>	<p>La entidad reconoce que si bien si se presentó una cantidad de obra no ejecutada como la que fue glosada en la observación, alega que el valor de estas se destinó para la ejecución de otras obras no previstas que fueron pactadas verbalmente en el curso de los trabajos y que resultaban necesarias para darle feliz término al contrato, y en ese sentido pasa a hacer un breve recuento técnico de las justificaciones que motivaron esos cambios. Que por lo tanto de tales modificaciones no se dejó registro documental alguno, de tal suerte que a partir de ello se permitiera conocer la justificación técnica o efectuar una trazabilidad de esos cambios. Adicionalmente es de resaltar que durante la visita técnica que practicó este organismo de control a las obras, en ningún momento se hizo mención por parte de los funcionarios de CENTROABASTOS que acompañaron la visita, sobre las incidencias anotadas por la entidad en su respuesta acerca de los supuestos cambios que sufrió el contrato, con lo cual tampoco hubo la oportunidad para cotejar sobre</p>

Respuesta	Análisis
<p><i>m2 en el baño de hombres con un precio unitario/m2 de la época de \$18.500 para un total de \$649.350,00 + IVA, según propuesta presentada por el contratista.</i></p>	<p>el terreno las circunstancias y los resultados que allí se plantearon.</p>
<p><i>Así mismo durante el desarrollo de la obra, se observó que era necesario instalar llaves de paso independientes para cada batería para arreglos o reparaciones a realizar por lo que se le solicitó al contratista hacer estas dos obras nuevas y su pago sería con el sobrante en dinero correspondiente al ítem 5. Enchape piso, situación y propuesta que fue aceptada por el contratista firmándose a la terminación y recibo de la obra, la respectiva Acta de cumplimiento y liquidación de la orden de servicio. Se anexa registro fotográfico de las actividades realizadas, no previstas, las cuales fueron pactadas durante el desarrollo del objeto contractual de manera verbal. Es de anotar que el costo de las obras nuevas, era mayor al valor no ejecutado y correspondiente al ítem 5.</i></p>	<p>Finalmente, de nuevo se pone de manifiesto las falencias que exhibe la entidad en cuanto hace con el proceso y la función de supervisión contractual, ya que en su respuesta la entidad reconoce la omisión en la que incurre a la hora de documentar y registrar en debida forma y de manera suficiente las incidencias acaecidas durante el desarrollo en el proceso de ejecución y recibo final de las obras, deficiencias que a la postre pueden conllevar riesgos y dificultades cuando la obra se encuentre en servicio, por efecto problemas con su calidad y estabilidad, y frente a los cuales la entidad debería apelar a exigir las garantías contractuales que amparan tales riesgos.</p> <p>De igual manera queda en evidencia que no existe claridad plena al interior de la entidad sobre los bienes y servicios que se están recibiendo producto de su gestión contractual, y por demás plantea dificultades venideras para el seguimiento y monitoreo necesario para la implementación de mantenimientos preventivos y correctivos sobre su infraestructura física existente, o peor aun, sobre aquella que representa construcciones nuevas como es el de este caso.</p>
<p><i>Las anteriores son situaciones no previstas que se presentan en obra, que hay que solucionarlas de manera inmediata buscando siempre calidad y beneficio para Centroabastos S.A.</i></p> <p><i>Con base en la información suministrada, y la evidencia fotográfica, que demuestra que las actividades contratadas y las nuevas fueron ejecutadas, y que la cantidad y valor no ejecutado del ítem 5., se utilizó para ejecutar obras nuevas no previstas en el desarrollo del mismo contrato por un valor que era mayor pero que finalmente gracias a la gestión realizada se convino por el mismo costo que se estaba dejando de ejecutar se desvirtúa la incidencia fiscal de la observación.</i></p>	

Fuente: informe técnico / Elaboró: Apoyo Técnico CGR