



AUDITORÍA ESPECIAL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO Y SERVICIOS ESPECIALES

VIGENCIA 2019

EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P

CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN

MEDELLÍN, NOVIEMBRE - 2020

Calle 53 N° 52 - 16 Edificio Miguel de Aguinaga, Medellín - Colombia
Conmutador: (57- 4) 403 31 60 - www.cgm.gov.co





DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA
Contralor

ALINA MARCELA RESTREPO RODRÍGUEZ
Subcontralora

BIBIANA JANETH ESTRADA CORREA
Contralor Auxiliar (E)

JOSÉ ANTONIO LÓPEZ MUÑOZ
Profesional Universitario 2

ANA LUCIA OSEJO CORAL
Profesional Universitario 1

JOSÉ FERNANDO SANTANDER ENRÍQUEZ
Profesional Universitario 1

CONTRALORÍA AUXILIAR DE AUDITORÍA FISCAL EPM 3
AGUAS Y SANEAMIENTO BÁSICO





TABLA DE CONTENIDO

	pág.
1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	5
2. RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	7
2.1 COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN.....	7
2.1.1 Gestión contractual	8
2.1.2 Revisión de la Cuenta.....	22
2.1.3 Legalidad.....	22
2.1.4 Control Fiscal Interno.....	25
2.2 CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....	31
Anexo A. Relación de contratos evaluados.....	32





LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Calificación componente Control de Gestión.....	8
Cuadro 2. Calificación factor gestión contractual	9
Cuadro 3. Calificación factor revisión de la cuenta.....	22
Cuadro 4. Calificación factor legalidad	23
Cuadro 5. Calificación Legalidad de gestión	23
Cuadro 6. Calificación factor control fiscal interno.....	26
Cuadro 7. Riesgos identificados en la prestación del servicio.....	29
Cuadro 8. Consolidado de Hallazgos Auditoría Especial Servicio Público de Aseo y Servicios Especiales.....	31



1. CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín,

Doctor
GUSTAVO ALEJANDRO GALLEGO HERNÁNDEZ
Gerente General
Empresas Varias de Medellín S.A. ESP

Asunto: Carta de Conclusiones Auditoría Especial Prestación Servicio Público de Aseo y Servicios Especiales.

La Contraloría General de Medellín, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011 y la Resolución 258 de 2012 por medio de la cual se adopta la Guía de Auditoría Territorial-GAT, practicó Auditoría Especial a Empresas Varias de Medellín, S.A E.S.P, vigencia 2019, a través de la evaluación de los principios de: Economía, Eficiencia y Eficacia, con el fin de conceptuar sobre la gestión fiscal de la actividad de la Prestación del Servicio Público de Aseo y Servicios Especiales.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de Medellín. La responsabilidad de la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Aguas y Saneamiento Básico, consiste en producir un Informe de Auditoría Especial que contenga el concepto Favorable o Desfavorable sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría General de Medellín, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro **concepto Favorable.**

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la auditoría realizada a la actividad de prestación del servicio público de aseo y servicios especiales y el cumplimiento de





las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Aguas y Saneamiento Básico.

La Contraloría General de Medellín como resultado de la evaluación, conceptúa que la gestión fiscal de la actividad de prestación del Servicio Público de Aseo y Servicios Especiales fue **Favorable** y cumple con los principios de Economía, Eficacia y Eficiencia, con hallazgos administrativos en el componente de Control de Gestión por algunas deficiencias evidenciadas en el factor de Gestión Contractual.

La Entidad debe elaborar el correspondiente plan de mejoramiento con las acciones correctivas o preventivas que adelantará, para subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos determinados en el informe de auditoría, producto de la aplicación de los diferentes sistemas de control.

Se entiende por plan de mejoramiento, el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un período determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de Medellín, como resultado del ejercicio del proceso auditor, con el fin de adecuar la gestión fiscal a las normas y principios que le son exigibles, o mitigar el impacto ambiental.

El Ente Auditado tendrá un plazo máximo de 10 días hábiles, para realizar un plan de mejoramiento único, que se **actualizará con ocasión de nuevos informes** de auditoría, contados a partir de la recepción del informe definitivo de auditoría. Éste plan **actualizado** debe ser subido al **Módulo Anexos Adicionales** del aplicativo **“Gestión Transparente”**.



2. RESULTADOS DE AUDITORÍA

En este capítulo se detallan los resultados de la auditoria para el componente y cada uno de los factores evaluados, registrando el análisis, conclusiones y hallazgos, que soportan la calificación, además se describe el resultado de la evaluación de los principios de la Gestión Fiscal.

Para tal efecto, el alcance de la auditoría comprende la evaluación del Componente de Control de Gestión con los factores: Gestión contractual, Revisión de cuenta, Legalidad y Control Fiscal Interno.

2.1 COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN

Empresas Varias de Medellín S.A.E.S.P, empresa de servicios públicos, bajo una sociedad por acciones de naturaleza anónima, tiene por objeto principal, la prestación del servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de los residuos sólidos, incluidos los servicios públicos ordinarios y especiales de aseo y las actividades conexas y complementarias previstas en la Ley 142 de 1994 y aquellas que la modifiquen o sustituyan, servicios que se materializan a través de contratos, de los cuales se seleccionó una muestra para la evaluación de la prestación del servicio en la vigencia 2019.

Como resultado de la auditoria adelantada, la Contraloría General de Medellín, conceptúa que el Control de Gestión en el manejo de los recursos públicos, en la prestación del servicio público de aseo y servicios especiales es **Favorable** de acuerdo a la calificación obtenida de **97,7** puntos, resultado de ponderar los factores que se relacionan a continuación:



Cuadro 1. Calificación componente Control de Gestión.

Factores	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Gestión Contractual	98,3	0,80	78,6
2. Revisión de la Cuenta	100,0	0,05	5,0
3. Legalidad	93,7	0,10	9,4
4. Control Fiscal Interno	93,0	0,05	4,7
Calificación total		1,00	97,7
Concepto de Gestión	Favorable		
RANGOS DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE GESTIÓN			
Rango	Concepto		
80 o más puntos	Favorable		
Menos de 80 puntos	Desfavorable		

Fuente. Matriz de calificación. Elaboró Equipo Auditor

2.1.1 Gestión contractual: de acuerdo con lo reportado en el aplicativo de Gestión Transparente de la Contraloría General de Medellín, Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P, rindió para la vigencia 2019 un total de 69 contratos asociados a comercialización y producción del servicio de Aseo y Servicios Especiales equivalentes a \$124.571 millones, incluido el valor de las adiciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, con el fin de conceptuar sobre la gestión contractual y evaluar el cumplimiento de los principios del control fiscal: economía, eficiencia y eficacia; el equipo auditor seleccionó una muestra discrecional de 20 contratos valorados en \$47.268 millones, cuya ejecución de recursos financieros a diciembre de 2019 fue de \$27.677 millones equivalente al 35,16% de los recursos ejecutados por valor de \$78.720 millones.

En el Anexo A se relacionan los contratos que fueron evaluados.

De acuerdo a los criterios y procedimientos aplicados en el factor de “Gestión Contractual”, se obtuvo un puntaje de **98,3** para una calificación **Eficiente**, resultante de ponderar las siguientes variables:





Cuadro 2. Calificación factor gestión contractual

GESTIÓN CONTRACTUAL				
Variables a Evaluar	Calificación Parcial		Ponderación	Puntaje Atribuido
	Puntaje	Q		
Cumplimiento de las especificaciones técnicas	98,4	20	0,20	19,7
Cumplimiento deducciones de ley	100,0	20	0,05	5,0
Costo y calidad de bienes y/o servicios	99,0	20	0,20	19,8
Cumplimiento del objeto contractual	96,8	20	0,30	29,1
Labores de Interventoría y seguimiento	98,9	20	0,20	19,8
Liquidación de los contratos	100,0	4	0,05	5,0
CUMPLIMIENTO EN GESTIÓN CONTRACTUAL			1,00	98,3
Calificación				
Eficiente	< 100 y >= 80		Eficiente	
Con deficiencias	< 80 y >= 50			
Ineficiente	< 50			

Fuente. Matriz de calificación. Elaboró Equipo Auditor

A continuación, se describen los hallazgos encontrados en este factor, los cuales soportan la calificación de las variables detalladas en el cuadro anterior:

HALLAZO N° 1: corresponde a la observación número 1 del informe preliminar

En la evaluación del contrato suscrito entre Fundación de trabajadores de empresas varias de Medellín - FUNTRAEV – y Emvarias S.A. E.S.P, para fortalecer el modelo de gestión del servicio público de recolección de basuras, para desarrollar las actividades de barrido y limpieza de vías, en donde requiera el servicio, por valor de \$8.524.625.684,00, más IVA, y con fecha de terminación hasta el 30 de noviembre de 2020, el equipo auditor evidencia que la empresa de manera posterior a la fecha de aceptación de la oferta, a través del acta de interventoría modifica el número de supervisores requeridos para la ejecución del contrato, argumentando que por error de digitación, el numeral 4 de las condiciones particulares del proceso, estableció ocho (8) supervisores en vez de tres (3), dicha corrección se hace iniciada la ejecución del contrato y es suscrita entre el contratista, la interventoría y el jefe de área de servicio de aseo de Emvarias, sin tener en cuenta que tal modificación debió realizarse a través de un Otrosí, firmada por el contratante, quien tiene la



competencia legal para modificar el contrato, dicha situación vulnera lo dispuesto en el numeral 10 del título I, de la Resolución 048 de 2017, el cual establece que la competencia para ordenar, dirigir, controlar y vigilar la contratación de Emvarias, es del Gerente General, el inciso 1° del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el manual para la gestión administrativa y técnica de los contratos de Emvarias, en lo que corresponde a las funciones de la administración de los contratos y de la interventoría, además del artículo primero de la Resolución 041 de 2017, por medio de la cual se delegan funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios, hasta 100 SMLMV.

El numeral 4 del ítem 6.4 de las condiciones particulares del proceso, relacionado con “Obligaciones de la Fundación”, dispuso que la Fundación debe nombrar como mínimo 8 supervisores para el desarrollo del convenio; requisito frente al cual el contratista no presentó consulta o solicitud de aclaración, lo cual acorde con lo indicado en las Condiciones Generales del proceso, lo podía hacer hasta un (1) día hábil antes de la fecha de cierre para la recepción de la oferta; sin embargo después de diez (10) días de iniciada la ejecución del contrato, mediante un acta de interventoría, se decide modificar dicho requisito, sin tener en cuenta que se debía hacer una modificación al contrato, a través de un Otrosí, firmado por las partes contratista y contratante, previa justificación y concepto técnico de la interventoría y el jefe área de servicio de aseo, pues no se debe olvidar que la interventoría no es ordenador del gasto, por lo tanto no puede modificar obligaciones que quedaron pactadas con la presentación y aceptación de la oferta.

Lo anterior, se debió a deficiencias en el control ejercido en la elaboración de los documentos previos del proceso contractual y en la elaboración de los actos administrativos de la modificación del contrato, al realizar la corrección o ajuste de un requerimiento precontractual a través de un procedimiento de interventoría que no cuenta con validez, por cuanto el jefe de área servicio de aseo de la empresa y el coordinador de la interventoría, no tienen la facultad de ordenadores de gasto para cambiar lo inicialmente pactado por las partes, además, en ningún documento del proceso contractual se establece que las modificaciones al contrato se harían a través de un acta de interventoría, el hecho vulnera el principio de legalidad, al realizar una acción que genera un desbordamiento de la función asignada, contraviniendo el inciso 1° del artículo 84 de la ley 1474 de 2011 que dispone “Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que



puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente” situación constitutiva de **hallazgo administrativo**.

Posición de la Contraloría General de Medellín

La empresa en su respuesta argumenta que la inconsistencia se debió a error de digitación del contrato CW-75774, el cual fue corregido mediante acta de interventoría, en la que se aclara que el número mínimo de supervisores requeridos para la ejecución del contrato CW-75773 es de 3 y no de 8; sin embargo, Emvarias no ofrece justificación o argumento alguno frente a la falta de competencia del jefe de área de servicios de aseo y el coordinador de la interventoría para la firma del acto administrativo, tampoco se explica porque la corrección se realizó mediante acta de interventoría, cuando se debió realizar a través de un Otrosí, suscrito o autorizado por el ordenador del gasto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del título I, de la Resolución 048 de 2017, el cual establece que la competencia para ordenar, dirigir, controlar y vigilar la contratación de Emvarias, es del Gerente General, por lo que la observación se mantiene; pero, teniendo en cuenta que la actuación no afectó la ejecución y cumplimiento del contrato, se desestima la incidencia disciplinaria y constituye en **hallazgo administrativo**.

HALLAZO N° 2: corresponde a la observación número 2 del informe preliminar

En la evaluación del contrato CW – 2019-75773, suscrito entre Fundación de trabajadores de empresas varias de Medellín - FUNTRAEV – y Emvarias S.A. E.S.P, para fortalecer el modelo de gestión del servicio público de recolección de basuras, para desarrollar las actividades de barrido y limpieza de vías, en donde requiera el servicio, por valor de \$8.524.625.684,00, más IVA, y con fecha de terminación hasta el 30 de noviembre de 2020, el equipo auditor observa que en la liquidación del servicio correspondiente al periodo del 1 al 15 y del 16 al 31 de diciembre de 2019 la empresa reconoció y pagó al contratista el servicio de barrido con motocarro por valor unitario de \$83.505,40, la cantidad de 24 y 26 km, respectivamente, sin tener en cuenta que dicho servicio no se encuentra incluido en el contrato y que su inclusión fue aprobada el 20 de enero de 2020 mediante acta de interventoría, de forma posterior al recibo y pago del servicio mediante las facturas números 675 y 677, hecho que contraviene el alcance del contrato contenido en los ítems, cantidades y precios ofertados por el contratista y aceptado por la empresa.



Por otra parte, la aprobación de dicho ítem, con una ruta ordinaria diurna por valor unitario de \$87.855,44 y una ruta festiva diurna por \$110.141,82 , valores a los cuales se aplicó el incremento de la vigencia fiscal de 2020, se realizó a través de un acta de interventoría, suscrita por el jefe área servicio de aseo, el contratista y el coordinador de la interventoría, sin tener en cuenta que se está modificando el alcance del contrato con nuevos servicios y costos que no estaban inicialmente contemplados, modificación que se debió hacer a través de un Otrosí al contrato, autorizado y firmado por el ordenador del gasto o contratante, previo concepto técnico de la necesidad y análisis de costo, realizado por la interventoría y jefe de área de aseo, y no mediante un acta de interventoría expedida por quienes no tienen la facultad o competencia de realizar modificaciones contractuales.

Además, en la liquidación del servicio correspondiente al periodo del 1 al 15 de diciembre de 2019 y del 16 al 31 de enero de 2020, se relaciona el ítem “Operarios de barrido- ordinarias zona centro tarde y noche”, ruta ordinaria por valor unitario de \$80.739,51 y ruta festiva por valor \$126.847,29 conceptos y valores que no se encuentran incluidos en el formato de ítems y cantidades que hacen parte de la propuesta y del contrato, pero que igualmente mediante acta de interventoría del 1° de diciembre de 2019 el jefe de área servicio de aseo de Emvarias, el coordinador de interventoría y el contratista acuerdan incluirlos en la prestación del servicio; sin tener en cuenta que es una modificación al alcance del contrato por nuevos ítems y valores que debieron ser aprobados por el ordenador del gasto con un Otrosí al contrato.

Esta situación se debe a la falta de control en la planeación del proceso contractual, al no contemplar todos los servicios requeridos y a la falta de control en la ejecución del contrato, al permitir realizar actividades que no están pactadas, para posteriormente aprobarlas a través de un acta de interventoría expedida por funcionarios que no tienen la facultad para modificar el alcance del contrato, además que en ningún documento del proceso contractual se estableció que las modificaciones al contrato se harían a través de dicho acto administrativo, situación que vulnera lo dispuesto en el numeral 10 del título I, de la Resolución 048 de 2017, el cual establece que la competencia para ordenar, dirigir, controlar y vigilar la contratación de Emvarias, es del Gerente General, contraviniendo además, el principio de legalidad, al realizar una acción que genera un desbordamiento de la función asignada, contraviniendo el inciso 1° del artículo 84 de la ley 1474 de 2011 que dispone “Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados



como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”, situación que configura **hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria**.

Posición de la Contraloría General de Medellín

La empresa en su respuesta, informa que la ejecución del contrato CW 75773 contempla dos servicios con motocarro, el requerido para la instalación y limpieza de cestas públicas contemplado desde el inicio del contrato, por lo que se encuentra incluido en la lista de ítems y cantidades “Ruta de cestas públicas”, y el motocarro para la recolección de bolsas de barrido.

Emvarias afirma, que, en el mes de diciembre del 2019, fue reconocido y pagado el servicio de motocarro “ruta de cestas públicas” destinado para la instalación y limpieza de cestas públicas y no servicio de motocarro para la recolección de bolsas de barrido; sin embargo el valor de \$102.262 contenido en la lista de ítems y cantidades del contrato, relacionado con el servicio de Ruta cestas públicas, no corresponde al valor de \$ 83.505, 40 pagado por este concepto durante el mes de diciembre de 2019, además, de acuerdo con la liquidación del periodo del mes de diciembre de 2019 y del 1° al 15 de enero de 2020, allegadas por la interventoría al equipo auditor, el ítem por valor de \$83.505,40 se identifica como “MOTO CARRO” y solo a partir de la liquidación del 16 al 31 de enero de 2020, se relaciona el ítem “MOTO CARRO CESTAS PUBLICAS”, razón por la cual, se considera que dicha actividad no estaba inicialmente contemplada en el contrato.

En todo caso, el servicio de motocarro para la recolección de bolsas de barrido, es una actividad, que inicialmente no estaba contemplada en el contrato, por lo tanto, su inclusión y su costo, debieron ser aprobadas por el ordenador del gasto mediante un Otrosí, al contrato y no por acta de interventoría suscrita por quienes no tienen la competencia legal, frente a lo cual, la empresa no presenta justificación alguna, como tampoco lo hace frente a la aprobación mediante acta del 1° de diciembre de 2019 del servicio de atención de Alumbrado Navideño, ruta ordinaria por valor unitario de \$80.739,51 y ruta festiva por valor \$126.847,29, conceptos y valores que no se encuentran incluidos en el formato de ítems y cantidades, hechos que evidencian la falta de control en la planeación del proceso contractual, además de vulnerar el principio de legalidad, al realizar una acción que genera un desbordamiento de la función asignada, razón por la cual no son de recibo los argumentos de la empresa, y por lo tanto, se mantiene lo observado, configurando **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.



HALLAZO N° 3: corresponde a la observación número 3 del informe preliminar

En la evaluación del contrato CW – 2019-75773, suscrito entre Fundación de trabajadores de empresas varias de Medellín - FUNTRAEV – y Emvarias S.A. E.S.P, para fortalecer el modelo de gestión del servicio público de recolección de basuras, para desarrollar las actividades de barrido y limpieza de vías, en donde requiera el servicio, por valor de \$8.524.625.684,00, más IVA, y con fecha de terminación hasta el 30 de noviembre de 2020, el equipo auditor evidencia que la empresa no hizo efectivo el descuento por Acuerdos de Nivel de Servicios ANS, por valor de \$191.706.82, aplicado por la interventoría del contrato como producto del hallazgo correspondiente a novedades reiterativas de la ruta Z4ROA4MV, por incumplimiento en la continuidad del servicio en los días 23 de enero y 3 de febrero de 2020, incumpliendo el procedimiento establecido en el numeral 4 de la Adenda número 1 del proceso contractual.

La interventoría a través del informe del 20 de marzo de 2020 entregado bajo el radicado EMV 4217 de la misma fecha al representante legal de la firma contratista FUNTRAEV, informa que mediante verificación de campo se identificó que la ruta no se está ejecutando de manera completa, ni con las especificaciones técnicas acordadas, que los días 28 de enero, 11 y 18 de febrero de 2020 se encontraron novedades reiterativas en la ruta, una de ellas reportada por queja interpuesta por la línea amiga, relaciona como evidencia registro fotográfico, queja y reporte de novedades, e informa la aplicación del descuento por ANS, correspondiente a las observaciones de la ruta, realizadas el 23 de enero y 3 de febrero de 2020.

Como respuesta a dicho requerimiento el contratista informa que se ha realizado capacitación con todos los operarios, que se ha iniciado procesos disciplinarios para los trabajadores correspondientes y que se tomarán las medidas pertinentes para evitar que la situación se vuelva a presentar, reconociendo con lo anterior las novedades reportadas por la interventoría; sin embargo el descuento no fue realizado por la empresa, pues al solicitar el documento de cobro y el documento soporte del descuento, la interventoría manifiesta al equipo auditor que: “se encuentra a la espera de los resultados de los procesos disciplinarios, para dejar en firme las acciones correspondientes a las fallas o no en dichos servicios, y su posterior posible sanción económica”; tal situación, contraviene el procedimiento de aplicación de los descuentos por Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, establecido en el numeral 4° de la adenda número 1, mediante la cual se modifica el numeral 6.8 de las condiciones particulares del proceso contractual CRW73535, debido a que la aplicación de dichos descuentos no está condicionada a la terminación de





procesos disciplinarios adelantados por el contratista y en todo caso no es la interventoría quien decide tal situación, es la empresa a través del jefe de dependencia que tiene a su cargo la administración del contrato quien previa verificación de la causal de incumplimiento de los ANS, reportada por la interventoría debe aplicar el procedimiento dispuesto en el numeral 4 de la adenda número 1 que a continuación se transcribe.

4. Se modifica el numeral 6.8., el cual quedará así:

6.8 Descuentos por incumplimiento de acuerdos de nivel de servicio (ANS) y medidas de apremio provisionales

Procedimiento para la aplicación de los descuentos por incumplimiento de los ANS:

LAS PARTES acuerdan que, para aplicar los descuentos antes mencionados, se adelantará la siguiente actuación:

Si EL CONTRATISTA incurre en una de las causales de descuentos pactadas en el contrato, EL CONTRATANTE a través del jefe de la dependencia que tiene a su cargo la administración del contrato, adelantará el siguiente trámite, según la siguiente clasificación:

EL CONTRATANTE comunicará con el documento de cobro a EL CONTRATISTA la aplicación del descuento y ordenará la retención de todos los pagos pendientes en este contrato, hasta tanto, EL CONTRATISTA haga entrega de los documentos que soportan el descuento (tales como: la factura o una nota de abono o crédito o factura de rectificación) correspondiente a dicho descuento o se haga efectiva la garantía. Esta retención no genera intereses a favor del CONTRATISTA.

Por otra parte, se observa que la interventoría en el informe del reporte de hallazgo y aplicación al descuento por incumplimiento de los ANS, relaciona como causal de incumplimiento la contenida en el numeral 6.8.2, de las condiciones particulares del proceso, sin tener en cuenta que la empresa mediante Adenda número 1 modificó el numeral 6.8 de la solicitud de oferta; hecho que genera deficiencias en la aplicación de dichos descuentos, al tener como base causales que no están vigentes para el contrato.



La situación antes descrita, se debe a deficiencias en el control ejercido por parte de la administración del contrato y de la interventoría, en el cumplimiento de las estipulaciones contenidas en la adenda número 1, que hace parte de las condiciones particulares del proceso contractual, al no aplicar el procedimiento dispuesto en dicha adenda, relacionado con la aplicación de los descuentos por Acuerdos de Nivel de Servicios ANS, y al relacionar en el informe de interventoría estipulaciones de las condiciones particulares del proceso que fueron modificadas, lo que genera omisión en hacer efectivo el descuento aplicado por la interventoría, con base a evidencias de incumplimientos o novedades reiterativas en la ruta, los días 23 de enero y 3 de febrero de 2020, **situación constitutiva de hallazgo administrativo.**

Posición de la Contraloría General de Medellín

En respuesta a la observación, la Empresa, informa que de acuerdo al procedimiento establecido y dentro de la vigencia del contrato, se procedió a realizar el descuento al contratista por incumplimiento a los Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, adjunta la notificación de cobro y el comprobante de pago realizada por el contratista el día 17 de noviembre de 2020 por valor de \$191.707; sin embargo no presenta argumento alguno respecto, a las inconsistencias consignadas en la observación, relacionadas con la aplicación y cobro oportuno, por incumplimiento de ANS, por lo que la observación se mantiene, desestimando la presunta incidencia fiscal y disciplinaria, en razón de la recuperación del recurso público, **constituyendo hallazgo administrativo.**

HALLAZGO N° 4: corresponde a la observación número 4 del informe preliminar.

Revisado el contrato CW – 2019-65535, suscrito entre la Junta de Acción Comunal barrio Villa Turbay – y Emvarias S.A. E.S.P, para la prestación del servicio en las actividades de recolección y traslado de los residuos sólidos ordinarios, generados en el barrio, hasta el lugar de acopio definido por la empresa, por ser zona de difícil acceso, por valor de \$140.246.211 y con fecha de terminación hasta el 30 de noviembre de 2020, el equipo auditor evidencia que la empresa en la ejecución del contrato realizó a través de un acta de interventoría el incremento al valor del contrato correspondiente al aumento de la vigencia 2020, sin tener en cuenta que los términos de la solicitud de oferta no contemplaron dicho incremento o ajuste al valor del contrato por cambio de vigencia y que la aceptación de la oferta estableció que el valor del contrato es a precios fijos, además dicha acta es suscrita por el jefe de área servicio de aseo de Emvarias y el coordinador de la interventoría, quienes



no tienen la facultad para modificar el contrato, los hechos contravienen lo dispuesto en el contrato, en el manual para la gestión administrativa y técnica de los contratos de Emvarias, en lo que corresponde a las funciones del administrador y el interventor del contrato, e incumplen el inciso 1° del artículo 84 de la ley 1474 de 2011, además de vulnerar el numeral 10 del título I, de la Resolución 048 de 2017, el cual establece que la competencia para ordenar, dirigir, controlar y vigilar la contratación de Emvarias, es del Gerente General y el artículo primero de la Resolución 041 de 2017, por medio de la cual se delegan funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios, hasta 100 SMLMV.

El contrato suscrito por el gerente de la empresa, en el ítem “Valor el contrato” estableció: “El contrato tendrá un valor estimado de ciento cuarenta millones doscientos cuarenta y seis mil doscientos once pesos M.L (\$140.246.211), a precios fijos de acuerdo con lo estipulado en la solicitud de ofertas”; sin embargo mediante acta de interventoría del 15 de enero de 2020, el jefe de área servicio de aseo, el coordinador de interventoría y el contratista, considerando que el aumento de los valores de los servicios por cambio de vigencia no quedaron especificados en los términos del contrato, acuerdan aprobar para el año 2020 el valor del día ordinario del servicio de recolección en zona de difícil acceso, por la suma de \$104.001 y del día festivo en \$133.555, modificando las estipulaciones del contrato en lo que respecta a su valor, sin tener en cuenta que dicho cambio lo debió hacer el gerente de Emvarias, como ordenador del gasto a través de un Otrosí al contrato y no con un acta de interventoría, expedida por quienes no tienen la facultad de ordenador del gasto, además que, en ningún documento del proceso contractual se establece que las modificaciones al contrato se harían a través de un acta de interventoría.

La situación antes descrita, se debe a deficiencias en el control ejercido en la elaboración de los documentos previos del proceso contractual y en la elaboración de los actos administrativos de modificación del contrato, al realizar el cambio de las estipulaciones del valor del contrato a través de un procedimiento de interventoría que no cuenta con validez, por cuanto el jefe de área servicio de aseo de la empresa y el coordinador de la interventoría, no tienen la facultad de ordenador de gasto, para cambiar lo inicialmente pactado por las partes, el hecho vulnera el principio de legalidad, al realizar una acción que genera un desbordamiento de la función asignada, contraviniendo el inciso 1° del artículo 84 de la ley 1474 de 2011 que dispone “Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento





del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente” y el manual de gestión administrativa y técnica de los contratos de la Empresa, en lo que hace referencia a la facultad del gestor administrativo y técnico, situación constitutiva de **hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria**.

Posición de la Contraloría General de Medellín

Emvarias, en su respuesta, argumenta que el cambio de vigencia implica de forma automática una indexación del costo del servicio, teniendo en cuenta el porcentaje de incremento salarial y del IPC autorizado por el Gobierno Nacional, para la vigencia 2020, y que la no indexación del costo del servicio con el cambio de vigencia podría generar una descompensación en los contratos suscritos con las Juntas de Acción Comunal, argumento con el cual la Contraloría General de Medellín, está totalmente de acuerdo; sin embargo, fue la empresa precisamente la que no tuvo en cuenta tal condición, al no contemplar en los términos de la solicitud de oferta el incremento o ajuste al valor del contrato por cambio de vigencia, y contrario a ello, al establecer en la aceptación de la oferta, que el valor del contrato es a precios fijos.

Emvarias, con fundamento en el hecho de no contemplar el ajuste del valor del contrato por cambio de vigencia, aprueba el incremento del costo del servicio para el año 2020, mediante acta de interventoría del 15 de enero de 2020, suscrita por quienes no tienen la facultad legal para cambiar las condiciones inicialmente pactadas, inconsistencia frente a la cual no se presenta justificación alguna, pues en ningún momento, se cuestiona el ajuste aplicado al valor del contrato, sino el haberlo hecho sin tener en cuenta la competencia para la expedición del acto administrativo, desbordando la función asignada y a través de un procedimiento de interventoría, cuando se debió realizar un Otrosí al contrato, debidamente suscrito por el ordenador del gasto, por lo anterior, los argumentos presentados por el sujeto de control no son de recibo y por lo tanto, se mantiene la observado, **configurando hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

HALLAZGO N° 5: corresponde a la observación número 5 del informe preliminar.

Contrato CT- 2018-063 R1, suscrito entre Multiservicios S.A.S – y Emvarias S.A. E.S.P, prestación del servicio de lavado de puentes vehiculares, estructuras viales y otras infraestructuras de la ciudad de Medellín y sus 5 corregimientos, por valor de \$531.330.245 IVA incluido, y con fecha de terminación hasta el 31 de diciembre de 2019, el equipo auditor evidencia que la empresa en la ejecución del contrato mediante actas de interventoría, incluyó ítems de actividades específicas de lavado



por nuevos valores presentados por el contratista que no fueron contemplados en el estudio de mercado del proceso contractual, además, mediante acta de interventoría del 30 de septiembre de 2019, se acepta la suma de \$12.707, como precio de la unidad del servicio de limpieza de señales verticales de todo tipo con un tablero, en las que se incluyen las señales SP-46B y SP-47B y el servicio de limpieza de señales verticales dúplex, sin tener en cuenta que las modificaciones al contrato con la inclusión de nuevas actividades del servicio y aprobación del valor, se realizaron a través de actas de interventoría, suscritas por el jefe de área servicio de aseo de Emvarias y el coordinador de interventoría, cuando dichos cambios debían ser autorizados por el ordenador del gasto a través de un Otrosí al contrato, los hechos vulneran el manual para la gestión administrativa y técnica de los contratos de Emvarias, en lo que corresponde a las funciones del administrador e interventor del contrato, e incumplen el inciso 1º del artículo 84 de la ley 1474 de 2011, el numeral 10 del título I, de la Resolución 048 de 2017, el cual establece que la competencia para ordenar, dirigir, controlar y vigilar la contratación de Emvarias, es del Gerente General, y el artículo primero de la Resolución 041 de 2017, por medio de la cual se delegan funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios, hasta 100 SMLMV.

En las actas de pago del servicio de lavado números 1,3,4 5 y 6 de 2019, se encuentran actividades de servicio de lavado como el Lavado piso en el techo de tanque de millón, Lavado piso en el techo de tanque de miel, lavado estructura metálica metros lineales, tanques horizontales, tanques de millón, entre otras, cuyos costos no fueron contemplados en las actividades del proceso contractual, pero fueron aprobados mediante actas de interventoría correspondientes a los meses de abril, mayo, agosto, septiembre, y octubre de 2019, argumentando que el documento de justificación de la renovación del contrato establece, la inclusión de actividades de limpieza de fachadas y tanques e indica que las cantidades pueden variar, de acuerdo con las necesidades de solicitudes del servicio, contratos y/o convenios con los diferentes clientes; sin embargo la empresa no tiene en cuenta que dicho documento contractual hace referencia a la variación de cantidades de las actividades de servicio, pero nada dijo con relación al precio, ni en este documento, ni en ningún otro acto administrativo del contrato, como tampoco se encuentra establecido que la inclusión de nuevas actividades con los nuevos costos presentados por la contratista, debían ser aprobados mediante actas de interventoría expedidas por quienes no cuentan con la facultad para dichas decisiones, pues el único facultado para acordar nuevos precios y actividades del servicio relacionados con el objeto del contrato es el ordenador del gasto.



Por otra parte, en el acta de pago número 6 correspondiente al servicio ejecutado en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2019, la empresa mediante el acta de interventoría del 30 de septiembre de 2019, aprueba la suma de \$12.707, como valor por unidad del servicio de la limpieza de señales verticales de todo tipo con un tablero, en las que se incluyen las señales SP-46B y SP-47B y el servicio de limpieza de señales verticales dúplex, por fuera de los carriles preferenciales solo bus, actividad y costo, que no se encontraba inicialmente acordada en el contrato y que en el acta de interventoría, no se explica de manera clara que corresponde a la modificación realizada en el contrato entre la Empresa y la Secretaria de Movilidad.

La situación antes descrita, se debe a deficiencias de la administración en la elaboración de los documentos previos a la renovación del contrato, al no incluir de manera clara, no solo la variación de cantidades sino también de los nuevos precios del servicio y a la falta de control en la ejecución del contrato, al permitir aprobar los precios de actividades que no estaban inicialmente pactadas, a través de un acta de interventoría expedida por funcionarios que no tienen la facultad para negociar nuevos costos, además que en ningún documento del proceso contractual se estableció que las modificaciones al contrato se harían a través de dicho acto administrativo, situación que conllevó al pago de actividades con costos que no fueron contemplados en el análisis y estudio de mercado del proceso, estos hechos vulneran el principio de legalidad, al realizar una acción que genera un desbordamiento de la función asignada, contraviniendo el inciso 1° del artículo 84 de la ley 1474 de 2011 que dispone “Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”; situación constitutiva de **hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria**.

Posición de la Contraloría General de Medellín

En la respuesta ofrecida, la empresa argumenta que a través de la Modificación # 1 del contrato interadministrativo 4600081813 formalizada el 26 de septiembre del 2019, se cambian las cantidades y precios de las actividades a desarrollar, incluyendo una nueva actividad y definiendo un precio unitario para “limpieza de señales verticales de todo tipo con un tablero. Se incluyen las señales SP-46B y SP-47B” por fuera del carril preferencial “Solo Bus” con un valor de \$19.090,00.



Informa, que las actividades del contrato con MULTISERVICIOS, dependía de las actividades comprendidas en el contrato interadministrativo suscrito con la Secretaría de la Movilidad, por lo tanto, la modificación afectó los precios acordados en la suscripción del contrato, CT-2018-063-R1, por lo que el Jefe del Área del Servicio de Aseo actuando como supervisor del contrato, el representante legal de Multiservicios S.A.S y el Coordinador de la Interventoría, aceptaron incluir los precios de la actividad a realizar donde se acordó el precio de \$12.707.

Sin embargo, el hecho del Otrosí, suscrito con la Secretaria de Movilidad, no se incluye en ningún aparte del acta de interventoría que aprueba el costo de la nueva actividad, lo que evidencia, que el acto administrativo, no es lo suficientemente explicativo y no se encuentra debidamente justificado, además, de ser suscrito por quienes carecen de competencia, frente a lo cual la empresa no presenta argumento o justificación alguna, como tampoco se pronuncia con respecto a las nuevas actividades y costos relacionados en las actas de pago del servicio de lavado números 1,3,4 5 y 6 de 2019, que no fueron contemplados en las actividades del proceso contractual, pero igualmente, fueron aprobados mediante actas de interventoría correspondientes a los meses de abril, mayo, agosto, septiembre, y octubre de 2019; sin tener en cuenta, que la nuevas actividades relacionadas con el objeto contractual y los nuevos precios debieron ser incluidos y aprobados por el ordenador del gasto mediante un Otrosí al contrato; pues es el único facultado para suscribir todos aquellos actos bilaterales que fueran expedidos en el ámbito de la ejecución del contrato y que de una u otra manera, implicaran comprometer a la empresa, como parte contratante, toda vez que no consta en parte alguna que se hubiera producido una delegación de funciones en materia contractual.

Por lo anterior, teniendo en cuenta la nueva evidencia aportada del Otrosí suscrito entre Emvarias y la Secretaria de Movilidad y la ejecución de los nuevos servicios por parte de la firma contratista Multiservicios S.A.S, se desestima la presunta incidencia fiscal, pero se mantiene lo observado, con relación aprobación de actividades y costos de nuevos servicios mediante actas de interventoría, que no tienen fundamento legal, al ser suscritas por quienes no tienen la competencia ni delegación en materia contractual, desbordando la función de control y seguimiento de la interventoría y de administración del contrato del jefe de área de servicio de aseo, por lo que se configura en **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.



2.1.2 Revisión de la Cuenta: se evaluó la calidad de la información contractual rendida por Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., relacionada con la prestación del servicio público de aseo y servicios especiales en la vigencia 2019.

De acuerdo a los criterios y procedimientos aplicados, este factor, obtuvo un puntaje de **100** para una calificación **Eficiente**, resultante de ponderar las siguientes variables:

Cuadro 3. Calificación factor revisión de la cuenta

REVISIÓN DE LA CUENTA			
VARIABLES A EVALUAR	Calificación Parcial	Ponderación	Puntaje Atribuido
Calidad (veracidad)	100,0	1,00	100,0
CUMPLIMIENTO REVISIÓN DE LA CUENTA		1,00	100,0
Calificación		Eficiente	
Eficiente	< 100 y >= 80		
Con deficiencias	< 80 y >= 50		
Ineficiente	< 50		

Fuente. Matriz de calificación. Elaboró Equipo Auditor

Revisada y analizada la información reportada por Empresas Varias de Medellín en el aplicativo Gestión Transparente de la Contraloría General de Medellín, se verificó que la información de gestión contractual del servicio público de aseo de la vigencia fiscal 2019 en términos generales presenta consistencia y confiabilidad, además que se rindió dentro de la oportunidad establecida en la Resolución 079 de junio 12 de 2019.

2.1.3 Legalidad: la evaluación consistió en la verificación del cumplimiento del marco legal y normativo aplicable a Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P, que involucró entre otros, las operaciones financieras, administrativas y económicas, adelantadas por la Empresa en la prestación del servicio público de aseo y servicios especiales vigencia 2019. Este factor desarrolló la legalidad de gestión.

De acuerdo a los criterios y procedimientos aplicados, este factor obtuvo un puntaje de **93,7**, equivalente al **Cumplimiento de la Normatividad**, resultante de ponderar las siguientes variables:





Cuadro 4. Calificación factor legalidad

LEGALIDAD			
VARIABLES A EVALUAR	Calificación Parcial	Ponderación	Puntaje Atribuido
De Gestión	93,7	1,00	93,7
CUMPLIMIENTO LEGALIDAD		1,00	93,7

Calificación
Cumplimiento de la Normatividad

Cumplimiento de la Normatividad
--

Fuente. Matriz de calificación. Elaboró Equipo Auditor

Legalidad de Gestión: incluye la evaluación de la legalidad en la gestión contractual y administrativa.

Cuadro 5. Calificación Legalidad de gestión

LEGALIDAD DE GESTIÓN			
LEGALIDAD DE GESTIÓN		Ponderación	Puntaje Atribuido
Contractual	97,9	0,70	68,5
Administrativa	84,0	0,30	25,2
SUB TOTAL LEGALIDAD OTROS FACTORES		1,00	93,7

Fuente. Matriz de calificación.

Legalidad de la Gestión Contractual: en la evaluación de los contratos se verificó el cumplimiento del marco constitucional y legal, teniendo en cuenta la observancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dispuestos en la Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 142 de 1994 y demás normas, aplicables a la contratación de Emvarias, de igual manera se verificó las disposiciones internas, específicamente la Resolución 048 de 2017, por medio de la cual se modifica los lineamientos asociados a la contratación de la Empresa, Manual para la Gestión Administrativa y Técnica de los Contratos entre otros. La evaluación realizada obtuvo una calificación de **97,9** puntos; en razón de que se identificaron algunas inconsistencias en el cumplimiento de la labor de interventoría y supervisión en la modificación de los contratos, que generaron hallazgos que se encuentran contenidos en el presente informe y afectan la calificación de la legalidad.

Legalidad Administrativa: la evaluación realizada obtuvo una calificación de **84,0** puntos; en la evaluación de algunos contratos correspondientes a la prestación del servicio público de aseo y servicios especiales, el equipo auditor solicitó a la





Empresa el acto administrativo por medio del cual se delegan funciones relacionadas con el proceso de contratación, al identificar que en la ejecución de los contratos de barrido y limpieza de vías, recolección y traslado de los residuos sólidos ordinarios, en zona de difícil acceso y prestación del servicio de lavado de puentes vehiculares y estructuras viales, entre otros, se realizaron modificaciones consistentes en ajuste de precios, inclusión de nuevas actividades y valores y modificación de requisitos exigidos en los términos de la invitación, mediante actas de interventoría suscritas por el jefe de área servicio de aseo y el coordinador de la interventoría.

En respuesta a dicho requerimiento, la Empresa allega la resolución 041 de 2017, “Por medio de la cual se delegan funciones relacionadas con la contratación de bienes y servicios y disposición de bienes muebles e inmuebles de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., y se dictan otras disposiciones”, revisado dicho acto administrativo, se observa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero, la delegación de funciones relacionadas con el proceso de contratación, es para contrataciones hasta 100 SMMLV, equivalente a la suma de \$82.811.600 para la vigencia 2019.

Los contratos evaluados que fueron modificados a través de actas de interventoría, suscritas por el jefe de área de servicio de aseo y el coordinador de la interventoría, superan el valor de 100 SMMLV, lo que significa que el funcionario de Emvarias, no tenía la competencia legal para modificar los contratos y mucho menos el coordinador de la interventoría, cuya función es el seguimiento y control de la ejecución del contrato, en los términos establecido por las partes y no modificar condiciones inicialmente pactadas e incluir nuevas actividades y valores no previstos, pues no consta en parte alguna de los expedientes contractuales, que las modificaciones se podían hacer a través de actas de interventoría y que se hubiera producido una delegación de funciones en materia contractual específicamente en relación con los contratos CW- 75773 y CW -65535 de 2019, y CT- 2018-063 R1.

El hecho evidencia una vulneración a lo establecido en el numeral 10 del título I, de la Resolución 048 de 2017, el cual establece que la competencia para ordenar, dirigir, controlar y vigilar la contratación de Emvarias, es del Gerente General, además de la norma interna de la empresa en relación a la delegación de funciones en el proceso de contratación, toda vez que las modificaciones que se produjeron en la ejecución de los contratos antes relacionados, debieron ser suscritas por el ordenador del gasto, quien es competente, a través de un Otrosí al contrato y no mediante actas de interventoría, las inconsistencias generaron hallazgos, que se





encuentran contenidos en el presente informe y afectan la calificación de la legalidad.

Por su parte, en la evaluación de la compra menor CM-00115 de 2019, se observa que la empresa no tiene implementado un procedimiento de la contratación de compra menor y dicha modalidad no se encuentra incluida en los lineamientos de contratación, Resolución 048 de 2017, lo que la entidad aplica para esta contratación, es la “Guía del usuario compras de menor cuantía de bienes muebles y servicios una entrega-un pago, hasta 100 SMLMV”, expedido por Empresas Públicas de Medellín, el cual data del mes de octubre de 2015; situación que impide verificar el amparo legal del procedimiento aplicado por la empresa para las compras menores, pues si bien es cierto que Emvarias está sujeta a las directrices de la casa matriz de EPM, no se debe olvidar que la Empresa tiene autonomía presupuestal y administrativa, que le permite establecer y tener documentados sus procedimientos administrativos.

La empresa considera la compra menor u operativa, como un simple trámite, olvidando que independiente de la cuantía, sigue siendo un contrato, en el que se encuentran pactadas obligaciones de las partes, del contratista quien entrega el bien o servicio en un término definido y del contratante al pagar el objeto una vez se reciba a entera satisfacción, es por ello que es necesario que la empresa tenga incluida dicha modalidad de contratación en el manual correspondiente y actualice el procedimiento, lo anterior ajustado a las directrices de EPM, pero que sea aplicado directamente para la Empresa.

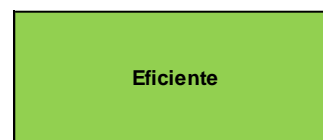
2.1.4 Control Fiscal Interno: de acuerdo a los criterios y procedimientos aplicados, este factor, obtuvo un puntaje de **93,0** para una calificación **Eficiente**, resultante de ponderar las siguientes variables:



Cuadro 6. Calificación factor control fiscal interno

CONTROL FISCAL INTERNO			
VARIABLES A EVALUAR	Calificación Parcial	Ponderación	Puntaje Atribuido
Evaluación de controles	93,0	0,30	27,9
Efectividad de los controles	93,0	0,70	65,1
TOTAL		1,00	93,0

Calificación	
Eficiente	< 100 y >= 80
Con deficiencias	< 80 y >= 50
Ineficiente	< 50



Fuente. Matriz de calificación. Elaboró Equipo Auditor

La evaluación del control fiscal interno, es el análisis de los controles de los procesos de las entidades objeto de vigilancia, con el fin de determinar su calidad y su eficiencia en el logro de los objetivos, para lo cual se valora la efectividad de los controles y el control de riesgos en el manejo de los recursos públicos.

La evaluación del control fiscal interno se fundamenta, en los riesgos definidos para los procesos seleccionados, verificando la existencia de controles para evitar la materialización del riesgo, la aplicabilidad de dichos controles por los responsables o dueños del proceso y la efectividad de los mismos en la ejecución de las actividades.

El alcance del factor corresponde al proceso de Gestión de Abastecimiento, donde se evaluó transversalmente con la evaluación de los contratos de la muestra seleccionada para la auditoría 2019 y el relacionado con la prestación del servicio público de aseo y servicios especiales, donde se revisaron los controles establecidos a los riesgos definidos.

Gestión de Abastecimiento: el proceso pertenece al macroproceso Suministro de Bienes y Servicios, cuyo objetivo es negociar la adquisición de bienes y servicios con el fin de atender las necesidades de la organización y velar por el cumplimiento del objeto contratado.

De acuerdo a la calificación del control fiscal interno, para los controles definidos en la matriz de riesgo, el proceso obtuvo una calificación eficiente, la cual se fundamenta en la verificación y evidencia de la existencia, aplicación y efectividad de los controles establecidos por los responsables en la etapa precontractual, contractual y post contractual de la contratación de la Empresa; sin embargo no se alcanzó la máxima calificación de 100 puntos, debido a que en la revisión de





los controles establecidos para los riesgos, se encontró en algunos contratos deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones pactadas por las partes, falta de verificación de los precios de los bienes y servicios contenidos en la propuesta y en el contrato, inconsistencias en la modificación de contratos, hallazgos que están contenidos en el factor de Gestión contractual del presente informe.

Prestación Servicio Público de Aseo y Servicios Especiales: hace parte del macroproceso misional de Gestión de residuos sólidos, a través de la ejecución de las actividades que involucran la prestación del servicio, la Empresa busca cumplir entre otros, los siguientes objetivos:

- Ampliar al 100% la cobertura de recolección de residuos sólidos no aprovechables en las zonas regularizadas por la administración municipal.
- Disponer mecanismos de recolección para las zonas de difícil acceso en los barrios regularizados por la administración municipal.
- Garantizar la implementación de frecuencias de recolección establecidas para el municipio de Medellín.
- Ampliar al 100% la cobertura del servicio de barrido y limpieza en las zonas regularizadas por la administración municipal.
- Garantizar la prestación del servicio de corte de césped toda el área urbana del municipio según lo determinado en el PGIRS.
- Garantizar el lavado de puentes peatonales y puntos críticos sanitarios de acuerdo con lo dispuesto en el PGIRS.

El servicio público de aseo, se presta en la ciudad de Medellín y sus cinco corregimientos, con frecuencia de dos veces por semana para el sector residencial y para el sector no residencial se presta en frecuencias que van desde dos a siete veces por semana, dependiendo de la cantidad de residuos sólidos generados por cada Suscriptor.

Para la operación del servicio la empresa, en cumplimiento de lo requerido por la Resolución 288 de 2015, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), adoptó el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo, el cual cumple con los lineamientos mínimos contenidos en dicha normatividad.

El programa que fue actualizado en el mes de abril de 2019 y debidamente cargado en el Sistema Único de Información SUI, contiene las siguientes actividades



ejecutadas por la empresa prestadora del servicio público alineadas con el PGIRS - de Medellín, reglamentado por el decreto 2059 de 2015:

Recolección y transporte de residuos ordinarios: esta actividad comprende la recolección domiciliaria de los residuos generados por los usuarios del sector residencial, pequeños productores, multiusuarios, grandes generadores y el producido de la recolección de las actividades de barrido y limpieza urbana, para el 2019 la empresa ejecutó 523 rutas, presentando un incremento de 12 rutas en relación a la vigencia 2018, con lo cual se logra mejorar la capacidad en la prestación del servicio.

Barrido y limpieza de vías y áreas públicas: la actividad comprende el barrido (manual y mecánico) y limpieza de vías y áreas públicas previstas por el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS). El barrido manual se ejecuta por operarios de barrido y el barrido mecánico mediante diferentes equipos de succión y tracción, para el 2019 el barrido manual se incrementó en 2,1% y el barrido mecánico, en el 11,1% en relación a kilómetros barridos en el año 2018.

Corte de césped en vías y áreas públicas: la empresa realiza la actividad de conformidad con el Programa de Servicio de Aseo (PPS), basado en las condiciones autorizadas del PGIRS, en el 2019 se presentó disminución en los metros cuadrados de corte de césped debido a la actualización del área de intervención de los lotes autorizados.

Poda de árboles en vías y áreas públicas: la actividad consiste en la intervención a los árboles inventariados y autorizados por el Municipio de Medellín según los lineamientos del PGIRS; sin embargo, mediante resolución del AMVA 00-000046 de enero de 2019, se aprobó el plan de manejo del componente arbóreo el cual permite a la empresa ejecutar la actividad de poda de árboles sin autorización previa del ente territorial.

Lavado de vías y áreas públicas: la empresa cuenta con seis carrotanques para el lavado de áreas públicas en la ciudad de Medellín. Para el año 2019, se lavaron un total de 10.315.388 metros cuadrados entre puntos críticos, puentes peatonales,



parques públicos y otros, además, fueron intervenidos un total de 195.204 metros cuadrados y 91.643 metros lineales con hidrolavadoras en los puentes vehiculares.

En la ejecución de las actividades del servicio, la Empresa definió los siguientes riesgos que presenta un alto nivel, para los cuales se tiene establecido los respectivos controles, que permiten mitigar la materialización de los mismos:

Cuadro 7. Riesgos identificados en la prestación del servicio

Código del riesgo	Nombre de riesgo	Escenario de riesgo
R5	Afectación de la salud y el bienestar de las personas por condiciones y situaciones laborales	Condiciones desfavorables presentes en una situación laboral, relacionadas con los procedimientos y métodos de trabajo, con las relaciones entre los trabajadores y directivos, con el contenido del trabajo y con la realización de las tareas, que pueden afectar tanto la salud y la integridad física y mental del trabajador como de los terceros durante la prestación del servicio.
R10	Entrega deficiente o inoportuna de proyectos a la operación	Problemas con la ejecución de los contratos.
R12	Reclamaciones de terceros	Daños a bienes públicos o privados durante la ejecución de actividades.
R13	Dificultad para realizar las actividades de operación comercial	No se realicen o no se calculen correctamente los descuentos y a quienes se les debe aplicar o que no se apliquen dentro del tiempo estipulado.

Fuente: mapa de riesgos de EMVARIAS 2019

Para verificar la existencia y efectividad de los controles aplicados por la empresa, a la prestación del servicio público de aseo y servicios especiales contenidos en el Programa de Prestación del Servicio de Aseo, se realizó de manera transversal a la gestión contractual, la evaluación de los contratos a través de los cuales se desarrollan las actividades asociadas a la prestación de dichos servicios, concluyendo que durante la vigencia 2019, se ejecutó adecuadamente y representó un logro para la Empresa, al cumplir con la cobertura y continuidad del servicio programada, a través del cumplimiento en la ejecución de las actividades de



recolección y transporte de basuras, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, barrido, cordoneo, papeleo, limpieza de sumideros y lavado de puentes vehiculares, estructuras viales entre otros; sin embargo la calificación del factor se vio afectada por las deficiencias identificadas en algunos contratos, en los que se evidencia que a pesar de los controles implementados a través de la interventoría y supervisión, los contratos presentan problemas en su ejecución, al no cumplir en su totalidad las estipulaciones contenidas en los pliegos o términos de invitación y aceptación de la oferta, modificando las condiciones pactadas a través de actas de interventoría y deficiencias al no hacer efectivo los descuentos por incumplimientos reiterativos, en la prestación del servicio de algunas rutas, inconsistencias que se encuentran consignadas en los hallazgos del presente informe.





2.2 CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Cuadro 8. Consolidado de Hallazgos Auditoría Especial Servicio Público de Aseo y Servicios Especiales.

Hallazgos	Número	Valor (en pesos)
Con Presunta Incidencia Fiscal		
Con Presunta Incidencia Disciplinaria	3	
Con Presunta Incidencia Penal		
Administrativo	2	
Con Más de una incidencia		
Con Presunta Incidencia Fiscal y Disciplinaria		
Con Presunta Incidencia Fiscal y Penal		
Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Penal		
Total	5	\$ -

Fuente. Equipo auditor.

Atentamente,

BIBIANA JANETH ESTRADA CORREA
Contralor Auxiliar Auditoria Fiscal EPM 3 (E).
Aguas y Saneamiento Básico.



Anexo A. Relación de contratos evaluados

CÓDIGO CONTRATO	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DEL CONTRATISTA	NOMBRE DEL PROYECTO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR CONTRATO	ADICIÓN	TOTAL EJECUTADO 2019
CM-2019-00115	MASTERCAJAS S.A.S	Comercialización y producción (Costo)	Suministro de cajas de carton Punto Naranja.	22.815.870,00	0	22.815.870,00
CW-67867	CONTENUR COLOMBIA SAS	Comercialización y producción (Costo)	Suministro de 1500 canastillas plásticas, de acuerdo a las siguientes especificaciones técnicas: Papeleta DIN 50: Las medidas de las canastillas son las siguientes: Altura mínima 740mm Ancho mínimo 430 mm Fondo mínimo 260 mm.	222.232.500,00	0	222.232.500,00
CT-2018-063-R1	MULTISERVICIOS Y CONSULTORIAS S.A.S.	Comercialización y producción (Costo)	Prestación del servicios de lavado de puentes vehiculares, estructuras viales y otras infraestructuras de la ciudad de Medellín y sus 5 corregimientos.	531.330.245,00	\$ 146.908.000	568.931.046,00
CT-2016-134-R1	SERVICIOS AMBIENTALES Y FORESTALES MONTEVERDE LTDA.	Comercialización y producción (Costo)	Mantenimiento de zonas verdes y poda y tala de árboles en vías y áreas públicas del Municipio de Medellín, el Área Metropolitana, incluidos sus corregimientos y su transporte y disposición final hasta el sitio indicado por Empresas Varias de Medellín E.S.P.	15.656.541.226,00	0	7.516.158.153,00
CW-73439	DVB INGENIERIA SAS	Comercialización y producción (Costo)	Ejecución de la actividad del servicio público de aseo de poda de árboles en vías y áreas públicas de acuerdo con los aspectos técnicos definidos por Emvarias S.A. E.S.P. para el servicio, y otras actividades que Emvarias S.A. E.S.P. solicite desarrollar durante la ejecución del contrato	672.816.500,00	\$ 336.383.922	490.572.534,00
CW-75773	FUNDACION DE TRABAJADORES DE EMPRESAS VARIAS DE MEDELLIN - FUNTRAEV	Comercialización y producción (Costo)	EMVARIAS Y FUNTRAEV, se asocian con el fin de fortalecer el modelo de gestión del servicio público de recolección de basuras, para desarrollar las actividades de barrido y limpieza de vías, en donde requiera el servicio.	8.524.625.684,00	\$ 1.122.892.258	5.219.589.635,00
CW-75769	FUNDACION DE TRABAJADORES DE EMPRESAS VARIAS DE MEDELLIN - FUNTRAEV	Comercialización y producción (Costo)	EMVARIAS Y FUNTRAEV, se asocian con el fin de fortalecer el modelo de gestión del servicio público de recolección de basuras, para desarrollar las actividades de barrido y limpieza de vías, en donde requiera el servicio.	6.527.395.945,00	0	4.121.111.249,00
CT-2016-048-R1	FUNDACION DE EMPRESAS VARIAS DE MEDELLIN - FUNTRAEV	Comercialización y producción (Costo)	Prestación del servicio público de aseo, en las actividades de limpieza de vías y áreas públicas: barrido, cordoneo, papeleo, limpieza de sumideros, recolección y transporte del producto generado hasta el sitio de disposición final que la empresa determine, en las zonas de operación de la ciudad de Medellín y sus cinco corregimientos	6.326.448.000,00	0	4.985.812.184,00
CT-2019-025	ASESORIA SERVICIOS ECOLOG E INDUST S.A.S	Comercialización y producción (Costo)	Recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final adecuada de residuos peligrosos, posconsumos y no peligrosos en clientes autorizados por empresas varias de Medellín S.A E.S.P., puntos y sedes de Emvarias y todas las demás actividades relacionadas con el manejo de residuos incluyendo actividades in situ.	314.050.770,00	-	122.001.927,00
CW-65580	JAC POPULAR NO. 1	Comercialización y producción (Costo)	prestación del servicio en las actividades de recolección y traslado de los residuos sólidos ordinarios, generados en el barrio (ver cuadro anexo), hasta el lugar de acopio definido por la empresa, por ser zona de difícil acceso vehicular	155.414.688,00	338.487.268	102.867.272,00
CW-65535	JUNTA DE ACCION COMUNAL VILLA TURBAY	Comercialización y producción (Costo)	Prestación del servicio en las actividades de recolección y traslado de los residuos sólidos ordinarios, generados en el barrio (ver cuadro anexo), hasta el lugar de acopio definido por la empresa, por ser zona de difícil acceso vehicular	140.246.211,00	-	92.925.497,00
CW-65744	JAC VILLATINA	Comercialización y producción (Costo)	Servicio público de recolección de basuras generadas hasta el lugar de acopio definido entre las partes, por ser zona de difícil acceso JAC VILLATINA	140.172.996,00	0,00	83.887.490,00
CW-65505	JUNTA DE ACCION COMUNAL BARRIO LAS GOLONDRINAS	Comercialización y producción (Costo)	Prestación del servicio en las actividades de recolección y traslado de los residuos sólidos ordinarios, generados en el barrio (ver cuadro anexo), hasta el lugar de acopio definido por la empresa, por ser zona de difícil acceso vehicular	126.155.696,00		83.540.227,00
CW-75486	CORPORACION VISION GENTE - CORPOVIGENTE	Comercialización y producción (Costo)	Servicio público de recolección de basuras generadas hasta el lugar de acopio definido entre las partes, por ser zona de difícil acceso	114.667.418,00		61.738.161,00
CW-65572	JAC LA AVANZADA	Comercialización y producción (Costo)	Prestación del servicio en las actividades de recolección y traslado de los residuos sólidos ordinarios, generados en el barrio (ver cuadro anexo), hasta el lugar de acopio definido por la empresa, por ser zona de difícil acceso vehicular	112.138.397,00		67.776.924,00
CW-65551	JAC BARRIO EL LIMONAR NO. 1	Comercialización y producción (Costo)	Prestación del servicio en las actividades de recolección y traslado de los residuos sólidos ordinarios, generados en el barrio (ver cuadro anexo), hasta el lugar de acopio definido por la empresa, por ser zona de difícil acceso vehicular	112.138.397,00		65.650.792,00





CÓDIGO CONTRATO	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DEL CONTRATISTA	NOMBRE DEL PROYECTO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR CONTRATO	ADICIÓN	TOTAL EJECUTADO 2019
CW-75369	JAC BARRIO 13 DE NOVIEMBRE	Comercialización y producción (Costo)	Servicio público de recolección de basuras generadas hasta el lugar de acopio definido entre las partes, por ser zona de difícil acceso.	110.644.996,00	-	61.544.561,00
CT-2016-049-R1	FUNDACION DE TRABAJADORES DE EMPRESAS VARIAS DE MEDELLIN - FUNTRAEV	Comercialización y producción (Costo)	Prestación del servicio público de aseo, en las actividades de recolección y transporte de residuos sólidos, hospitalarios y/o peligrosos en las diferentes zonas de operación de la ciudad de Medellín, sus cinco corregimientos y/o donde la empresa requiera la prestación del servicio y hasta el sitio de disposición final que la Empresa determine.	4.909.184.000,00	-	3.468.489.163,00
CT-2017-007-R2	ASESORIA SERVICIOS ECOLOG E INDUST S.A.S	Comercialización y producción (Costo)	Prestación del servicio de recolección, transporte, tratamiento (desactivación y/o incineración) y disposición final adecuada de residuos hospitalarios y similares, residuos peligrosos industriales, autorizados por empresas varias de Medellín S.A. E.S.P	430.096.125,00	-	314744114
CT-2018-041-R1	TSI- TECNOLOGIA Y SERVICIOS INDUSTRIALES S.A.S	Comercialización y producción (Costo)	Instalación de sistemas soterrados y el mantenimiento preventivo y correctivo de los mismos	23.956.000,00	150.000.000	5.095.000,00
			Total	\$45.173.071.664	2.094.671.448	\$27.677.484.299
				47.267.743.112,00	-	

