

PABLO ANDRES GARCES VASQUEZ
Contralor Distrital de Medellín

JORGE ALEJANDRO URIBE RODRIGUEZ
Subcontralor

JUAN SEBASTIAN GOMEZ PATIÑO
Contralor Auxiliar
Coordinador de la Auditoría

**INFORME DEFINITIVO ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION PQRS
356 DE 2024**

**DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA TECNOLOGIA E INNOVACION DE
MEDELLIN – SECRETARIA DE SUMINISTROS Y SERVICIOS**

VIGENCIA 2023

CONTRALORIA DISTRITAL DE MEDELLIN

MEDELLÍN, DICIEMBRE 2024

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
2.1 ASPECTOS GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACION	7
2.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
• 2.2.1 Objetivo específico 1	18
• 2.2.2 Objetivo específico 2	21
• 2.2.3 Objetivo específico 3	22
• 2.2.4 Objetivo específico 4	24
3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	27

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Convenios de Asociación para la Administración, Operación, Sostenibilidad y Manejo de las Plazas de Mercado Públicas propiedad del Distrito Especial de Medellín.	8
Cuadro 2. Etapa Precontractual.	19
Cuadro 3. Consolidado de hallazgos.	27

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín, 13 de diciembre de 2024

Doctor

ESTEBAN RAMIREZ VELEZ

Secretario

Secretaría de Suministros y Servicios - Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín
Medellín

Asunto: Informe Definitivo Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 356 de 2024

Respetado Doctor Ramírez Vélez:

La Contraloría Distrital de Medellín con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, el Decreto 403 de 2020 y las Resoluciones 037 de 2020 y 0156 de 2023, por medio de las cuales se adopta y se actualiza la versión 3 de la Guía de Auditoría Territorial – GAT CDM en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI 100 y 400 desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores, practicó Actuación Especial de Fiscalización con el fin de atender la PQRSD 356 de 2024 referida al presunto *“incumplimiento contractual de la Administración y Aprovechamiento Económico de las Plazas de Mercado y la solicitud de restitución inmediata de los inmuebles, Plazas de Mercado: Plaza Minorista José María Villa, Placita de Flórez, Plaza Campo Valdés y Plaza de La América.”*

Una vez ejecutados los procedimientos y pruebas de auditoría, la Contraloría Distrital de Medellín considera que la normatividad establecida para la ejecución de los convenios de asociación, se cumple parcialmente frente a los criterios aplicados.

Este Órgano de Control Fiscal en relación con las denuncias presentadas relacionadas con: *“Incumplimiento contractual de la Administración y Aprovechamiento Económico de las Plazas de Mercado y la solicitud de restitución inmediata de los inmuebles, Plazas de Mercado: Plaza Minorista José María Villa, Placita de Flórez, Plaza Campo Valdés y Plaza de La América.”* Se presenta

informe, poniendo de presente que se encuentran debilidades en la etapa de planeación respecto a la estructuración del modelo financiero de los Convenios definidas en los estudios previos, en la rendición de la cuenta a la Contraloría Distrital de Medellín y, de otra parte, se está en frente de convenios de asociación que se encuentran en fase primigenia de ejecución; según el alcance de la AEF fue auscultado el primer año de su desarrollo y aquellos fueron celebrados con un plazo de duración de 10 años.

Como se manifestó en la Carta de Compromiso entre el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín - Secretaría de Suministros y Servicios y la Contraloría Distrital de Medellín, firmada por ambas partes, el contenido de este informe es fundamentado en la información suministrada a este Ente de Control.

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 ASPECTOS GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACION

El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, a través de la Secretaría de Suministros y Servicios, suscribió 4 convenios de asociación para la administración, operación, sostenibilidad y manejo de las Plazas de Mercado Públicas propiedad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, tal como lo establece el Artículo 3. “*Administración de las Plazas de Mercado*” del Decreto 0819 de 2022”, en el cual se estipula que:

“La Secretaría de Suministros y Servicios, de conformidad con lo establecido en el Decreto con fuerza de Acuerdo No. 883 de 2015, es la dependencia encargada de adelantar las gestiones contractuales o los actos inherentes a los trámites de las etapas de planeación, selección y ejecución en sus componentes logístico, jurídico, administrativo, financiero, contable y técnico de los contratos de administración y aprovechamiento económico, globales, en las cuatro Plazas de Mercado públicas de propiedad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, denominadas: Plaza Minorista José María Villa, Placita de Flórez, Plaza Campo Valdés y Plaza de La América y en los locales que las conforman.”

...

La Secretaría de Suministros y Servicios podrá contratar o seleccionar con uno o varios terceros en un solo acto o contrato o varios, la administración, operación, sostenibilidad y manejo de una o más Plazas de Mercado o una parte de ellas, con el propósito de optimizar la prestación del servicio de abastecimiento y garantizar la adecuada utilización de esos bienes inmuebles.”

Los convenios de asociación entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y sus asociados, se observan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Convenios de Asociación para la Administración, Operación, Sostenibilidad y Manejo de las Plazas de Mercado públicas propiedad del Distrito Especial de Medellín.

Nro. Convenio	Asociado	Valor Convenio	Aporte Distrito	Aporte Asociado	Objeto Convenio de Asociación
4600098441 de 2023	Cooperativa Multiactiva de la Plaza de Florez - COPLAFLOREZ. NIT: 811.017.194-7	\$ 17.935.175.312	\$ 11.722.654.372	\$ 6.212.520.940	Desarrollar las actividades para el funcionamiento del abastecimiento de alimentos a la población, así como el impulso y fortalecimiento de programas de interés público y la satisfacción de necesidades para el mejoramiento de la Placita de Flórez.
4600098491 de 2023	Cooperativa Multiactiva Plaza Satélite de Mercado Campo Valdés. NIT: 811.004.500-1	\$ 13.727.783.645	\$ 9.589.426.825	\$ 4.138.356.820	Desarrollar las actividades para el funcionamiento del abastecimiento de alimentos a la población, así como el impulso y fortalecimiento de programas de interés público y la satisfacción de necesidades para el mejoramiento de la Plaza Campo Valdés.
4600098653 de 2023	Cooperativa Multiactiva de la América – COPLAZA. NIT: 811.004.024-7	\$ 15.213.655.930	\$ 9.911.134.990	\$ 5.302.520.940	Desarrollar las actividades para el funcionamiento del abastecimiento de alimentos a la población, así como el impulso y fortalecimiento de programas de interés público y la satisfacción de necesidades para el mejoramiento de la Plaza la América.
4600097273 de 2023	Cooperativa de Comerciantes de la Plaza Minorista. NIT: 811.005.411-9	\$ 198.802.459.764	\$ 139.041.930.395	\$ 59.760.529.369	Desarrollar las actividades para el funcionamiento del abastecimiento de alimentos a la población, así como el impulso y fortalecimiento de actividades y programas de interés público y la satisfacción de necesidades para el mejoramiento de la Plaza Minorista José María Villa.
TOTAL		\$ 245.679.074.651	\$ 170.265.146.582	\$ 75.413.928.069	

Fuente: Convenios de Asociación firmados entre el Distrito Especial de Medellín y sus Asociados.

De acuerdo con el cuadro anterior, se observa que el valor total de los convenios (\$245.679.074.651), está compuesto por un aporte del Distrito Especial de Medellín (Del cual no se realizará desembolso alguno a favor de los asociados \$170.265.146.582) y otro aporte de los Asociados que asciende a la suma de \$75.413.928.069, discriminados tal como se observa en el cuadro 1, los cuales se encuentran en procesos de ejecución por un plazo de 10 años.

La falta de una metodología técnica para determinar los aportes de cada una de las partes, la imprecisión en la destinación de los mismos y el plazo lapso establecido pueden dificultar algunas funciones respecto a la administración y supervisión de los vínculos.

De Igual forma, en el proceso de evaluación de los convenios de asociación y teniendo en cuenta que el término de los mismos es a 10 años, debe tenerse presente que, dentro de las facultades legales de la Contraloría Distrital de Medellín, el Decreto 403 de 2020 en su Artículo 2°, establece que:

“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

...

Control fiscal:

...

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.” (Subrayas fuera de texto).”

Debido a la norma precitada, este organismo de control solo está facultado para auditar de manera posterior a la ejecución de contratos, convenios, hechos o situaciones presentadas en la gestión de los recursos públicos.

Por lo tanto, se procede a dar respuesta de fondo a la PQRSD 356 de 2024, en la cual se detallan asuntos que el peticionario manifiesta, así:

1. *“Lamentablemente no se viene cumpliendo este control por parte del Distrito y como comerciante en una de las plazas estoy viendo que de los dineros que se están recogiendo se les está entregando una partida muy interesante al delegado que envía el señor XXXXX y al señor XXXXXX que personalmente se acerca por su comisión. Ya ello se ha naturalizado y hace parte del paisaje, afectando el erario público ya que es un dinero que debería ir a la secretaría de Hacienda de la ciudad, además no se está pagando la contraprestación económica a cargo del contratista que se pagará al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación por el Aprovechamiento Económico de estas Plazas de Mercado y lo pueden visualizar en los dineros que ingresan por este concepto, generando detrimento patrimonial.” (XXXXXX por fuera del texto original)*

Este Órgano de Control realizó una serie de requerimientos a la Secretaría de Suministros y Servicios, a través de la Subsecretaria de Gestión de bienes es la encargada de la administración, uso, operación y conservación de las Plazas de Mercado Públicas del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el marco de las funciones establecidas en el Artículo 131 del Decreto con fuerza de Acuerdo No. 883 de 2015 y a pesar de que la información fue oportunamente suministrada, la misma no permite establecer la veracidad o no de las afirmaciones realizadas ya que se trata de narraciones de hechos no susceptibles de corroborar por éste ente auditor.

Ahora bien, frente a lo señalado respecto a que “no se está pagando la contraprestación”, debe dejarse sentado que en éste tipo de convenios de

asociación, no se generaran conceptos de “contraprestación”, sino aportes de los asociados y al no tratarse de una erogación realizada desde el erario público, será el Distrito de Medellín el que deberá adelantar las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas por las partes alrededor del presente vínculo, máxime como ya se dijo, donde se pactó un plazo de 10 años, estando en curso en el segundo de ellos.

Existe debilidad en la estructura financiera planteada en los convenios de asociación pues no se plantea la erogación de prestaciones a favor de las partes, puesto que los aportes realizados por cada una de ellas se destinan a la ejecución de los programas y proyectos inherentes a la operación y administración de las plazas de mercado, en razón al tipo de convenio celebrado.

2. *“En las diferentes plazas se vienen observando desde el año pasado negocios jurídicos privados y transacciones realizadas entre particulares tales como: enajenaciones, cesiones, canjes, daciones en pago de los locales comerciales, a través de los cuales se haya pretendido transferir la propiedad de espacios, puestos, bodegas o locales de las Plazas de Mercado Públicas, pero que es muy difícil de tener pruebas por la Ley del silencio que en ellas opera y de perder uno el puesto acá.”*

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, se pudieron valorar documentalmente estudios previos, convenios de asociación e informes de supervisión, entre otros de fuente oficial y que dan cuenta de las condiciones en que se desarrollan los mismos; sin embargo, el quejoso señala una serie de situaciones y hechos que escapan a la esfera y capacidad del ente auditor evidenciar como negocios y transacciones entre particulares, que incluso señala *“...es muy difícil tener pruebas...”*.

No obstante, es de advertir que los negocios jurídicos de compra o venta que se realice con un bien inmueble propiedad del Distrito Especial de Medellín, se debe llevar a través de escritura pública, donde deben firmar los funcionarios autorizados para tal situación, siendo éste un control efectivo para proteger los bienes inmuebles de propiedad del Distrito; ahora bien, el equipo auditor no pudo evidenciar un negocio jurídico de tal connotación.

3. *“Lamentablemente no hay seguimiento, vigilancia y control al proceso contractual; y tampoco se vienen evaluando los planes, metodologías y herramientas para hacer una buena administración de los bienes que son del Distrito y son su responsabilidad y NO hay control.”*

Con relación a la anterior afirmación, este Organismo de Control observó que para la vigencia 2023 se realizaron informes de supervisión cuatrimestrales, donde se lleva el control de los bienes y del avance del contrato por parte del supervisor asignado de la siguiente forma:

Operación, sostenibilidad y manejo:

- *Verificación del mantenimiento locativo en locales*
- *Adquisición de bienes y/o servicios requeridos*
- *Adquisición, instalación, mantenimiento y mejoramiento de los sistemas, equipos, extintores, elementos y herramientas para la prevención y protección contra incendios de la plaza de mercado, botiquines y elementos requeridos para prestar primeros auxilios*
- *Pago de los servicios públicos domiciliarios de las instalaciones comunes*
- *Sistema de micro medición de consumo de servicios públicos*
- *Facturación y recaudo de las contraprestaciones, cobros, cánones, expensas comunes de administración y demás obligaciones pecuniarias*
- *Contabilidad del proyecto, paz y salvos de cuentas, certificación y difusión de los estados financieros*
- *Informes de ingresos y gastos mensuales y realizar el reporte de las cuentas, del presupuesto de ingresos y egresos, balance general de cuentas, balances de prueba y su ejecución presupuestal y seguimiento de los ítems de medición e indicadores de impacto del Convenio*
- *Inventario de bienes, intervenciones, adecuaciones y mejoras del inmueble*

Seguridad y vigilancia.

- *Personal, materiales, equipos y herramientas necesarias para la correcta seguridad y vigilancia de la infraestructura*
- *Monitoreo y control del buen estado de las instalaciones físicas, e integridad de las personas y bienes muebles*
- *Señalización de las áreas conforme a la normatividad vigente para la prevención de accidentes*

Aseo y conservación.

- *Personal, materiales, insumos, herramientas y productos de limpieza que sean necesarios para la operación y gestión de la limpieza y aseo, asepsia y desinfección ambiental en las instalaciones y equipos que operen en la plaza de mercado*
- *Recolección interna, el retiro externo y la disposición final de todos los residuos que se produzcan o se dispongan en la plaza de mercado*

- *Sistema funcional para el manejo integral de todos los residuos producidos en la plaza de mercado, de acuerdo con la legislación aplicable*

Coordinación.

- *Adquisición de pólizas y seguros, impuestos, estampillas, gastos bancarios, informáticos, software, seguros, materiales y suministros para la adecuada prestación del servicio a visitantes, usuarios y comunidad en general*
- *Equipo humano requerido para la coordinación y desarrollo de los componentes y acciones*
- *Transmisión de datos, impresiones, teléfono, servicios integrales T.I.C's, internet móvil, equipos de computación, comunicaciones y software*

Pese a ello, resulta evidente la debilidad que se presentó desde la fase de planeación contractual respecto a la estructuración del modelo financiero de los convenios para conocer las condiciones, tendencias, características, necesidades y requerimientos actuales de las plazas de mercado en el Valle de Aburrá, en atención a la ausencia total de un modelo financiero claro, impide un correcto ejercicio de control y supervisión por parte de la Administración de la ejecución financiera de los correspondientes convenios de asociación, lo que a su vez limita la labor de supervisión desde el componente logístico, de la operación, administrativo y financiero de los convenios, pues se deberá seguir lo planeado en el estudio previo y lo plasmado en los mismos.

4. *“No se han reglamentado jurídicamente los contratos de administración, aprovechamiento y uso de estos inmuebles, con el fin de ajustarlos a la normativa reciente, tampoco se han unificado plazos y menos que se han cumplido con los requerimientos de una gestión más eficiente de estos recursos distritales y que además actualmente requieren revisión.”*

Observa el equipo auditor la aplicación Decreto 092 de 2017 específicamente de la selección de los contratos de administración, aprovechamiento y uso de estos inmuebles, resultaron convenios de asociación con ESAL, pues la selección y contratación de los asociados se llevó a cabo mediante el decreto precitado, el cual establece: *“Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”*

Y donde el Artículo 1° establece que: *“Objeto. El objeto del presente decreto es reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan*

Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política”.

Lo anterior, se observa en los estudios previos que se tuvo en cuenta dicha reglamentación, donde se evidenció lo siguiente:

“Es por ello que el mecanismo idóneo es la celebración de un Convenio bajo el Decreto 092 de 2017 y con una entidad sin ánimo de lucro, de carácter no conmutativo, dado que, de acuerdo con la Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad de Colombia Compra Eficiente, las Entidades Estatales pueden diseñar todo tipo de mecanismos contractuales que incentiven a la ESAL, a obtener los objetivos del plan de desarrollo de manera innovadora y que incrementen la satisfacción y la calidad de vida de la población beneficiaria del Convenio.”

En consonancia a lo anterior, se evidencia que el procesos de selección y contratación está reglamentado bajo el decreto 092 de 2017, así mismo el equipo constato el aspecto técnico respecto a la administración de los inmuebles, encontrado en los estudios previos que está reglamentado Decreto 0819 de 2022. *“...Por medio de cual se establece un modelo de gestión de los inmuebles destinados a Plazas de Mercado Públicas del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan las reglas generales para su uso, administración, operación y conservación...”*

Resulta de lo anterior que el procesos de selección y contratación está reglamentado por el decreto 092 de 2017 y el procesos de administración y gestión de los inmuebles por el Decreto 0819 de 2022, lo anterior genera una discrepancia, razón por la cual las condiciones jurídicas y económicas generales de las posibles modalidades para realizar la gestión contractual fueron definidas en el artículo 6 del referido Decreto 0819 de 2022, es decir el convenio de administración como posibilidad, pero al momento de establecer la forma contractual y de selección se utilizó el Decreto 092 de 2017, es decir, bajo la modalidad de convenio de asociación con entidad sin ánimo de lucro. Circunstancia que resulta contradictoria para la administración y aprovechamiento económico del bien de uso público.

5. “Dejo claro en esta PQRSD que la administración, operación, conservación y aprovechamiento de las instalaciones de las Plazas de Mercado no se están cumpliendo por parte del Distrito y no se están verificando y cumpliendo de acuerdo al reglamento.”

Como ya se aclaró en el numeral 3°, este Organismo de Control bajo su facultad posterior y selectiva observó que para la vigencia 2023 se realizaron informes de supervisión cuatrimestrales, donde se lleva el control de los bienes y del avance de la ejecución del convenio por parte del supervisor asignado, en atención al estudio previo y estudios realizados en la fase de planeación.

Dejando claridad que se observan debilidades en el seguimiento de actividades financieras, de estructuración económica, de costeo, arriendos, entrega de inmuebles, entre otros, sin que se encuentren actualizadas a los valores asignados a dichas actividades.

Se observó falencia en el numeral 4 de los estudios previos que se refieren a: “4. El análisis técnico y económico que soporta el valor estimado del contrato, indicando con precisión las variables consideradas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de los costos para la entidad asociados a la realización del proceso de selección y a la ejecución del contrato.” Para procesos de compra, venta o arriendo de inmuebles.

Razón por la cual se evidencia una debilidad en la planeación específicamente en la estructuración financiera de las condiciones, tendencias, y características de los inmuebles objeto de los convenios, debido a esta debilidad no hay información que permitiera establecer las “Estructuras Financieras de los Convenios” y a las necesidades y requerimientos actuales de las plazas de mercado en el Valle de Aburrá, puesto que sólo se utilizó la información requerida en las mismas plazas, situación que se contrapone con la satisfacción de las necesidad de la Entidad; toda vez que este modelo seleccionado en los estudios precios para la selección y contratación contraria en algunos elementos lo establecido en el Decreto 0819 de 2022 específicamente convenios de administración para dichas plazas.

Así mismo se evidencia una falta de planeación en la estructuración de plazo del contrato y/o convenio, no se evidencia análisis financiero ni tampoco hay claridad respecto al cálculo que se hizo para concluir el plazo de ejecución de los convenios de asociación.

6. *“No se vienen haciendo los programas de capacitación para nosotros en el marco de las políticas de desarrollo rural empresarial consagradas en el Plan de Desarrollo del ente Territorial, y tampoco para reducir el impacto ecológico y ha aumentado el consumo de los servicios públicos, pésimo trabajo de reciclaje y han aumentado los desperdicios considerablemente y Suministros y Servicios guardan silencio cómplice. Se han hecho varias remodelaciones en la infraestructura durante los días festivos, sin garantías y menos exigencia de pólizas, pero lo más grave es que desde el Distrito no pasan revista y por ello no se dan cuenta de nada y por ello no solicitan autorización para ampliaciones o subdivisiones de locales y el dinero no es*

para el Distrito, sino para la mafia que hay en las Plazas y con un porcentaje para algunos de la anterior Administración.”

Se pudo evidenciar en los informes de supervisión que se viene cumpliendo con los diferentes programas de capacitación de la siguiente manera:

Programa de Capacitación y Formación.

- *Formación en emprendimiento, mercadeo, manejo de finanzas personales y administración de negocios*
- *Formación en código nacional de seguridad y convivencia y resolución alternativa de conflictos.*
- *Formación en manejo y buenas prácticas y manipulación de alimentos*
- *Formación en cooperativismo y economía solidaria*
- *Manejo de residuos*
- *Programas de capacitación y formación empresarial para fortalecer la capacidad de los comerciantes*

Así mismo, se evidenció que la conclusión de supervisor de los convenios de asociación con respecto a estos ítems es la siguiente:

“El Asociado debe ajustar el seguimiento a las evidencias, ya que presenta falencias en este proceso, debe ajustar el cuadro soporte de evidencias.”

Así las cosas, se puede concluir que si bien se vienen realizando algunas capacitaciones, se han evidenciado incluso por el supervisor, que se presentan debilidades en los planes de capacitación, los cuales no se encuentran actualizados acorde con las situaciones presentes relacionadas con las necesidades y demandas actuales de capacitación.

Con respecto a las remodelaciones, Donde expresa el peticionario que: *“Se han hecho varias remodelaciones en la infraestructura durante los días festivos...”*, este Organismo de Control estableció que el procedimiento implementado por parte del Asociado y los comerciantes, para las remodelaciones, autorizaciones, ampliaciones o subdivisiones de los locales comerciales de las plazas de mercado, se deben surtir, de conformidad con los numerales 8.3 y 9.3, del Decreto 0819 de 2022. *“Por medio de cual se establece un modelo de gestión de los inmuebles destinados a Plazas de Mercado Públicas del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan las reglas generales para su uso, administración, operación y conservación”*.

Allí no se proscribe su realización en días feriados y lo mismo no entraña por sí un hecho relevante desde la perspectiva fiscal.

7. *“No se vienen elaborando contratos, sobre locales y por ello dicho dinero es de bolsillo, ya que no se paga la contraprestación correspondiente en la periodicidad acordada, por el uso del local, puesto o bodega, ya que no hay contrato. El Supervisor no está enterado.”*

Este Organismo de Control observó que se encuentra en un régimen de transición, en atención, al parágrafo 1 del artículo 52 del Decreto 0819 de 2022, donde se establece dicho régimen, no solo para la implementación de la nueva modalidad contractual entre el Distrito y el Administrador/Asociado, sino entre el Administrador/Asociado y comerciantes.

No obstante lo anterior y teniendo en cuenta que dentro de las facultades legales de la Contraloría Distrital de Medellín, se establece que: *“El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva”*, se evidenciaron 115 contratos de comodato para la plaza Campo Valdés y 30 para la Plaza de la América. Así mismo, en la transición establecida, se observó un Modelo contractual de comodato para la Plaza Minorista y un modelo de aprovechamiento de local comercial con vocación social para la Placita de Flórez, todo lo anterior basado en el considerando del Decreto 0819 de 2020, donde establece que:

“...En este sentido, son principios de la gestión de las Plazas de Mercado: i) la continuidad en la prestación del servicio: se deben crear mecanismos de gestión que eviten la interrupción en la prestación del servicio de abastecimiento; ii) la titularidad: en virtud de la cual se reconoce la propiedad pública del inmueble en el que funciona la Plaza de Mercado y su calificación como bien de uso público; iii) la identidad: a través del cual se reconoce la especialidad en la gestión de cada una de las Plazas de Mercado, que ha permitido garantizar la prestación del servicio público de abastecimiento; iv) el arraigo comunitario:, a partir del cual se debe reconocer el beneficio comunitario, en términos de empleo e integración que generan las Plazas de Mercado; v) la contratación estatal sostenible, incluyente y socialmente responsable, que reconoce la dimensión social de la contratación estatal como vector de transformación de la comunidad...”

8. *“La Secretaría de Suministros y Servicios, a través de la Subsecretaría de Gestión de Bienes, no viene cumpliendo con su responsabilidad en el manejo competente y responsable de la administración de Plazas de Mercado Públicas de propiedad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, directamente o a través de un tercero persona jurídica de derecho privado, hay una lista de recomendados por la anterior administración de Quintero Calle para hacer uso de*

espacios en estas plazas y son personas sin arraigo y no tienen calidad de comerciantes o producción agrícola o de alimentos procesados, orgánicos o agricultura urbana.”

Este órgano de control, verificó que el procedimiento implementado por parte del Asociado, para la asignación de los locales ubicados al interior de las plazas de mercado, se realiza de conformidad con lo establecido en el Decreto 0819 de 2022 así: **“CAPÍTULO IV: DE LA SELECCIÓN DE COMERCIANTES PARA LA OCUPACIÓN DE LOCALES EN LAS PLAZAS DEMERCADO.**

...

Artículo 11. ... se podrán seleccionar los postulantes de manera preferente para el aprovechamiento económico de locales sociales en el siguiente orden:

11.1. Postulantes que demuestren su calidad de comerciantes reubicados en las Plazas de Mercado o su arraigo a las Plazas de Mercado por más de 10 años...

11.2. Postulantes sin arraigo o permanencia que demuestren su calidad de comerciantes afiliados o asociados a la persona jurídica...

11.3. Postulantes que demuestren su calidad de pequeños productores agrícolas con interés de abrir espacios de comercialización.

11.4. Postulantes con producción agrícola vinculados a programas o proyectos de organizaciones internacionales, entidades nacionales o departamentales...

11.5. Postulantes con producción agrícola o de alimentos procesados, orgánicos o agricultura urbana, vinculados a proyectos...

11.6. Postulantes que hayan tomado y aprobado cursos promovidos por el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en programas de las Secretarías...

Parágrafo. Quienes no apliquen al orden de preferencia antes establecida, o no sean seleccionados en ninguno de los seis órdenes, podrán presentar solicitud para la asignación individual de locales comerciales de vocación económica en los términos establecidos en el presente decreto.”

Procedimiento que se debe aplicar durante y posterior al periodo de transición, estipulado en el Decreto 0819 de 2022.

9. *“Cada plaza cuenta con un Comité de Plaza de Mercado, el cual estará integrado por seis (6) miembros: el Subsecretario de Gestión de Bienes de la Secretaría de Suministros y Servicios, el Líder de programa de Unidad Administración de Bienes Inmuebles, el profesional asignado por la Secretaría de Suministros y Servicios como supervisor del contrato, el representante legal de la entidad administradora u operadora y dos (2) representantes de los comerciantes de la Plaza de Mercado, y/o sus respectivos suplentes y no existe una sola acta de dichas reuniones.”*

El equipo auditor no pudo evidenciar en su ejercicio las señalizaciones que realiza el quejoso frente a las desviaciones en la asignación de los espacios en las plazas de mercado involucradas.

Con respecto al Comité de Plazas de Mercado, es importante resaltar que durante la vigencia 2023, el Comité no sesionó; motivo por el cual no existen actas de dichas reuniones; respecto a lo anterior, es importante que el supervisor ponga de presente al Distrito de Medellín dichas situaciones y éste a su vez, genere acciones que permitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas por las partes.

En cumplimiento de las facultades de este organismo de control, se validaron los cuatro convenios de asociación en atención a cada una de las anteriores consideraciones, y se establecieron los siguientes resultados:

2.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- **2.2.1 Objetivo específico 1.** Evaluar la gestión fiscal de los convenios de arrendamiento de las Plazas de Mercado.

El equipo auditor observó y verificó que se adelantó un proceso público de selección en atención al Decreto 92 de 2017 *“Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”*.

Adicionalmente, analizó los requisitos legales señalados en las invitaciones correspondientes y dentro de los términos señalados en los cronogramas para cada plaza de mercado, estableciendo que sólo se presentó un proponente por cada

plaza, cumpliendo con los requisitos habilitantes dispuestos en las invitaciones públicas así:

Cuadro 2. Etapa Precontractual.

Plaza de Mercado	Estudio Previo	Publicación	Recepción de Ofertas	Resolución de adjudicación N°
Plaza Minorista	35485 de 2023	Octubre 31 de 2022	Febrero 08 de 2023	SSS 202350008468 del 10 de febrero de 2023
Placita de Flórez	35898 de 2023	Mayo 19 de 2023	Mayo 30 de 2023	SSS 202350045023 del 06 de junio de 2023
Plaza Campo Valdés	35900 de 2023	Mayo 19 de 2023	Mayo 30 de 2023	SSS 202350045028 del 06 de junio de 2023
Plaza de La América	36342 de 2023	Junio 13 de 2023	Junio 19 de 2023	SSS 202350051498 del 26 de junio de 2023

Elaboró Equipo Auditor.

Se observó que una vez surtida la etapa precontractual, acorde con lo establecido en el cronograma y publicadas las resoluciones de adjudicación, se procedió a firmar los convenios de asociación tal como se observa en el cuadro N° 1, con una duración de 10 años cada uno.

De igual forma, se estableció que El comité de Estructuración y Evaluación Contractual del proceso de Régimen Especial (ESAL), recomienda a la Secretaría de Suministros y Servicios del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e innovación de Medellín, de acuerdo con la evaluación realizada, adjudique los convenios de asociación a los únicos proponentes que cumplieron con las condiciones habilitantes establecidas en las invitaciones públicas, bajo los lineamientos del Decreto 092 de 2017, “Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.”

En el análisis de los convenios, se audito la etapa precontractual teniendo en cuenta que el término de estos es a 10 años y que los mismos se encuentran en ejecución, por lo cual este organismo de control en dicho proceso de evaluación aplico el Decreto 403 de 2020 en su Artículo 2°, el cual establece:

“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: **Control fiscal:** El control fiscal será ejercido **en forma posterior y selectiva** por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.” (Subrayas fuera de texto).”

Debido a la norma precitada, este organismo de control solo está facultado para auditar de manera posterior a la ejecución de contratos, convenios, hechos o situaciones presentadas en la gestión de los recursos públicos.

- **Conclusiones.**

Una vez revisados los estudios previos, invitación pública, los requisitos legales y los convenios de asociación para la administración, operación, sostenibilidad y manejo de las Plazas de Mercado Públicas propiedad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, se observa que cumplieron con el cronograma establecido en las invitaciones públicas, así como los requisitos legales necesarios en el proceso de adjudicación, de los convenios de asociación.

No obstante lo anterior se evidencia una debilidad en los estudios previos, específicamente en la fase de planeación contractual respecto a la estructuración del modelo financiero de los convenios para conocer las condiciones, tendencias, características, necesidades y requerimientos actuales de las plazas de mercado en el Valle de Aburrá.

Además de lo anterior, una vez revisada la rendición de la cuenta en la Contraloría Distrital de Medellín y los convenios firmados, no se encontraron rendidos dichos convenios, por lo cual se configura la siguiente hallazgo:

Hallazgo Administrativo N° 1 (Corresponde a la Observación N°1 del Informe Preliminar): Convenios de asociación no rendidos en el aplicativo Gestión transparente de la Contraloría Distrital de Medellín.

HECHO:

Una vez revisada la rendición de la cuenta en el Aplicativo de Gestión transparente, se observa que los convenios de asociación: 4600098441, 4600098491, 4600098653 y 4600097273 de 2023, no fueron rendidos a la Contraloría Distrital de Medellín en el aplicativo Gestión Transparente.

EVIDENCIA:

Aplicativo Gestión Transparente – Consulta Anexos adicionales, contratación Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, enero 01 de 2023 a diciembre 31 de 2023.

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO:

Resolución 999 de 2021 Rendición de la Cuenta. “*Por medio de la cual se expide la versión 10 sobre la rendición y Revisión de la cuenta e Informes para el Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas sobre las cuales la Contraloría General de Medellín ejerce Vigilancia y control fiscal.*”

Artículo 7. Medio para la rendición de información. La cuenta e informes se rendirán en el Sistema de Información **Gestión Transparente**, sitio web:

<http://medellin.gestiontransparente.com/rendicion>

CAUSA: Dicha situación se presentó, por debilidades en la rendición de la cuenta de la contratación celebrada por el Distrito Especial de Medellín, en la vigencia 2023.

EFEECTO: Incumplimiento de la normatividad relacionada con la rendición de la cuenta de la Contraloría Distrital de Medellín. **En consecuencia se estableció un Hallazgo administrativo.**

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín: La respuesta de la Administración Distrital confirma lo observado, al punto que se envían los pantallazos de la rendición extemporánea de los convenios, en consecuencia no se desvirtúa la observación del Informe Preliminar, por lo tanto, pasa al informe definitivo como **Hallazgo Administrativo.**

- **2.2.2 Objetivo específico 2.** Evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Distrito estipuladas en el Decreto 819 de 2022.

En el considerando del Decreto 819 del 2022, se establece que la Administración Distrital ha identificado las necesidades locales frente a la regulación del Contrato de Administración y Aprovechamiento, en particular para las Plazas de Mercado Públicas del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, lo que implica un deber para el ente, de establecer claramente las condiciones de duración del contrato, las obligaciones de conservación del bien, la contraprestación adecuada, teniendo en cuenta el uso del bien y las necesidades sociales, los lineamientos para definir las condiciones de los contratos con los vendedores (perfil socio económico, tipo de actividades, entre otras), la cláusula de reversión y el deber de revisión constante de las condiciones de uso del bien.

Verificadas dichas obligaciones definidas anteriormente, se observó que quedaron plasmadas en los convenios de asociación firmados con cada una de las asociaciones a las que se les adjudicó el convenio de asociación para la administración, operación, sostenibilidad y manejo de las Plazas de Mercado Públicas propiedad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

Así mismo, se constató que para la vigencia 2023, se hicieron seguimientos por parte del supervisor a dichas obligaciones, igualmente se evidencia debilidades en el seguimiento, en atención a la etapa precontractual, pues dicha debilidad se presentó desde la fase de planeación contractual respecto a la estructuración del modelo financiero de los convenios para conocer las condiciones, tendencias, características, necesidades y requerimientos actuales de las plazas de mercado en el Valle de Aburrá, lo que a su vez limita la labor de supervisión desde el componente logístico, de la operación, administrativo y financiero de los convenios, pues se deberá seguir lo planeado en el estudio previo y lo plasmado en los mismos.

- **Conclusiones.**

Las obligaciones del distrito Especial de Medellín, quedaron establecidas en los convenios de asociación firmados con cada una de las asociaciones a las que se les adjudicó el convenio para la administración, operación, sostenibilidad y manejo de las Plazas de Mercado Públicas propiedad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

El procesos de selección y contratación está reglamentado por el decreto 092 de 2017 y el procesos de administración y gestión de los inmuebles por el Decreto 0819 de 2022, hay una discrepancia, razón por la cual las condiciones jurídicas y económicas generales de las posibles modalidades para realizar la gestión contractual fueron definidas en el artículo 6 del referido Decreto 0819 de 2022.

Así mismo, se constató que para la vigencia 2023, se hicieron seguimientos por parte de los supervisores a dichas obligaciones, observándose algunas debilidades en el seguimiento a las actividades que el asociado realiza como aportes del convenio, sin que se encuentren actualizadas a los valores asignados a dichas actividades.

- **2.2.3 Objetivo específico 3.** Verificar que la etapa pre contractual de los contratos indicados cumpla con el marco normativo que le aplica, sean coherentes

y que se evidencie en ellos la necesidad que sería satisfecha con la inversión (justificación previa para realizar el contrato), así como la selección del contratista haya sido acorde con la modalidad de contratación y los pliegos, garantizando la selección de la mejor oferta.

Una vez verificados los estudios previos, la etapa precontractual y la invitación pública, especialmente la justificación de la contratación, se observa que ésta se justifica especialmente por la entrada en vigencia del Decreto 819 de 2022, así:

“Con la entrada en vigencia del Decreto 0819 de 2022, “Por medio del cual se establece un modelo de gestión de los inmuebles destinados a Plazas de Mercado Públicas del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan las reglas generales para su uso, administración, operación y conservación, el Distrito estableció las bases reglamentarias para promover los derechos, deberes y obligaciones de los comerciantes, distribuidores y consumidores de las cuatro plazas de mercado públicas de propiedad de la ciudad, denominadas: Plaza Minorista José María Villa, Placita de Flórez, Plaza Campo Valdés y Plaza de La América, como un mecanismo de impulso a los programas y actividades de interés público acordes con el Plan de Desarrollo Distrital y una herramienta para el establecimiento de las condiciones necesarias para su debida gestión, adecuado uso y funcionamiento de la cadena de abastecimiento de bienes y servicios del sector primario que éstas ofrecen.

...”

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, se observó en el numeral 4 de los estudios previos que se refieren a: *“4. El análisis técnico y económico que soporta el valor estimado del contrato, indicando con precisión las variables consideradas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de los costos para la entidad asociados a la realización del proceso de selección y a la ejecución del contrato.”* Para procesos de compra, venta o arriendo de inmuebles.

En dicho numeral establecen que para la *“ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS CONVENIOS”*, la *“...estructura de los ingresos, gastos y aportes tendrán como base las siguientes especificaciones...”*

Se evidencia una debilidad en la estructuración financiera, económica y de costeo para conocer las condiciones, tendencias, y características de este, para obtener

información que permitiera establecer las “*Estructuras Financieras de los Convenios*” más acordes a las necesidades y requerimientos actuales de las plazas de mercado en el Valle de Aburrá, toda vez que sólo se utilizó la información requerida en las mismas plazas

- **Conclusiones.**

Una vez evaluados los estudios previos y la justificación de los mismos que soportan la selección de los convenios de Asociación para las 4 plazas de mercado, se observa que son coherentes con el tipo de contratación seleccionada. Así mismo, se justifica dicha contratación con la entrada en vigencia del Decreto 819 de 2022.

- **2.2.4 Objetivo específico 4.** Analizar la legalidad e integridad de los reconocimientos y pagos derivados de los convenios de asociación.

En el considerando del Decreto 92 de 2017 “*Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política*”, establece:

“Que la Corte Constitucional, en jurisprudencia reiterada, ha afirmado que el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política contempló un mecanismo de excepción para que las entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad reciban aportes del Estado para realizar actividades que contribuyan al bienestar general y cumplir los fines del Estado Social de Derecho.”

De igual forma, se observó que en los convenios de asociación que: “*EL DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN, NO realizara desembolso alguno para con EL ASOCIADO, toda vez que, el valor del aporte del DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN serán los recursos que resulten una vez descontados todos los costos directos e indirectos de la operación de la plaza de mercado...*”

Así mismo y teniendo en cuenta que dentro de las facultades legales de la Contraloría Distrital de Medellín, se constató que el Distrito Especial de Medellín no ha realizado ninguna erogación del erario público, destinada a dichos convenios de asociación.

No obstante, lo anterior, este Órgano de Control observó debilidades en el análisis técnico y económico que soporta el valor estimado del contrato, específicamente en la Estructura Financiera del Convenio, configurándose la siguiente hallazgo:

Hallazgo Administrativo N° 2 (Corresponde a la Observación N°2 del Informe Preliminar). Debilidades en la “ESTRUCTURA FINANCIERA DEL CONVENIO”, definida en los estudios previos para los convenios de asociación.

HECHO

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, se observó en el numeral 4 de los estudios previos que se refieren a: “4. El análisis técnico y económico que soporta el valor estimado del contrato, indicando con precisión las variables consideradas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de los costos para la entidad asociados a la realización del proceso de selección y a la ejecución del contrato.”

En dicho numeral establecen que para la “ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS CONVENIOS”, la “estructura de los ingresos, gastos y aportes tendrán como base las siguientes especificaciones:

1. Presupuesto General

El presupuesto general de operación y funcionamiento de los programas y proyectos en la Plaza de Mercado XXXX y según la fórmula de cálculo arrojada por el modelo y el resultado de la solicitud enviada por el Distrito para obtener información sobre el mercado -RFI (Request for Información, por sus siglas en inglés)...”

Observa este Organismo de Control, que dicha “fórmula de cálculo arrojada” y el “resultado de la solicitud enviada por el Distrito” no son objetivas, debido a que no se realizaron estudios de mercado que permitieran conocer las condiciones, tendencias, y características del mismo, para obtener información que permitiera establecer las “Estructuras Financieras de los Convenios” más acordes a las necesidades y requerimientos actuales de las plazas de mercado en el Valle de Aburrá, toda vez que sólo se utilizó la información requerida en las mismas plazas.

EVIDENCIA:

- Estudio previo 35898 de 2023 – Placita de Flórez.
- Estudio previo 35485 de 2023 – Plaza Minorista.

- Estudio previo 36342 de 2023 – Plaza la América.
- Estudio previo 35900 de 2023 – Plaza Campo Valdez,
- Análisis del sector económico contratación directa Y régimen especial - Estudio previo 35898.
- Análisis del sector económico contratación directa Y régimen especial - Estudio previo 35485.
- Análisis del sector económico contratación directa Y régimen especial - Estudio previo 36342.
- Análisis del sector económico contratación directa Y régimen especial - Estudio previo 35900.

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO:

El artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 establece que: “La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.”

CAUSA: Dicha situación se presentó, por debilidades en la elaboración de los estudios previos correspondientes.

EFECTO: Falta de conocimiento de las condiciones, tendencias, y características del mercado para la elaboración de la Estructura Financiera de los Convenios de asociación. **En consecuencia se estructura un Hallazgo Administrativo.**

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín: La respuesta de la Administración Distrital describe las deficiencias que presenta el análisis de sector del estudio previo de los convenios, confirmado lo observado por la Contraloría, en consecuencia no desvirtúa la observación del Informe Preliminar, por lo tanto, pasa al informe definitivo como **Hallazgo Administrativo.**

• Conclusiones.

El Distrito Especial de Medellín no ha desembolsado recursos económicos destinados a los convenios de asociación para la administración, operación, sostenibilidad y manejo de las Plazas de Mercado Públicas propiedad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, que a la fecha puedan estar en riesgo, en desarrollo de los citados convenios.

No obstante lo anterior, no se conocieron las condiciones, tendencias, y características del mercado, para obtener información que permitiera establecer las “Estructuras Financieras de los Convenios” más acordes con las realidades actuales del mercado.

3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Se presentan a continuación los hallazgos establecidas en la Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 356 de 2024, realizada al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín – Secretaría de Suministros y Servicios, vigencia 2023.

Cuadro 3. Consolidado de hallazgos.

N°	Hallazgo Administrativo	Incidencia			
		F	Valor	D	P
1	Convenios de asociación no rendidos en el aplicativo Gestión transparente de la Contraloría Distrital de Medellín.				
2	Debilidades en la “ESTRUCTURA FINANCIERA DEL CONVENIO”, definida en los estudios previos para los convenios de asociación.				
Totales		0	0	0	0

Convenciones:F:Con Presunta incidenciaFiscal,D:Con presunta incidencia Disciplinaria,P: Con Presunta incidencia Penal

Elaboró Equipo Auditor

Atentamente,



JUAN SEBASTIAN GÓMEZ PATIÑO
Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal CAAF Distrito 1