

1103 - 031

Medellín,

Radicado: E-20246001216

Fecha Radicado: 22/03/2024 08:47:21.06

Remitente: MARIA ISABEL MEJIA VELASQUEZ



Doctor
JUAN MANUEL VELÁSQUEZ CORREA
Secretario de Gestión y Control Territorial
Distrito Especial de CTIM
Edificio Plaza De La Libertad
Piso 8
Medellín

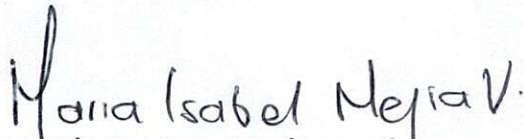
Asunto: Informe definitivo Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 397 de 2023

Cordial saludo doctor Velásquez Correa:

Una vez concluido el proceso de la Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 397 de 2023, se envía el informe definitivo correspondiente.

La Entidad dispone de diez (10) días hábiles, contados a partir del recibo del mismo, para actualizar el plan de mejoramiento único, a través del Módulo Anexos Adicionales del aplicativo "Gestión Transparente".

Cordialmente,



MARÍA ISABEL MEJÍA VELÁSQUEZ
Contralora Auxiliar
Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Distrito 3

Anexo: Informe definitivo Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 397 de 2023

Proyectó: Gloria H.

Revisó: María M.

Aprobó: María M.

INFORME DEFINITIVO

**INFORME DEFINITIVO DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
PQRSD 397 DE 2023**

**DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE
MEDELLÍN**

**SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL
SUBSECRETARÍA DE CATASTRO**

PVCF 2024

Pablo Andrés Garcés Vásquez
Contralor Distrital de Medellín

Jorge Alejandro Uribe Rodríguez
Subcontralor Distrital de Medellín

María Isabel Mejía Velásquez
Contralor Auxiliar de C.A.A.F Distrito 3

Equipo de Trabajo

Luis Fernando Uribe Gómez
Profesional Universitario 2 - Líder de Auditoría

Oscar Alberto Castaño Hoyos
Profesional Universitario 1 - Auditor

Vigencia 2022 - 2023

Medellín, marzo 2024

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
1. OBJETIVO GENERAL DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN ...	4
1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	4
2. HECHOS RELEVANTES	5
3. CARTA DE CONCLUSIONES	14
4. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS	15
4.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
5. HALLAZGOS	17
5.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO 1	17
5.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO 2 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	19
6. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AEF	24

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Plan Operativo para contrato 4600094006 de 2022, ítem “Estratificación - Homologación Coberturas”	9
Cuadro 2. Matriz de productos respuesta a plan de choque del contratista – Estratificación	10
Cuadro 3. Cuadro comparativo cantidades Grupo TX SAS.....	10
Cuadro 4. Informe Final de Supervisión.....	10
Cuadro 5. Metas del Plan Operativo.....	11
Cuadro 6. Relación de pagos realizados “Proyecto 200244 Servicio de Estratificación Socioeconómica Medellín”	12
Cuadro 7. Meta Trámites Estratificación	20
Cuadro 8. Consolidado de Hallazgos	24

1. OBJETIVO GENERAL DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Verificar el cabal cumplimiento por parte del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, Secretaría de Gestión y Control Territorial, del Decreto 0007 de 2010, Por el cual se reglamenta el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 y el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 732 de 2002, especialmente lo relacionado con los artículos 2 y 6 durante las vigencias 2022 y 2023.

Emitiendo concepto sobre la eficiencia, eficacia y economía con que se recaudaron los recursos de los aportes que en cumplimiento del artículo 11 de la Ley 505 de 1999 hagan las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios, así como el cumplimiento de la destinación específica de estos recursos para atender las actividades propias del servicio de estratificación, de tal forma que se cuente con los argumentos para resolver de fondo la PQRSD 397 de 2023.

1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.1.1 Verificar el cumplimiento del DECTI de Medellín del Decreto 0007 de 2010, especialmente el artículo 6 que reza "Incorporación presupuestal. Los aportes que hagan las empresas de servicios públicos domiciliarios serán incorporados a los presupuestos de la localidad con la destinación específica ordenada por el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, en un rubro para la "Estratificación Socioeconómica del Municipio o Distrito de..." en los años de 2022 y 2023.

1.1.2 Verificar el cumplimiento del DECTI de Medellín del Decreto 0007 de 2010, especialmente lo establecido en el inciso 2° del Artículo 2 que indica "...Los aportes que en cumplimiento del artículo 11 de la Ley 505 de 1999 hagan las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios, se destinarán exclusivamente a atender las actividades propias del servicio de estratificación", de los años 2022 y 2023.

1.1.3 Emitir concepto sobre la eficiencia, eficacia y economía con que se recaudaron los recursos de los aportes que en cumplimiento del artículo 11 de la Ley 505 de 1999 hagan las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios, así como el cumplimiento de la destinación específica de estos recursos para atender las actividades propias del servicio de estratificación en los años 2022 y 2023, de tal forma que se cuente con los argumentos para resolver de fondo la PQRSD 397 de 2023.

2. HECHOS RELEVANTES

Frente a la PQRSD 397 DE 2023, oportunamente se informó que la Contraloría Distrital de Medellín iniciaría Actuación Especial de Fiscalización orientada a concluir sobre el manejo presupuestal, la oportunidad en el cobro y la destinación de los recursos asociados al Mantenimiento de la Estratificación Socioeconómica.

El servicio de Estratificación Socioeconómica debe ser permanente, por lo que el Distrito debe estimar con anticipación y aplicando el sistema y método, los costos para ofrecerlo y disponer de recursos propios para garantizarlo, independientemente de que dentro de ellos figuran los pagos que recibirá por vigencia de parte de las Empresas de Servicios Públicos, de conformidad con las normas que rigen el tema.

En los años 2021 y 2022, los proyectos de presupuesto para las vigencias siguientes se socializan ante el Comité Permanente de Estratificación, en cumplimiento de los Decretos Nacionales 1170 de 2015 y 007 de 2010.

El Concurso Económico - Estratificación, es el valor que se cobra a las empresas de servicios públicos por el servicio de clasificación de los inmuebles residenciales ubicados en la jurisdicción del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín con el apoyo del Comité Permanente de Estratificación. Este servicio comprende todas las actividades que conduzcan a la realización, adopción, actualización y suministro de información para la aplicación de las estratificaciones, tanto urbana como semiurbana o de centros poblados y rurales, comprende fincas y viviendas dispersas.

El proyecto de presupuesto de estratificación debe socializarse previamente ante el Comité Permanente de estratificación, el cual se reúne periódicamente.

El equipo auditor identifica que en el presupuesto de rentas y recursos (ingresos), vigencia 2022, no se incorpora la totalidad de los recursos de destinación específica de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios - EPSPD, solo la 1/6 parte del Distrito; situación que se mantiene hasta el 16 mayo de 2022, fecha en la cual se apertura la Cuenta de ahorros Banco GNB Sudameris 90630045030, donde ingresan los recursos de Estratificación; pero debe tenerse en cuenta que estos recursos sí se incorporan en el presupuesto de gastos. Por lo que en el Decreto 1175 del 21 de diciembre de 2021 *"Por medio del cual se liquida el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2022"*, se incorporaron como recursos de destinación específica \$659.791.684,

correspondientes al concurso del Municipio. El aporte de las empresas prestadoras de servicios públicos y que equivalen a la suma de \$2.797.019.218 no se tuvieron en cuenta como **ingresos de destinación específica**. Lo que se prescribe en el Art 6, Decreto 0007 de 2010, *"Incorporación presupuestal: Los aportes que hagan las empresas de servicios públicos domiciliarios serán incorporados a los presupuestos de la localidad con la destinación específica ordenada por el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, en un rubro para la "Estratificación Socioeconómica del Municipio o Distrito de..."*, actividad que se realiza solo cuando hay recursos para ingresar al rubro correspondiente, lo que ocurre una vez se realicen los pagos por parte de las EPSPD, después de su facturación y cobro.

El equipo auditor evidencia que existe inoportunidad en el proceso de cobro de los aportes del concurso económico de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios EPSPD, para que éstas puedan dar cumplimiento al Art 5, Decreto 0007 de 2010: "Fecha y forma de pago de la contribución: El pago de los aportes de las empresas de servicios públicos domiciliarios se efectuará en dos cuotas, la primera antes del 15 de febrero y la segunda antes del 15 de agosto de cada año".

Como lo establece claramente el Decreto 0007 de 2010, las fechas y la forma de pago de los aportes de las empresas de servicios públicos domiciliarios, se realizará en dos cuotas: (i) Primera cuota: Antes del 15 de febrero. (ii) Segunda cuota: Antes del 15 de agosto de cada año.

Para la vigencia 2023, el Distrito de Medellín establece el Costo del Concurso Económico de las EPSPD, mediante Resolución 202350016036 de 25/02/2023, "Por medio del cual se determina el costo anual del servicio de estratificación de Medellín y el valor del concurso económico para la vigencia fiscal 2023, a cargo de las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios", donde no se consideraron los saldos disponibles, provenientes del recaudo a las EPSPD de vigencias anteriores, los cuales deben ser objeto de reconocimiento en el concurso económico de la vigencia 2023, razón por la que fue modificada con la Resolución 202350045917 del 08/06/2023, "Por medio del cual se modifica la Resolución No 202350016036 de 25 de febrero de 2023", lo que ocasionó modificación al total de los aportes de las EPSPD, que fueron ajustados a \$153.082.038.

El equipo auditor No evidencia Destinación diferente de los recursos del rubro de estratificación, fondos 110017022 y 110017023 denominados "Estratificación Económica 2022" y "Estratificación Económica 2023", respectivamente; Posición Presupuestal 2320202008 Servicios prestados a empresas y servicios producción.

La Administración Distrital aporta facturación anual, basada en el ejercicio

económico de cada EPSPD y número de suscriptores del 1 de enero al 31 de diciembre de la vigencia 2022 y 2023, lo que sirve de base para calcular el concurso económico de éstas, así:

- De conformidad con la Ley 505 de 1999, se proyectan los aportes que harán las EPSPD
- Se determina cuantificablemente la tasa de estratificación en el marco del concurso económico de EPSPD.
- Se expiden los correspondientes actos Administrativos de cobro o recaudo de la tasa de estratificación.
- Se genera y remite la facturación a Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios por concepto de la tasa de estratificación al servicio de la estratificación.
- Seguimiento y recaudo a los pagos del concurso económico de estratificación.
- Ejecución de los aportes de los prestadores de servicios.

Los recursos de la estratificación socioeconómica se ejecutan contractualmente mediante el proyecto “200244 Servicio de Estratificación Socioeconómica Medellín”, desarrollado en las vigencias 2022 y 2023 mediante los contratos 4600094006 de 2022 y 4600097461 de 2023. En la revisión de ellos, se evidenció lo siguiente:

Contrato 4600094006 de 2022, suscrito con Grupo TX SAS

En relación con la ejecución del contrato 4600094006 de 2022, suscrito mediante la modalidad de Contratación Directa, con Grupo TX SAS, por un valor total de \$17.140.522.785, el cual inicia su ejecución el 04 de febrero de 2022, con una duración inicial de 11 meses, sin prórrogas, cuyo Objeto es: Contrato prestación de servicios de apoyo a la gestión para acompañar la planeación, seguimiento y ejecución de la gestión catastral, estratificación, homologación de bases de datos, con enfoque multipropósito, así como el mejoramiento y operación del proceso de administración de bienes inmuebles propiedad del municipio”.

Revisada su ejecución, específicamente en el Proyecto “200244 Servicio de Estratificación Socioeconómica Medellín”, el cual tuvo apropiados los recursos en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal 4000108863 por valor de \$3.220.000.000 para amparar el proceso contractual en lo que tiene que ver con estratificación, de esta cifra se ejecutaron \$2.118.745.180. Una vez revisada la información dispuesta en el SECOP II, e información adicional solicitada a la Secretaría de Gestión y Control Territorial y a la Secretaría de Hacienda Distrital, se evidenció lo siguiente:

Con base en el Plan Operativo para el desarrollo del contrato, específicamente en el ítem “Estratificación – Homologación – Coberturas”, se debían ejecutar las siguientes actividades:

1. Realizar los recorridos para estratificar y homologar la información de los predios de Catastro y la de los usuarios de servicios públicos domiciliarios consignándolos en los formatos definidos o aplicativo digital.
2. Realizar las actividades del manual de nomenclatura y el de homologación catastral, la verificación del componente físico y jurídico de los predios involucrados en el proyecto y la información de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.
3. Entregar informes semanales en formato digital con los predios y CBMLs visitados, estratificados y homologados durante la semana anterior y especificando la siguiente información: - Código Instalación Suscriptor - CBML - Matrícula - Código Único de Dirección (CUD) - Dirección Prestador Servicios Públicos Domiciliarios - Código Dirección Prestador Servicios Públicos Domiciliarios - Dirección Catastro - Código Dirección Catastro - Número Único de Identificación del Suscriptor (NUIS) - Regla de cruce - Nomenclatura Definitiva - Nomenclaturas secundarias - Dirección Geográfica - Fecha de Visita - Responsable de Visita - Observaciones.
4. Elaborar un informe mensual consolidado en formato digital con los predios y CBMLs visitados, estratificados y homologados.
5. Elaborar un (1) informe mensual de los cambios de Nomenclatura y de las Nomenclaturas secundarias que surjan del proceso en la plantilla establecida para la incorporación al sistema de información geográfica, y alfanumérico SAP según los procedimientos establecidos para tal fin.
6. Realizar los recorridos para recolectar las variables de las calificaciones desagregadas residenciales de los corregimientos, consignar la información en los formatos establecidos y calcular el puntaje de la calificación desagregada y modificación de fichas prediales de ser requeridas.
7. Atender el procedimiento establecido para realizar los cambios requeridos en la GDB.
8. Generar el archivo requerido para informar a las EPSPD los predios homologados.
9. Generar el archivo requerido para alimentar los aplicativos de uso exclusivo de la Subsecretaría de Catastro.
10. Generar el archivo consolidado de fotografías de todos los procesos como respaldo del mismo, con las características requeridas.
11. Generar los planos y material necesario, para gestionar los trámites de oficio.
12. Generar el archivo de atención a solicitudes internas y externas.

13. *Gestión, revisión programación e instalación de adhesivos informativos de cambios de nomenclatura generados en el proceso de homologación de las bases de datos.*

Cuadro 1. Plan Operativo para contrato 4600094006 de 2022, ítem "Estratificación - Homologación Coberturas"

No	RESPONSABLE	ITEM	PRODUCTOS / METAS	INDICADORES	GRUPO DE TRABAJO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
12	OPERADOR	Estratificación - Homologación Coberturas	5.023	TRAMITES	ESTRATIFICACION-COBERTURAS		505	502	502	502	502	502	502	502	502	502	5.023

Fuente: Plan Operativo

Al realizar los seguimientos periódicos mensuales y los correspondientes Informes de supervisión, el día 30 de septiembre de 2022, se presentó requerimiento por parte del supervisor del contrato, por presunto incumplimiento contractual al representante legal de Grupo TX SAS, para presentar plan de mejoramiento detallado con fechas ajustadas a implementar; en virtud de dar cumplimiento y garantizar el derecho al debido proceso administrativo contractual previo.

El día 07 de octubre de 2022, en documento de respuesta al presunto incumplimiento contractual, el contratista precisa sobre el Indicador "Estratificación – Homologación – Cobertura", indicando que para hacer seguimiento al presente indicador es necesario partir del correo enviado por los apoyos técnicos de Estratificación y de Nomenclatura de la Alcaldía a la Supervisión, en donde se establecen equivalencias para el seguimiento del avance contractual, así:

"Revisando la propuesta, propongo que puede ser así:

1-5 instalaciones, pero no en altura: 1 CBML

6 o más instalaciones: 1 CBML por "edificación en altura" como si fuera un (1) edificio".

Por parte de contratista, se desconoce el sustento técnico asociado a la relación entre los trámites y la cantidad de CBMLs, ya que no es posible garantizar que para cada trámite establecido en el Plan Operativo existan 6 CBMLs que se afecten en su tratamiento.

Nota: CBML Es el código único identificador de cada predio, el cual está expresado numéricamente para cada Comuna, Barrio, Manzana, Lote; también se puede encontrar como COBAMALOTE o COBAMA.

Con base en ello se acordó con los apoyos técnicos de la Alcaldía a la Supervisión, la "matriz de producto, trámites y CBMLs" conforme con el tiempo de ejecución y la meta contractual, desagregando las actividades así:

Cuadro 2. Matriz de productos respuesta a plan de choque del contratista – Estratificación

INDICADOR	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
TRÁMITES - ESTRATIFICACIÓN HOMOLOGACION	181	382	382	382	382	382	382	382	382	382	3623
CBMLs HOMOLOGACIÓN	1025	2164	2164	2164	2164	2164	2164	2164	2164	2164	20500
TRÁMITES – COBERTURAS	0	0	175	175	175	175	175	175	175	175	1401
CBMLs COBERTURAS			1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	8000
TOTAL CBMLs	1025	2164	3164	3164	3164	3164	3164	3164	3164	3164	28500
TOTAL TRÁMITES	181	382	558	558	558	558	558	558	558	557	5023
RELACIÓN CBML x TRÁMITE	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6

Fuente: Actividades supervisión

Como se puede evidenciar, los componentes de Estratificación tienen diferente forma de cuantificación de sus productos, los cuales no fueron tenidos en cuenta en los alcances del contrato ni plan operativo posterior.

Cuadro 3. Cuadro comparativo cantidades Grupo TX SAS

No	COMPONENTES	CANTIDAD	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	AVANCE
15	Estratificación – Homologación Coberturas (Grupo TX)	5.023	0	56	318	0	94	256	464	1188
15	Estratificación – Homologación Coberturas (Alcaldía)	5.023	6	71	381	29	93	344	522	1446

Fuente: Respuesta a Requerimiento presunto incumplimiento contractual, (página 24)

Como puede observarse, el resultado del avance presentado por el contratista es diferente a la cantidad que reporta la Alcaldía, lo que evidencia que no hay claridad en la cuantificación de los productos.

Revisando el Informe Final de Supervisión y/o Interventoría de fecha 2 de junio de 2023, en el Ítem “Estratificación – Homologación”, presenta desagregada la siguiente ejecución:

Cuadro 4. Informe Final de Supervisión

No	RESPONSABLE	TRÁMITES	INDICADORES	GRUPO DE TRABAJO	UNIDAD	GRUPO DE TRABAJO	CIFRA TOTAL APROBADA
6	OPERADOR	5.023	(21000 CBML)	ESTRATIFICACION-HOMOLOGACIÓN	TRÁMITES	ESTRATIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN	4081

Fuente: Informe Final de Supervisión a 02 de Junio de 2023, (página 31)

Como puede evidenciarse, los trámites de 5.023 solo alcanzaron una cifra aprobada de 4.081

Finalmente, el 02 de junio de 2023, se presenta Informe – Solicitud Proceso Sancionatorio, firmado por la Supervisora por parte de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, Distrito de Medellín; en el cual presenta la ejecución final en el ítem “Estratificación”:

Respecto de este ítem, la meta contractual se estableció en la entrega a satisfacción de 5.023 trámites. A través del plan operativo presentado por el contratista, se crearon metas de cumplimiento mensual que permitieran el acatamiento efectivo de la cifra total de trámites a entregar a corte del 30 de diciembre de 2022.

Las metas de cumplimiento mensual establecidas en el plan operativo fueron las siguientes:

Cuadro 5. Metas del Plan Operativo

No	RESPONSABLE	ITEM	PRODUCTOS / METAS	INDICADORES	GRUPO DE TRABAJO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
12	OPERADOR	Estratificación - Homologación Coberturas	5.023	TRAMITES	ESTRATIFICACION - COBERTURAS		505	502	502	502	502	502	502	502	502	502	5.023

Fuente: Informe Solicitud proceso Sancionatorio, 02 de Junio de 2023, (página 16)

Conforme a lo expuesto, se relaciona de manera detallada los reportes de entrega mensuales del operador respecto del ítem de estratificación durante los meses de ejecución del contrato, cifras que son las siguientes:

Es importante resaltar, que la unidad de medida para este ítem fue presentada en CBML, con la siguiente equivalencia: 4,18 CBML equivalente a un trámite.

Cuadro 6. Relación de pagos realizados “Proyecto 200244 Servicio de Estratificación Socioeconómica Medellín”

En informe	Periodo de verificación	Fecha elaboración Informe	Porcentaje ejecución financiera	Registro Presupuestal (No. Pedido)	No. Factura	Fecha Contabilización	No. Recibo a Satisfacción	Valor Facturado (Valor Recibido)
Informe parcial de Supervisión No. 2 (pág. 43)	Marzo 2022	Abril 2022	11,31%	4900031881	GTX37	10/03/2022	5000664158	322.000.000
Informe parcial de Supervisión No. 3 (pág. 73)	Abril 2022	Mayo 2022	21,17%	4900031881	GTX40	22/04/2022	5000668160	321.999.999
Informe parcial de Supervisión No. 4 (pág. 62)	Mayo 2022	Julio 2022	31,02%	4900031881	GTX47	8/06/2022	5000672648	322.000.000
Informe parcial de Supervisión No. 5 (pág. 93)	Junio 2022	Agosto 2022	40,88%	4900031881	GTX54	18/07/2022	5000676027	322.000.000
Informe final de Supervisión a junio 2023 (pág. 60)	A junio 2023	Junio 2023	78,50%	4900031881	GTX73	26/12/2022	5000696377	830.745.180
Total								2.118.745.179

Fuente: Elaboración Equipo Auditor con base en Informes de Supervisión

Para el Proyecto “200244 Servicio de Estratificación Socioeconómica Medellín”, fue asignado un valor de \$3.220.000.000, de los cuales se efectuaron pagos por valor de \$2.118.745.180, quedando un saldo que no se ejecutó de \$1.101.254.820.

Del valor ejecutado (\$2.118.745.180) correspondientes al proyecto de Estratificación Socioeconómica, con recursos de destinación específica, que son los que deberían financiar en su totalidad las actividades del proyecto 200244, solo se cancelaron \$830.745.179, por lo que para la vigencia 2023 hubo disponibilidad de recursos no ejecutados por un valor de \$2.180.106.632 Siendo una cifra muy superior a la que aparece reportada en el informe de supervisión (\$1.101.254.820).

Las inconsistencias detectadas en la revisión del contrato, generaron los hallazgos que se citan más adelante.

Contrato interadministrativo 4600097461 de 2023 con el Instituto Tecnológico Metropolitano – ITM

En relación con la ejecución del contrato interadministrativo 4600097461 de 2023 con el Instituto Tecnológico Metropolitano – ITM, por valor de \$1.852.827.499, el cual inicia su ejecución el 14 de abril de 2023, con una duración inicial de 10 meses, cuyo Objeto es: “Contrato interadministrativo para prestación de servicios de apoyo a la gestión para acompañar la planeación, seguimiento y ejecución de la estratificación y homologación de bases de datos, con enfoque multipropósito, así como el mejoramiento y operación del proceso en atención al mandato legal y acorde a los parámetros aplicables, en virtud de su carácter transformador, que busca influir en todos los sectores sociales mediante actividades de investigación, de innovación, de docencia y de extensión”.

Certificado de Disponibilidad Presupuestal 4000113207, Registro Presupuestal 4800014389, con Posición Presupuestaria: 2320202008 Servicios prestados a empresas y servicios, Proyecto 200244 Servicio de Estratificación Socioeconómica Por valor de \$1.852.827.499

Entre otros productos a entregar, se destacan:

1. 15.900 CBML homologados con el prestador de Servicios públicos domiciliarios.
2. Realizar la homologación e instalación de 30.000 adhesivos de nomenclatura secundaria

El equipo auditor, al revisar la documentación dispuesta en el SECOP II y realizado su respectivo análisis, no halló inconsistencias en su ejecución.

3. CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín, 22 de marzo de 2024

Ingeniero

JUAN MANUEL VELÁSQUEZ CORREA

Secretario de Despacho Gestión y Control Territorial

juanm.velasquez@medellin.gov.co

Teléfono: 385 5555 ext. 4333

Carrera 53 42-161 Ed. Plaza de la Libertad – Piso 8. Torre B

Medellín

Respetado Ingeniero Velásquez.

La Contraloría Distrital de Medellín, con fundamento en las facultades del artículo 267 de la Constitución Política, las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, el Decreto 403 de 2020 y las Resoluciones 037 de 2020, 656 de 2020 y 156 de 2023, por medio de las cuales se adopta, adapta e implementa y actualiza la versión 3.0 de la Guía de Auditoría Territorial – GAT CDM (ahora CDM) en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI, practicó Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 397 de 2023, Secretaría de Gestión y Control Territorial.

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría Distrital de Medellín considera que el cumplimiento del Decreto 0007 de 2010, Por el cual se reglamenta el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 y el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 732 de 2002, especialmente lo relacionado con los artículos 2 y 6 durante las vigencias 2022 y 2023, relacionados con el manejo de los recursos de la estratificación socioeconómica, es conforme frente a los criterios aplicados.

Es responsabilidad de la Administración Distrital, Secretaría de Gestión y Control Territorial, Subsecretaría de Catastro, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada y el cumplimiento de las normas aplicables a su actividad institucional respecto al asunto auditado.

Los análisis y conclusiones están documentados en papeles de trabajo, que reposan en los archivos de la Contraloría Auxiliar Auditoría Fiscal Distrito 3.

La presente actuación especial se adelantó por la Contraloría Auxiliar Distrito 3, cuya vigencia auditada abarcó 2022 y 2023.

4. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

4.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- **Objetivo específico 1.** Verificar el cumplimiento del DECTI de Medellín del Decreto 0007 de 2010, especialmente el artículo 6 que reza “Incorporación presupuestal. Los aportes que hagan las empresas de servicios públicos domiciliarios serán incorporados a los presupuestos de la localidad con la destinación específica ordenada por el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, en un rubro para la "Estratificación Socioeconómica del Municipio o Distrito de..." en los años de 2022 y 2023.

Realizadas las verificaciones correspondientes, se constató la facturación y cobro del Concurso Económico de las EPSPD para cada una de las vigencias. Cada año, una sexta parte (1/6) de los recursos del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín están disponibles en el Fondo de destinación específica desde el inicio de cada vigencia; pero las cinco sextas partes (5/6) de los correspondientes a las Empresas Prestadoras de Servicios EPSPD, solo pueden estar disponibles una vez incorporados al presupuesto tras el pago de las empresas (acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas).

- **Objetivo específico 2.** Verificar el cumplimiento del DECTI de Medellín del Decreto 0007 de 2010, especialmente lo establecido en el inciso 2° del Artículo 2 que indica “...Los aportes que en cumplimiento del artículo 11 de la Ley 505 de 1999 hagan las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios, se destinarán exclusivamente a atender las actividades propias del servicio de estratificación”, de los años 2022 y 2023.

Efectuadas las verificaciones, se pudo establecer que desde el 16 de mayo de 2022 el Distrito de Medellín abrió Cuenta de ahorros 90630045030 en Banco GNB Sudameris, en la cual, solo se manejan los recursos del rubro de estratificación, para los fondos de Destinación específica 110017022 y 110017023 denominados “Estratificación económica 2022” y “Estratificación económica 2023” respectivamente; “Proyecto “200244 Servicio Estratificación Socioeconómica”; para la Posición Presupuestal “2320202008 Servicios prestados a empresas y servicios producción”; que solo pueden financiar el Proyecto “200244 Servicio de Estratificación Socioeconómica Medellín”.

- **Objetivo específico 3.** Emitir concepto sobre la eficiencia, eficacia y economía con que se recaudaron los recursos de los aportes que en cumplimiento

del artículo 11 de la Ley 505 de 1999 hagan las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios, así como el cumplimiento de la destinación específica de estos recursos para atender las actividades propias del servicio de estratificación en los años 2022 y 2023, de tal forma que se cuente con los argumentos para resolver de fondo la PQRSD 397 de 2023.

Verificado el cumplimiento de los procedimientos de facturación, cobro y recaudo de los recursos provenientes del Concurso económico de estratificación socioeconómica de las EPSPD, se tiene lo siguiente, en cuanto al cumplimiento de los principios de la gestión fiscal:

La administración distrital, para la vigencia 2022, realiza facturación del primer recaudo de las empresas (15 de febrero) de Estratificación Socioeconómica, el 15 de mayo, y la facturación del segundo recaudo (15 de agosto), el 24 de junio de 2022; para la vigencia 2023, la facturación del primer pago de las EPSPD, por concepto de Estratificación Socioeconómica se realiza el 16 de junio, y la facturación del segundo pago el 11 de octubre de 2023. Incumpliendo lo establecido en el artículo 5° del Decreto 007 de 2010, en consecuencia, no se da cabal cumplimiento al principio de eficacia.

Por otro lado, verificada la información correspondiente a la ejecución de los recursos a través del contrato 4600094006 de 2022, se pudo evidenciar que desde su fase de planeación no fueron concebidos ni definidos de manera integral y clara los productos o entregables del proyecto “200244 Servicio de Estratificación Socioeconómica Medellín”, que permitieran establecer con claridad los entregables y su cuantificación, por lo que no fue posible verificar el cabal cumplimiento del objeto, pues las entregas eran globales, en concordancia con lo prescrito en los estudios previos y el contrato, sin permitir determinar la eficiencia y economía en los pagos parciales.

En cuanto a la eficiencia en la ejecución de los recursos destinados al cumplimiento del objeto contractual, es claro que en cuanto al proyecto “200244 Servicio de Estratificación socioeconómica Medellín” presentó una ejecución financiera del 25.8% (\$830.745.179) sobre los \$3.220.000.000 asociados al componente Estratificación-Nomenclatura en el contrato de estudio, sin que se lograra el 100%, en consecuencia, no se dio cabal cumplimiento a este principio, siendo ineficiente, debido principalmente a la inadecuada e inoportuna incorporación de recursos que no permitió usarlos en su objeto.

Con respecto al contrato 4600097461 de 2023, no se observó debilidades relevantes que ameritaran afectaciones en su ejecución en términos de eficacia, eficiencia y economía.

5. HALLAZGOS

5.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO 1 (Corresponde a la Observación Administrativa 1 del Informe Preliminar). Inoportunidad en el proceso de cobro de los aportes del concurso económico de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios - EPSPD.

HECHO. El equipo auditor evidencia que existe inoportunidad en el proceso de cobro de los aportes del concurso económico de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios – EPSPD; toda vez que, el Decreto 0007 de 2010 establece claramente la fecha y forma de pago de la contribución, prescribiendo que el pago de los aportes se realizará en dos cuotas: (i) Primera cuota: Antes del 15 de febrero. (ii) Segunda cuota: Antes del 15 de agosto de cada año.

EVIDENCIA: La administración distrital, para la vigencia 2022, realiza facturación del primer recaudo de las empresas por concepto de Estratificación Socioeconómica, el 15 de mayo, y la facturación del segundo recaudo el 24 de junio de 2022; para la vigencia 2023, la facturación del primer pago de las EPSPD, por concepto de Estratificación Socioeconómica se realiza el 16 de junio, y la facturación del segundo pago el 11 de octubre de 2023.

CAUSA. Lo anterior puede obedecer a deficiencias en la planificación y organización interna entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Gestión y Control territorial que afecta la oportunidad en el cobro de aportes antes del 15 de febrero de cada año.

CRITERIO. Artículo 5, Decreto 0007 de 2010: *“Fecha y forma de pago de la contribución: El pago de los aportes de las empresas de servicios públicos domiciliarios se efectuará en dos cuotas, la primera antes del 15 de febrero y la segunda antes del 15 de agosto de cada año”.*

EFEECTO. Si las EPSPD no realizan los pagos oportunamente, afecta la liquidez del Fondo y puede resultar en la pérdida de ingresos necesarios para operar y mantener la Estratificación Socioeconómica; la falta de ingresos oportunos puede generar dificultades financieras para costear los contratos de Estratificación; esto puede afectar su capacidad para mejorar la calidad de los servicios y cumplir con las obligaciones, por lo que se inscribe un **hallazgo administrativo**.

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín (CDM):

La Secretaría de Gestión y Control Territorial - SGCT, al abordar la observación 1, relacionada con “Inoportunidad en el proceso de cobro de los aportes del concurso económico de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios - EPSPD”, reconoce la ocurrencia del hecho generador debido a la dificultad de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios EPSPD, que no cuentan con apoyo administrativo para entregar la información actualizada del número de usuarios e ingresos obtenidos por la prestación del servicio con corte al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior; toda vez que, esto no permite aplicar debidamente la fórmula expresada en el decreto 007 de 2010, pues sin un dato que no sea suministrado oportunamente no es posible generar el cálculo. Además, otro hecho que genera retrasos es que se debe tener disponible la cifra de recursos no utilizados de vigencias anteriores, los cuales deben descontarse del valor a cancelar por parte de las EPSPD y que debe suministrarse por parte de la Secretaría de Hacienda del Distrito y generalmente se reporta en el mes de marzo de cada vigencia (recursos del balance).

Desde la SGCT se reconoce y valida la evidencia aportada por el equipo auditor, anexando los oficios de la Secretaría de Hacienda, donde se reportan los recursos no ejecutados de vigencias anteriores asociados al proyecto.

Considerándose que, no puede responsabilizarse totalmente al distrito por el cobro inoportuno, ya que “el proceso tiene fallas desde la concepción del decreto que no proyectó debidamente los tiempos y no tuvo en cuenta las dificultades que se presentan en cada uno de los entes territoriales para acceder a la información requerida para la aplicación de la norma”.

Así mismo, a la fecha de respuesta del Informe Preliminar de la Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 397 de 2023, reconoce que el Distrito está en proceso de ajustes y explora alternativas que permitan estandarizar el proceso de cobro y recaudo de los recursos del Concurso Económico para la estratificación y esperamos en la vigencia 2025 poder llevar a cabo un proceso más rápido y efectivo.

Se aclara que el Decreto 007 de 2010, SI contempla plazos de pagos sobre la tasa de Estratificación, para las EPSPD, cuando prescribe en el Artículo 5: “Fecha y forma de pago de la contribución: El pago de los aportes de las empresas de servicios públicos domiciliarios se efectuará en dos cuotas, la primera antes del 15 de febrero y la segunda antes del 15 de agosto de cada año”. (Subrayas fuera de texto)

En conclusión, la SGCT NO desvirtúa la situación irregular evidenciada en la observación, por ende, se debe mantener como **hallazgo administrativo** en el informe definitivo.

5.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO 2 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA (Corresponde a la Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria 2 del Informe Preliminar). Debilidades en la planeación por parte de la entidad al configurar los estudios previos.

HECHO. Revisado el Contrato 4600094006 de 2022, suscrito con el Grupo TX SAS, por un valor total de \$17.140.522.785, cuyo Objeto es: “*Contrato prestación de servicios de apoyo a la gestión para acompañar la planeación, seguimiento y ejecución de la gestión catastral, estratificación, homologación de bases de datos, con enfoque multipropósito, así como el mejoramiento y operación del proceso de administración de bienes inmuebles propiedad del municipio*”; se observan debilidades en la planeación, en tanto dentro del estudio previo se observó que en el Anexo técnico para los “*Procesos Catastrales – Estratificación y Nomenclatura*”, se establecen las actividades que serán ejecutadas dentro del contrato, sin identificar las necesidades específicas en cuanto a cantidad, y los valores unitarios de cada actividad, pactándose una forma de pago global, que implicaba cancelar el mismo valor mensual independientemente de las actividades ejecutadas.

EVIDENCIA. El Anexo Técnico al Estudio Previo 33454, contiene de manera general los trámites para estratificación y homologación, sin discriminar la unidad de medida para cada componente, así:

*“(…) PROCESOS CATASTRALES - ESTRATIFICACIÓN Y NOMENCLATURA
El Contratista deberá realizar la gestión y ejecución de las actividades de estratificación y homologación de bases de datos, así como de las actividades del catastro multipropósito y trámites y/o solicitudes remitidos por parte de la Subsecretaría de Catastro del Municipio de Medellín, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1149 de 2021 “Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito”, así: Primera clase, Segunda clase, Tercera clase, Cuarta clase, Quinta clase, Rectificaciones, Proceso de actualización y difusión catastral, Procedimientos Catastrales con efectos registrales, Complementación de la información catastral.*

Como consecuencia de la gestión y ejecución de cada una de las actividades antes descritas, deberá entregar el contratista como mínimo las metas que se relacionan

a continuación y que apuntan según corresponda al plan indicativo y/o al plan de acción de la Subsecretaría de Catastro.

Cuadro 7. Meta Trámites Estratificación

No	ITEM	META TRÁMITES OPERACION
4	Coberturas	5.023
5	Estratificación - Homologación	

Fuente: Anexo Técnico Estudio Previo 33454

Además deberá el contratista en desarrollo de sus actividades, implementar tecnologías que permitan masificar el análisis de la información sin la necesidad ingresar a los predios, con el uso de metodologías de valoración a partir de las tipologías constructivas como son el uso de imágenes de sensores remotos, para lo cual deberá entregar un Mapeo a gran escala y modelo en 3D, equivalente a gemelos digitales con información ortogonal y diagonal de las áreas construidas, que le permitan identificar fachadas, profundidades, alturas, y mobiliario de los predios y sus construcciones, que posibiliten la aplicación de los métodos indirectos que se describen en el Decreto 148 de 2020.

Esta actividad será realizada en los siguientes corregimientos:

- San Cristóbal (60)
- AltaVista (70)
- San Antonio de Prado (80)

(...)"

Adicional, en el Estudio Previo 33454, tampoco se discriminan los componentes que se deben considerar para realizar una estratificación socioeconómica, teniendo en cuenta el cálculo realizado desde la unidad de estratificación y nomenclatura, de la Subsecretaría de Catastro, que indica:

- i) Estratificación y Homologación, cuya unidad de medida es "CBML"; ii) Coberturas, cuya unidad de medida es "Instalaciones / Registros"; iii) Secundarias, cuya unidad de medida son "Adhesivos instalados"; iv) Estratificación Rural Disperso, cuya unidad de medida es "CBML Calificación Desagregada y Estratificado".

En cuanto a la forma de pago, en el Estudio Previo 33454, Anexo Técnico y Minuta del contrato 4600094006, se evidenció que esta quedó establecida mediante pagos mensuales parciales, con valores fijos, sin definirse unidades de medidas ni cantidades recibidas, así:

1. Un primer pago hasta por MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS M/L (\$1.939.052.279)
2. Nueve pagos hasta por un valor de MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS M/L (\$1.689.052.279)

Todos los pagos realizados estaban sujetos a la entrega de informes de ejecución establecidos en las especificaciones técnicas, ejecución financiera y propuesta económica presentada por el OPERADOR CATASTRAL y aceptada por la entidad, previa autorización y aprobación del supervisor del contrato.

CRITERIO. Lo anterior contraviene lo estipulado en el Decreto 1082 de 2015 Sector Administrativo de Planeación Nacional, Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos, numeral 2., que establece *“El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto”*. Y el numeral 4, que determina *“El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos...”*

CAUSA. Lo anterior se presenta por debilidades en la configuración del estudio previo, análisis del sector económico, estudio de mercado, definición y calificación de los riesgos, específicamente para el cumplimiento de las actividades contempladas en la Obligaciones del Contratista en cuanto a los “Procesos Catastrales – Estratificación y Nomenclatura”, en cumplimiento del Proyecto “200244 Servicio de Estratificación Socioeconómica Medellín”.

EFFECTO. La entidad realizó pagos de actividades globales sin verificar de manera exhaustiva el cumplimiento cabal de las actividades relacionadas con el componente de Estratificación Socioeconómica, las cuales no se encontraban desglosadas detalladamente desde el estudio previo, anexo técnico, minuta del contrato, plan operativo y verificación en los sistemas de información de la entidad, las cuales no fueron planeadas de manera integral, pudiendo ocasionar deficiencias y/o incumplimiento en la entrega de productos con la calidad y oportunidad esperada.

Además, la supervisión del contrato, detectó inconsistencias en las entregas parciales, consecuencia de la forma de pago acordada, llevando a la suscripción de una modificación contractual, que estableció *“El valor restante del contrato será*

cancelado al contratista mediante pagos proporcionales al avance y/o cumplimiento porcentual de los productos y servicios que se fijaron como metas en el presente contrato y documentos anexos, para el desembolso de los pagos es necesario que los productos sean recibidos a entera satisfacción por parte de la supervisión del contrato, lo anterior, previa presentación de la respectiva factura por parte del contratista con el lleno de requisitos legales”, lo cual evidenció las debilidades sustanciales que tenía el estudio previo.

Lo anterior, se sustenta en lo consignado en el Informe Parcial de Supervisión No. 7, presentado en agosto de 2022 correspondiente al período de verificación de junio 2022, donde quedó evidenciado que algunas actividades y productos no estaban siendo medidos, contabilizados y, ni mucho menos, reconocidas al contratista pese a su ejecución y entrega periódica, recomendándose el No pago hasta tanto el contratista no se ponga al día en la ejecución física en el total de los componentes del contrato acorde al porcentaje de ejecución financiera; situación que dio lugar a la Modificación 1, Cláusula 6 con Acta del Comité que aprueba la modificación de fecha 28/11/2022; donde se reconoce que la forma de pago “(...) no se ajusta a las condiciones y necesidades requeridas, en la ejecución del contrato (...)”; “(...) en cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y económica, se hace imperioso establecer una forma de pago que en primera instancia no tenga limitación con número de pagos a realizar, y como segundo, que permita realizar pagos al contratista de conformidad con el avance y/o cumplimiento porcentual de las metas y productos establecidos en el contrato (...)”.

Razón por la cual se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín (CDM):

La Secretaría de Gestión y Control Territorial - SGCT, al abordar la observación 2, “Debilidades en la planeación por parte de la entidad al configurar los estudios previos”, reconoce que “es cierto”, infiriendo que la etapa precontractual tuvo deficiencias en la indicación del tipo, la cantidad y las características de los productos a entregar en los componentes de la Subsecretaría de Catastro, incluyendo el de Estratificación – Nomenclatura; así como la forma de pago, conforme a las evidencias o entregables acorde a la ejecución.

Adicionalmente la SGCT reconoce que los estudios previos no contaban con un Anexo técnico para los “Procesos Catastrales - Estratificación y Nomenclatura”, y solo se anexó al expediente SECOP II el 26 de abril de 2022.

Se aclara que la Contraloría en el ejercicio de su labor auditora, no individualiza los presuntos responsables de posibles incidencias disciplinarias, labor que le corresponde al Ente de Control competente, precisando adicionalmente que en las observaciones y hallazgos solo se describen de manera objetiva los hechos irregulares sin determinar los intervinientes.

En conclusión, la SGCT acepta lo manifestado en la Observación 2, por tanto, lo observado se debe mantener como **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria** en el informe definitivo.

6. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AEF

Cuadro 8. Consolidado de Hallazgos

No.	Hallazgo Administrativo	Incidencia			
		F	Valor	D	P
1	Inoportunidad en el proceso de cobro de los aportes del concurso económico de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios - EPSPD.				
2	Debilidades en la planeación por parte de la entidad al configurar los estudios previos.			X	
Totales				1	

Convenciones: F: Con Presunta incidencia Fiscal, D: Con Presunta Incidencia Disciplinaria, P: Con Presunta Incidencia Penal

Fuente: Equipo Auditor

María Isabel Mejía V.

MARÍA ISABEL MEJÍA VELÁSQUEZ
Contralora Auxiliar
Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Distrito 3