



1113 031

No.

Medellín,

Doctor
MEFI BOSET RAVE GÓMEZ
Personero
Personería Distrital de Medellín
Medellín

Asunto: Remisión Informe definitivo Auditoría de Cumplimiento Personería
Distrital de Medellín.

Cordial saludo doctor Rave Gómez:

Analizada la respuesta al informe preliminar le remito informe definitivo de la Auditoría de Cumplimiento Personería Distrital de Medellín, vigencia 2023.

De acuerdo a lo anterior se solicita Plan de Mejoramiento único para la totalidad de los hallazgos, a través del Módulo Anexos Adicionales del aplicativo "Gestión Transparente", para lo cual se le da a la entidad un plazo de diez (10) días hábiles para su envío.

Cordialmente,

DIEGO ALBERTO RODRÍGUEZ AGUDELO
Contralor Auxiliar Gobernabilidad y Organismos de Control

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

PERSONERÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN

VIGENCIA 2023

CONTRALORÍA DISTRITAL DE MEDELLIN

MEDELLÍN, MAYO 2024

PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ
Contralor

JORGE ALEJANDRO URIBE RODRÍGUEZ
Subcontralor

DIEGO ALBERTO RODRÍGUEZ AGUDELO
Contralor Auxiliar Gobernabilidad y Organismos de Control
Coordinador de la Auditoría

LUZ ADRIANA GALEANO CORTÉS
Profesional Universitario
Líder Equipo Auditoría

MARÍA BETTY GIRALDO SALAZAR
Técnico Operativo

LILLIANA MARÍA ÁLZATE VÁSQUEZ
Técnico Operativo

MARÍA RTUTH MARÍN HOYOS
Secretaria

Integrantes Equipo Auditor

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	7
2.1 HECHOS RELEVANTES	7
2.2 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	7
2.3 RESULTADOS CALIFICACIÓN DEL CONTROL INTERNO	7
2.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
2.4.1 Objetivo Específico 1	9
2.4.2 Objetivo Específico 2.....	19
2.4.3 Objetivo específico 3.	31
2.4.4 Objetivo específico 4.	31
3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	34

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Resultados de la evaluación del control interno por componentes	8
Cuadro 2. Muestra contratos evaluados vigencia 2023.	11
Cuadro 3. Matriz calificación de la Gestión Fiscal Integral	19
Cuadro 4. Calificación Control Fiscal Interno	19
Cuadro 5. Matriz rendición y revisión de la cuenta 2023.....	31
Cuadro 6. Consolidado de Hallazgos	34

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín 30 de mayo de 2024

Doctor

MEFI BOSET RAVE GÓMEZ

Personero Distrital de Medellín
Personería Distrital de Medellín
Medellín

Respetado Doctor Rave Gómez:

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, 208 de 2020, 656 de 2020 y 156 de 2023, por medio de las cuales se adopta, adapta e implementa y actualiza la versión 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, emite un concepto sobre el cumplimiento de la gestión de la inversión y del gasto realizada por la Personería Distrital de Medellín.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría Distrital de Medellín considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el asunto o materia auditada, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Este Órgano de Control Fiscal en relación con el asunto o materia auditada presenta un concepto sin reservas soportado en lo expresado en el numeral 2 de este informe.

Como se manifestó en la Carta de Compromiso entre **PERSONERÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN** 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.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe actualizar el correspondiente Plan de Mejoramiento Único con las acciones correctivas o preventivas que adelantará, para subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría Distrital de Medellín.

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

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 HECHOS RELEVANTES

No se presentaron hechos relevantes que generaran incidencia en el asunto o materia a auditar o en el cumplimiento de los criterios de la auditoría.

2.2 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría Distrital de Medellín considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el asunto o materia a auditar, **resulta conforme**, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

La Personería Distrital de Medellín, actuó de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias en aplicación del manual de Contratación y del manual de Supervisión.

De acuerdo con la materialidad definida para la auditoría de cumplimiento Gestión de la Inversión y del Gasto Personería Distrital de Medellín, se evidenció que la entidad viene dando cumplimiento al mandato Constitucional que le corresponde como es la guarda, promoción y defensa de los derechos humanos, vigila la conducta oficial, protege el interés público, y contribuye a la solución alternativa de conflictos, ejecutados a través del Plan Estratégico 2020 – 2024, POR TUS DERECHOS, MÁS CERCA, planes de acción y planes operativos (PA-PO).

2.3 RESULTADOS CALIFICACIÓN DEL CONTROL INTERNO

En cumplimiento del numeral 6° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, sobre la atribución del Contralor General de la República, *de Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado*, en concordancia con el inciso 6 del artículo 272 ibídem, modificados por los artículos 2 y 4 del Acto Legislativo 04 de 2019, la Contraloría Distrital de Medellín evaluó los riesgos y controles establecidos por la Personería Distrital de Medellín conforme a los parámetros definidos en la modalidad de auditoría de

cumplimiento mencionados en la Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales de Auditoría ISSAI.

Tomando como referencia la evaluación a los componentes de control interno de la Personería Distrital de Medellín y realizando algunas pruebas para verificar el cumplimiento de lo establecido en cada uno de ellos: Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, Actividades de Monitoreo, se diligenció la matriz de riesgos y controles de donde se concluye que los sistemas están operando de manera integrada en la entidad y los controles se encuentran documentados y se están aplicando, lo que contribuye al logro de los objetivos; se tiene claridad sobre el papel que ejerce el comité de coordinación de control interno en la implementación y seguimiento al sistema de control.

Cuadro 1. Resultados de la evaluación del control interno por componentes

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control		11	1,000
B. Evaluación del riesgo		6	1,000
C. Sistemas de información y comunicación		5	1,000
D. Procedimientos y actividades de control		7	1,000
E. Supervisión y monitoreo		6	1,000
Puntaje total por componentes		1	
Ponderación		10%	
		0,100	
Calificación total del control interno institucional por componentes		ADECUADO	

II. Evaluación del diseño		Ítems evaluados	Puntaje
Calificación		14	15,000
Puntaje total		1,143	
Ponderación		20%	
		0,229	
Calificación total diseño		Adecuado	
A. Riesgo combinado promedio		BAJO	
B. Riesgo de fraude promedio		BAJO	

III. Evaluación de la efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
Evaluación de la efectividad	14,000	16,000	1,143	70%	0,800
				0,800	
Calificación total del diseño mas la efectividad				Eficiente	

Calificación final del control interno		1,129
		Eficiente

Fuente: PT04AC Matriz Riesgos Controles. Elaborado por el equipo auditor.

De acuerdo a los resultados de las pruebas de auditorías realizadas, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: si existe suficiente evidencia en la documentación, si existe un mapa de riesgos actualizado que permita mitigar la ocurrencia de estos riesgos, si existe un área de control interno y la existencia de informes y adopción de planes de mejoramiento para las auditorías internas y externas.

De los 30 contratos evaluados, 21 corresponden a prestación de servicios con personas naturales, bajo la modalidad de selección definida en la ley 1150 de 2007

artículo 2, numeral 4, literal h, ello, enfatiza en la prestación de servicio personales y de apoyo a la gestión y el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 del 2014 que reglamentó el tema, señalando "*contratos de prestación de servicios profesionales...*", realizados, por la Personería Distrital de Medellín para el desarrollo de sus programas misionales y administrativos. 1 corresponde a un contrato interadministrativo con el Colegio Mayor de Antioquia y los 8 restantes, son contratos suscritos con entidades de prestación de servicios para la ejecución del Plan de Acción Institucional (diplomados, aseo y cafetería, Plan de Bienestar Social, suministros entre otros).

En la fase de ejecución se evaluaron los siguientes documentos en cada una de las etapas contractuales para la adquisición de bienes y servicios tales como estudios previos donde describen la necesidad y su justificación, las obligaciones del contratista, objeto a contratar, análisis técnico y económico del contrato, modalidad de selección, riesgos, certificado de disponibilidad, los requisitos habilitantes como hoja de vida, certificados de estudio, certificado de antecedentes de la Procuraduría, certificado de la policía, certificado de la Contraloría, Registro Único Tributario, aprobación de garantías- póliza de cumplimiento, planilla de aportes, certificado de afiliación salud -certificado de pensiones, certificación de experiencia, registro presupuestal, contrato -Acta de inicio -Informe de actividades del contratista -Informe de supervisión – recibo a satisfacción, facturas y los respectivos pagos, acta de liquidación o terminación, declaratoria de paz y salvo.

Para la verificación de la información contractual, el equipo auditor accedió al Aplicativo SECOP II, también al Aplicativo de Gestión Transparente, y al SAP, y solicitó información a la entidad auditada; una vez realizada la revisión y análisis de la información, se constató que se cumplieron los requisitos de acuerdo a los estudios previos.

La Personería Distrital de Medellín, actuó de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias en aplicación del Manual de Contratación.

Con la muestra seleccionada se calificó la gestión contractual fundamentada en el cumplimiento de los principios de Economía, Eficacia y Eficiencia, con el fin de contribuir al concepto de la Gestión de la Inversión y del gasto.

Cuadro 2. Muestra contratos evaluados vigencia 2023.

Cantidad	CÓDIGO CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR CONTRATO	ADICIONES ACUMULADAS
1	4600096408	Prestación de servicios profesionales de Abogado para la Personería Auxiliar de la Personería Distrital de Medellín.	13/01/2023	\$65.040.300,00	\$0,00
2	4600097330	Prestación de servicios profesionales de psicólogo para el Centro de Conciliaciones de la Personería Distrital de Medellín.	17/03/2023	\$27.054.000,00	\$13.527.000,00
3	4600096407	Prestación de servicios profesionales como administrador para apoyar la gestión de la Oficina Asesora de Planeación de la Personería Distrital de Medellín.	13/01/2023	\$65.040.300,00	\$0,00
4	4600096410	Prestación de servicios profesionales de Abogado para la Personería Auxiliar de la Personería Distrital de Medellín.	13/01/2023	\$65.040.300,00	\$0,00
5	4600096475	Prestación de servicios profesionales de abogado para brindar apoyo y asesoramiento a la gestión del despacho de la Personería Auxiliar de la Personería Distrital de Medellín.	28/01/2023	\$102.300.000,00	\$0,00
6	4600096635	ADQUISICIÓN DE COMBUSTIBLE A TRAVÉS DE LA PAGINA DEL ESTADO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, SEGUN LA NECESIDAD EXPUESTA.	17/01/2023	\$70.000.000,00	\$22.000.000,00
7	4600096411	Prestación de servicios profesionales de Contador Público para el área de Gestión Financiera de la Personería Distrital de Medellín.	13/01/2023	\$65.040.300,00	\$0,00
8	4600096570	PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES DE ABOGADO EN EL AREA DE ATENCION AL PUBLICO DE LA PERSONERIA DISTRITAL DE MEDELLIN.	18/01/2023	\$42.534.900,00	\$7.515.000,00
9	4600097321	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para desarrollar actividades de modernización de vehículos autorizados para la Personería Distrital de Medellín.	20/02/2023	\$18.108.000,00	\$9.054.000,00
10	4600097306	Prestación de servicios profesionales de Ingeniero de Sistemas para apoyar el área de Informática de la Personería Distrital de Medellín.	16/02/2023	\$27.054.000,00	\$13.527.000,00
11	4600097324	Prestación de servicios profesionales como trabajadora social para la Unidad para la Protección Del Interés Público de la Personería Distrital de Medellín.	20/02/2023	\$27.054.000,00	\$13.527.000,00
12	4600096408	Prestación de servicios profesionales de Abogado para la Personería Auxiliar de la Personería Distrital de Medellín.	13/01/2023	\$65.040.300,00	\$0,00
13	4600096475	Prestación de servicios profesionales de Abogado para brindar apoyo al despacho del Señor Personero Distrital de Medellín.	18/01/2023	\$102.900.000,00	\$0,00
14	4600097334	Prestación de Servicios de apoyo a la gestión para la Personería Distrital de Medellín.	17/02/2023	\$15.642.000,00	\$7.821.000,00
15	4600097225	Prestación de servicios para la organización, administración y ejecución de acciones logísticas, en la realización de eventos y reuniones de las	09/02/2023	\$1.375.108.000,00	\$201.234.474,00
16	4600097255	Prestación de servicios profesionales de Abogado para brindar apoyo al despacho del Señor Personero Distrital de Medellín.	13/02/2023	\$65.730.600,00	\$0,00
17	4600097224	Prestación de servicios profesionales de abogado para el Observatorio del Sistema Penal, Penitenciario y Carcelario de la Personería Distrital de Medellín.	09/02/2023	\$59.851.900,00	\$0,00
18	4600096731	Prestación de servicios profesionales de abogado para apoyar la gestión de la Unidad para la Protección del Interés Público de la Personería Distrital de Medellín.	06/02/2023	\$33.354.000,00	\$0,00
19	4600097135	Prestación de servicios profesionales para apoyar la coordinación de los Observatorios de la Personería Distrital de Medellín.	03/02/2023	\$56.706.000,00	\$12.180.000,00
20	4600097208	Prestación de servicios profesionales de un abogado para el proceso de Gestión Jurídica de la Personería Distrital de Medellín.	10/02/2023	\$59.666.600,00	\$0,00
21	4600097092	Servicio de Outsourcing para la adquisición, instalación, mantenimiento de hardware, software, suministros, mantenimiento, almacenamiento original y	28/03/2023	\$355.115.999,00	\$177.555.735,00
22	4600097059	PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LA GESTION DE LA PERSONERIA DISTRITAL DE MEDELLIN.	01/02/2023	\$67.650.000,00	\$8.250.000,00
23	4600097560	Prestación de servicios para la ejecución de la estrategia comunicacional (Plan de Medios) de la Personería Distrital de Medellín durante la vigencia	24/02/2023	\$310.090.000,00	\$25.800.000,00
24	4600097419	Prestación de servicios para la ejecución del Plan Institucional de Casatización de la Personería Distrital de Medellín.	10/02/2023	\$90.000.000,00	\$8.000.000,00
25	4600096075	Prestación de servicios para ejecutar las actividades correspondientes al Plan Institucional de Bienestar Social, para los Servidores Públicos de la	31/05/2023	\$176.061.860,00	\$0,00
26	4600097575	PRESTACION DEL SERVICIO DE ASEO Y CAJETTERIA, INCLUIDO EL SUMINISTRO DE INSUMOS DE LA PERSONERIA DISTRITAL DE MEDELLIN.	10/03/2023	\$239.000.000,00	\$0,00
27	4600096486	Prestación de servicios de apoyo a la gestión, para la formación ciudadana externa (voluntarios) del programa de Centro de Pensamiento y Formación	27/06/2023	\$53.000.000,00	\$0,00
28	4600096595	Prestación de servicios profesionales para el proceso de Gestión de Bienes administrativos de la Personería Distrital de Medellín.	28/06/2023	\$27.054.000,00	\$0,00
29	4600096541	Adquisición, actualización, modernización, renovación, integración, mantenimiento preventivo y correctivo y puesta a punto de la	27/06/2023	\$1.209.352.093,00	\$24.457.747,00
30	4600097824	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO PARA DESARROLLAR UNA INVESTIGACIÓN DEL COMPORTAMIENTO EN RELACIÓN A LAS	20/04/2023	\$45.000.000,00	\$0,00
		Total Valor Contratos auditados		\$4.950.493.454,00	
		Mas Adiciones Auditadas			\$543.648.956,00
		Adiciones que no se rindieron en G.T			\$458.497.956,00
		TOTAL		\$5.494.142.410,00	

Fuente: Información suministrada por la entidad en G.T-Elaboró equipo auditor

Se evaluaron las diferentes etapas de la contratación; precontractual, contractual y pos contractual, para lo cual se verificó el cumplimiento de especificaciones técnicas, deducciones de ley en los pagos, costo y calidad de los bienes y servicios, cumplimiento del objeto contractual teniendo en cuenta las respectivas modificaciones, labores de supervisión, liquidación de los contratos y la legalidad en la gestión, verificando el cumplimiento de la normatividad aplicada a cada una de las etapas contractuales, por lo que se concluye que la Personería Distrital de Medellín, cumplió con la normatividad de la contratación y logró los objetivos propuestos a través de la misma, cumpliendo con los principios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad como resultado de la evaluación de los contratos evaluados.

Principio de eficiencia. Se verificó que la asignación de los recursos y los resultados se lograron de manera adecuada, con el uso racional de los medios y procesos contractuales que guardan relación con los objetivos y metas de la Entidad.

Principio de eficacia. Con relación a este principio el equipo auditor constató a través de las pruebas realizadas, que los bienes y/o servicios contratados por la Personería Distrital de Medellín, cumplen con lo establecido en las cláusulas contractuales, se verificó el seguimiento a las funciones de supervisión, recibo a satisfacción, oportunidad en la entrega de bienes y/o servicios, modificación en las cláusulas contractuales y garantías. Lo que da lugar al cumplimiento del principio de eficacia, toda vez que se lograron los objetivos, y los resultados se obtuvieron en forma oportuna y adecuada, y se lograron los resultados esperados con relación a tiempo y cantidad.

Principio de economía. Para el cumplimiento de este principio se pudo constatar que la Personería Distrital de Medellín, entidad contratante, para obtener los bienes y/o servicios, que desarrollan el que hacer de dicho ministerio público, aplicó un eficiente análisis del presupuesto oficial en relación a los precios del mercado, que el costo y calidad de bienes y/o servicios se obtuvieron al precio más favorable y conveniente y la adjudicación de contratistas se realizó cumpliendo con lo establecido en el manual de contratación.

Plan Estratégico, Plan de Acción

La entidad adoptó conforme a la Ley, el Plan Estratégico para el periodo comprendido entre los años 2020-2024 " Por tus derechos, más cerca", mediante resolución N°364 del 21 de agosto de 2020 y el cual se materializa a través del plan

operativo anual o plan de acción, como herramienta gerencial que permite articular y orientar las acciones de la entidad, para el logro de los objetivos institucionales, por lo cual se convierte en el principal referente de la gestión, toda vez que a través de dicho plan se definen y determinan los objetivos y metas de la entidad.

El equipo auditor analizó:

- Plan Estratégico 2020-2024 POR TUS DERECHOS, MÁS CERCA.
- Planes de Acción y Operativo (PA-PO 2023) y ejecución del POAI.
- Contratación suscrita y ejecutada en la vigencia 2023.

La Personería Distrital de Medellín, de acuerdo al mandato Constitucional le corresponde la guarda, promoción y defensa de los derechos humanos, vigila la conducta oficial, protege el interés público, y contribuye a la solución alternativa de conflictos para lo que cuenta con su Plan Estratégico 2020 – 2024 POR TUS DERECHOS, MÁS CERCA, en el que definió 3 Líneas Estratégicas con 3 objetivos estratégicos, 27 componentes y 65 programas.

Línea 1: POR TUS DERECHOS MÁS CERCA: con el objetivo estratégico de ejercer el mandato Constitucional y legal en la defensa de los derechos de las personas en forma eficaz, a través de los mecanismos dispuestos en el ordenamiento jurídico buscando la protección de las personas. Línea inmersa en 5 procesos, 14 componentes y 28 programas.

Línea 2: SOMOS PARA LA GENTE Y EL AMBIENTE cuyo objetivo estratégico es acercar la gestión de la entidad a la comunidad, implementando y consolidando estrategias para mejorar la defensa de los derechos de todos sin distinción alguna. Línea que involucra 3 procesos, 3 componentes y 12 programas.

Línea 3: CON CALIDAD HUMANA: cuyo objetivo estratégico es garantizar la prestación de los servicios con calidad, con un talento humano altamente calificado, un manejo transparente de sus recursos y adecuados canales de comunicación, para el cumplimiento de los principios de la función administrativa. Línea que está inmersa en 12 procesos, 10 componentes y 25 programas.

La entidad tiene la responsabilidad de programar y ejecutar las actividades del Plan de Acción –Plan Operativo (PA-PO) 2023, para lograr el cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico 2020-2024. “Por tus derechos, mas cerca”, dicho Plan fue aprobado a través de la Resolución 001 del 2 de enero de 2023, el cual fue modificado mediante la Resolución No.579 del 20 de septiembre del mismo año

donde se realizaron ajustes al Plan Acción y/o Plan Operativo del año 2023 con el fin de dar cumplimiento a los objetivos del Plan Estratégico; la principal causa de la modificación obedeció a la necesidad de optimizar recursos financieros y de personal, para el cumplimiento de las metas propuestas.

De los veinte (20) Planes de Acción –Planes Operativos (PA-PO) que tiene la entidad inmersos en sus procesos y subprocesos, la Contraloría Distrital de Medellín, para emitir el concepto sobre la Gestión de la Inversión y del Gasto, que incluya la Gestión de Plan Estratégico, Plan de Acción, Gestión de Planes, Programas; realizó un selectivo para evaluar el cumplimiento de las metas, las cuales se desarrollaron a través de actividades y recursos asignados a las mismas, y materializadas a través de suscripción de contratos y actividades misionales, en cada una de las áreas de la Personería.

El selectivo incluyó actividades y metas que materializaban algunos programas tales como:

Programa 55. Gerenciamiento del Talento Humano. Que tiene como objetivo gerenciar el talento humano para potencializar los servidores públicos en la prestación del servicio a través de la formación, incentivos y evaluación del desempeño y gestionar la vinculación, administración, desarrollo integral y desvinculación del talento humano competente para la prestación del servicio en cumplimiento de la misión y la visión de la Personería Distrital de Medellín. Se evidenció el cumplimiento de algunas metas como son:

- Plan de Capacitación Grupal con el objetivo de brindarles Cultura, Capacitación, Bienestar y Riesgo psicosocial a los Servidores Públicos de la Personería, para lo cual se suscribió y ejecutó el contrato 4600097419 por \$68.000.000.
- Exámenes médicos ejecutivos- Acuerdo laboral: Resolución 368 de 2020 artículo 15, en cumplimiento del Plan de Bienestar 2023, lo cual se cumplió a través del contrato 4600098194 por valor de \$50.000.000.
- Exaltaciones y Conmemoraciones especiales por valor de \$73.747.740, lo cual se llevó a cabo a través del contrato 4600097229 de Operación Logística con Enlace 7 S.A.S.

- Estructuración equipo de trabajo- del área de Talento Humano, lo cual se llevó a cabo a través de 7 contratos de prestación de servicios, por valor de \$207.782.700.
- Estructuración equipo de trabajo en Gestión Contractual, a través de 8 contratos por valor de \$311.016.700.
- Estructuración equipo de trabajo para la Gestión Documental, a través de 6 contratos de prestación de servicio por valor de \$135.855.300.

Programa 59. Suministro de Bienes suficientes para la Prestación del Servicio, con el objetivo de "Garantizar el óptimo funcionamiento de los bienes y servicios de la entidad para el cumplimiento de sus actividades mediante la compra, mantenimiento Preventivo y correctivo de los mismos"; así mismo la entrega oportuna de todos los suministros. Se seleccionaron las siguientes actividades para evidenciar el cumplimiento de metas,

- Aseo y Cafetería (insumos y mano de obra) por valor de \$239.000.000. Evidenciado y auditado en el Contrato 4600097575 con SEISO.
- Adquisición de 3 celulares por valor de \$13.030.500 y evidenciado a través del contrato 4600098072 suscrito a través de la tienda virtual, con Panamericana.
- Adquisición del servicio de suministro de combustible para la Personería, lo cual se evidenció y auditó a través del contrato 4600096635 por \$70 millones y una adición de \$22 millones con una ejecución de \$88.466.511 en el POAI, se evidencia una ejecución por \$94.314.686, por lo tanto se presenta diferencia de \$5.848.175.
- Actividades relacionadas con la atención del Despacho del Personero, por valor de \$160 millones, lo cual se llevó a cabo a través del contrato 4600097229, de Operación Logística con enlace 7 S.A.S.
- Viáticos por valor de \$185.225.928, lo cual corresponde con los soportes enviados a la auditoría.
- Gastos de Transporte por valor de \$94.971.855 reportados en el POAI y evidenciados en soportes enviados a la auditoría.

- Estructuración equipo de trabajo, para el proceso de Bienes Administrativos, por lo cual se suscribieron 9 contratos de prestación de servicios por valor de \$ 326.917.200.
- Estructuración equipo de trabajo conductores, para lo cual se suscribieron y ejecutaron 7 contratos de prestación de servicios por valor de \$181.509.200.

Programa 41. Posicionamiento, Publicidad y estrategia digital, el cual tiene como Objetivo posicionar a la entidad a través de diferentes estrategias digitales para que las personas conozcan y accedan a los servicios de la entidad. Se evidenció el cumplimiento de metas tales como:

- Suscripción a periódico: Conocer la agenda noticiosa de ciudad con suscripción impresa y digital, lo cual se logró a través del contrato 4600098799, con el Colombiano S.A., por valor de \$978.900.
- Redes Sociales: Publicaciones en redes sociales como estrategia para dar a conocer los servicios, eventos e informar lo que hace la Personería. Se cumplió esta meta a través del contrato 4600097560, factura 178.
- Plan de medios de comunicación: pauta comercial a través de una central de medios para el posicionamiento y publicidad como agencia del Ministerio Público con contenidos en los medios tradicionales como prensa, radio, televisión, internet, plataformas digitales. Esta meta se cumplió a través del contrato 4600097560, factura 146, entre otras.

Programa 52. Apropiación PETI, que tiene por objetivo Posicionar a la Personería de Medellín a través de nuevas herramientas de comunicación y tecnología, mejorando la prestación del servicio y su evaluación, facilitando el acercamiento con la comunidad y cumpliendo sus expectativas. Se seleccionaron algunas metas tales como:

- Adquisición de 15 Teléfonos IP, por valor de \$3.337.667 lo cual se pudo evidenciar a través del contrato 4600098541, factura FE2600. Se reportó en la ejecución POAI por valor de \$5.700.000.
- Software grabación de audiencias verbales, por valor de \$12.600.000 de acuerdo a la factura FE2643 del contrato 4600098541 y reportado en la ejecución POAI por \$3.523.755.

- Correo Electrónico en Nube y aplicaciones de ofimática que se puedan descargar - office 365 que pueda descargar APPS por valor de \$108.740.817 lo cual se evidenció a través del contrato 4600098541 Factura FE2643.
- 20 discos duros sólidos para repotenciar equipos de cómputo por valor de \$8.600.000 y evidenciado en contrato 4600098541 Factura FE2742 por valor de \$9.000.000, presentando una diferencia de \$400.000.
- Suministro de 20 ordenadores personales tipo ALL IN ONE con disco duro sólido, lo cual se pudo evidenciar en el contrato 4600098541 factura FE2600 por valor de \$171.453.332, informe de Agosto y reportado en el POAI una ejecución de \$140.000.000.
- Correo Electrónico en Nube y aplicaciones de ofimática que se puedan descargar - office 365 que pueda descargar APPS, por valor de \$94.661.067, lo cual se evidenció a través del contrato 4600098541 Factura FE2643.
- Avance en Desarrollo Implementación página web personería en línea por valor de \$446.728.180, lo cual se evidenció a través el contrato 4600098541 en las facturas FE2742, FE2643, FE2716 y FE2771.
- Migración servicios a la nube de Pagina web y sistema de información misional SIP, se evidenció a través del contrato 4600098541 Factura FE 2716 por valor de \$136.345.735 y en el POAI se reportó por \$38.000.000.

Se pueden observar diferencias en algunas cifras relacionadas con la consolidación de la ejecución POAI a diciembre 31, no obstante al cotejarlas con la ejecución del contrato v/s los precios ofertados y contratados, las cifras son correctas, por lo cual no se genera observación.

Programa 32. Observatorio Personería del Turismo, que tiene por objetivo Realizar vigilancia, control y acompañamiento de los derechos humanos de los extranjeros y/o nacionales, que se encuentren en la ciudad en calidad de turistas, analizando las problemáticas asociadas a su estatus, se seleccionó una meta que consistía en:

- Desarrollo de investigación en torno a las Problemáticas asociadas a la vulneración de DDHH en torno al turismo y presentar una propuesta con enfoque de DDHH que promueva la seguridad turística (en conjunto con Universidad para proyectar libro/cartilla/artículo), meta que se cumplió a través del contrato interadministrativo 4600097824 con el Colegio Mayor por valor de \$45.000.000, lo cual fue auditado y evidenciado por la Contraloría.,

De lo anterior, se pudo evidenciar el cumplimiento de las metas asignadas a los componentes que materializan dichos programas. La Personería Distrital de Medellín cumple con la eficacia y la eficiencia de las metas programas en los planes de acción y planes operativos (PA-PO) del año 2023, a través de los 65 programas; además cumplió con sus indicadores para el logro de sus objetivos estratégicos.

Con esta información se evidenció el cumplimiento de las metas en el tiempo programado, con una eficacia del **99%** y una ejecución de recursos asignados con una eficiencia del **89,5%**, por lo cual se puede conceptuar que la entidad cumplió con sus programas misionales, los cuales fueron desarrollados a través del Plan de Acción y/o Plan Operativo Anual. (PA-POAI).

Es de anotar que el Personero Distrital de Medellín fue elegido en marzo de 2020, y su Plan Estratégico 2020-2024 POR TUS DERECHOS, MÁS CERCA se adoptó en septiembre de 2020, por lo tanto el avance de Plan Estratégico en la vigencia del 2023 alcanzó un cumplimiento del 100 %.

Conclusión: Los programas evaluados, se encuentran alineados con los objetivos estratégicos y guardan relación con los objetos de los contratos evaluados; los cuales permiten que se cumpla con la misión de las diferentes áreas que tiene la entidad. De acuerdo a lo anterior, se concluye que la Personería Distrital de Medellín cumple con los principios de la gestión fiscal, para un Concepto Favorable de la Gestión de la inversión y del Gasto y de acuerdo a la calificación arrojada por la Matriz de Gestión Fiscal que fue de **97%**.

Cuadro 3. Matriz calificación de la Gestión Fiscal.

Macroproceso	Proceso	Ponderación (W)	Principios de la Gestión Fiscal			Calificación del Proceso		Concepto / Opinión
			Eficacia	Eficiencia	Economía			
Gestión Presupuestal	100%	Gestión de la Inversión y del Gasto	40%	96,0%	88,4%	37,8%	97%	Favorable
		Gestión Contractual	60%	97,2%	98,0%	99,1%		
		Total Macroproceso Gestión Presupuestal	100%	96,3%	94,8%	100%	97%	97%
Total	100%	Totales			96,3%	94,8%	100%	97%
		Concepto de Gestión		Eficaz	Efficiente	Económica		97%

Fuente: Elaboró equipo auditor

2.4.2 Objetivo Específico 2. Expresar un concepto sobre el Control Fiscal Interno.

En cumplimiento del numeral 6° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, sobre la atribución del Contralor General de la República, de Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”, en concordancia con el inciso 6 del artículo 272 ibídem, modificados por los artículos 2 y 4 del Acto Legislativo 04 de 2019, la Contraloría Distrital de Medellín evaluó los riesgos y controles establecidos por la Personería Distrital de Medellín conforme a los parámetros definidos para la modalidad de auditoría de cumplimiento mencionados en la Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales de Auditoría ISSAI.

Cuadro 4. Calificación Control Fiscal Interno

Calificación final del control interno		1,129
		Efficiente

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

Fuente: PT 04 AC Matriz de Riesgos y Controles-Elaboró el equipo auditor

Los resultados obtenidos en la evaluación del diseño arrojaron una calificación de 0,229 para un resultado Adecuado y la evaluación de la efectividad de controles arrojó una calificación de 0,800 que corresponde a un resultado eficiente para una

calificación final del Control Interno de 1,129. Por lo tanto, la Contraloría Distrital de Medellín emite una Calificación final del control interno **Eficiente**.

En la evaluación al control interno de la entidad, en las pruebas de recorrido se encontró que la matriz de riesgos "14.Riesgos G Contractual Monitoreo 3 2023", la cual fue rendida oportunamente en Gestión Transparente, no contemplaba el riesgo que se materializó, lo cual se evidencia en el siguiente cuadro.

Matriz de Riesgos 14. Proceso Gestión Contractual

MAPA DE RIESGOS DE GESTIÓN DE LA PERSONERÍA DE MEDELLÍN										ACTUALIZADO POR RESOLUCIÓN 0000104 DE 2023		
GESTIÓN CONTRACTUAL												
Descripción: La adquisición de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la entidad en cumplimiento de las funciones asignadas.												
Impacto: Puede ser la interrupción de los servicios públicos, afectación a la competitividad, en caso de incumplimiento, para seguir los planes y servicios que requiere la entidad de control interno con los requerimientos necesarios por parte del puntaje según la calidad para los y servicios con la entidad, y publicación de la información del contrato en los portales contractuales que lo regulan de conformidad con la ley.												
Identificación	Descripción del riesgo	Impacto	Calificación	Indicadores	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	
1	El riesgo de incumplimiento por parte de la entidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, lo cual se evidencia en el siguiente cuadro.	Interrupción de los servicios públicos, afectación a la competitividad, en caso de incumplimiento, para seguir los planes y servicios que requiere la entidad de control interno con los requerimientos necesarios por parte del puntaje según la calidad para los y servicios con la entidad, y publicación de la información del contrato en los portales contractuales que lo regulan de conformidad con la ley.	Alto	Indicadores	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	Procedimiento	
RIESGO POSITIVO: IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DEL PROCESO												
Indicador	Importancia estratégica	Alcance de la oportunidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	
1	Mayor importancia estratégica	Alcance de la oportunidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad	
VALORACIÓN DEL RIESGO												
Riesgo	Descripción del riesgo	Ámbito		Métrica				Posibilidad	Impacto	Gravedad	Indicador	Procedimiento
		Positivo	Negativo	Impacto	Gravedad	Disponibilidad	Disponibilidad					
1	El riesgo de incumplimiento por parte de la entidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, lo cual se evidencia en el siguiente cuadro.	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
MONITOREO 1												
MONITOREO 2												
MONITOREO 3												

ATRIBUTOS PARA EL DISEÑO DEL CONTROL					CÁLCULO DEL RIESGO RESIDUAL					
					Riesgo	Cálculo de la probabilidad de ocurrencia de eventos		Cálculo de la valoración de controles		Cálculo Residual
Características		Descripción	Peso			Probabilidad Inicial	00%	Valoración control 1 Definir clase de control preventivo o detectivo	40%	80% - 40% = 40%
Atributos de eficiencia	Tipo	Preventivo	Se busca evitar la ocurrencia de riesgos	20%	Posibilidad de sanciones por autoridades competentes a pérdida de credibilidad por inadecuada gestión en la adquisición de bienes y servicios que requiere la organización	Probabilidad Residual	0%			40% - 30% = 10%
	Implementación	Automático	Se realiza a través de procesos automáticos o validados	25%		Impacto Inicial	5			
		Manual	Se realiza a través de procesos manuales	15%		Se se tienen controles para aplicar al impacto	NA	NA	NA	NA
Atributos de información	Documentación	Documentado	Existencia de documentos que evidencien el control	-		Impacto Residual	5			
		Si no documentar	No existen documentos que evidencien el control	-						
	Frecuencia	Continua	Se aplica siempre	-						
		Asistida	Se aplica selectivamente	-						
	Evidencia	Con registro	Se registra el evento	-						
		Si no registro	No se registra el evento	-						

Fuente: Información suministrada por la entidad en G.T-Elaboró equipo auditor

Así mismo, se observó que en el informe de materialización de riesgos rendido en Gestión Transparente, reposa el comunicado con radicado 20240101438255RE con fecha 15 de febrero de 2024 y dirigido al Contralor Distrital de Medellín, en el que se manifiesta por parte de la Oficina de Control Interno de la Personería que "en su actividad de seguimiento a los riesgos consagrados en el mapa de la vigencia 2023 tanto los institucionales, como los de corrupción, asociados a 21 procesos institucionales, se concluye que no se evidencia la materialización de los riesgos.....". El cual se muestra a continuación:



NIT 890905211-1

CITSE : 20240101438255RE
15/02/2024 15:58:36

Medellín, 14 de febrero de 2024

Doctor
PABLO GARCES VASQUEZ
Contralor General de Medellín
Contraloría General de Medellín
Calle 53 No. 52 - 16 Edificio Miguel de Aguinaga
Ciudad

Asunto: Informe anual de Riesgos materializados vigencia 2023.

Cordial saludo Cordial Saludo Doctor Pablo;

La Oficina de Control Interno de la Personería de Medellín, en su actividad de seguimiento a los riesgos consagrados en el mapa de la vigencia 2023 tanto los institucionales, como los de corrupción, asociados a 21 Procesos Institucionales concluye que no se evidencia la materialización de riesgos, lo cual muestra la efectividad de los controles diseñados y ejecutados para mitigar los Riesgos.

Cordialmente,


DIGNA MERCEDES TUIRAN HOYOS
Jefe Oficina de Control Interno

BICORREA

Tarea: 2926

PROYECTO BICORREA		REVISOR: TUIRAN	
CÓDIGO	FORMAS	VERSION	3
RESOLUCION	884	VIGENCIA	15/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 55A N° 45-151 - Centrobarrio + 57(4)352 99 99 - Fax +57(4) 351 15 47			
LINEAS GUIDES C1200001013			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / P39: www.personeriamedellin.gov.co			

Este informe se contradice con las evidencias encontradas en cuanto a materialización de riesgos se refiere. Además de lo anterior, la Contraloría ya había observado en la auditoría regular de 2019 el hallazgo administrativo (N°4 Pág.36-40 del informe), sobre los contratos de prestación de servicios personales que se suscriben durante varias vigencias con el mismo contratista y que pueden generar incumplimiento de la norma y demandas como la que se presentó y se evidencia como una materialización del riesgo que nos ocupa.

Texto del plan de mejoramiento 2020 "Una vez seleccionados y evaluados cincuenta y cinco (55) contratos de prestación de servicios, sobre un total rendido de ciento treinta (130) contratos celebrados con personas naturales en la Personería del Municipio de Medellín, se evidenció que la figura del contrato de prestación de servicios es excesivo y/o desmedido, toda vez que al ser comparada la planta de cargos con la cantidad de contratos de prestación de servicios durante los años 2016, 2017 y 2018, arrojó como resultado, mayoría de contratistas con respecto a la cantidad del personal vinculado en la planta de cargos, es decir, para el año 2016, la planta de cargos fue de 100 plazas y los contratos ascendieron a 125, en la anualidad 2017, la planta de cargos fue de 100 y los contratos 118 y para el año 2018 la planta de cargos fue 100, mientras los contratos fue de 130, situación que demuestra claramente que la cantidad de personas que se contratan por la figura del contrato de prestación de servicios superó notoriamente el total de los funcionarios vinculados en la planta de cargos contraviniendo principios de planeación y legalidad de la función pública tal como ha señalado el Consejo de Estado, en su Sala de consulta y servicio civil, Consejero ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce, según expediente con radicado 11001-03- 06-000-2005-01693-00(1693). En definitiva y tal como ya se indicó, esta situación evidencia que la planta de cargos de la entidad no permite cumplir con sus procesos misionales de acuerdo a sus competencias legales, por lo que se viene exponiendo a la entidad a un alto riesgo de que los contratistas promuevan acciones judiciales, habida cuenta que los contratos de prestación de servicios que se prolongan en el tiempo se pueden convertir en contratos de trabajo en virtud del principio del contrato realidad, con la vulneración de la Ley 909 Artículos 2, 3, 17, 19 y Artículos 13, 29, 53, 125 y 209 de la Constitución Política de Colombia, así como del principio de planeación ampliamente explicado en la sentencia que expidió el Consejo de Estado en diciembre de dos mil trece, según expediente con radicado N°110010326000201100039 00 (41719), atendiendo la connotación de mantener beneficio en relación a los costos, lo cual, es de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas."

Conclusión: Se concluye que, sobre el **desarrollo del objetivo específico 2**, la calificación se basó en la evaluación de los componentes de control interno, se valoró el entorno de control, los sistemas de información, la valoración de riesgos efectuada por la entidad y los informes de la Oficina de Control Interno.

Por lo tanto, lo anteriormente evidenciado y de acuerdo a los resultados de las pruebas de auditoría realizadas, se determinó el cumplimiento de los siguientes criterios: existe suficiente evidencia en la documentación, mapa de riesgos, un área de control interno y la existencia de informes y adopción de planes de mejoramiento para las auditorías internas y externas.

Cabe anotar, que aunque se emite una Calificación final del control interno **Eficiente**, se observa lo siguiente:

Hallazgo Administrativo N°1. Configuración de contrato realidad, por suscripción de contrato de prestación de servicios de forma continua (por varias vigencias), con el mismo contratista y objeto contractual.

HECHO:

En la vigencia 2023 se materializó un riesgo en el proceso de Gestión Contractual, debido a la suscripción de contrato de prestación de servicios de forma continua (por varias vigencias), con el mismo contratista y objeto contractual.

Esta situación generó una demanda en contra de la Personería Distrital de Medellín, la cual significó una condena por parte del Consejo de Estado, mediante Sentencia Judicial de Unificación con Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), cumplida a través de la Resolución 202350049967 del 22 de junio de 2023 emitida por el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, por valor de \$176.004.623 sujeto a retención en la fuente por la Subsecretaría de Presupuesto y Gestión Financiera de la Secretaría de Hacienda. Este valor fue pagado mediante comprobante de pago N°905555993 del 28 de julio de 2023, por \$164.637.286.

EVIDENCIA:

1. Contratos de prestación de servicios N° P1176/2011, P2298/2006, P976/2007, P817/2008, P2803/2008, P2537/2007, P2823/2005, P4213/2009, P2537/2007, P1472/2010
2. Sentencia Judicial del Consejo de Estado de Unificación con Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).
3. Resolución 202350049967 del 22 de junio de 2023, de cumplimiento de la Sentencia Judicial.
4. Comprobante de pago N°905555993 del 28 de julio de 2023.

Cabe anotar que en la Auditoría realizada en el 2024 con alcance en la vigencia 2023, se encontró que se sigue presentando la misma situación al encontrarse contratos que podrían configurarse en contrato realidad tales como:

CONTRATISTAS PERSONERÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN									
NOMBRE	CEDULA	AÑOS	CONTRATO	TOTAL AÑOS CONTRATOS CON LA PERSONERÍA	NOMBRE	CEDULA	AÑOS	CONTRATO	TOTAL AÑOS CONTRATOS CON LA PERSONERÍA
LUZ Xiomara GARRIDO PALACIOS	35895783	2020	4600085334	5	YESSEI MONTENEGRO CUESTA	1078919024	2020	4600085337	5
		2021	4600088579				2021	4600088540	
		2022	4600092695				2022	4600092896	
		2023	4600096411				2023	4600096570	
		2024	4600100112				2024	4600100115	
JUAN DAVID MARULANDA ALVAREZ	71708067	2008	460009827	17	LUIS CARLOS CUESTA	3078916747	2020	4600088619	4
		2009	4600014098				2021	4600088599	
			4600020835				2022	4600093141	
		2010	4600023910				2023	4600097306	
			4600027119		GLORIA CECILIA GAVIRÍA DÍEZ	49411215	2018	4600073393	8
		2011	4600030662				2018	4600075782	
			4600033808				2019	4600078984	
		2012	4600037436				2019	4600081600	
			4600041114				2020	4600084590	
		2013	4600045054				2021	4600089550	
			4600048709				2022	4600093563	
		2014	4600052955				2022	4600094843	
			4600054772				2023	4600097330	
		2015	4600058328				2023	4600100947	
		2016	4600063227		JILMAR JACKSON RENTERIA DELGADO	4518376	2019	4600082091	6
		2017	4600069320				2020	4600084333	
			4600072020				2020	4600085520	
		2018	4600073604				2021	4600088617	
			4600076895				2022	4600093144	
		2019	4600079289				2023	4600097135	
			4600081493				2024	4600100214	
		2020	4600084269		SAUL CORTES	17071636	2021	4600091168	3
			4600086488				2022	4600092799	
		2021	4600088058				2023	4600096475	
			4600091254						
		2022	4600092834						
			4600094526						
		2023	4600096407						
		2024	4600100117						
YASSY YISNEY MACHADO ARRIAGA	3077968862	2020	4600086571	5					
		2021	4600088595						
		2022	4600092702						
		2023	4600096408						
		2024	4600100111						

Fuente: Rendición cuenta. Elaboró Equipo Auditor

CRITERIO:

DECRETO 1068 DE 2015, Artículo 2.8.4.4.6. PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE FORMA CONTINÚA. *"Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad..."*

CAUSA:

Por debilidades en el control para dar cumplimiento a la normativa que hace referencia a la contratación de prestación de servicios sin solución de continuidad, para evitar que se configure el contrato realidad.

EFFECTO: Lo anterior podría generar nuevas demandas por estar en contravía de las políticas del Gobierno Nacional y de las sentencias de las altas cortes que pretenden proteger las finanzas del Estado y dignificar el empleo público y los derechos de los empleados.

Dicha situación se configura en un **hallazgo administrativo**.

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:

Una vez analizada la respuesta de la Personería Distrital de Medellín con radicado 20247002018 de fecha 23/05/2024, la Contraloría Distrital de Medellín considera que debe tenerse en cuenta respecto a la materialización del riesgo del proceso de Gestión contractual denominado en el mapa de riesgos de la entidad como *"sanciones por autoridades competentes..."*, que la sanción (sentencia condenatoria), no es más que un efecto que implica la salida de recursos públicos, pero el hecho irregular que lo causa y que por tanto debe ser objeto de control y adopción de medidas que prevengan la materialización del riesgo nuevamente (sanción), es la **suscripción y ejecución de contratos de prestación de servicios personales que encubren una relación laboral**, y que puede generar una lesión a un interés patrimonial legítimo del contratista con quien se generó el vínculo laboral, ubicando a la Personería de Medellín en el escenario de la responsabilidad patrimonial del Estado, consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política.

De tal manera, presentándose la circunstancia irregular en el marco de un contrato estatal, es en el proceso contractual en el que se materializa el riesgo, independientemente de que pueda impactar otras áreas.

Por otra parte, como se identifica en el título de la observación, el hecho irregular objeto de reproche, es la **configuración de un contrato realidad**, el cual se materializó a través del tiempo con la suscripción de diversos contratos de prestación de servicios con idéntico objeto y contratista, que indicaban que se trataba de un **servicio prestado de manera continua**, hecho que si bien por sí solo no soporta la existencia del vínculo laboral, requiriendo de otros elementos, si es determinante en su configuración, como en el caso que nos ocupa¹.

Al respecto el Consejo de Estado en la sentencia de unificación de jurisprudencia², a través de la cual declara responsable a la Personería –Municipio de Medellín, hace alusión a que la celebración de contratos de prestación de servicios con un mismo contratista de manera continuada y sucesiva puede revelar la existencia de un vínculo laboral, en tanto se estaría desvirtuando el “*término estrictamente indispensable*”, señalado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, para los contratos de prestación de servicios así:

“En este sentido, para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable» del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples contratistas, autónomos e independientes, sino como verdaderos servidores en el contexto de una relación laboral de raigambre

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B. Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 08001-23-33-000-2014-90305-01(2143-19)

² Consejo de estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de unificación por importancia jurídica. Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). Asunto: Sentencia de unificación de jurisprudencia conforme al artículo 271 de la ley 1437 de 2011. Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016)

funcionarial. Lo anterior, sin perjuicio de otras pruebas que contribuyan a dar certeza sobre la auténtica naturaleza del vínculo laboral subyacente”.

Adicionalmente al analizar el término de interrupción o solución de continuidad, el Consejo de Estado, en la mencionada sentencia de unificación, retoma el análisis de los contratos sucesivos, señalando:

“152. Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el Artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.

153. Segunda: en cualquier caso, de establecerse la no solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual. En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos hubiese podido generarse”

Por lo expuesto no es desacertado lo descrito en la observación respecto a la suscripción de contratos sucesivos con idéntico objeto y contratista, en tanto es claro que para el juez es un hecho relevante en la determinación del vínculo laboral además de la solución de continuidad, por lo que fue objeto de pruebas y análisis en el proceso contencioso administrativo, que culmina con fallo condenatorio materializando un riesgo para la entidad vigilada.

Lo anterior sin desconocer que en desarrollo del proceso contencioso administrativo, se debieron además acreditar los elementos constitutivos del contrato laboral, consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo, en sus artículos 23 y 24: i) la actividad personal del trabajador; ii) la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador; y, iii) un salario como retribución del servicio, presupuestos acogidos por el Consejo de Estado como el marco jurídico que ofrece el ordenamiento, junto con los principios fundamentales del Artículo 53 de la Constitución Política, que consagra la prevalencia de la realidad sobre las formas.

Es por tal razón que en la observación se indica que la situación evidenciada significó un fallo judicial, pues es en este fallo donde se analizó el cumplimiento de los presupuestos que permitieron la declaratoria del contrato realidad, sin que la falta de mención expresa de tales elementos o presupuestos en la observación desvirtúe el hecho irregular **“Configuración de contrato realidad”**, plenamente probado, y cuyos **efectos patrimoniales surgieron en el 2023**, con el pago de los valores indicados en el fallo condenatorio.

Ahora bien, respecto a la mención que en la observación se realiza en torno a contratos que podrían materializar un vínculo contractual, tal afirmación se efectúa en atención a que se trata de contratos de prestación de servicios que guardan similitudes con aquellos que dieron lugar a la condena judicial en desfavor del sujeto vigilado, en cuanto a que su objeto está dirigido al cumplimiento de actividades misionales de la entidad contratante, cuyo carácter es permanente, con obligaciones que limitan la autonomía e independencia por parte del contratista, y con la presencia de rasgos inequívocos de similitud entre los que tienen línea sucesiva (objeto), todas estas particularidades de especial relevancia en el juicio que concluyó con la declaratoria del contrato realidad, pero que además son determinantes para el análisis de la solución de continuidad, bajo las reglas de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado, que en algunos casos podrían incrementar la carga prestacional para la entidad contratante.

Precisando en este punto que si bien en la causa se hace mención a la solución de continuidad, el eje central de la misma es las debilidades en el cumplimiento de la normativa propia de los contratos de prestación de servicios.

Razón por la cual en el presente caso al evidenciarse la suscripción de contratos con tales similitudes a los que dieron lugar a la condena, y que son reiterativos en el tiempo, sin que se observe adopción de medidas por parte del sujeto vigilado, para evitar que nuevamente se materialice el riesgo de sanción por la autoridad competente, derivado de la suscripción y ejecución de contratos de prestación de servicios que encubren una relación laboral, debe mantenerse la observación.

Aclarando que la observación no apunta a que la entidad no acuda al tipo contractual prestación de servicios para satisfacer sus intereses, en tanto es un instrumento de consagración legal, con requisitos específicos, al que pueden acudir las entidades en caso de que se enmarquen en los mismos, por el contrario lo que se busca es que se acuda a tal figura en estricto cumplimiento de los presupuestos

legales, sin que si desvirtúe su naturaleza, buscando la prevención del daño antijurídico y por tanto la protección del patrimonio público.

Finalmente en relación con el criterio que soporta la observación, no cabe duda que el mismo es incumplido en el hecho que nos convoca "*configuración de contrato realidad*", dado que como se analizó fue relevante para su declaratoria, la existencia de contratos de prestación de servicios continuos y sucesivos con identidad de objeto y contratista, y esta situación precisamente corresponde con una de las prohibiciones contenidas en el artículo 2.8.4.4.6, del Decreto 1068 de 2015 "pactar la prestación de servicios continuos para atender asuntos propios de la entidad", entender que este artículo solo se limita a la remuneración, carece de sustento.

La anterior prohibición guarda estrecha relación con la figura del contrato realidad, en tanto el contrato de prestación de servicios no está diseñado para el desarrollo de actividades permanentes a cargo de la administración pública, es así como entre otras, la Corte Constitucional, en Sentencia C-614 del 2009, señaló que el ejercicio de funciones permanentes en la Administración Pública debe hacerse con personal de planta y que todo vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, debido a que desdibuja el concepto de contrato estatal, vulnera derechos laborales y el artículo 125 de la Constitución Política que exige el mérito para el ingreso y permanencia al empleo público.

La Corporación aclaró las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y la relación laboral y consideró que ésta existirá cuando: i) se presten servicios personales, ii) se pacte una subordinación que imponga el cumplimiento de horarios o condiciones de dirección sobre el trabajador y, iii) se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado. Contrario sensu, la relación contractual se configura en el evento que: i) se acuerde la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública, ii) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, iii) se acuerde un valor por honorarios prestados y, iv) la labor contratada no pueda adelantarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados.

Así mismo, mediante Sentencia C-171 de 2012, la Corte Constitucional estipuló que para determinar cuándo se estaba o no en presencia del cumplimiento de una función permanente bastaba con verificar los siguientes criterios: (i) las funciones se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (art.121 CP), (ii) las labores son las mismas que las de los

servidores públicos vinculados en planta de personal y se cumplen los tres elementos de la relación laboral, (iii) las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, ya sea cumpliendo un horario de trabajo o haciendo frecuentemente una labor, (iv) la tarea acordada corresponde a actividades que pueden ser desarrolladas con el personal de planta, no son nuevas ni especializadas y, (v) existen contratos sucesivos para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración.

Por consiguiente la observación se mantiene y pasa al informe definitivo como **hallazgo administrativo**.

2.4.3 Objetivo específico 3. Emitir concepto sobre el cumplimiento y la efectividad del plan de mejoramiento.

No se conceptúa sobre este objetivo, toda vez, que en la auditoría con alcance 2022 no se presentaron hallazgos. Así mismo sobre auditorías anteriores, el Plan de Mejoramiento Único tuvo cumplimiento del 100% y por ende se cerraron todas las acciones correctivas desde dicha auditoría (2021).

2.4.4 Objetivo específico 4. Emitir pronunciamiento de la suficiencia y calidad de la información rendida bajo los parámetros establecidos en las resoluciones 999 de 2021 de la rendición y revisión de la cuenta e informes y la 692 de 2022 la cual modifica parcialmente la resolución 999 del 2021.

Se evaluó la oportunidad, suficiencia y calidad de la cuenta rendida al 15 de febrero de 2024 por la Personería Distrital de Medellín, bajo los parámetros de la Contraloría Distrital de Medellín establecidos en la Resolución 999 de 2021 y 692 de 2022 que modifica parcialmente la resolución 999 de 2021.

Cuadro 5. Matriz rendición y revisión de la cuenta 2023

RENDICIÓN Y REVISIÓN DE LA CUENTA			
VARIABLES	CALIFICACIÓN PARCIAL	PONDERADO	PUNTAJE ATRIBUIDO
Oportunidad en la rendición de la cuenta	88,9	0,1	8,89
Suficiencia (diligenciamiento total de formatos y anexos)	88,9	0,3	26,67
Calidad (veracidad)	88,9	0,6	53,33
CUMPLIMIENTO EN RENDICIÓN Y REVISIÓN DE LA CUENTA			89
Concepto rendición de cuenta a emitir			Favorable

Fuente: PT 11- AC Construcción Libre Evaluación rendición de la cuenta. Elaboró equipo auditor

Una vez verificados los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas, se emite un concepto **Favorable** de acuerdo, con una calificación de **89** sobre 100 puntos, observándose que la Entidad cumplió con la oportunidad, suficiencia y calidad en la Rendición de la cuenta.

Conclusión: En la etapa de ejecución, el equipo auditor efectuó la evaluación a cada una de las variables que componen la Rendición y Revisión de la Cuenta para la Personería Distrital de Medellín, verificando documentalmente y electrónicamente el cumplimiento de ellas, con la revisión de las evidencias entregadas por la entidad y verificadas en el Aplicativo Gestión Transparente-GT, SECOP II y SAP. Dicha evaluación arrojó una calificación de 89 puntos que equivale a un concepto Favorable.

No obstante la calificación favorable, se observan inconsistencias para algunos contratos, tales como:

Observación administrativa N° 2: Debilidades rendición de la cuenta.

HECHO:

Respecto al contrato 460006407 de 2023 se evidenció que no se rindieron a tiempo en el SECOP todos los informes o documentos, los cuales una vez requeridos por el equipo auditor, fueron enviados a la auditoría inmediatamente (informes de supervisión, recibos a satisfacción, informe de actividades del contratista, pago de seguridad social, cuenta de cobro, correspondientes a los meses febrero, junio, octubre y noviembre), no obstante, no pudieron ser reportados en el SECOP, toda vez que ya se había cerrado el proceso y la plataforma no lo permite.

Así mismo, se observa que para los contratos 4600097692 y 4600096635, 4600097229, 4600098541, 4600097059 y 4600097560, los cuales presentaron adiciones, las mismas no fueron rendidas en Gestión Transparente, sin embargo se observaron dichas adiciones por valor de \$458.497.956 al momento de auditar estos contratos por parte del equipo auditor.

EVIDENCIA:

Reportes en Gestión Transparente y en el SECOP.

CRITERIO:

Artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y las Resoluciones 999 de 2021 de la rendición y revisión de la cuenta e informes *"por medio de la cual se prescriben los métodos y la forma de rendir la cuenta e informes a la Contraloría Distrital de Medellín...."* y la 692 de 2022, la cual modifica parcialmente la resolución 999 del 2021.

CAUSA:

Probablemente, se debe a las debilidades en el control para la rendición de los contratos en las plataformas de rendición y en la publicación de los mismos, así como debilidades de las mismas plataformas.

EFEECTO:

Que no se cumpla con el principio de la publicidad de la contratación según lo establecido en la norma; así mismo la imprecisión en la rendición correspondiente al valor total de los contratos, conlleva a reproceso y posibles errores de las cifras y calidad de la información rendida, afectando el pronunciamiento en la oportunidad, suficiencia y calidad de la misma.

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín: De acuerdo al análisis de la respuesta dada por la Personería mediante radicado 20247002018 del 23/05/2024, Para el caso del contrato 460006407, si bien es cierto como afirma la Personería, la información fue enviada de manera inmediata y se tuvo acceso a la información, los informes relacionados no fueron cargados al Secop 2 por fallas de la plataforma, por lo que no se deben cerrar los procesos hasta tanto no se verifique que la información si haya sido cargada completamente. Y con respecto al punto de las adiciones a los contratos, el equipo auditor hace referencia es a que no fueron rendidas en Gestión Transparente, en el Secop obviamente si fueron cargadas, lo cual pudo evidenciar el equipo auditor. En consideración de estos hechos la observación se mantiene y se configura como **hallazgo administrativo**.

3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Cuadro 6. Consolidado de Hallazgos AC Personería

N°	Hallazgo Administrativo	Tipo de Incidencia			
		Fiscal	Disciplinaria	Penal	Valor
1	Configuración de contrato realidad, por suscripción de contrato de prestación de servicios de forma continua (por varias vigencias), con el mismo contratista y objeto contractual				
2	Debilidad en la rendición de la cuenta				
Total Valor Incidencias Fiscales					0

Fuente: GAT CDM-Elaboró equipo auditor

Atentamente,



DIEGO ALBERTO RODRIGUEZ AGUDELO

Contralor Auxiliar Auditoría Fiscal Gobernabilidad y Organismos de Control.