CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ACCIÓN CONJUNTA Y COORDINADA ENTRE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PALMIRA, VALLE DEL CAUCA.

INFORME FINAL DE RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN A LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL DEL MUNICIPIO DE PALMIRA/VALLE DEL CAUCA, EJECUTADA MEDIANTE EL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO MP-385-2021.

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, LA COPIA NO CONTROLADA

CGR-CDVSB No. 014
NOVIEMBRE 30 DE 2023

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

INFORME FINAL DE RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN A LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL DEL MUNICIPIO DE PALMIRA/VALLE DEL CAUCA, EJECUTADA MEDIANTE EL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO MP-385-2021.

Vicecontralor en funciones de Contralor General:	Carlos Mario Zuluaga Pardo.
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico:	Diego Alejandro Castro García.
Contralora Municipal de Palmira:	Lina Marcela Vásquez Vargas.
Directora de Vigilancia Fiscal para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico:	Yanet Sanabria Pérez.
Supervisora:	Mayra Giselle Castellanos Cáqueza.
Equipo de Trabajo:	Katia Tuesca Cervantes Orlando Bolaños Rueda Rolando Zúñiga Bolaños Yesid Rivera Díaz Luis Carlos Cadena Rodríguez José Denis Toro Pineda Germán García Reyes Stefany Perlaza Silva Juan Duque Rendón Nahiroby Triana García

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

TABLA DE CONTENIDO

1 CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS. 4
1.1 ASUNTO EN CUESTIÓN. 5
1.2 OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN. 7
1.3 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN. 8
1.4 IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA. 8
1.5 RESUMEN EJECUTIVO. 8
1.6 CRITERIOS DE AUDITORIA. 11
1.7 EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS USADOS. 15
1.8 CONCLUSIÓN. 16
1.9 CONCEPTO. 16
1.10 PLAN DE MEJORAMIENTO. 17
1.11 RELACIÓN DE HALLAZGOS. 18
2 RESULTADOS ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN. 19
3 ANEXOS 66

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

1 CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.

Doctor:
OSCAR EDUARDO ESCOBAR GARCIA
oscar.escobar@palmira.gov.co ; gustavo.hoyos@palmira.gov.co.
Calle 30 - Carrera 29, Esquina.
Alcalde Municipal
Palmira, Valle del Cauca.

Respetado Doctor Escobar García,

La Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Palmira, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y la Resolución OGZ-783 de 2021[1], adelantaron una Actuación Especial de Fiscalización a la Actualización Catastral del municipio de Palmira/Valle del Cauca, ejecutada mediante el Contrato Interadministrativo MP-385-2021, de conformidad con lo decretado en la Resolución ORD-80112-1551-2023 del 24 de agosto de 2023[2].

La mencionada Actuación Especial de Fiscalización, se ejecutó bajo los paramentos establecidos en las Resoluciones Reglamentarias Orgánicas No. 0052 y 0055 de 2022, en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República; a efectos de verificar el cumplimiento del Contrato Interadministrativo MP-385-2021, con las disposiciones de la Constitución Política de Colombia, Decreto 1082 de 2015, Decreto 1983 de 2019, la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000, el Decreto Ley 403 de 2020 y demás normatividad aplicable.

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

Es obligación de los entes de control expresar con independencia, una conclusión sobre si se dispone de suficiente evidencia respecto al cumplimiento del Contrato Interadministrativo MP-385 de 2021, cuyo objeto es "*Prestar el servicio público de gestión catastral para realizar la actualización, conservación y difusión catastral del municipio de Palmira*", con los criterios establecidos para la Actuación Especial de Fiscalización realizada y de conformidad con lo decretado en la Resolución ORD-80112-1551-2023 del 24 de agosto de 2023, "*Por medio de la cual se autoriza una acción conjunta y coordinada entre contralorías y se dictan otras determinaciones*".

CAMBIO DEL CARGO Y/O FUNCIONES, ESTE DOCUMENTO SERÁ NO CONTROLADA

[1] *"Por la cual se definen los criterios y procedimientos para adelantar acciones conjuntas y coordinadas entre la Contraloría General de la Republica y las Contralorías territoriales"*
[2] *"Por medio de la cual se autoriza una acción conjunta y coordinada entre contralorías y se dictan otras determinaciones"*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

La Actuación Especial de Fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en la que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Alcaldía municipal de Palmira, dentro del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, otorgándole un término para presentar una respuesta y así ejercer su derecho de contradicción y defensa.

1.1 ASUNTO EN CUESTIÓN.

El Jefe de la Unidad de Apoyo al Sistema Nacional de Control Fiscal -SINACOF- mediante oficio con radicado 2023IE0080107 del 9 de agosto de 2023, presentó una solicitud de autorización para la realización de Acción Conjunta y Coordinada entre Contralorías, teniendo en cuenta la mesa de trabajo donde participaron el Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, la Contralora Municipal de Palmira y el Jefe de la Unidad de Apoyo Técnico al SINACOF, en la cual se menciona:

"(…) *se analizó la viabilidad para desarrollar conjuntamente la acción conjunta y coordinada para ejercer la fiscalización sobre el proyecto denominado "Actualización Catastral Municipio de Palmira Contrato MP-385-202", cuyos recursos son propios con el 100% de participación. Para el efecto, se presenta la siguiente justificación: "NOMBRE DEL OBJETO DE VIGILANCIA Actualización Catastral Municipio de Palmira Contrato MP- 385-2021. SUJETO DE CONTROL Alcaldía de Palmira-Valle del Cauca.*

JUSTIFICACION DE LA REALIZACIÓN. La Actualización catastral con enfoque multipropósito realizada en el Municipio de Palmira durante la vigencia 2021, ejecutada vía Contrato Interadministrativo No. MP-385-2021 y aplicada en el año 2022-2023, ha generado una gran protesta social de la comunidad en general, dirigencia social y política y gremios privados, por lo que se considera unos exagerados incrementos en los nuevos avalúos, los cuales superan en algunos casos más del cien por ciento respecto del avaluó anterior. En tal virtud, se hace necesaria la intervención por parte de la Contraloría Municipal de Palmira, aunado a esto, cabe mencionar que el entregable: Actualización Catastral con enfoque Multipropósito, ya fue pagado por parte del contratante. La Contraloría Municipal de Palmira teniendo en cuenta los siguientes aspectos: 1. Las actuaciones realizadas por el Concejo Municipal de Palmira donde pone de manifiesto las presuntas irregularidades del nuevo gestor Catastral en la ejecución del contrato para la actualización catastral del Municipio 2. El estado financiero actual del Contrato MP 385-2021 y la competencia del órgano de Control Fiscal Territorial de auditar los recursos ya pagados al Contratista. 3. El riesgo de auditoría que presenta la Contraloría Municipal de Palmira, por no contar con los auditores expertos necesarios, que permita realizar auditoria integral sobre el cumplimiento de las obligaciones especificas ya pagadas por parte de la Administración Central al Contratista, en especial con lo relacionado la ejecución de la primera Fase del contrato que corresponde a la Actualización Catastral; solicita respetuosamente a la Contraloría General de la Republica CGR el acompañamiento (en la forma y tipologías de auditoría que para tales propósitos estipule la CGR) para realizar ejercicio técnico de auditoría,

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

de tal forma de presentar a la comunidad del municipio de Palmira, un informe sobre el uso de los recursos púbicos ejecutados sobre el particular, verificando el cumplimiento de todos los requerimientos técnicos establecidos para la regulación de la actualización catastral con enfoque multipropósito. (…)".

Con base en lo anterior, el Contralor General de la República profirió la Resolución Ordinaria No. ORD- 80112-01551 del 24 de agosto de 2023, mediante la cual se resolvió:

*"**ARTÍCULO PRIMERO**: **AUTORIZAR UNA ACCIÓN CONJUNTA Y COORDINADA** entre la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Palmira con el fin de adelantar una Actuación Especial de Fiscalización, sobre el siguiente sujeto y objeto de control fiscal:*

Sujeto de Control	*Alcaldía de Palmira-Valle del Cauca*
Objeto de Vigilancia	*Actualización Catastral Municipio de Palmira Contrato MP385-2021*
Sector	*Vivienda*
Total, Proyecto	*$ 20,335,109,029*
Fuente de los Recursos	*Propios: $20.335.109.029 con el 100 % de Participación.*
Actuación a realizar	*Actuación Especial de Fiscalización Duración: máximo de tres (3) meses Alcance:* *1. Evaluar las etapas precontractuales, contractual y pos contractual (actualización catastral) del contrato MP-385-2021* *2. Evaluar el informe de control fiscal interne realizado al contrato M P-385-2021* *3. Evaluar las modificaciones adelantadas a los avalúos catastrales de los predios existentes en el Municipio de Palmira realizadas en el año 2021.* *4. Evaluar que la actualización catastral realizada en el municipio de Palmira cumpla con las características físicas, jurídicas y económicas.* *5. Validar la ficha catastral o predial de una muestra representativa en terreno, mediante el aplicativo del modelo LADM COL 3.0.* *6. Verificar en terreno la información de una muestra representativa de fichas catastrales extraída aleatoriamente del catastro municipal.* *7. Establecer el margen de error a partir del número de peticiones resueltas favorablemente y las correcciones adelantadas oficiosamente.*

***ARTÍCULO SEGUNDO**: **CONFORMÉSE LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN CONJUNTA Y COORDINADA** entre el Contralor Delegado para el Sector*

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Vivienda y Saneamiento Básico, quien la presidirá como Líder del ejercicio, y la Contralora Municipal de Palmira.

PARÁGRAFO. *En la Comisión de Coordinación participará, sin voto, un funcionario de la Unidad de Apoyo Técnico al SINACOF, quien hará acompañamiento a las labores que se adelanten por las entidades y prestará apoyo técnico en el marco de sus funciones cuando resulte pertinente.*

La Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca de la Contraloría General de la República, brindara el apoyo que sea necesario.

ARTÍCULO TERCERO: *El informe del ejercicio de control fiscal adelantado en el marco de las acciones conjuntas y coordinadas, la competencia para el conocimiento de los hallazgos, el reporte de los resultados, así como los gastos y comisiones se tramitarán de conformidad con las disposiciones que regulan la materia en la Resolución OGZ - 0783 de 23 de junio de 2021."*

1.2 OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.

La Actuación Especial de Fiscalización se creó con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en la Resolución Ordinaria No. ORD- 80112-01551 del 24 de agosto de 2023, *"Por medio de la cual se autoriza una acción conjunta y coordinada entre contralorías y se dictan otras determinaciones*".

La materia objeto de la actuación fue el Contrato Interadministrativo MP-385-2021, suscrito entre la Alcaldía Municipal de Palmira y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá – UAECD cuyo objeto es "*Prestar el servicio público de gestión catastral para realizar la actualización, conservación y difusión catastral del municipio de Palmira*", específicamente la etapa de actualización catastral.

Objetivo General:

Realizar la Actuación Especial de Fiscalización a la actualización catastral del municipio de Palmira/Valle del Cauca, ejecutada mediante el contrato interadministrativo MP-385-2021, de conformidad con lo decretado en la Resolución ORD-80112-1551-2023 del 24 de agosto de 2023.

Objetivos Específicos:

1. Evaluar las etapas precontractual y contractual del contrato interadministrativo MP-385-2021 (actualización catastral).

2. Verificar el informe de control previo realizado por la Oficina de Control Interno al contrato interadministrativo MP-385-2021.

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

3. Evaluar que la actualización catastral realizada en el municipio de Palmira cumpla con las características físicas, jurídicas y económicas establecidas en el marco legal vigente.

4. Analizar el grado de implementación del catastro multipropósito en el Municipio de Palmira, de acuerdo con la normatividad aplicable.

1.3 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.

La Actuación Especial de Fiscalización se desarrolló entre el 4 de septiembre y el 30 de noviembre de 2023, estuvo enfocada a la evaluación de la gestión fiscal de la actualización catastral del municipio de Palmira/Valle del Cauca, ejecutada mediante el contrato interadministrativo MP-385-2021, de conformidad con lo decretado en la Resolución ORD-80112-1551-2023 del 24 de agosto de 2023.

Materia auditar: De acuerdo con la Resolución ORD-80112-1551-2023, que decretó la Acción Conjunta, la materia a auditar fue la actualización catastral del municipio de Palmira/Valle del Cauca, ejecutada mediante el contrato MP-385-2021.

Unidad ejecutora: Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico de la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Palmira/Valle del Cauca.

Sujeto de control: Alcaldía Municipal de Palmira/Valle del Cauca.

1.4 IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA.

Hemos llevado a cabo la Actuación Especial de Fiscalización de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con Enfoque de cumplimiento, ISSAI 400 e ISSAI 4000.

1.5 RESUMEN EJECUTIVO.

El Municipio de Palmira, Valle del Cauca, se identifica como Entidad territorial de acuerdo con lo contemplado en el capítulo I, artículo 286 de la Constitución Política de Colombia y goza de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y las Leyes. Es una entidad de derecho público creada mediante la Ley 24 del 25 de junio de 1824, modificado según Ordenanzas 36 de 1833 y 136 de 1972.

Al Municipio de Palmira como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las Leyes.

CARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En atención al régimen jurídico y tributario aplicable al Municipio de Palmira, al alcalde como Jefe de la Administración Pública, le corresponde cumplir y hacer cumplir las actuaciones administrativas, proferidas desde el ámbito nacional, departamental y municipal (Leyes, Decretos, Ordenanzas y Acuerdos), así como dictar sus propias actuaciones (Decretos, Resoluciones, Circulares Internas), con el fin de satisfacer los intereses colectivos.

En lo relacionado con la ejecución del gasto público, tanto de funcionamiento como de inversión, el Municipio de Palmira aplica lo establecido en la Ley 80 de 1993 "*Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*" y en lo relacionado con los gastos de nómina se aplica el "*Régimen Prestacional y Salarial de los Empleados Públicos del orden territorial*" expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En el CONPES No. 3958 de 2019, se fijó la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito en Colombia. Así mismo, en la Ley 1955 de 2019 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad*", se consagró:

> *"…**ARTÍCULO 79. NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN CATASTRAL.** La gestión catastral es un servicio público prestado directamente por el Estado, que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral con enfoque multipropósito, para contribuir a la prestación eficiente de servicios y trámites de información catastral a la ciudadanía y a la administración del territorio en términos de apoyo para la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, el fortalecimiento de los fiscos locales y el apoyo a los procesos de planeación y ordenamiento territorial, con perspectiva intercultural*…"

La última actualización catastral realizada en el municipio de Palmira ocurrió en el año 2013, por lo cual, adelantadas las actividades precontractuales, la Alcaldía de Municipal de Palmira a través de la Secretaría de Hacienda Municipal, suscribió el Contrato Interadministrativo MP-385 de 2021, con el propósito de ejecutar el servicio público de catastro multipropósito en cumplimiento de lo normado en el artículo 79 y siguientes de la Ley 1955 de 2019, para lo cual se estableció el siguiente objeto: "*Prestar el servicio público de gestión catastral para realizar la actualización, conservación y difusión catastral del municipio de Palmira"*.

Para su ejecución, se establecieron las siguientes obligaciones generales y especificas:

***"(…) CLÁUSULA 3. OBLIGACIONES GENERALES DEL GESTOR CATASTRAL**:*

1) Cumplir las obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico para la prestación del servicio público de gestión catastral. En particular con lo establecido en los artículos 79 y siguientes de la Ley 1955 de 2019, en los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020, compilados

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

en el Decreto 1170 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística" o las normas que los modifiquen o sustituyan, así como la regulación que expida la autoridad máxima catastral. Tales obligaciones se entienden incorporadas al presente contrato, en particular las establecidas en los artículos 2.2.2.1.6, 2.2.2.2.4, 2.2.2.5.6 del Decreto 1170 de 2015.

2) Preservar íntegramente la información existente en fichas catastrales o archivos digitales para conformar la historia catastral.

3) Entregar informes mensuales sobre el avance de la ejecución del contrato.

4) Disponer de la infraestructura tecnológica de hardware para el almacenamiento y procesamiento de la información catastral.

5) Contar con los equipos, personal e insumos necesarios para la ejecución del contrato.

6*) Crear canales de comunicación con los actores que incidan en la gestión catastral, tales como la Agencia Nacional de Tierras -ANT, Unidad Administrativa de Restitución de Tierras, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Agencia de Desarrollo Rural -ADR-, Parques Nacionales Naturales de Colombia -PNN- , entre otros.*

7) Comunicar al municipio los contratos celebrados con operadores catastrales, relacionados con la ejecución de este contrato.

***CLÁUSULA 4. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL GESTOR CATASTRAL**:*

1) La primera actividad corresponde a una etapa de planeación e inicio de gestión a cargo de la GESTOR CATASTRAL encaminada a determinar de manera articulada con EL MUNICIPIO, la forma adecuada en que prestará el servicio público de gestión catastral para satisfacer la necesidad pública con el objeto a contratar y los recursos estimados para tal fin. Es decir, el plan mediante el cual se aterrizará de manera efectiva el proyecto para garantizar su puesta en marcha. El cumplimiento de lo anterior, en pro de los principios de economía y planeación descritos se materializa con la presentación de un Plan de Trabajo el cual debe contener al menos los siguientes apartados: Metodología de trabajo que incluya las etapas a desarrollar. - Cronograma de actividades, definiendo las acciones y entregables de cada una de las fases de ejecución. - Definición de la secuencia de los lugares donde se realizarán cada una de las etapas. – Fechas de seguimiento al contrato entre las partes.

2) Realizar las operaciones técnicas y administrativas para la actualización y conservación de la información catastral con enfoque multipropósito del municipio de Palmira, de conformidad con la propuesta técnica y económica presentada.

3) Establecer una sede de la Oficina de Catastro en la zona urbana del municipio de Palmira, cuyo funcionamiento inicie a partir de la expedición del acta de finalización del empalme a realizar con el IGAC, hasta la fecha de terminación del contrato. Las actividades a ejecutar en dicha sede serán coherentes con las obligaciones generales y específicas definidas en este documento a cargo del gestor catastral.

4) Expedir la resolución de apertura del proceso de formación o actualización catastral.

5) Realizar con el IGAC el empalme y la entrega de la información catastral en un período máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha del inicio del contrato.

6) Realizar la actualización catastral urbano y rural durante el término comprendido entre la finalización del proceso de empalme y el 31 de diciembre de 2021.

ANGEL FRESCO GRUPO CARRERA EXTINTO, SERÁ CONTROLADA

7) Entregar oportunamente al municipio la información resultante de la actualización de la información catastral para la liquidación, facturación y cobro del impuesto predial unificado, y demás fines de la administración municipal. Los productos mínimos para entregar son: (…)".

A continuación, se resume la información relevante del contrato:

Tabla 1. Contrato interadministrativo MP-385-2021.

Fecha contrato:	2 de marzo de 2021.
Contratista:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL – UAECD
Fecha acta de inicio:	8 de marzo de 2021.
Término:	2 años a partir de la suscripción del acta de inicio.
Valor inicial:	$15.595.039.149.
Valor Etapa Actualización Catastral	$7.485.618.792.
Fecha Fin Etapa de Actualización Catastral:	31 de diciembre de 2021.
Valor Etapa Conservación Catastral	$8.109.420.357
Valor Adición	$4.740.069.880.
Valor Final	$20.335.109.029

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la Alcaldía de Palmira.

El 24 de agosto de 2023, mediante la Resolución Ordinaria No. ORD-80112-01551, el Contralor General de la República decretó*: "(…) AUTORIZAR UNA ACCIÓN CONJUNTA Y COORDINADA entre la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Palmira con el fin de adelantar una Actuación Especial de Fiscalización, sobre el siguiente sujeto y objeto de control fiscal (…) Actualización Catastral Municipio de Palmira Contrato MP385-2021 (…)".*

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, se recopiló la información documental que contiene los antecedentes y el desarrollo del contrato auditado, se realizaron visitas a los predios tomados como muestra, a las instalaciones del gestor catastral, a la Subsecretaría de ingresos de la Secretaria de Hacienda y entrevistas con los directivos responsables de la prestación del servicio público de Gestión Catastral y del contraste de esta con los criterios normativos y contractuales, luego de otorgar a la Alcaldía Municipal de Palmira el ejercicio de su derecho de contradicción y defensa respecto de las observaciones comunicadas, el equipo auditor confirmado por funcionarios de la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Palmira, estableció cuatro (4) hallazgos administrativos, de los cuales, tres (3) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) para solicitud de inicio de una indagación preliminar por parte de la Contraloría Municipal de Palmira.

1.6 CRITERIOS DE AUDITORIA.

Tabla 2. Criterios de Auditoría.

MIENTRAS ESTÉ GESTIONADO POR EL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Fuente de criterio	Criterio de Auditoría
Constitución Política de Colombia	Artículo 209. La función administrativa. Artículo 267. Vigilancia y control fiscal. Artículo 268. Atribuciones Contralor General de la República. Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios.
Acto Legislativo 04 de 2019	"Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal Artículo 1. Modificación del artículo 267 de la Constitución Política de Colombia. Artículo 2. Modificación del artículo 268 de la Constitución Política.
Decreto Ley 403 de 2020	"Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal" Artículo 6. Del ejercicio prevalente de la vigilancia y control fiscal. Artículo 22. Intervención funcional excepcional. Artículo 23. Requisitos de la solicitud. Artículo 24. Verificación previa para la intervención funcional excepcional. Artículo 25. Tramite y términos para decidir la solicitud de intervención. Artículo 26. Decisión de la solicitud de intervención funcional excepcional. Artículo 27. Reglas para la intervención funcional excepcional. Artículo 28. Efectos de la intervención funcional excepcional.
CONPES 3958 de 2019	"Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito".
Ley 14 de 1983	"Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"
Ley 44 de 1990	"Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias."
Ley 1955 de 2019	"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto Por la Equidad" Artículo 79. Naturaleza y organización de la Gestión Catastral.
Ley 1673 de 2013	"Por la cual se reglamenta la actividad del avaluador y se dictan otras disposiciones".
Decreto 556 de 2014	"Por el cual se reglamenta la Ley 1673 de 2013".
Resolución Conjunta SNR 4218 IGAC 499 de 28 de mayo de 2020	"Por la cual se adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL"
Resolución 509 de 2020 - Instituto Geográfico Agustín Codazzi	"Por la cual se modifica el parágrafo del artículo 1, el artículo 8 y los anexos 1 y 3 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020 "Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito".

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Resolución 388 de 2020 - Instituto Geográfico Agustín Codazzi	"Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito."
Resolución 529 de 2020 - Instituto Geográfico Agustín Codazzi	"Por medio de la cual se modifica la Resolución 471 de 2020 "Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia"
Resolución 471 de 2020 - Instituto Geográfico Agustín Codazzi	"Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia".
Resolución Conjunta SNR 1732 IGAC 221 -2018	"Por medio de la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles".
Resolución Conjunta No. SNR No. 5204 IGAC No. 479 del 23 de abril de 2019.	"Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución Conjunta SNR 1732/ IGAC 221 del 21 de febrero de 2018".
Ley 1995 de 2019	"Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial". "Artículo 2. Límite del impuesto predial unificado"
Decreto 1983 de 2019	"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística." Artículo 2.2.2.5.7. Condiciones de la contratación de gestores catastrales
Decreto 148 de 2020	"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística." Artículo 2.2.2.1.1. Definiciones Artículo 2.2.2.1.2. Principios de la gestión catastral. Artículo 2.2.2.1.3. Objetivos de la gestión catastral. Artículo 2.2.2.1.6. Obligaciones generales de los gestores catastrales. Artículo 2.2.2.2.1. Información catastral. Artículo 2.2.2.2.2. Procesos de la gestión catastral.
Resolución 1149 de 2021 – Instituto Geográfico Agustín Codazzi	"Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito" Artículo 7. Aprobación de valores comerciales. Artículo 55. Publicación de Actos de Carácter General.

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRIMIR ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Resolución Conjunta SNR 1732 IGAC 221 -2018	“Por medio de la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles”.
Resolución 479-2019 o 5204-2019	“Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución Conjunta SNR 1732/ IGAC 221 del 21 de febrero de 2018”.
Decreto Ley 902 de 2017	“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”
Decreto 1170 de 2015	“Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.”
Ley 610 de 2000	“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”. Artículo 3. Gestión fiscal. Artículo 6. Daño patrimonial al estado.
Ley 734 de 2002	“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.” (Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023)
Ley 1952 de 2019	“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.” La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de Marzo de 2022, a excepción de los Artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraran a regir a partir del 30 de Junio de 2021, y el Artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrara a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.
Ley 599 de 2000	“Por la cual se expide el Código Penal.”
Ley 80 de 1993 y sus modificaciones	“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA” Artículo 23. De los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales Artículo 24. Del principio de Transparencia Artículo 41. Del Perfeccionamiento del Contrato. Modificado por el art. 23 de la Ley 1150 de 2007.
Resolución 855 de 2017	“Por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Municipio de Palmira.”
Resolución Organizacional No. 783 de 2021 -CGR	“Por la cual se definen los criterios y procedimientos para adelantar acciones conjuntas y coordinadas entre la Contraloría General de la Republica y las Contralorías Territoriales”
Resolución Orgánica No. 0055 del 10 de noviembre 2022	"Por la cual se adopta la Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI (por sus siglas en inglés), en la Contraloría General de la República"

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO, ESTE DOCUMENTO ES COPIA NO CONTROLADA

Decreto 1082 de 2015	"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional". Articulado completo. Artículo 2.2.1.2.3.1.18 Restablecimiento o ampliación de la garantía
Ley 1474 de 2011	"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública." Artículos 83 y 84.
Contrato interadministrativo MP-385-2021	"Cláusula 2. Obligaciones del Municipio." "Cláusula 3. Obligaciones Generales del Gestor Catastral." "Cláusula 4. Obligaciones específicas del gestor catastral"
Ley 1150 de 2007	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos Artículo 2. De las modalidades de selección Artículo 5. De la selección Objetiva
Resolución 2021-140-13.3.9	"Por medio de la cual se justifica la modalidad de contratación directa en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015"
Ley 1437 de 2011	"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." Artículo 3. Principios. Artículo 8. Deber de información al público Artículo 43. Actos definitivos. Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos

1.7 EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS USADOS.

La evaluación incluyó el análisis y aplicación de procedimientos destinados a la comprensión del tema o área bajo examen, entendimiento del sujeto de control en relación con el asunto o materia a auditar y su entorno, la identificación de riesgos, el análisis de los manuales de procedimientos, entrevistas al personal involucrado en el contrato interadministrativo MP-385-2021 suscrito entre la Alcaldía Municipal de Palmira y La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá, lo anterior sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias e información obtenida por la CGR y la Contraloría Municipal de Palmira-Valle del Cauca durante el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización en el marco de la acción conjunta y coordinada.

El informe final que se presenta, contiene el resultado de la evaluación a la gestión contractual realizada por parte de la Alcaldía municipal de Palmira, en desarrollo del Contrato Interadministrativo MP-385-2021, suscrito con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá No.041 de 2017, teniendo en cuenta los

ESTA ES UNA COPIA DE UN DOCUMENTO ORIGINAL QUE NO HA SIDO ALTERADO NO IMPRESA NO COTEJADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

principios de economía, eficacia, eficiencia y la normatividad aplicable; así como, la verificación de las obligaciones derivadas de la "*CLÁUSULA 4. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL GESTOR CATASTRAL",* para lo cual se evaluó la ejecución del contrato en la etapa de la actualización catastral y los pagos efectuados.

1.8 CONCLUSIÓN.

De acuerdo con la guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización de la Contraloría General de la República, la cual señala: "*Es importante acotar que en una Actuación Especial de Fiscalización se emite una conclusión solamente sobre la materia objeto de la revisión, por la naturaleza del trabajo desarrollado en la AEF no se emitirá un concepto de legalidad, gestión y resultados*". [3], se establece:

Conclusión u opinión adversa:

En relación con el Contrato Interadministrativo MP-385-2021 cuyo objeto es *"Prestar el servicio público de gestión catastral para realizar la actualización, conservación y difusión catastral del municipio de Palmira"*, sobre la base del trabajo realizado, se ha encontrado que, dada la significación de la materia señalada en el párrafo precedente, como base de la de opinión adversa, la Alcaldía de Palmira, no ha cumplido en todos los aspectos significativos los criterios aplicables al objeto de control en mención.

1.9 CONCEPTO.

En el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, el constituyente estableció que: *"La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos"*.

Respecto a dicha función, en el mismo artículo se determinó "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados,* ***fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales****.".* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Igualmente, en el artículo 4 del Decreto Ley 403 de 2020, se indica: *"Ámbito de competencia de las contralorías territoriales. Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales*

[3] Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el marco de las ISSAI, de la CGR Ver: página 48.

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.

En todo caso, corresponde a la Contraloría General de la República, de manera prevalente, la vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a entidades territoriales, así como las rentas cedidas a éstas por la Nación, competencia que ejercerá de conformidad con lo dispuesto en normas especiales, en el presente Decreto Ley en lo que corresponda, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad."

Por otra parte, la Ley 610 de 2000, en su artículo 3, indica: "*Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado,* ***con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales***.". *(*Subrayado y negrilla fuera de texto).

Ahora bien, respecto a la materia objeto de la Actuación Especial de Fiscalización, es decir, el Contrato Interadministrativo MP-385-2021, relacionado con el servicio público de gestión catastral, el equipo auditor conformado por funcionarios de la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Palmira, se enfocó en evaluar que la gestión fiscal de la Alcaldía de Palmira, se haya realizado con sujeción a los principios de la gestión fiscal, lo anterior a través de la aplicación de los procedimientos establecidos en el plan de trabajo de la actuación.

Como resultado de la aplicación de los procedimientos, se concluye que, en relación con los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia y publicidad, la gestión de la Alcaldía de Palmira, no fue realizada en su totalidad bajo dichos preceptos, por cuanto se identificaron deficiencias en la actualización catastral del Municipio de Palmira.

1.10 PLAN DE MEJORAMIENTO.

La Alcaldía de Palmira, deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas y operativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Palmira como resultado del proceso auditor, dentro de los veinte (20) días calendario, siguientes al recibo del presente informe final

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

a los correos electrónicos: *despacho@contraloriapalmira.gov.co* y *auditorias@contraloriapalmira.gov.co*.

1.11 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron cuatro (4) hallazgos administrativos, de los cuales, tres (3) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) para solicitud de inicio de una indagación preliminar por parte de la Contraloría Municipal de Palmira.

Bogotá D.C.,

Cordialmente,

LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS
Contralora
Contraloría Municipal de Palmira

DIEGO ALEJANDRO CASTRO GARCÍA
Contralor Delegado
Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico
Contraloría General de la República

Yanet Sanabria Pérez-Directora de Vigilancia Fiscal -CDSVSB
Mayra Giselle Castellanos Cáqueza– Supervisora AEF
Aprobado en Comisión de Coordinación de la Acción Conjunta No. 3 del 29 de noviembre de 2023.

UNA VEZ DESCARGADO O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

2 RESULTADOS ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados sobre el contrato Interadministrativo MP-385-2021 suscrito entre la Alcaldía Municipal de Palmira y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá, en cumplimiento de los objetivos de la Actuación Especial de Fiscalización, se identificó lo siguiente:

Hallazgo No. 1. Modalidad de selección para el contrato interadministrativo MP-385 de 2021. Administrativo.

Ley 1955 de 2019, *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad".*

Artículo 79. Naturaleza y organización de la gestión catastral.

Ley 80 de 1993, *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*.

Artículo 23. De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.

Artículo 24. Del principio de Transparencia.

Ley 1150 de 2007, *"Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos."*, en concordancia con el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011.

Artículo 2. De las modalidades de selección.

Numeral 4. Contratación directa.

Literal C. Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Artículo 5. De la selección Objetiva.

Decreto 1983 de 2019, *"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística"*, en concordancia con el Decreto 1608 de 2022.

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Artículo 2.2.2.5.7. Condiciones de la contratación de gestores catastrales.

Numeral 2. Teniendo en cuenta la naturaleza de las partes, la selección del contratista para la prestación del servicio público catastral podrá realizarse a través de contratación directa, observando los principios de selección objetiva y transparencia, por tratarse de un contrato interadministrativo.

Resolución 2021-140-13.3.9, *"Por medio de la cual se justifica la modalidad de contratación directa en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015".*

CONPES No. 3958 de 2019, *"Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito"*.

La última actualización catastral realizada en el municipio de Palmira ocurrió en el año 2013, por tanto, se justificó la realización de la actualización catastral con enfoque multipropósito mediante la Resolución No. 2021-140-13.3.9 "*Por medio de la cual se justifica la modalidad de contratación directa en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015.".*

A continuación, se presenta la información relevante del contrato suscrito en virtud de dicha resolución:

Tabla 3. Contrato interadministrativo MP-385-2021.

Fecha contrato:	2 de marzo de 2021.
Fecha acta de inicio:	8 de marzo de 2021.
Termino:	2 años a partir de la suscripción del acta de inicio.
Valor inicial:	Quince mil quinientos noventa y cinco millones treinta y nueve mil ciento cuarenta y nueve pesos ($15.595.039.149).

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la alcaldía de Palmira.

Teniendo en cuenta la información suministrada por la Alcaldía de Palmira, se evidencia que, a pesar de que la modalidad de selección para el contrato de actualización, conservación y difusión catastral del Municipio de Palmira estaba determinada por el ordenamiento jurídico en el artículo 2.2.2.5.7.del Decreto 1983 de 2019; la entidad en los estudios del sector de fecha 19 de febrero de 2021 plasmó una evaluación a ofertas o propuestas presentadas obviando el procedimiento contractual, pues seleccionó al contratista en una etapa precontractual propia de otra modalidad de selección. Como se evidencia a continuación:

Análisis de la Alcaldía de Palmira

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO ES COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Desde el punto de vista técnico:	"*Como puede apreciarse, las propuestas más completas son las de Catastro Bogotá y las del IGAC, siendo la primera más íntegra al incluir además de la actualización y la conservación cuatro servicios adicionales de interés para el municipio (observatorio inmobiliario, asesoría financiera, asesoría para montaje de la infraestructura de datos espaciales, transferencia del conocimiento en caso de que el municipio de Palmira decida habilitarse como gestor catastral)*."
Desde el punto de vista económico:	"*Pese a que su costo es más elevado comparativamente con las otras cotizaciones, es coherente con el estudio económico realizado por el IGAC, DANE y DNP en el 2020 sobre la prestación de la actualización catastral, incluyendo incluso la conservación, la radicación de una sede en Palmira y los servicios adicionales de interés para el municipio que se mostraron en la tabla No.7. Así, este marco objetivo establecido por las autoridades competentes que se presentará posteriormente en este documento no solo incentiva una confianza legítima en los valores atribuidos al servicio por parte de algunos proveedores, sino que además da herramientas a la Secretaría para identificar ofertas que pueden resultar artificialmente bajas*".
Análisis del sector pagina 49:	"*Así, la entidad estatal atendiendo los principios de planeación, selección objetiva y protección de los recursos públicos, en su balance de costo-beneficio, debe contar con el criterio para detectar los precios que no parecen suficientes para garantizar una correcta ejecución del contrato de acuerdo con la experiencia y la información recogida en este análisis. No hacerlo y, dejarse llevar por la impresión de que la propuesta más económica es la adecuada, puede implicar sobrecostos sobrevinientes pues la Alcaldía deberá invertir tiempo y dinero adicional para gestionar un bajo desempeño, corrección y reemplazo por la posible mala calidad en los productos entregados o para encontrar un nuevo proveedor que prodigue las prestaciones requeridas, sumando a ello que, aceptarlo implicaría incentivar una distorsión en el mercado, alejándolo de la realidad*." La evaluación de la UAECD es entonces la siguiente…. *Por las razones aquí expuestas, la invitación se realizará a la UNIDAD ADMNISTRATIVA ESPECIAL DEL DISTRITO DE BOGOTA. Se firma en Palmira, a los diez y nueve (19) días del mes de febrero de 2021.*

Sin embargo el 26 de febrero de 2021, la Alcaldía de Palmira emite la Resolución No. 2021-140-13.3.9 *"Por medio del cual se justifica la modalidad de contratación directa en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015"* en la cual declara justificado el proceso de selección bajo la modalidad de contratación directa con la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL – UAECD identificada con el NIT 900127768-9, para suscribir el siguiente objeto contractual: *"Prestar el servicio público de gestión catastral para realizar la actualización, conservación y difusión catastral del municipio de PALMIRA."*.

En consecuencia, se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el desconocimiento de la modalidad de selección por parte de la administración municipal de Palmira/Valle del Cauca para el contrato interadministrativo MP-385 de 2021, contraviniendo lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política

de Colombia, artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, artículo 23 y 24 de la Ley 80 de 1993, el literal C del numeral 4 del artículo 2 y el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, el numeral 2 del artículo 2.2.2.5.7. del Decreto 1983 de 2019, el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, normatividad vigente al momento de los hechos en concordancia con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019, la Resolución 2021-140-13.3.9. y el CONPES No. 3958 de 2019.

Respuesta de la Alcaldía Municipal de Palmira:

Mediante el oficio TRD 2023-140.8.1.393 del 3 de noviembre de 2023 suscrito por la Secretaría de Hacienda, la Alcaldía de Palmira remitió respuesta en los siguientes términos:

"(…) Respuesta a observación no. 1.

Nos permitimos responder de la siguiente manera:

1. *Con respecto a la afirmación: "(…) se evidencia que, a pesar de que la modalidad de selección para el contrato de actualización, conservación y difusión catastral del Municipio de Palmira estaba determinada por el ordenamiento jurídico (…)", es prudente ampliar el contexto profundizando en los conceptos que se muestran a continuación:*

Que para este caso particular la modalidad de contratación se define por norma especial con el numeral 2 del artículo 2.2.2.5.7. del Decreto 1983 de 2019 que señala: "teniendo en cuenta la naturaleza de las partes, la selección del contratista para la prestación del servicio público catastral podrá realizarse a través de contratación directa, observando los principios de selección objetiva y transparencia, por tratarse de un contrato interadministrativo". (Subrayado fuero del texto original)

Que la norma especial en mención además es coherente con la disposición general del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2011 modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, así como el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, que indican que los contratos interadministrativos se realizarán bajo la modalidad de contratación directa.

Así, por la naturaleza que le asigna el marco jurídico vigente, la misma corresponde a un procedimiento mediante el cual una entidad estatal contrata directamente con una persona natural o jurídica, la adquisición de un bien o la prestación de un servicio, entendiendo la misma como una de las excepciones a un escenario competitivo en el cual, proveedores concursan para resultar adjudicatarios y, en cambio otorga un grado de discrecionalidad al contratante para determinar preliminarmente a otra entidad pública que le coadyuve y sea idónea para el cumplimiento de sus metas.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

2. *Claro lo anterior, se continúa contraviniendo la aseveración: "(…) la entidad en los estudios del sector de fecha 19 de febrero de 2021 plasmó una evaluación a ofertas o propuestas presentadas obviando todo el proceso contractual pues seleccionó al contratista en una etapa precontractual propia de otra modalidad de selección. (…)", en los presentes términos:*

Que el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 determina como ya se conoce que "la modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y, en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 (…)".

Que el artículo 2.2.1.2.1.4.1 de la norma ídem indica: "La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener: 1. La causal que invoca para contratar directamente. 2. El objeto del contrato. 3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista. 4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos."

Que adicionalmente, la Circular Conjunta N.º 14 de 1° de junio de 2011, expedida por el Procurador General de la Nación, la Contralora General de la República y el Auditor General de la República, los contratos interadministrativos exigen el cumplimiento de todos los requisitos concernientes a los estudios y documentos previos reglamentados en el Decreto 1082 de 2015.

Que coherente con ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública ha enfatizado en explicar:

> *"La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el Proceso Contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, <u>los cuales deberán ser adecuados a su alcance y complejidad.</u> Lo anterior con la finalidad de determinar la necesidad que pretende satisfacer la Entidad Estatal, consultando <u>el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc.</u> De acuerdo con el Decreto 1082 de 2015, la entidad debe realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación, sin que sea relevante la modalidad de selección. De allí que los estudios y documentos previos sean necesarios antes de la celebración del contrato, pues fundamentan las condiciones que la Entidad Estatal exige en su Proceso de Contratación. (…)*
>
> *Para estos efectos, la «Guía de Estudios del Sector» expedida por la Agencia explica que «En la contratación directa, <u>el análisis del sector debe tener en cuenta el objeto del Proceso de Contratación, particularmente las condiciones del contrato, como los plazos y formas de entrega y de pago. El análisis del sector debe permitir a la Entidad Estatal sustentar su decisión de hacer una</u>*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

contratación directa, la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía».” (Guía para la incorporación de lineamientos de integridad en la contratación de prestación de servicios proferida por la Agencia Nacional de Contratación Pública -COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2023) ***NOTA:*** *Subrayado por fuera del texto original.*

Que a lo expuesto debe sumarse el énfasis que hace el Decreto 1983 de 2019 en su artículo 2.2.2.5.7.que dispone: “(…) La remuneración de los gestores catastrales contratados por las entidades territoriales por concepto de formación, actualización y conservación catastral deberá fundarse en un estudio de mercado que tenga en cuenta un análisis de costo-beneficio de acuerdo con las particularidades del territorio y el alcance de las actividades contratadas. (…)”.

Que no existen documentos tipo que exijan parámetros para los estudios previos de una contratación directa, siendo los únicos lineamientos los antes relatados.

Que, así las cosas, la Alcaldía de Palmira con el ánimo de ser garantista y transparente:

● Realizó unos estudios previos que en los que indicó claramente el objeto del proceso y las condiciones del contrato, plazo, formas de entrega y modalidad de pago.
● Plasmó en el análisis del sector los servicios de gestión catastral que ofrece el mercado y los enmarcó posteriormente en su necesidad.
● Usó como referencia de especificaciones y costos el marco objetivo establecido por el Departamento Nacional de Planeación-DNP, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, específicamente para el municipio de Palmira, de conformidad con sus lineamientos tipo para el desarrollo de una actualización catastral, suscritos en el 2020.
● En cuanto a oferentes, de conformidad con la normatividad y la estrategia nacional para la actualización y el catastro multipropósito iniciada en el 2019, convocó a los principales gestores catastrales del país, con el fin de estudiar la oferta del mercado y, además determinar la disponibilidad de los mismos para la realización del proceso, solicitando cotizaciones y especificaciones técnicas para la prestación del servicio, práctica recurrente que realizan la mayoría de entidades estatales en sus análisis del sector, independientemente de la modalidad que se encuentren contratando.

(…)

Por esta razón solicitamos desestimar la observación no. 1, Observación Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria. (…)”.

Análisis de la Respuesta:

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Respecto a los argumentos de la Alcaldía de Palmira, se precisa que en el Decreto 1983 de 2019, con el propósito de atender el tema de gestión catastral, se adoptó la figura de contratación directa.

Por lo tanto, al tener un fundamento legal, unas reglas establecidas y la modalidad de selección objetiva definida, que es la contratación directa en la cual no es necesaria la obtención de diferentes ofertas para la selección objetiva en la adjudicación del contrato, dentro de los estudios previos se indica la idoneidad del contratista, es decir, que cumple con los requisitos de experiencia, capacidad técnica, administrativa y financiera. Además, teniendo en cuenta el tipo de contratación, la entidad estatal determina de forma directa el contratista y no publica la persona que puede participar y que será seleccionada de manera previa a la suscripción.

Por otra parte, la excepción a la pluralidad de ofertas ha sido considerada como una restricción valida al principio de libre concurrencia, además es un método que permite satisfacer la selección objetiva, pues, aunque en la contratación directa no es necesaria la comparación de ofertas no por eso se desconoce el principio de selección objetiva, como lo explica el Consejo de Estado sección tercera subsección A CP: Marta Nubia Velásquez Rico Radicación No 11001-03-26-000-2014-00035-00 (50222).

> *"(…) se ha aceptado que la selección objetiva fundada en el ofrecimiento más favorable no depende únicamente del cotejo entre ofertas sino también de métodos que, aun prescindiendo de dicha comparación, garanticen que la respectiva escogencia se ajuste a los criterios legales de selección objetiva, a los precios o condiciones del mercado y a los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello. (…)".*

Frente a lo manifestado por la Alcaldía en su escrito de respuesta, donde indica: *"(…) En cuanto a oferentes, de conformidad con la normatividad y la estrategia nacional para la actualización y el catastro multipropósito iniciada en el 2019, convocó a los principales gestores catastrales del país, con el fin de estudiar la oferta del mercado y, además determinar la disponibilidad de los mismos para la realización del proceso, solicitando cotizaciones y especificaciones técnicas para la prestación del servicio (…)"* en consideración a lo anterior se retira la incidencia disciplinaria del presente hallazgo, y se establece en el informe como un hallazgo administrativo, para que sea incluido en el plan de mejoramiento.

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Hallazgo No. 2. Ejecución de la Adición al Contrato Estatal sin la Aprobación de la Garantía única de Cumplimiento. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.

Constitución Política de Colombia.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Ley 80 de 1993, *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*.

Artículo 41. Del Perfeccionamiento del Contrato. Modificado por el art. 23 de la Ley 1150 de 2007.

Decreto 1082 de 2015*, "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional".*

Artículo 2.2.1.2.3.1.18 Restablecimiento o ampliación de la garantía.

Ley 734 de 2002, "*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único".* Normatividad vigente al momento de los hechos en concordancia con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

Artículo 34. Deberes.

De conformidad con la información recaudada durante la ejecución de la Actuación Especial de Fiscalización, se evidenció que el contrato interadministrativo MP-385-2021 tiene una adición en tiempo desde el 8 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2023 y por valor de $4.740.069.880, la cual fue aprobada en SECOP II el 8 de marzo de 2023.

Sin embargo, en el anexo 1 de la garantía única de cumplimiento No. 8002042726 (AXA Colpatria Seguros); se observa como fecha de expedición el 12 de abril de 2023, con una vigencia desde el 30 de marzo de 2023 hasta el 30 de junio de 2024, documento aprobado el 14 de abril de 2023 por la Secretaría de Hacienda, la cual en SECOP II se encuentra en estado rechazado.

Ilustración 2. Certificado No. 1 de la modificación de la Garantía única de cumplimiento No 8002042726.

UNA VEZ DESCARGADO O IMPRESO ESTE DOCUMENTO PASA A SER COPIA NO CONTROLADA

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.
860.002.184-6

SUC.	RAMO	POLIZA No.
4	30	8002042726

PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO

TIPO DE PÓLIZA: GARANTIA UNICA DE CUMPLIMIENTO

FECHA SOLICITUD DÍA MES AÑO	CERTIFICADO DE	Nº CERTIFICADO	Nº AGRUPADOR	SUCURSAL
12 4 2023	MODIFICACIÓN	1		BOGOTÁ CORREDORES

TOMADOR	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL	NIT	900.127.768 - 9
DIRECCIÓN	AK 30 25 90 P 2, BOGOTA D.C, CUNDINAMARCA	TELÉFONO	6534957
AFIANZADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL	NIT	900.127.768 - 9
DIRECCIÓN	AK 30 25 90 P 2, BOGOTA D.C, CUNDINAMARCA	TELÉFONO	6534957
BENEFICIARIO	MUNICIPIO DE PALMIRA	NIT	891.380.007 - 3
DIRECCIÓN	CL 30 KR 29 ESQUINA EDIFICIO CAMP, PALMIRA, VALLE DEL CAUCA	TELÉFONO	2709511

MONEDA	Pesos	PUNTO DE VENTA	FECHA MAXIMA DE PAGO			VIGENCIA								NÚMERO DE DÍAS
TIPO CAMBIO	1,00		DÍA	MES	AÑO	DÍA	MES	AÑO	HORA	DÍA	MES	AÑO	HORA	
			12	4	2023	30	3	2023	00:00	30	6	2024	00:00	458

Fuente: Información suministrada por la alcaldía de Palmira.

Mediante Certificado No. 2 de la modificación de la Garantía única de cumplimiento No 8002042726, se evidencia el cambio del plazo de la garantía que pasa de ser del 30/3/2023 hasta el 30/6/2024 al 25/4/2023 hasta el 30/6/2024, con fecha de solicitud del 25 de abril de 2023 y aprobada el 29 de abril de 2023.

Ilustración 3. Certificado No. 2 de la modificación de la Garantía única de cumplimiento No 8002042726.

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.
860.002.184-6

SUC.	RAMO	POLIZA No.
4	30	8002042726

PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO

TIPO DE PÓLIZA: GARANTIA UNICA DE CUMPLIMIENTO

FECHA SOLICITUD DÍA MES AÑO	CERTIFICADO DE	Nº CERTIFICADO	Nº AGRUPADOR	SUCURSAL
25 4 2023	MODIFICACIÓN	2		BOGOTÁ CORREDORES

TOMADOR	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL	NIT	900.127.768 - 9
DIRECCIÓN	AK 30 25 90 P 2, BOGOTA D.C, CUNDINAMARCA	TELÉFONO	2347600
AFIANZADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL	NIT	900.127.768 - 9
DIRECCIÓN	AK 30 25 90 P 2, BOGOTA D.C, CUNDINAMARCA	TELÉFONO	2347600
BENEFICIARIO	MUNICIPIO DE PALMIRA	NIT	891.380.007 - 3
DIRECCIÓN	CL 30 KR 29 ESQUINA EDIFICIO CAMP, PALMIRA, VALLE DEL CAUCA	TELÉFONO	2856121

MONEDA	Pesos	PUNTO DE VENTA	FECHA MAXIMA DE PAGO			VIGENCIA								NÚMERO DE DÍAS
TIPO CAMBIO	1,00		DÍA	MES	AÑO	DÍA	MES	AÑO	HORA	DÍA	MES	AÑO	HORA	
						25	4	2023	00:00	30	6	2024	00:00	432

Fuente: Información suministrada por la alcaldía de Palmira.

Además, mediante Certificado No. 3 de la modificación de la Garantía única de cumplimiento No 8002042726 con solicitud del 9 de mayo de 2023, se observa que la vigencia estipulada en el certificado No. 2 fue modificada, la cual se estableció desde el 25/4/2023 hasta el 30/6/2024. Dicha garantía fue aprobada en SECOP II el 26 de mayo de 2023.

Ilustración 4. Certificado No. 3 de la modificación de la Garantía única de cumplimiento No 8002042726.

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.
860.002.184-6

SUC.	RAMO	POLIZA No.
4	30	8002042726

PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO

TIPO DE PÓLIZA: GARANTIA UNICA DE CUMPLIMIENTO

FECHA SOLICITUD (DÍA MES AÑO)	CERTIFICADO DE	Nº CERTIFICADO	Nº AGRUPADOR	SUCURSAL
9 5 2023	MODIFICACIÓN	3		BOGOTÁ CORREDORES

TOMADOR	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL	NIT	900.127.768 - 9
DIRECCIÓN	AK 30 25 90 P 2, BOGOTA D.C, CUNDINAMARCA	TELÉFONO	2347600
AFIANZADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL	NIT	900.127.768 - 9
DIRECCIÓN	AK 30 25 90 P 2, BOGOTA D.C, CUNDINAMARCA	TELÉFONO	2347600
BENEFICIARIO	MUNICIPIO DE PALMIRA	NIT	891.380.007 - 3
DIRECCIÓN	CL 30 KR 29 ESQUINA EDIFICIO CAMP, PALMIRA, VALLE DEL CAUCA	TELÉFONO	2856121

MONEDA	Pesos	PUNTO DE VENTA	FECHA MAXIMA DE PAGO			VIGENCIA								NÚMERO DE DÍAS
TIPO CAMBIO	1,00		DÍA	MES	AÑO	DÍA	MES	AÑO	HORA	DÍA	MES	AÑO	HORA	
						7	3	2023	00:00	30	6	2024	00:00	481

Fuente: Información suministrada por la alcaldía de Palmira.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, la aprobación de la garantía es un requisito de ejecución del contrato, al igual que de las prórrogas o adiciones que se realicen al mismo. Por tanto, si la Entidad Estatal no aprueba la garantía no podrá iniciar o continuar con la ejecución del contrato.

En consecuencia, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por la ejecución de la adición sin aprobación de la garantía por parte de la administración municipal de Palmira, teniendo en cuenta que SECOP II es una plataforma transaccional en la que se realiza todo el proceso de contratación en línea, contraviniendo lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 2.2.1.2.3.1.18 del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, normatividad vigente al momento de los hechos en concordancia con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

Respuesta de la Alcaldía Municipal de Palmira:

Mediante el oficio TRD 2023-140.8.1.404 del 16 de noviembre de 2023 suscrito por la Secretaría de Hacienda, la Alcaldía de Palmira remite respuesta en los siguientes términos:

"(…) En atención a la observación de referencia, nos permitimos dar respuesta a la misma con fundamento en las siguientes consideraciones:

Que si bien es cierto el perfeccionamiento de un contrato estatal requiere de la suscripción de una garantía si así la modalidad de contratación, la naturaleza y complejidad de este lo requiere, ese no es requisito sine qua non para firma de una modificación contractual, sin que ello no implique que se requiera ampliar su cobertura.

Que lo anterior se explica ya que se trata de dos etapas procesales distintas y, para poder analizar de manera adecuada los hechos que motivan el juicio del ente de control, es necesario aclarar las mismas:

Para la expedición de una póliza de seguro (garantía aceptada por la normatividad contractual vigente y, la de más recurrente uso) la aseguradora exige la presentación de los siguientes documentos a saber: Negocio jurídico suscrito entre las partes, RUT y cédula de ciudadanía o, en el caso de las personas jurídicas, Certificado de Existencia y Representación Legal o documento que haga sus veces y cédula de ciudadanía del representante legal.

En el caso de la suscripción de un contrato nuevo, el período de legalización inicia con su firma y requiere la expedición del registro presupuestal y la garantía para poder suscribir el acta de inicio.

El término de cobertura de la póliza deberá ser entonces desde la fecha de suscripción del acta de inicio o antes, hasta la fecha que determinen los pliegos o estudios previos según sea el caso.

Cuando se trata de una modificación contractual, no existe un intervalo de tiempo en suspensión para el proceso de legalización, pues el servicio prestado debe ejecutarse de manera continua e ininterrumpida, más aún cuando se trata de un servicio público como es el caso de la gestión catastral.

Así las cosas y, en observancia de los requisitos de la aseguradora, a la misma debe entregarse el Otrosí solemne para así poder tramitar los cambios pertinentes.

Lo anterior, no sucede entonces el mismo día en que se firma la modificación contractual, sino que en cambio sucede en días posteriores y la variación temporal responde a:

- *El tiempo que la aseguradora se demore en expedir el anexo de la póliza.*
- *Los errores en que incurra la aseguradora en la expedición de la póliza y el tiempo que tome la misma en corregirlos.*
- *La reiteración de fallas en los errores mencionados.*
- *Y, el trámite burocrático interno en las dos entidades públicas relacionadas.*
- *Que, a diferencia del momento inicial del contrato, para la modificación contractual ya hay una póliza vigente con una cobertura de 6 meses más a partir de la fecha original de terminación del mismo, razón por la cual, nunca la entidad estatal se encontró sin cobertura.*

Que se enfatiza entonces que en materia de pólizas que garantizan el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la vigencia de estas inicia cuando se perfecciona el contrato de seguro, lo cual no puede ser anterior a la firma del contrato estatal o su modificación.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Que como se menciona en la observación, la fecha de expedición de las pólizas es en abril y la entrada de vigencia de marzo de 2023, razón por la cual se presentan a continuación los siguientes conceptos que permitirán absolver dudas:
1. ¿La fecha de expedición de las pólizas debe ser igual a la fecha de suscripción del contrato?

Para responder a lo anterior, es prudente exponer que las pólizas de seguro no responden a un documento simple, en cambio conciernen a un contrato independiente regulado por el TITULO V del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio Colombiano) que implica, para contar con el amparo, una serie de tiempos adicionales derivados de la naturaleza bilateral y consensuada del mismo, el cual parte además de la suscripción del contrato estatal.

Consciente de esto, la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente ha manifestado en concepto publicado en su página oficial el 2 de julio de 2017 de manera expresa que:

"(…) la fecha de expedición de pólizas como la garantía única de cumplimiento no necesariamente debe ser igual a la fecha de suscripción del contrato estatal porque el garante que la expide requiere contar con el contrato perfeccionado (suscrito por las partes), con el fin de conocer las condiciones definitivas que serán aseguradas. Para esto, el contratista que toma la garantía debe remitir, al garante, el contrato estatal suscrito con fines de expedición de la garantía única de cumplimiento."

Por tanto, y haciendo alusión literal a sus palabras: "Es lógico (…) que transcurran algunos días entre la firma del contrato y la expedición de dicha garantía."

Que de lo anterior puede concluirse entonces que es posible que las pólizas de seguro contemplen una fecha de expedición posterior a la suscripción del contrato estatal.
2. Ahora bien, ¿es viable emitir pólizas con fecha de inicio de vigencia anterior a la fecha de expedición de la póliza?

Considerando que artículo 1036 del Código de Comercio, modificado por el artículo 1º de la Ley 389 de 1997, establece que: "el seguro es un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva", y a su vez, el artículo 1046 del mismo ordenamiento, modificado por el artículo tercero de la citada ley, en lo pertinente señala:

"El contrato de seguro se probará por escrito o por confesión. Con fines exclusivamente probatorios, el asegurador está obligado a entregar en su original, al tomador, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su celebración el documento contentivo del contrato de seguro, el cual se denomina póliza, el que deberá redactarse en castellano y firmarse por el asegurador".

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

La Superintendencia Financiera, autoridad administrativa encargada de inspeccionar, vigilar y controlar la actividad financiera, bursátil y aseguradora en Colombia, ha conceptuado en repetidas oportunidades que la Ley 389 de 1997 introdujo la característica de la consensualidad en el contrato de seguro, modificando el tratamiento que impartía la regulación anterior del estatuto mercantil que lo consideraba como un contrato solemne que se perfeccionaba desde el momento en que el asegurador suscribía la póliza.

Sobre este aspecto de la consensualidad, adiciona, la exposición de motivos del correspondiente proyecto de ley señaló que entre otros beneficios se buscaba agilizan las relaciones mercantiles, y rescatar los principios de la autonomía de la voluntad y de la buena fe a favor de aseguradoras y asegurados.

Que así las cosas, concluye, resulta factible que la fecha de iniciación de vigencia del seguro sea anterior a la fecha de expedición de ésta, toda vez que el acuerdo de voluntades o consentimiento de las partes que perfecciona el contrato de seguro, precede al documento escrito y son las partes las llamadas a determinar cuándo el asegurador comienza a asumir los riesgos trasladados por el tomador, mientras que la fecha de expedición de la póliza indica cuándo se expidió el documento que prueba, entre otros, el contrato de seguro.

Que, ahora bien, con ocasión a las aprobaciones cargadas en SECOP II, deben realizarse las siguientes aclaraciones:

1. El primer cargue fue rechazado toda vez que, a criterio de la entidad estatal contratante, era necesario realizar correcciones a la misma para poder otorgar un concepto de aprobación.
2. En el segundo cargue se aprobó la póliza, no obstante, por error humano quedó registrado "Seguros del Estado S.A." y no "AXXA COLPATRIA SEGUROS S.A.", razón por lo cual se publicó y aprobó nuevamente la garantía una vez fue identificado el error.

Al respecto es prudente mencionar que el yerro mencionado fue de carácter formal y no sustancial, no afecta, valor, plazo, ni vigencia. Es decir, solo varía el rótulo de la entidad emisora en la plataforma, pues al descargar el documento la póliza corresponde a "AXXA COLPATRIA SEGUROS S.A.", empero, la Secretaría de Hacienda consideró que era mejor realizar la corrección.

Finalmente es prudente mencionar que la Alcaldía de Palmira aprobó la garantía no solo con el hipervínculo de la plataforma SECOP II, sino que adicionalmente y, con el ánimo de ser transparente como ha sido siempre su finalidad, publicó un concepto con una serie de documentos que respaldan su decisión y, que se compone de:

- *ACTA "POR LA CUAL SE APRUEBA UNA PÓLIZA DE GARANTÍA ÚNICA" Del CONTRATO No. 385 de 2021*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

● Verificación de la Póliza en la Página Oficial de AXXA Colpatria: NORMATIVA CIRCULAR 001 Y 002 (pro-axacircularconsulta.azurewebsites.net).
● COMPLEMENTO APROBACIÓN DE MODIFICACIÓN PÓLIZA CONTRATO INTERADMINISTRATIVO MP-385-2021, en la que se presenta el siguiente análisis: (…)
● FORMATO DE REVISIÓN DE PÓLIZAS.
● Las versiones de la póliza modificada.

Que lo anterior, se puede consultar en los documentos de ejecución del contrato publicados en SECOP II así (…) Y se anexa a este documento. (…)

De conformidad con lo aquí expuesto, la garantía se encuentra debidamente aprobada y, su actuación publicada, respetando así lo dispuesto en el Estatuto de Contratación Pública, razón por la cual se solicita al ente de control desestime la observación presentada. (…)".

Análisis de la Respuesta:

En atención a la respuesta en la cual la Secretaría de Hacienda manifiesta que la garantía fue debidamente aprobada y publicada conforme a la Ley, se resalta que el Decreto 1082 de 2015 reglamentó las condiciones en que deben ser verificados por las entidades estatales los amparos constituidos por sus contratistas en cumplimiento de la obligación derivada del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y la forma de determinar si se ajustan o no a lo exigido por el reglamento respecto al objeto y valor del contrato.

De ser el caso, las entidades estatales aprueban las garantías, una vez verificados los requisitos mínimos exigidos, ya que es presupuesto para la ejecución del contrato de conformidad con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993. El artículo referido establece como requisito de perfeccionamiento el acuerdo sobre el objeto, la contraprestación y que éste se eleve por escrito, mientras que para la ejecución se requiere de la aprobación de las garantías, lo que de entrada deja marcada una idea, debido a que, sin perjuicio del perfeccionamiento del contrato, este no podrá ejecutarse sin previa aprobación de las garantías.

En el artículo 2.2.1.2.3.1.7. *"Garantía de cumplimiento"* del Decreto 1082 de 2015, se establece que el amparo de cumplimiento tiene como objeto *"proteger a la entidad de los riesgos que puedan concretarse durante la etapa de ejecución del contrato"*, es decir, aquellos derivados de incumplimientos o conductas imputables al contratista, estos suelen ocurrir durante la etapa de cumplimiento o ejecución de las obligaciones, pero es posible que este también ocurra una vez vencido el plazo de ejecución.

En relación con la vigencia de las garantías, el artículo 2.2.1.2.3.1.12. del citado Decreto señala expresamente que *"la garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato",* por lo tanto, la vigencia de dicha garantía no entra dentro del ámbito de discrecionalidad de la entidad

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

contratante y, de este modo, se infiere que la garantía debe mantenerse vigente durante los plazos dispuestos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 para la liquidación.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, la aprobación de la garantía es un requisito de ejecución del contrato, al igual que de las prórrogas o adiciones que se realicen al mismo, por tanto, si la entidad estatal no aprueba la garantía no podrá iniciar o continuar con la ejecución del contrato, cuando requiere de la ampliación de la garantía.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por la ejecución de la adición sin aprobación de la garantía, por parte de la administración municipal de Palmira, teniendo en cuenta que el SECOP II es una plataforma transaccional en la que se realiza todo el proceso de contratación en línea, contraviniendo lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 2.2.1.2.3.1.18 del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, normatividad vigente al momento de los hechos en concordancia con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

Hallazgo No. 3. Recolección de Información Directa. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.

Resolución 1149 de 2021 del Instituto Geográfico Agustín CODAZZI - IGAC, *"Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito"*.

Artículo 44. Metodología para la actualización catastral.

Decreto 148 de 2020, *"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística".*

Artículo 2.2.2.2.6. Métodos de recolección de información.

Ley 734 de 2002, *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único".* Normatividad vigente al momento de los hechos en concordancia con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

Artículo 34. Deberes.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

El proceso de actualización catastral del municipio de Palmira, inició el 24 de agosto de 2021 y finalizó el 29 de diciembre de 2021, es decir que, el proceso de actualización catastral se realizó en 4 meses para 123.179 predios.

El gestor catastral para la realización de esta actividad estableció una metodología de comparación de fuentes secundarias, conformando pre-marcas para la identificación de los predios con posibles cambios en el componente físico y ser objeto de visita de inspección en campo, definiendo así 13 macro sectores en la zona urbana y 16 macro sectores en los centros poblados.

Tabla 4. Cantidad total de predios con marcas, tanto en zona urbana como rural.

PREDIO/ZONA	URBANO	RURALES	TOTAL
Predios Base inicial	87,107	32,407	119,514
Predios marca	21,035 (24%)	3,390 (10%)	24,425 (20%)
Predios visitados con ingreso efectivo	6,116 (7 %)	0 (0%)	6,116 (5%)

Fuente: Memoria técnica V3.0 de UAECD- GO - Pagina 102- 105 - TABLAS 48,49 y 15.

En la tabla anterior, se puede observar que, del total de los 21.035 predios con marca para el proceso de Actualización Catastral, se logró el ingreso en 6.116 predios que equivalen al veintinueve por ciento (29%) de los predios con marca y en 14.919 predios equivalentes al setenta y uno por ciento (71%) de los predios con marca, no fue efectivo el ingreso al inmueble.

En el documento "*Memoria técnica V3.0 de UAECD- GO"*, se evidencia que mientras que en la zona rural no se aplicó el formulario de pre - reconocimiento predial, es decir que se aplicaron métodos indirectos de interpretación de ortofoto para identificar diferencias de áreas construidas, en los predios ubicados en los centros poblados con pre - marcas, se empleó la fotografía de fachadas, para identificar cambios de usos y de número de pisos.

En ninguno de los casos hubo levantamiento de información e inspección en campo, por lo cual, presuntamente no se verificó la información física de estos predios, proceso indispensable para la identificación, incorporación o rectificación de los cambios o inconsistencias en la información catastral para ser actualizada.

Lo anteriormente descrito evidencia deficiencias en proceso de actualización y seguimiento por parte de la supervisión, toda vez que, se habrían marcado predios para realizarles visita de campo con el fin de actualizar y recolectar información real de predio de acuerdo con el artículo 2.2.2.2.2.6 del decreto 148 del 2020, actividad que no se realizó en su totalidad, por lo anterior se constituye en una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con el artículo 44 de la Resolución 1149 de 2021 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, el artículo 2.2.2.2.6. del

UNA VEZ DESCARGADO O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Decreto 148 de 2020 y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, normatividad vigente al momento de los hechos en concordancia con el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la Alcaldía Municipal de Palmira:

Mediante el oficio TRD 2023-140.8.1.404 del 16 de noviembre de 2023 suscrito por la Secretaría de Hacienda, la Alcaldía de Palmira remitió respuesta en los siguientes términos:

"(…) Como se aportó en el proceso de auditoría por parte del Gestor Catastral, la incorporación de las modificaciones observadas en el proceso de actualización catastral a los 14.919 predios, se realizó mediante la aplicación de métodos indirectos los cuales son habilitados por las disposiciones catastrales. No existe en el ordenamiento disposición que prohíba la utilización de los comparativos geográficos para realizar los procesos catastrales, esto partiendo especialmente de lo consagrado en la norma marco Decreto 148 de 2020, el cual reza:

"ARTÍCULO 2.2.2.2.2. Procesos de la gestión catastral. La gestión catastral comprende los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos de enfoque multipropósito.

a) (…)

b) Proceso de actualización catastral. Conjunto de actividades destinadas a identificar, incorporar o rectificar los cambios o inconsistencias en la información catastral durante un período determinado. Para la actualización catastral podrán emplearse mecanismos diferenciados de intervención en el territorio, tales como métodos directos, indirectos, declarativos y colaborativos, así como el uso e integración de diferentes fuentes de información que den cuenta de los cambios entre la base catastral y la realidad de los inmuebles. En ningún caso, para actualizar la información de un área geográfica, será obligatorio adelantar el levantamiento catastral en la totalidad de inmuebles." (Negrilla fuera de texto).

Por otro lado, los parágrafos 1 y 2 del artículo 2.2.2.2.4. Referente a los Procedimientos del enfoque multipropósito, entre los cuales se encuentra el barrio predial masivo (descrito en el artículo 2.2.2.2.5), mencionan lo siguiente:

"Parágrafo 1. La adopción de estos procedimientos por parte de los gestores catastrales podrá hacerse de forma gradual, según las condiciones y capacidades de los territorios, así como la disponibilidad de información necesaria.

Parágrafo 2. Los gestores catastrales podrán adoptar los métodos técnicos que consideren para la ejecución de las labores catastrales, siempre y cuando garanticen que se refleje la realidad de los predios y se cumplan las especificaciones técnicas de los productos definidos por el IGAC."

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En cuanto a los Métodos de recolección de información catastral, el artículo 2.2.2.2.6, en el que se mencionan los métodos directos, métodos indirectos y métodos declarativos y colaborativos, se menciona lo siguiente en el parágrafo 1:

"Parágrafo 1. En los procesos de barrido predial masivo, los gestores catastrales serán los encargados de definir la adecuada combinación de los métodos de intervención, teniendo en cuenta las condiciones propias de sus territorios y la disponibilidad de fuentes secundarias de información, conforme a las especificaciones mínimas establecidas por la autoridad reguladora."

Según lo evidenciado en los artículos mencionados, las metodologías de recolección de información en la actualización catastral, están acordes a la norma, la cual permite el uso e integración de diferentes fuentes de información donde se puedan identificar los cambios entre la base catastral y la realidad de los inmuebles, adoptando la combinación de métodos técnicos que el gestor catastral considere necesarios para la realización de las labores catastrales.

Lo anterior queda evidentemente claro en el artículo 2.2.2.2.6, mencionado en la observación 8 de la Contraloría, cuando cita que "los gestores catastrales serán los encargados de definir la adecuada combinación de los métodos de recolección de información, teniendo en cuenta las condiciones propias de sus territorios y la disponibilidad de fuentes secundarias (...)" es decir, el gestor catastral tiene la libertad de elegir los métodos de intervención en el territorio.

También es importante resaltar, que, en ningún caso, la norma exige porcentajes de aplicación de las metodologías de recolección de información y, como lo cita el numeral b del artículo 2.2.2.2 del decreto 148 en mención "En ningún caso, para actualizar la información de un área geográfica, será obligatorio adelantar levantamiento catastral en la totalidad de inmuebles".

Por lo anterior, claramente se infiere que la actualización catastral no requiere un levantamiento individual de predios, sino que en cambio permite una apertura comúnmente utilizada para la modificación de los criterios físicos que atañen a los mismos, teniendo en cuenta métodos que la misma norma propone.

De la premuestra analizada por el ente de control se determina que los 14.919 predios aludidos, devienen de la resta aritmética entre la premuestra marcada (21.035) y las visitas efectivas realizadas (6.116). Esto puede verificarse en el documento "Memoria técnica final V3", la cual relaciona:

"Del total de predios visitados, se tiene que 6.116 corresponden a visitas efectivas (con ingreso al predio) y 14.919 son visitas no efectivas (predios donde no fue posible ingresar). En ambos casos se efectuó el análisis y generación de la información catastral, en cuanto a calificaciones y áreas construidas, según fotografía exterior y ortofoto.

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En el escenario de captura de información secundaria Página 26 de 44 a partir de fotografías (8.045), se dio instrucción al equipo de reconocimiento de analizar los cambios físicos observables en la fotografía, tales como: aumento de área construida en los predios reportados como no efectivos (entiéndase como no efectivos a los predios que no se lograron ingresar). Por ende, se les encomendó a los reconocedores solo modificar el croquis si a partir del análisis de ortofoto se evidenciaban nuevas áreas construidas que se pudieran incorporar.

Por otro lado, referente a las visitas no efectivas, como se expresó en la memoria técnica de actualización, se envió con anterioridad la notificación de la visita a realizar por parte de Go catastral: "Para favorecer la formalización del proceso de intervención en el territorio a cada propietario u ocupante se envió una carta, indicando el motivo de la visita al predio y quien se encargaría de realizar dicha visita". Sin embargo y como se menciona en el documento ídem, hubo casos de predios "no efectivos", es decir, casos en donde, por ejemplo: no se encuentra nadie en el predio que atienda la visita, no fue permitido el ingreso del reconocedor a la vivienda, el predio se encontraba en zonas de difícil acceso o motivos de seguridad, entre otros. No obstante, dichos predios "no efectivos" sí fueron intervenidos en la base catastral combinando fotos de fachada y métodos indirectos como se menciona en la página 105 de la tabla 49 de la memoria técnica de actualización y la explicación que la acompaña.

(…) Así las cosas, se han expuesto en esta respuesta las consideraciones técnicas que rigen la materia, demostrando que la supervisión debe hacerse a partir de los parámetros que dispone la norma y, en respeto de la autonomía que la misma. (…)

Por esta razón, resulta impreciso calificar de deficiente el proceso de supervisión al Contrato 385 de 2021 y, con base en lo anterior, se solicita retirar la observación Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria. (…)"

Análisis de la Respuesta:

La entidad en la respuesta informa que el gestor no está obligado a realizar las visitas a la totalidad de los predios objeto de la actualización catastral, lo anterior de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 148 de 2020, que en el artículo 2.2.2.2.2. *"Procesos de la gestión catastral",* indica lo siguiente:

"b) Proceso de actualización catastral. *Conjunto de actividades destinadas a identificar, incorporar o rectificar los cambios o inconsistencias en la información catastral durante un período determinado. Para la actualización catastral podrán emplearse mecanismos diferenciados de intervención en el territorio, tales como métodos directos, indirectos, declarativos y colaborativos, así como el uso e integración de diferentes fuentes de información que den cuenta de los cambios entre la base catastral y la realidad de los inmuebles. En ningún caso, para actualizar la información de un área geográfica, será obligatorio adelantar levantamiento catastral en la totalidad de inmuebles.".*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Teniendo en cuenta lo anterior, es plenamente válido hacer uso de los mecanismos señalados en la norma, sin embargo, para el caso en cuestión, se evidencian deficiencias en proceso de actualización y seguimiento por parte de la supervisión, toda vez que, en el plan de trabajo y metodología a realizar en el marco del Contrato MP385-2021, se establecieron predios para realizarles visita de campo con el fin de actualizar y recolectar información real de predio de acuerdo con el artículo 2.2.2.2.2.6 del Decreto 148 del 2020, no obstante, esta actividad no se ejecutó en su totalidad, desarrollando la actualización de dichos predios por medio de fotografías de las fachadas y ortofoto, lo cual no fue desvirtuado por el ente auditado en su escrito de respuesta.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con el artículo 44 de la Resolución 1149 de 2021 del Instituto Geográfico Agustín CODAZZI – IGAC, el artículo 2.2.2.2.6. del Decreto 148 de 2020 y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, normatividad vigente al momento de los hechos en concordancia con el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo No. 4. Ejecución de la Etapa Actualización Catastral - Contrato Interadministrativo MP-385 de 2021. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria y para solicitud de inicio de indagación preliminar.

Constitución Política de Colombia.

> *Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Contrato Interadministrativo No. MP-385-2021 suscrito entre el municipio de Palmira y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital-UAECD.

> *Cláusula 4. Obligaciones específicas del gestor catastral:*
>
> > *6) Realizar la actualización catastral urbano y rural durante el término comprendido entre la finalización del proceso de empalme y el 31 de diciembre de 2021.*

Ley 1955 de 2019, *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad".*

> *Artículo 79. Naturaleza y organización de la gestión catastral.*

Decreto 148 de 2020, *"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística"*

> *Artículo 2.2.2.1.1. Definiciones.*

UNA VEZ DESCARGADO O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Artículo 2.2.2.1.2. Principios de la gestión catastral.

Artículo 2.2.2.2.1. Información catastral.

a) *Información física*
b) *Información jurídica*
c) *Información económica.*

Artículo 2.2.2.2.2. Procesos de la gestión catastral.

a) *Proceso de formación catastral.*
b) *Proceso de actualización catastral.*

Ley 1995 de 2019, *"Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial."*

"Artículo 2. LÍMITE DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado. Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior. Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC. (…)"

Decreto 1983 de 2019, *"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística"*, en concordancia con el Decreto 1608 de 2022.

Artículo 2.2.2.5.7. Condiciones de la contratación de gestores catastrales.

Numeral 2. Teniendo en cuenta la naturaleza de las partes, la selección del contratista para la prestación del servicio público catastral podrá realizarse a través de contratación directa, observando los principios de selección objetiva y transparencia, por tratarse de un contrato interadministrativo.

Resolución 2021-140-13.3.9., *"Por medio de la cual se justifica la modalidad de contratación directa en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015".*

Resolución 1149 de 2021, *"Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito"*

UNA VEZ DESCARGADO O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Artículo 7. Aprobación de valores comerciales

Artículo 55. Publicación de Actos de Carácter General.

CONPES No. 3958 de 2019, *"Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito"*.

Ley 610 de 2000, *"Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías"*. Artículos 3 y 6, modificada por el Decreto 403 de marzo del 2020, definen en su orden Gestión Fiscal y el Daño Patrimonial al Estado.

Artículo 39. Indagación Preliminar

Ley 1474 de 2011.*Estatuto anticorrupción.*

Artículos 83 y 84.

Ley 734 de 2002, "*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único."* Normatividad vigente al momento de los hechos en concordancia con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

Artículo 34. Deberes.

La última actualización catastral realizada en el municipio de Palmira ocurrió en el año 2013, por tanto, se justificó la realización de la actualización catastral con enfoque multipropósito mediante la Resolución No. 2021-140-13.3.9 "*Por medio de la cual se justifica la modalidad de contratación directa en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015."*.

A continuación, se presenta la información relevante del contrato suscrito en virtud de dicha resolución:

Tabla 5. Contrato interadministrativo MP-385-2021.

Fecha contrato:	2 de marzo de 2021.
Contratista:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL – UAECD
Fecha acta de inicio:	8 de marzo de 2021.
Término:	2 años a partir de la suscripción del acta de inicio.
Valor inicial:	Quince mil quinientos noventa y cinco millones treinta y nueve mil ciento cuarenta y nueve pesos ($15.595.039.149).
Valor Etapa Actualización Catastral	Siete mil cuatrocientos ochenta y cinco millones seiscientos dieciocho mil setecientos noventa y dos pesos ($7.485.618.792)
Fecha Fin Etapa de Actualización Catastral:	31 de diciembre de 2021.
Valor Etapa Conservación Catastral	Ocho mil ciento nueve millones cuatrocientos veinte mil trescientos cincuenta y siete pesos ($8.109.420.357)
Valor Adición	Cuatro mil setecientos cuarenta millones sesenta y nueve mil ochocientos ochenta pesos ($4.740.069.880)

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, ES COPIA NO CONTROLADA

Valor Final	Veinte mil trescientos treinta y cinco millones ciento nueve mil veintinueve pesos ($20.335.109.029)

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la Alcaldía de Palmira.

Dentro de la cláusula 4. Obligaciones específicas del gestor catastral, las cuales fueron establecidas en el Contrato Interadministrativo MP-385 de 2021, se encuentran las siguientes:

"(…)

1) *La primera actividad corresponde a una etapa de planeación e inicio de gestión a cargo de la GESTOR CATASTRAL encaminada a determinar de manera articulada con EL MUNICIPIO, la forma adecuada en que prestará el servicio público de gestión catastral para satisfacer la necesidad pública con el objeto a contratar y los recursos estimados para tal fin. Es decir, el plan mediante el cual se aterrizará de manera efectiva el proyecto para garantizar su puesta en marcha. El cumplimiento de lo anterior, en pro de los principios de economía y planeación descritos se materializa con la presentación de un Plan de Trabajo el cual debe contener al menos los siguientes apartados: Metodología de trabajo que incluya las etapas a desarrollar. - Cronograma de actividades, definiendo las acciones y entregables de cada una de las fases de ejecución. - Definición de la secuencia de los lugares donde se realizarán cada una de las etapas. – Fechas de seguimiento al contrato entre las partes.*

2) *Realizar las operaciones técnicas y administrativas para la actualización y conservación de la información catastral con enfoque multipropósito del municipio de Palmira, de conformidad con la propuesta técnica y económica presentada.*

3) *Establecer una sede de la Oficina de Catastro en la zona urbana del municipio de Palmira, cuyo funcionamiento inicie a partir de la expedición del acta de finalización del empalme a realizar con el IGAC, hasta la fecha de terminación del contrato. Las actividades a ejecutar en dicha sede serán coherentes con las obligaciones generales y específicas definidas en este documento a cargo del gestor catastral.*

4) *Expedir la resolución de apertura del proceso de formación o actualización catastral.*

5) *Realizar con el IGAC el empalme y la entrega de la información catastral en un período máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha del inicio del contrato.*

6) *Realizar la actualización catastral urbano y rural durante el término comprendido entre la finalización del proceso de empalme y el 31 de diciembre de 2021.*

UNA VEZ DESCARGADO O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SE CONSIDERA NO CONTROLADA

7) *Entregar oportunamente1 al municipio la información resultante de la actualización de la información catastral para la liquidación, facturación y cobro del impuesto predial unificado, y demás fines de la administración municipal.*

(…)".

Así mismo, en la Cláusula 7. Forma de pago se estipuló: "*El valor del contrato será pagado al*
Gestor Catastral así:"

"(…)

PRIMER PAGO: *Un primer pago correspondiente al veinticinco por ciento (25%) del valor total del contrato, que se pagará posterior a la suscripción del Acta de Inicio, una vez el supervisor apruebe el cumplimiento a satisfacción de las siguientes actividades y/o entregables:*

- *Plan de trabajo de actualización catastral y cronograma.*
  Informe y actas que soporten el 70% de avance en el proceso de empalme realizado con el IGAC, de acuerdo con el cronograma pactado entre el Gestor Catastral y el IGAC.
- *Metodología y preparación para la captura de información catastral. (Zonas de recorrido, distribución de personal, material, información física y cartográfica disponible)*
- *Diagnóstico para la actualización y conservación catastrales de conformidad con Anexo el Técnico.*

Y se presente la factura con el lleno de los requisitos legales.

SEGUNDO PAGO: *Un segundo pago correspondiente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato, una vez el supervisor apruebe el cumplimiento a satisfacción de las siguientes actividades y/o entregables:*

- *Informe y Acta de culminación del proceso de empalme realizado con el IGAC.*
- *Resolución de apertura del proceso de actualización catastral.*
- *Informe correspondiente al 10% de avance sobre el 100% del Plan de Trabajo de la actualización catastral urbana y rural.*
- *Relación de trámites de conservación resueltos en el periodo.*

Y se presente la factura con el lleno de los requisitos legales.

TERCER PAGO: *Un tercer pago correspondiente al nueve por ciento (9%) del valor total del contrato, una vez el supervisor apruebe el cumplimiento a satisfacción de las siguientes actividades y/o entregables:*

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

- *Informe de avance en el proceso de consolidación y fortalecimiento del Observatorio Inmobiliario Catastral Multipropósito OICM-AMCO, de conformidad con los aspectos específicos descritos en el Anexo Técnico.*
- *Informe correspondiente al 60% de avance sobre el 100% del Plan de Trabajo de la actualización catastral urbana y rural.*
- *Relación de trámites de conservación resueltos en el periodo.*

Y se presente la factura con el lleno de los requisitos legales.

CUARTO PAGO: *Un cuarto pago correspondiente al cuatro por ciento (4%) del valor total del contrato, una vez el supervisor apruebe el cumplimiento a satisfacción de las siguientes actividades y/o entregables:*

- *Informe correspondiente al 100% del Plan de Trabajo de la actualización catastral urbana y rural con la respectiva Resolución de cierre.*
- *Cargue final de los datos del proceso de actualización catastral recolectados, en la plataforma tecnológica de operación– modelo LADM-COL de conformidad con los entregables del anexo técnico.*
- *Relación de trámites de conservación resueltos en el periodo.*

Y se presente la factura con el lleno de los requisitos legales.

(…)"

De la documentación suministrada por la Alcaldía Municipal de Palmira, se encuentra que para la actualización catastral, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, estableció una metodología de comparación de fuentes secundarias, conformando pre-marcas para la identificación de los predios con posibles cambios en el componente físico y ser objeto de visita de inspección en campo, definiendo así 13 macro sectores en la zona urbana y 16 macro sectores en los centros poblados, de la siguiente manera:

Tabla 6. Cantidad total de predios con marcas en zona urbana y rural.

PREDIO/ZONA	URBANO	RURALES	TOTAL
Predios Base inicial	87,107	32,407	119,514
Predios marca	21,035 (24%)	3,390 (10%)	24,425 (20%)
Predios visitados con ingreso efectivo	6,116 (7 %)	0 (0%)	6,116 (5%)

Fuente: Memoria técnica V3.0 de UAECD- GO - Pagina 102- 105 - TABLA 48,49 Y 15.

En la tabla anterior, se puede observar que, del total de los 119.514 predios base inicial para el proceso de Actualización Catastral, se logró el ingreso en 6.116 predios que equivalen al veintinueve por ciento (29%) del total de predios marca y en 14.919 predios

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SE CONSIDERA COPIA NO CONTROLADA

equivalentes al setenta y uno por ciento (71%) del total de predios marca no fue efectivo el ingreso al inmueble[4].

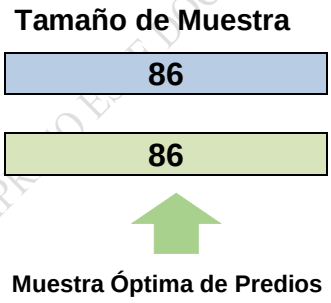
En el documento "*Memoria técnica V3.0 de UAECD- GO"*, se evidencia que en la zona rural no se aplicó el formulario de pre - reconocimiento predial, es decir que se aplicaron métodos indirectos de interpretación de ortofoto para identificar diferencias de áreas construidas, en los predios ubicados en los centros poblados con pre - marcas, se empleó la fotografía de fachadas, para identificar cambios de usos y de número de pisos.

Ahora bien, en el marco de la Actuación Especial de Fiscalización a la actualización catastral del Municipio de Palmira, el equipo auditor determinó un tamaño de muestra en el plan de trabajo, de acuerdo con los siguientes parámetros:

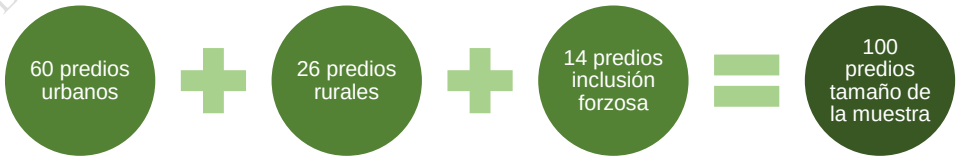
Tabla 7. Tamaño de la Muestra

Parámetros Predios	
Tamaño de la Población (N)	123.179
Error Muestral (E)	3,0%
Proporción de Éxito (P)	95%
Proporción de Fracaso (Q)	5%
Valor para Confianza (Z) (1)	1,28

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la Alcaldía de Palmira.



Adicionalmente, el ejercicio auditor incluyó catorce (14) predios como muestra de inclusión forzosa, con lo cual el tamaño total de la muestra fue:



[4] Predios donde no fue posible ingresar (nadie habitaba el inmueble, no atendieron, difícil acceso o por razones de seguridad) Según lo informado por la Alcaldía Municipal de Palmira..

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SE CONVIERTE EN COPIA NO CONTROLADA

Así mismo, en el plan de trabajo se estableció que "*Así las cosas, se considerará como incorreción en las visitas realizadas aspectos tales como:*

- *Deficiencias en la memoria técnica del proceso*
- *Deficiencias en formato de acompañamiento en campo.*
- *Inconsistencia en más del 10% relacionada con número de pisos, demoliciones, destinos económicos, así también como inconsistencia del más del 15% relacionado con usos, áreas y detalle de la calificación."*

En virtud de lo anterior, en la fase de ejecución de la actuación, se realizaron visitas de verificación en terreno a los predios de la muestra, evidenciando discrepancias entre la información *in situ* con respecto a la información jurídica, y física generada en el marco de la actualización catastral, las cuales se consolidan a continuación:

Tabla 8. Variación no actualizada

Información Jurídica	% de la muestra	Información física	% de la muestra
21	21	21	21

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la Alcaldía de Palmira.

Adicionalmente, partiendo de la información suministrada por el ente auditado, se evidenció que el gestor catastral a partir del 1 de enero de 2022, ha realizado un total de 6.758 modificaciones a los avalúos catastrales, así:

Tabla 9. Modificaciones realizadas por la Alcaldía de Palmira.

Acto Administrativo	No. de Modificaciones
Resolución 202218/2022	5.527
Resolución 2022578/2022	568
Resolución 20222259/2022	269
Particulares[5]	394
Total	**6.758**

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la Alcaldía de Palmira.

Estas modificaciones realizadas sobre los valores de los avalúos, fueron gestionadas durante la etapa de conservación catastral.

Respecto a la muestra seleccionada de 100 predios para la actuación especial de fiscalización, se identificaron 19 modificaciones posteriores al avalúo del año 2022 (etapa de conservación), las cuales van desde el -10% hasta el -87%, de modo que para estos predios se tuvieron que realizar ajustes posteriores al avalúo debido a que, en promedio, la actualización catastral estaría sobrevalorada en un porcentaje de 53%, lo cual corresponde a una sobrevaloración absoluta de $2.603.704.000, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 10. Modificaciones realizadas posteriores al avalúo del año 2022.

[5] El término ***particulares*** hace referencia a las modificaciones realizadas por solicitud del usuario que fueron atendidas de manera particular y cada una cuenta con un número de resolución único e independiente.

ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Predio	Valor Avalúo 2022	Avalúo Modificado	Variación Relativa	Documento que modifica
01010000078109019000000055	$ 123.149.000	$ 90.686.000	-26%	Resolución 202218
01020000058109019000000015	$ 104.990.000	$ 24.881.000	-76%	Resolución 202218
01020000058309019000000009	$ 105.066.000	$ 24.497.000	-77%	Resolución 202218
01010000063209019000000059	$ 104.292.000	$ 14.024.000	-87%	Resolución 202218
01020000025800280000000000	$ 167.773.000	$ 93.671.000	-44%	Resolución 20224662
01030000001409069000000178	$ 102.679.000	$ 33.538.000	-67%	Resolución 202218
01030000001409079000000169	$ 133.659.000	$ 53.466.000	-60%	Resolución 202218
01030000035509019000000125	$ 261.701.000	$ 60.208.000	-77%	Resolución 202218
01020000050809019000000095	$ 672.654.000	$ 188.080.000	-72%	Resolución 202218
01010000027509019000000086	$ 364.634.000	$ 138.516.000	-62%	Resolución 202218
01010000027509019000000077	$ 361.569.000	$ 137.352.000	-62%	Resolución 202218
01010000068300070000000000	$ 263.040.000	$ 236.387.000	-10%	Resolución 202218
01010000017909029000000030	$ 468.563.000	$ 128.850.000	-73%	Resolución 202218
01010000009500390000000000	$ 284.878.000	$ 200.078.000	-30%	Resolución 20223000
01010000008209019000000031	$ 346.469.000	$ 91.332.000	-74%	Resolución 202218
00020000000511990000000000	$ 462.212.000	$ 344.974.000	-25%	Resolución 2022578
00020000000601940000000000	$ 11.808.000	$ 6.494.000	-45%	Resolución 2022578
00010000001600360000000000	$ 631.467.000	$ 503.282.000	-20%	Resolución 20223234
00010000001608760000000000	$ 17.442.000	$ 14.025.000	-20%	Resolución 2022578

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la Alcaldía de Palmira.

Teniendo en cuenta el análisis realizado, esta incorrección y el respectivo ajuste del avalúo catastral se presentó en 19 de los 100 predios de la muestra.

A continuación, se realiza una extrapolación con el fin de determinar la proyección del error así:

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

$$Proyección\ del\ Error = Error\ Conocido + Error\ Proyectado$$

Adicionalmente, se realiza la determinación del error proyectado considerando el número de predios de la población que no hicieron parte de la muestra, así:

$$Error\ Proyectado = \frac{Predios\ no\ incluidos\ en\ la\ muestra \times Error\ Conocido}{Tamaño\ de\ la\ muestra}$$

$$Error\ Proyectado = \frac{123.179\ \times 19}{100}$$

$$Error\ Proyectado = 23.385$$

Con base en lo anterior, se determinó la proyección del error:

$$Proyección\ del\ Error = Error\ Conocido + Error\ Proyectado$$

$$Proyección\ del\ Error = 19 + 23.385$$

$$Proyección\ del\ Error = 23.404$$

Esto permite inferir que, la misma incorrección encontrada se podría presentar en 23.404 predios del universo (123.179).

Igualmente, en el análisis de la muestra se evidenció que el 7% de los predios no se encuentran incorporados en el plano catastral del municipio, no obstante, sufrieron modificaciones en su avalúo en la etapa de la actualización sin contar su ubicación en la respectiva Zona Homogénea Geoeconómica, la cual determina el respectivo avalúo catastral.

En virtud de esto, y entendiendo que la actualización catastral del municipio obedece a una suma de elementos (empalme, un correcto ejercicio de visitas de campo o validaciones con otras fuentes de información) que se interrelacionan para generar la Actualización Catastral, se observó que tanto la información *In situ* como *Ex situ* no corresponde a la realidad de los predios.

En la muestra se observa que el avalúo de los predios fue indexado desde la última actualización catastral desde el año 2013 hasta el año 2021 y, aun así, se presentaron incrementos en los avalúos superiores al 50% en más del 80% de los predios, lo que denota una debilidad en el cálculo de dicha actualización económica y ausencia de rigor en el control de calidad en los procesos ejecutados por el gestor catastral sumado a la presunta debilidad en la supervisión del contrato.

Tabla 11. Incrementos

Rangos de Incrementos	Nro. de predios	% de predios
-100-0	2217	1,8%

UNA VEZ DESCARGADO O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

0-50	16629	13,5%
51-100	36953	30,0%
101-200	34125	27,7%
201-300	14411	11,7%
301-400	4557	3,7%
401-500	2709	2,2%
Más de 500	11578	9,4%
Totales	**123179**	**100,0%**

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la Alcaldía de Palmira.

Se evidenció que, para aquellos predios con incrementos en su avalúo catastral superiores al 200%, dichos avalúos no podrán ser utilizados para la liquidación y cobro del impuesto predial unificado, lo anterior en atención a la restricción establecida en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, la cual tiene una vigencia de cinco años, término en el cual se deberá realizar una nueva actualización catastral, de manera que para el caso particular, el producto entregado en cumplimiento del objeto contractual no tendrá una aplicación total con fines fiscales, para el municipio del Palmira.

El valor pagado en el marco de la etapa de actualización catastral ascendió a la suma $7.485.618.791, no obstante, se evidenciaron múltiples deficiencias en el proceso de actualización con respecto a la información Jurídica, Física y Económica de los predios del Municipio de Palmira. A continuación, se observa el valor pagado:

Tabla. 12. Valor pagado – Etapa de Actualización.

No. orden de pago	No. de factura	Fecha de factura	Descripción	Valor
4104	22421	21-06-2021	Primer pago corresp.al 25% del v/r total del contr. N°. MP-385-2021 de Munic.Palmira-UAECD.	$3.898.759.787
7560	311350	20-10-2021	2do.pago corresp.al 10% del v/r total del Cto. MP-385-2021 de Munic.Palmira-UAECD.	$1.559.503.915
9927	313980	09-12-2021	3er pgo corresp.al 9% del Cto. MP-385-2021 de Munic.Palmira-UAECD.	$1.403.553.523
10915	314274	29-12-2021	4to pgo corresp.(4%) del vlr total del Cto MP-385-2021 de Munic.Palmira-UAECD-V	$623.801.566
	Valor Total:			**$7.485.618.791**

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la Alcaldía de Palmira.

Adicionalmente, de acuerdo al estudio allegado por la Cámara de Comercio de Palmira *"REVISION TECNICO JURIDICA AVALUOS CATASTRALES EN EL MUNICIPIO DE PALMIRA – VALLE DEL CAUCA"* de noviembre de 2022, el cual se tomó como insumo

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SE CONSIDERA COPIA CONTROLADA

complementario en esta actuación especial de fiscalización, en el cual se indica lo siguiente:

> *"(…) De igual forma a los gremios y representantes de la sociedad civil encontraron que el proceso de actualización catastral se hizo entre el 27 de agosto de 2021 (Resolución de inicio – Palm 0002 de 2021) y el 30 de diciembre de 2021 (Resolución Palm 0005 de 2021), sólo en cuatro (4) meses. Y la aprobación de las zonas homogéneas físicas geoeconómicas el 29 de diciembre de 2021 (Resolución Palm 0004 de 2021). (…)".*
>
> *4.1 De acuerdo a cada ficha técnica previa inspección ocular donde existían construcciones y anexos se pudo comprobar que no se visitaron los predios en la actualización de la formación catastral 2021 con vigencia 01-01-2022. El resumen de cada ficha técnica se encuentra en los cuadros mencionados anteriormente. Cada ficha técnica presenta entre otros números prediales, número de matrícula inmobiliaria, nombre o dirección de predio, imágenes de cada construcción o anexo con sus cotas, cálculos de las áreas construidas.*
>
> *4.2 Se pudo verificar en los archivos del 2020 del IGAC por información de los propietarios, tesorería, fichas prediales en poder de propietarios que los datos existentes de ese tiempo es lo que se encuentra vigente en la actualización de la formación catastral del municipio de Palmira 01-01-2022 demostrando que la base de datos de ese tiempo en la parte física es la que se encuentra vigente 2022, por esta razón se encontraron áreas construidas incrementadas, áreas construidas disminuidas e inmuebles que ya son lotes por demolición de construcciones o por no ser motivo de avaluó por ser casas ruinosas.*
>
> *4.3 En el análisis de la parte económica en el cuadro comparativo de valores comerciales determinados por la lonja de propiedad raíz se pudo constatar que existen valores por encima de lo comercial por lo tanto los propietarios afectados pueden presentar solicitudes respetuosas solicitando que se modifiquen el valor de la zona geoeconómica aplicada ajustándose a la realidad del mercado inmobiliario vigente.*
>
> *4.4 Es importante exigirle al GO CATASTRAL en que documento se le dio cumplimiento al artículo 7 de la resolución 1149 del 2021 dictada por el IGAC como máxima autoridad catastral en el país según el decreto 2113 de 1992 y decreto 148 del 2020, esta norma expresa lo siguiente:*
>
>> ***ARTICULO 7. Aprobación de valores comerciales.*** *Los valores comerciales de los predios objeto del proceso de formación y/o actualización catastral, deben ser determinados de manera puntual o masiva conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.2.6.3 del Decreto 148 de 2020, o aquella norma que lo modifique, adicione o derogue y serán aprobados por el gestor catastral mediante acto administrativo en el cual adicionalmente se indicara el porcentaje sobre el valor comercial*

UNA VEZ DESCARGADO Y IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

adoptado por la administración municipal para la determinación del avaluó catastral. Este acto administrativo es de carácter general, y debe ser publicado en los términos de la ley 1437 de 2011 o en la normal que modifique, adicione o derogue.

4.5 Los valores económicos en la zona urbana son de muy poco peso ya que las edificaciones y anexos son las que conllevan a determinar el avaluó catastral definitivo. En la zona rural si es determinante el valor de la zona geoeconómica que se asigna por metro cuadrado. (…)".

En consecuencia, se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de **$7.485.618.792** correspondiente al valor pagado en la etapa de actualización catastral, ejecutada mediante el Contrato Interadministrativo MP-385 de 2021, etapa que no cumplió la finalidad para la cual fue contratada y que presenta múltiples deficiencias de orden técnico, ocasionando que a la fecha, la comunidad haya presentado 8.600 reclamaciones/peticiones de revisión de avalúo y el ente territorial resolvió favorablemente al usuario un total de 503 peticiones y un total de 6225 modificaciones de manera oficiosa a dicha actualización, lo que refleja una gestión fiscal ineficiente y antieconómica, sumado al impacto social y económico ocasionado en el Municipio de Palmira.

Lo anterior, en contravía de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en el numeral 6 de la cláusula 4 del Contrato Interadministrativo No. MP-385-2021 suscrito entre el municipio de Palmira y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital-UAECD, el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, el literal C del numeral 4 del artículo 2 y el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, el CONPES No. 3958 de 2019, los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 normatividad vigente al momento de los hechos, en concordancia con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

Respuesta de la Alcaldía Municipal de Palmira:

Mediante el oficio TRD 2023-140.8.1.404 del 16 de noviembre de 2023 suscrito por la Secretaría de Hacienda, la Alcaldía de Palmira remite respuesta en los siguientes términos:

"(…) Los argumentos que llevan al ente de control a indicar que la etapa de actualización "no cumplió la finalidad para la cual fue contratada y que presenta múltiples deficiencias de orden técnico, ocasionando que a la fecha, la comunidad haya presentado 8.600 reclamaciones/peticiones de revisión de avalúo y el ente territorial resolvió favorablemente al usuario un total de 503 peticiones y un total de 6225 modificaciones de manera oficiosa a dicha actualización, lo que refleja una gestión fiscal ineficiente y antieconómica, sumado al impacto social y económico ocasionado en el Municipio de Palmira" , deben ser revisados bajo las siguientes premisas:

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

1. *Sea lo primero indicar que la afirmación anterior constituye un prejuzgamiento por parte del ente auditor toda vez que no existe material probatorio ni soporte sólido en la argumentación que demuestre "múltiples deficiencias de orden técnico", más aún, cuando la justificación radica en:*
   - *"8.600 reclamaciones/peticiones de revisión de avalúo".*
   - *Resolución favorable de 503 peticiones.*
   - *6225 modificaciones de manera oficiosa.*

Al respecto, debe aclararse entonces que:

a) *El número de reclamaciones/ peticiones de revisión de avalúo no es un indicador que permita medir, evaluar, ni cuantificar el cumplimiento de la finalidad de la actualización catastral ni su desempeño técnico, por varias razones:*

- *El ente de control está sesgando la finalidad que tiene una actualización catastral y, a lo que le han estado apostando el gobierno nacional y territorial desde el 2019 hasta la fecha, ya que la misma cumple entre otras funciones:*

  Actualizar valores fiscales: *La actualización catastral permite reflejar con precisión los cambios en el valor de la tierra y las propiedades, lo que es fundamental para determinar los impuestos prediales y otros gravámenes relacionados con la propiedad.*

  Mejorar el recaudo de la administración territorial: *fortalecimiento de finanzas públicas de manera progresiva que permite la reinversión pública.*

  Reflejar cambios en el uso del suelo*: Los cambios en el uso del suelo, como la urbanización, el desarrollo de infraestructura, la subdivisión de terrenos o cambios en las zonas urbanas y rurales, deben reflejarse en los registros catastrales.*

  Mejorar la gestión urbana y territorial: *La información catastral actualizada es vital para la planificación urbana y el ordenamiento territorial, permitiendo una gestión más eficiente de los recursos y el desarrollo de políticas públicas efectivas.*

  Facilitar transacciones inmobiliarias: *Una base de datos catastral precisa facilita las transacciones inmobiliarias, ya que proporciona información confiable sobre la propiedad, lo que reduce la incertidumbre en las negociaciones y transacciones.*

  Actualizar información para toma de decisiones: *Los gobiernos locales y nacionales utilizan la información catastral actualizada para la toma de decisiones en políticas públicas, planificación de infraestructura, servicios y programas sociales, entre otros aspectos.*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Así, un número de solicitud de revisión no tiene manera de indicar sí se ha cumplido o no la finalidad de la actualización, pues solo da cuenta de un medio y no de un resultado, resultado que además debe ser analizado en contexto con muchos otros factores para determinar esa conclusión.

- *El número de solicitudes solo refleja el ejercicio de un derecho legal respaldado por el artículo 23 de la Constitución Política con el que cuentan los ciudadanos, razón por la cual no puede ni a esta, ni a ninguna autoridad administrativa calificar su gestión por el número de peticiones que recibe, aún más cuando el auditor no está teniendo en cuenta las consideraciones sustanciales de cada una de ellas ni sus resultados. Lo que constituye una falsa motivación.*
- *Que, en este orden de ideas, se enfatiza en que el número de solicitudes:*
  - *No es un indicador de resultado porque no tiene relación directa con la finalidad de la actualización catastral y mucho menos es directamente proporcional.*
  - *No es un indicador de cumplimiento, pues no mide el grado en que se cumplen estándares, normativas, leyes o regulaciones establecidas.*
  - *Y no es un indicador financiero o fiscal, pues no incluye medidas relacionadas con el rendimiento financiero, ingresos, gastos, entre otros.*
  - *Que 8.600 radicaciones (sin tener en cuenta el resultado) constituye únicamente el 6,68% de los predios actualizados, es decir que, al considerar este porcentaje en el contexto total, se evidencia que su magnitud es relativamente pequeña o insignificante, en otras palabras, su influencia o contribución al conjunto general es limitada o despreciable en términos comparativos.*

  b) *Sumado a lo anterior, el mismo ente de control estipula que se resolvieron favorablemente 503 solicitudes, es decir únicamente el 0,41% de los predios actualizados tuvieron que ser corregidos, lo que estadísticamente indica precisión en una medición.*

Ahora bien, es menester indicar que, dada la normatividad que rige la materia, las metodologías apropiadas en Colombia en absolutamente todas las actualizaciones catastrales suponen un margen de error por el uso de métodos indirectos, por los errores humanos involuntarios que pueden permear cualquier proceso profesional, entre otros factores. Es decir, que resulta completamente normal que un número (que para el caso de Palmira no es siquiera significativo) deba ser corregido.

De esta manera, las cifras expuestas por la Contraloría en vez de demostrar que el proceso no cumple la finalidad y cuenta con deficiencias técnicas, son completamente favorables, ratificando que el ejercicio se hizo de manera adecuada y con un porcentaje ínfimo de error en su ejecución, que es perfectamente normal y admisible en este tipo de procesos.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

c) *Si bien es cierto, existieron correcciones de oficio, es importante mencionar que el marco jurídico del Derecho Administrativo permite que las entidades públicas corrijan por sí mismas errores en los que han incurrido, con el fin de garantizar el respeto por los derechos de la ciudadanía y los actores de interés involucrados, haciendo esto a través de actos administrativos, revocatorias, fe de erratas, entre otras herramientas viables legalmente para resolver este tipo de situaciones.*

Al respecto la Corte Constitucional incluso se ha expresado sobre la imposibilidad de eliminar el error en los diferentes procesos, indicando que ello no implica que el sistema jurídico tenga que descargar sobre los ciudadanos los eventuales yerros de quienes administran. Por el contrario, el Estado debe diseñar – y de hecho ha diseñado- mecanismos y recursos para subsanar, hasta donde sea posible, tales defectos.

Bajo este entendido, la corrección de oficio en el caso particular ha sido resultado de los controles internos implementados en la gestión catastral y de la adecuada supervisión realizada a esta, lo que demuestra, contrario a la afirmación de la observación, gestión, autorregulación técnica, transparencia, garantías para el ciudadano, compromiso y moralidad administrativa

2. *Las afirmaciones que hace la Contraloría en la observación como son: "No cumplió la finalidad para la cual fue contratada (...) presenta múltiples deficiencias de orden técnico, (...) gestión fiscal ineficiente y antieconómica, sumado al impacto social y económico ocasionado en el Municipio de Palmira", carecen de relación causal.*

Es importante recordar que el principio según el cual a toda causa le sigue un resultado se llama principio de causalidad y al nexo que une dicha causa con el resultado se llama relación de causalidad.

Para poder atribuir un resultado a una determinada conducta ya sea en el ámbito administrativo, disciplinario, fiscal o penal, se requiere establecer en primer término, si entre esa acción y ese resultado existe una relación de causalidad desde una perspectiva natural. Sin embargo, es preciso, además determinar que ese vínculo natural interese al derecho que regula cualquiera de esos ámbitos. Pues bien, éste último caso consiste en formular un juicio normativo, también conocido con el nombre de juicio de imputación objetiva.

Por otro lado, se define la causalidad como el proceso por el cual se llega al reproche, con varias condiciones, el nexo causal entre la conducta y el resultado reprochable.

El principal problema con el que cuenta la observación es que no existen pruebas suficientes para demostrar que el resultado es reprochable y, mucho menos entonces la relación causal entre: radicaciones de solicitudes de revisión, fallos favorables al ciudadano y correcciones de oficio, con las afirmaciones: "No cumplió la finalidad para la cual fue contratada (...) presenta múltiples deficiencias de orden técnico, (...) gestión

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

fiscal ineficiente y antieconómica, sumado al impacto social y económico ocasionado en el Municipio de Palmira".

3. *A continuación, se exponen consideraciones técnicas que ayudarán a dilucidar la motivación de la observación: (…)*

Gracias a la gestión de la Secretaria de Hacienda y las medidas adoptadas permitieron incrementar considerablemente el número de predios con pago total del predial para el año posterior a la actualización tal como se puede apreciar a continuación:

Predios con pago dentro del Debido Cobrar del Impuesto Predial				
Vigencia	2019	2020	2021	2022
Pago Total	69.292	68.306	69.655	81.924

Por último, el haber realizado la actualización catastral, también significó una bonificación de dos (2) puntos para los indicadores de desempeño fiscal del municipio de Palmira para la vigencia 2021, tal como puede ser consultado en:

https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/EstudiosTerritoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx - Opción Visor IDF 2021.

c) *La presunción de que el número de solicitudes de revisión de avalúo es un indicador de una deficiente actualización no cuenta con ninguna base ni normativa ni metodológica.*

El municipio contaba con 8 años sin actualización catastral y los avalúos se encontraban por debajo del mínimo del 60% del valor comercial, mínimo que establece la norma. Cabe añadir, que los avalúos se ajustan cada año según el porcentaje que determine el Conpes, en razón de un 3%, el cual no corresponde al incremento real del mercado inmobiliario que siempre es superior a dicho porcentaje.

Este hecho, genera que por cada año que no se realiza un proceso de actualización, se va profundizando la brecha entre los avalúos de la base catastral y la realidad inmobiliaria, la ilusión de que existe un ajuste en los avalúos cuando realmente este incremento es inferior al real.

(…)

Ante lo que nos encontramos ahora es ante un "golpe de opinión", mismo al que se están enfrentando todos los municipios que están haciendo actualización catastral, pues como se mencionó previamente el incremento es alto, dados los años que anteceden la misma y, que, por supuesto al desconocer todo el marco jurídico y técnico

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

que cobija la gestión, el ciudadano tiene la sensación de que se le está afectando el bolsillo.

Por esta razón se requiere respetuosamente al ente de control que se abstenga de realizar dicho tipo de afirmaciones, pues son ajenas a la etapa procesal en la que se encuentra el audite, en donde las observaciones responden a la identificación de situaciones o eventos cuya reflexión requiere de explicaciones adicionales y/o comentarios contextuales, pues a partir de ellas inicia apenas el derecho a la defensa y contradicción, sumado (se reitera) a que no existen ni pruebas ni nexo causal.

(…) *Por lo anterior, se solicita retirar la observación no. 9 observación Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. (…)".*

Análisis de Respuesta:

Es importante resaltar lo dictado por el Decreto 148 de 2020 *"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística"*, en los siguientes artículos:

"ARTÍCULO 2.2.2.2.1. Información catastral. *Corresponde a las características físicas, jurídicas y económicas de los bienes inmuebles.*

Dicha información constituirá la base catastral y deberá ser reportada por los gestores catastrales en el Sistema Nacional de Información Catastral - SINIC o en la herramienta tecnológica que haga sus veces, de acuerdo con los estándares y especificaciones técnicas definidas por la autoridad reguladora.

La información catastral deberá reflejar la realidad física de los bienes inmuebles sin importar la titularidad de los derechos sobre el bien.

a) Información física*: Corresponde a la representación geométrica, la identificación de la cabida, los linderos y las construcciones de un inmueble. La identificación física no implica necesariamente el reconocimiento de los linderos del predio in situ.*

b) Información jurídica: *Identificación de la relación jurídica de tenencia entre el sujeto activo del derecho, sea el propietario, poseedor u ocupante, con el inmueble. Esta calificación jurídica no constituye prueba ni sanea los vicios de la propiedad.*

c) Información económica: *Corresponde al valor o avalúo catastral del inmueble. El avalúo catastral deberá guardar relación con los valores de mercado.*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

***PARÁGRAFO**: La información catastral, comprende los bienes inmuebles privados, fiscales, baldíos, patrimoniales y de uso público."*

Así mismo, el artículo 2.2.2.2.2. "*Procesos de la gestión catastral*", en su literal b estipula:

> ***"b) Proceso de actualización catastral.** Conjunto de actividades destinadas a identificar, incorporar o rectificar los cambios o inconsistencias en la información catastral durante un período determinado. Para la actualización catastral podrán emplearse mecanismos diferenciados de intervención en el territorio, tales como métodos directos, indirectos, declarativos y colaborativos, así como el uso e integración de diferentes fuentes de información que den cuenta de los cambios entre la base catastral y la realidad de los inmuebles. En ningún caso, para actualizar la información de un área geográfica, será obligatorio adelantar levantamiento catastral en la totalidad de inmuebles."*

Lo anterior permite contextualizar la estructuración de la observación objeto del presente análisis, por tanto, el equipo auditor comenzará el análisis con la actualización catastral de la información física de los predios:

Información Física

Por medio de la muestra de 100 predios tal como se estipula en la observación, se encontró que el 21% de los predios de la muestra (tabla 3 de la observación) presentan diferencia en la información física, por ejemplo, casa de habitación construidas, sub divisiones por sucesiones hereditarias, aumento de área construida, entre otras. En la respuesta suministrada por el ente auditado, no se evidencia escrito de contradicción frente a la afirmación consignada en la observación comunicada, por tanto, se infiere que dicha información física no se actualizó en la base catastral entregada por el gestor catastral al municipio de Palmira, así mismo, al extrapolar el resultado de las visitas al universo de predios, concluimos que tal desactualización de la información física se puede presentar en 25.867 predios.

Información Jurídica

Igualmente, con el mismo tamaño y selección de muestra, tal como se establece en la observación, se encontró que el 21% de los predios de la muestra (tabla 3 de la observación) presentan diferencia en la información jurídica, en lo relacionado con el propietario y en la respuesta suministrada por el ente auditado no se evidencia escrito de contradicción frente a la afirmación consignada en la observación comunicada, así mismo, al extrapolar el resultado de las visitas al universo de predios se concluye que tal **desactualización** de la información jurídica se puede presentar en 25.867 predios del universo, que son los 123.179 predios objeto de la actualización catastral del Municipio de Palmira.

Así mismo, en lo relacionado con la información física se evidenció que el 7% de los predios de la muestra no se encuentran incorporados en el plano catastral del municipio, no obstante, sufrieron modificaciones en su avalúo en la etapa de la actualización sin contar su ubicación en la respectiva Zona Homogénea Geoeconómica, la cual determina el respectivo avalúo catastral, tal como se comunicó en la observación.

En la respuesta suministrada por el ente auditado, no se presenta contradicción respecto a este reproche de los entes de control, por tanto, se evidencia que tampoco se actualizó esta información física, así las cosas, su actualización del avalúo no tiene sustento técnico, debido a que, no se encuentra enmarcada en ninguna zona homogénea geoeconómica de la información catastral. Igualmente, al extrapolar el resultado al universo de los predios se concluye que dicha desactualización se puede presentar en 8.622 predios que fueron objeto de la actualización catastral del Municipio de Palmira.

Información Económica.

En lo relacionado con este ítem de la actualización catastral, se realizó el cruce de las bases de datos resultante de la actualización de la información económica de los predios existentes en el municipio, con la base de datos de los avalúos catastrales existentes antes de la actualización catastral, encontrando las variaciones como se comunicó en la observación en la tabla No 6:

Tabla 13. Incrementos

Rangos de Incrementos	Nro. de predios	% de predios
-100 a 0	2.217	1,8%
0-50	16.629	13,5%
51-100	36.953	30,0%
101-200	34.125	27,7%
201-300	14.411	11,7%
301-400	4.557	3,7%
401-500	2.709	2,2%
Más de 500	11.578	9,4%
Totales	**123179**	**100,0%**

Elaborado por: Equipo Auditor - información allegada por la Alcaldía de Palmira

La alcaldía de Palmira en su escrito de contradicción manifiesta lo siguiente:

"(…) Los argumentos que llevan al ente de control a indicar que la etapa de actualización "no cumplió la finalidad para la cual fue contratada y que presenta múltiples deficiencias de orden técnico, ocasionando que a la fecha, la comunidad haya presentado 8.600 reclamaciones/peticiones de revisión de avalúo y el ente territorial resolvió favorablemente al usuario un total de 503 peticiones y un total de 6225 modificaciones de manera oficiosa a dicha actualización, lo que refleja una gestión fiscal ineficiente y antieconómica, sumado al impacto social y

UNA VEZ DESCARGADO O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

económico ocasionado en el Municipio de Palmira" , deben ser revisados bajo las siguientes premisas:..(…)".

Frente a esta respuesta del ente auditado, se reafirma que este no fue el único argumento para estructurar la observación, debido a que, como puede observarse en el análisis de los demás componentes de la actualización catastral, se encontró la desactualización de la información física y jurídica, sobre lo cual, no hubo pronunciamiento por parte de la entidad auditada, como se indicó en los acápites anteriores del presente análisis.

Aunado a lo anterior, se evidenciaron falencias de tipo técnico en la actualización del componente económico así:

De la muestra seleccionada, el gestor catastral modificó los valores de los avalúos de manera oficiosa a un total de 19 predios comunicados en la tabla No. 5 de la observación, como se muestra a continuación:

Tabla 14. Modificaciones realizadas posteriores al avalúo del año 2022.

Predio	Valor Avalúo 2022	Avalúo Modificado	Variación Relativa	Dcto que modifica
010100000781090190000005 5	$ 123.149.000	$ 90.686.000	-26%	Res 202218
010200000581090190000001 5	$ 104.990.000	$ 24.881.000	-76%	Res 202218
010200000583090190000000 9	$ 105.066.000	$ 24.497.000	-77%	Res 202218
010100000632090190000005 9	$ 104.292.000	$ 14.024.000	-87%	Res 202218
010200000258002800000000	$ 167.773.000	$ 93.671.000	-44%	Res 20224662
010300000014090690000017 8	$ 102.679.000	$ 33.538.000	-67%	Res 202218
010300000014090790000016 9	$ 133.659.000	$ 53.466.000	-60%	Res 202218
010300000355090190000012 5	$ 261.701.000	$ 60.208.000	-77%	Res 202218
010200000508090190000009 5	$ 672.654.000	$ 188.080.000	-72%	Res 202218
010100000275090190000008 6	$ 364.634.000	$ 138.516.000	-62%	Res 202218
010100000275090190000007 7	$ 361.569.000	$ 137.352.000	-62%	Res 202218
010100000683000700000000	$ 263.040.000	$ 236.387.000	-10%	Res 202218
010100000179090290000003 0	$ 468.563.000	$ 128.850.000	-73%	Res 202218
010100000095003900000000	$ 284.878.000	$ 200.078.000	-30%	Res 20223000
010100000082090190000003 1	$ 346.469.000	$ 91.332.000	-74%	Res 202218
000200000005119900000000 0	$ 462.212.000	$ 344.974.000	-25%	Res 2022578
000200000006019400000000 0	$ 11.808.000	$ 6.494.000	-45%	Res 2022578
000100000016003600000000 0	$ 631.467.000	$ 503.282.000	-20%	Res 20223234
000100000016087600000000 0	$ 17.442.000	$ 14.025.000	-20%	Res 2022578
Sumatoria		**$ 2.603.704.000**	**-53%**	**Promedio**

De la presente tabla se afirma en la observación No. 9 lo siguiente: *"(…) Respecto a la muestra seleccionada de 100 predios para la actuación especial de fiscalización, se identificaron 19 modificaciones posterior al avalúo del año 2022 (etapa de conservación), las cuales van desde el -10% hasta el -87%, de modo que para estos predios se tuvieron que realizar ajustes posteriores al avalúo debido a que, en promedio, la actualización catastral estaría sobrevalorada en un 53%, lo cual corresponde a una sobrevaloración absoluta de $2.603.704.000(…)".*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Como conclusión del mencionado análisis, al extrapolar el error en la muestra analizada, se infiere que este mismo error se puede presentar en un total de 23.404 predios del universo de 123.179 predios.

Frente a esta aseveración la administración municipal de Palmira no presentó respuesta en su escrito de contradicción, contrario a la argumentación del ente auditado cuando afirma *"(…) a) El número de reclamaciones/ peticiones de revisión de avalúo no es un indicador que permita medir, evaluar, ni cuantificar el cumplimiento de la finalidad de la actualización catastral ni su desempeño técnico, por varias razones (…)".*

Por tanto, lo que se evidencia es que de la muestra seleccionada para el ejercicio auditor se encontró que 19 predios se encuentran sobrevalorados en cuantía de $2.603.704.000 en su avalúo catastral y el gestor se vio en la obligación de corregir y la extrapolación de la muestra define que no solo se presenta en 6.728 que se corrigieron, si no en 23.404 predios.

De igual manera, el auditado en su escrito afirma *"(…) Que 8.600 radicaciones (sin tener en cuenta el resultado) constituye únicamente el 6,68% de los predios actualizados, es decir que, al considerar este porcentaje en el contexto total, se evidencia que su magnitud es relativamente pequeña o insignificante, en otras palabras, su influencia o contribución al conjunto general es limitada o despreciable en términos comparativos (…)".*

Frente a esta afirmación, se reitera que al extrapolar los 19 predios sobrevalorados, arroja como resultado un total de 23,404 predios susceptibles de modificación en su avalúo catastral por sobrevaloración, cifra que corresponde a un porcentaje del 18.99%, aunado a lo anterior, se evidenció que ni en los estudios previos, ni en la propuesta técnica y económica y menos en el contrato interadministrativo MP-385 de 2021, se señala ningún error tolerable en la ejecución de la actualización catastral.

Es importante darle claridad al ente auditado, que los entes de control no basan su argumento principalmente en el número de solicitudes presentadas, si no sobre el número de correcciones que a la fecha ha realizado el gestor catastral de manera oficiosa y sumado a ello, el acto administrativo que las sustenta carece de motivación técnica que justifique la modificación a la información económica de los predios muestreados.

Para sustentar el presente ejercicio, se escogió de la muestra seleccionada, 4 predios con diferente variación en su avalúo determinado en la actualización catastral para verificar los elementos técnicos que dieron fruto a la estimación del avaluó catastral asignado en la actualización realizada, estos predios son:

a)

Predio	Variación relativa	A. Terreno	A, Construida

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

01010000082209019000001 95	9%	1	0

Al cuestionar la mínima variación relativa en el avalúo catastral del presente predio, los representantes del Gestor Catastral, manifestaron que dicho comportamiento obedece a que este se encuentra como parte de predio de propiedad horizontal y por tanto no tiene asignada una Zona Homogénea Geoeconómica, si no que su avalúo se realiza mediante un avalúo especial para este tipo de predios, sin que se evidenciara el método o las memorias de cálculo utilizadas para estimar su avalúo catastral, así como tampoco se aportó en la comunicación enviada por parte del Gestor Catastral.

b)

Predio	Variación relativa	A. Terreno	A, Construida
01010000017909029000000 30	438 %	112	159

El propietario del citado predio presentó solicitud de revisión de avalúo, en la información reportada por el ente auditado, no se evidencia respuesta al peticionario propietario del mencionado predio, situación que se constató durante la visita, no obstante, el avalúo catastral del mencionado predio fue modificado de manera oficiosa mediante la Resolución No. 202218, presentando una reducción del 73% del avalúo actualizado en la actualización catastral.

El mencionado acto administrativo carece de motivación técnica que permita evidenciar las razones de tipo técnico que permitió la modificación en su avalúo catastral, así mismo, el gestor catastral no aportó las memorias de cálculo que arrojara el valor modificado.

c)

Predio	Variación relativa	A. Terreno	A, Construida
00020000000212390000000 00	5549%	196	0

Predio no vinculado en la información cartográfica, se evidenció que se encuentra vinculado en el predio matriz y por tanto no se refleja en la información cartográfica, el gestor catastral informa que el mismo hace parte de la omisión del IGAC entregado en el proceso de empalme, adicionalmente y de acuerdo con la información suministrada al organismo de control, se evidenció que su avalúo corresponde al valor estipulado a la Zona Homogénea Geoeconómica 109, la cual resulta de la estimación de tres ofertas inmobiliarias recopiladas en el proceso de la actualización catastral, pero su localización difiere entre las tres, es decir, cada una de las tres ofertas inmobiliarias corresponde a tres sitios con condiciones físicas diferentes, esto es, una en el sitio cercano al predio, otra en la margen

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO ESTÁ COPIA NO CONTROLADA

oriental del rio Nima, zona de riesgo de inundación y la tercera ubicada en la vereda los Cuchos.

En conclusión, el citado predio presenta deficiencias técnicas en su cálculo del avalúo catastral y adicionalmente carece de inclusión en el plano catastral del municipio de Palmira, por tanto, su información catastral no está actualizada.

d)

Predio	Variación relativa	A. Terreno	A, Construida
00010000001209029000001625	-41%	100	12

El presente predio presenta variación relativa negativa, es decir presenta disminución, sin embargo, se cuestiona el comportamiento de este avalúo, a lo cual el representante del gestor catastral manifiesta que por ser un predio con régimen de propiedad horizontal, el cálculo del avalúo catastral es de carácter especial, así mismo, en la mesa el gestor catastral no evidencia las memorias de dicho cálculo, posteriormente envía información denominada *"Avalúos especiales estadio de Palmaseca"* que contiene una tabla con diversa información de las características de todos los componentes del estadio, con una columna con un valor de avalúo catastral correspondiente al avalúo del 2021 y otra columna con el valor actualizado para el 2022.

Adicionalmente el gestor catastral suministra información denominada "*INFORME TECNICO VISITA ESTADIO PALMA SECA"*, cuya conclusión es la siguiente:

"(…) Se aclara que en la visita técnica se solicitaron los planos generales de la localización del predio y de la construcción, por lo cual ellos enviaron, mediante correo al líder técnico, la información solicitada; sin embargo, esta no corresponde con lo encontrado en terreno y es debido a que se están haciendo adecuaciones a la parte física pero no ha sido registrada. Debido a lo anterior se sugiere realizar reforma al reglamento de propiedad horizontal y protocolizarla ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (…)", dicho documento se encuentra suscrito por el técnico con profesión de Ingeniero Catastral y Geodesta, Apoyo Técnico Catastro Multipropósito.

Por tanto, se concluye que la variación relativa (disminución del avalúo) no cuenta con soporte técnico y económico igualmente carece que memorias de dicho cálculo.

Finalmente, para este predio el gestor catastral registra un área de terreno de 100 m2, que no debería reportarse en este tipo de predio con régimen de propiedad horizontal, así como también, dicha área dista mucho del área real de terreno que

COPIA NO CONTROLADA

ocupa este predio en el estadio (25 m2), es decir se evidencian errores en la información física de la actualización catastral .

Ahora bien, es importante, analizar el cálculo de los ajustes de los avalúos catastrales (información económica del predio), en razón a que la administración del municipio ha sido reiterativa en la justificación de que la actualización catastral se realizó sobre la base de una desactualización desde el año 2013, y la existencia de dichos avalúos con valores promedio del 30% del valor comercial y por lo tanto se producen incrementos aparentemente exagerados.

(…) El municipio contaba con 8 años sin actualización catastral y los avalúos se encontraban por debajo del mínimo del 60% del valor comercial, mínimo que establece la norma. Cabe añadir, que los avalúos se ajustan cada año según el porcentaje que determine el Conpes, en razón de un 3%, el cual no corresponde al incremento real del mercado inmobiliario que siempre es superior a dicho porcentaje.

Este hecho, genera que por cada año que no se realiza un proceso de actualización, se va profundizando la brecha entre los avalúos de la base catastral y la realidad inmobiliaria, la ilusión de que existe un ajuste en los avalúos cuando realmente este incremento es inferior al real.

La brecha entre el incremento normativo anual de los avalúos por conservación y los índices de valoración inmobiliaria, se ajustan mediante las actualizaciones catastrales desencadenando un volumen de solicitudes el año posterior a su realización. En el caso de Palmira, la mayor parte de las solicitudes presentaban como único soporte para la reclamación los recibos de pago que comparan el avalúo catastral del 2021 vs el 2022 sin tener en cuenta la brecha que venían acumulando desde los avalúos con la última actualización en 2012. Igualmente, sustentar la inconformidad en el avalúo asignado tomando como único criterio el incremento del porcentaje del avalúo de un año al otro, que como se demostró en el literal b) no tiene base normativa, es ir en contravía de los términos del artículo 33 de la Resolución 1149 de 2021 que establece las pruebas para la revisión de avalúos y dice así… (…)".

Tabla No. 15 - IPC aplicado en los avalúos catastrales.

AÑO	% IPC APLICADO	IPC REAL	DIFERENCIA PORCENTUAL
2013	3	1,94	-1,06
2014	3	3,66	0,66
2015	3	6,77	3,77
2016	3	5,75	2,75
2017	3	4,09	1,09
2018	3	3,18	0,18
2019	3	3,8	0,8

UNA VEZ DESCARGADO O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

2020	3	1,61	-1,39
		DIFERENCIA ACUMULADA	**6,8**

NOTA: El incremento aplicado se extrae del histórico de avalúos suministrado por la subsecretaría de ingresos de la secretaría de hacienda y el gestor catastral.

La tabla anterior, arroja como resultado que los puntos porcentuales acumulados dejados de aplicar en los avalúos catastrales del municipio de Palmira corresponden al 6.8%, cifra que debería ser similar al incremento producto de la actualización catastral en aquellos predios que no han sufrido modificaciones en su información física en el periodo analizado (2012-2021).

Respecto de la afirmación de la administración en su escrito de contradicción.
"(…)

A) Los pagos realizados en el año 2021 corresponden a los productos pactados en el Contrato 385 de 2021 que incluye de manera integral el servicio de gestión catastral.

Dentro de los insumos remitidos a la Contraloría General mediante 2023-140.8.1.370 del 18 de octubre de 2023 se puede evidenciar el documento "2021-09-30_Cronograma_V4_Ajustado por acta 2021- 140.1.2.43.pdf" el cual contiene cada una de las actividades y suproductos asociadas a cada una de las cuotas pactadas en el contrato 385 de 2021, como puede apreciarse en la imagen siguiente:

PRODUCTO	ENTREGABLE SEGÚN CONTRATO	CODIGO ACTIVIDAD	ACTIVIDADES	SUBPRODUCTOS
1	Plan de trabajo de actualización catastral y cronograma.	1,1	Desarrollar Plan de trabajo y cronograma de actividades	Documento plan de trabajo y cronograma de ejecución
2	Informe y actas que soporten el 70% de avance en el proceso de empalme realizado con el IGAC, de acuerdo con el cronograma pactado entre el Gestor Catastral y el IGAC.	2.1	Suscripción acta de inicio periodo de empalme	Acta de inicio
		2.2	Disposición del diagnóstico del estado de la información catastral	Recepción del documento de diagnostico
		2.3	Socialización del modelo LADM_COL	Presentación de Socialización
		2.4	Disposición del diagnóstico e insumos cartográficos y geodésicos	Recepción de material cartográfico digital
		2.5	Disposición del diagnóstico e insumos de agrología	Información cartográfica y documento de diagnostico
		2.6	Disposición del diagnóstico documental	Documento de diagnostico
		2.7	Disposición de la base de datos alfanumérica y geográfica (corte del mes anterior)	Recepción digital en XTF y GDB de la información parcial cartográfica y alfanumérica
		2.8	Entrega insumos de gestión documental	Información digitalizada
		2.9	Socialización Restitución de Tierras	Presentación de Socialización
		2.10	Entrega de la base de datos alfanumérica y geográfica final	Recepción digital en XTF y GDB de la información total cartográfica y alfanumérica

Un análisis detallado de este insumo, así como de los demás productos remitidos al ente de Control, permitirán evidenciar como los montos pagados en el año 2021 corresponden a distintos procesos de la gestión catastral, involucrando en esta vigencia los procesos de empalme entre la UAECD y el IGAC, la conservación catastral y múltiples actividades asociadas a la actualización catastral.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Asociar la cuantía de siete mil cuatrocientos ochenta y cinco millones seiscientos dieciocho mil setecientos noventa y dos pesos ($7.485.618.792) no corresponde a la realidad del contrato para la vigencia y ni siquiera a los procesos que el ente de control considera deficientes, apreciación que ha sido debatida en la respuesta de la observación 8 así como los numerales anteriores a esta respuesta. (…)"

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta la siguiente consideración:

El valor pagado en el marco de la etapa de actualización catastral ascendió a la suma $7.485.618.791, no obstante, se evidenciaron múltiples deficiencias en el proceso de actualización con respecto a la información jurídica, física y económica de los predios del Municipio de Palmira, tal como se mencionó en párrafos anteriores.

Lo anterior adquiere mayor relevancia al considerar los valores pagados, pues el mayor porcentaje (52%), se concentra en el pago número 1 donde los productos obedecían a: ***i)*** *Plan de Trabajo*, ***ii)*** *Empalme,* ***iii)*** *Caracterización del Territorio* y ***iv)*** *Metodología para la Captura de la Información Catastral* mientras que productos con mayor relación al objeto contractual como la "*Entrega base de datos con la información física, jurídica y económica de los predios actualizada, en el modelo de aplicación vigente y aprobado por máxima autoridad de gestión catastral a la Secretaría de Hacienda*" hicieron parte del pago No. 4 donde se pagó un valor de $ 623.801.566 (8% del valor pagado en la etapa de actualización catastral).

En virtud de esto, y entendiendo que la Actualización Catastral del Municipio obedece a una suma de elementos (como un adecuado empalme, un correcto ejercicio de visitas de campo o validaciones con otras fuentes de información) que se interrelacionan para generar la Actualización Catastral como producto terminado, se observó por el equipo auditor que la información reflejada en la base catastral presenta diferencia con la realidad de los predios observada en terreno en un porcentaje del 21 %, información confirmada mediante la utilización de la muestra aleatoria seleccionada.

Finalmente, luego del análisis realizado frente a los argumentos expuestos por la Alcaldía Municipal de Palmira en su respuesta a la observación comunicada con incidencia fiscal, en la Comisión de Coordinación de la Acción Conjunta sus integrantes consideraron modificar la incidencia en concordancia con el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, para solicitud de inicio de una indagación preliminar, en consecuencia, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y para solicitud de indagación preliminar.

Teniendo en cuenta lo anterior se tomó la decisión de que dicha indagación sea tramitada por la Contraloría Municipal de Palmira, con la finalidad de determinar la certeza de la causación del daño patrimonial al Estado, la cuantía y los presuntos responsables, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, por el incumplimiento a lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia,

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

en el numeral 6 de la cláusula 4 del Contrato Interadministrativo No. MP-385-2021 suscrito entre el municipio de Palmira y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital-UAECD, el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, el literal C del numeral 4 del artículo 2 y el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, el CONPES No. 3958 de 2019, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 normatividad vigente al momento de los hechos, en concordancia con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

3 ANEXOS

No.	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIA			
		A	D	P	IP
1	Hallazgo No 1. Modalidad de selección para el contrato interadministrativo MP-385 de 2021. Administrativo.	X			
2	Hallazgo No. 2. Ejecución de la adición al contrato estatal sin la aprobación de la garantía única de cumplimiento. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	X	X		
3	Hallazgo No 3. Recolección de Información Directa. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
4	Hallazgo No 4. Ejecución de la etapa actualización catastral - Contrato Interadministrativo MP-385 de 2021. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria para solicitud de inicio de indagación preliminar.	X	X		X

UNA VEZ DESCARGADO Y/O IMPRESO ESTE DOCUMENTO, SERÁ COPIA NO CONTROLADA