

PROCESO: Control y Evaluación
DOCUMENTO: Informe Definitivo Auditoria Control Interno
FECHA: 15/07/2022
VERSIÓN: 1.0



Empresa de Desarrollo Urbano
 y Rural de Dosquebradas

FECHA DE EMISIÓN DEL INFORME	Día:	03	Mes:	01	Año:	2023
-------------------------------------	-------------	----	-------------	----	-------------	------

Proceso:	Gestión Vivienda y Urbanismo
Procedimiento:	Proceso de Gestión Vivienda y Urbanismo/Mejoramientos de vivienda
Líder de Proceso / Dependencia(s):	Flavio Alexandre Castaño Arias-Subgerente Técnico Yul Erick Arias Villegas-Técnico Administrativo Subgerencia Técnica Asesor Jurídico Externo-Vivienda
Objetivo de la Auditoría:	Verificar el cumplimiento del procedimiento de mejoramientos de vivienda urbana y rural, evaluando su eficacia y efectividad en la escogencia de los distintos beneficiarios que se postulan para acceder a los subsidios de mejoramientos urbano y rural de Dosquebradas.
Alcance de la Auditoría:	Evaluar el cumplimiento y seguimiento del procedimiento de mejoramientos de vivienda, verificando el impacto generado frente al cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo y el plan de acción de la entidad de la presente vigencia 2022, identificando cual es el mecanismo de selección de los beneficiarios que se postulan para acceder al subsidio de mejoramiento de vivienda del sector urbano y rural del municipio de Dosquebradas.
Criterios de la Auditoría:	Acuerdo 003 de 2022. Acuerdo 001 de 2022. Constitución Política. Ley 3 de 1991. Ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012. Ley 388 de 1997. Ley 1537 de 2012. Decreto 1077 de 2015. Ley 2079 de 2021. Decreto 739 de 2021. Ley 594 de 2000 y demás decretos reglamentarios. Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces del DAFP. (diciembre de 2018). Guía de auditoría interna basada en riesgos para entidades públicas del DAFP (versión 4 julio de 2020). GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL, EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES - ISSAI – GAT Versión 2.1 de la Contraloría General de la República. Decreto 1083 de 2015. Decreto 648 de 2017.

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoría Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

Reunión de Apertura						Ejecución de la Auditoría				Reunión de Cierre					
Día	15	Mes	12	Año	2022	Desde	15/12/2022	Hasta	23/11/2022	Día	29	Mes	12	Año	2022
							D / M / A		D / M / A						

Representante Subgerencia Técnica			Jefe oficina de Control Interno			Auditor Líder		
Flavio Alexander Castaño Arias/Yul Erick Arias Villegas			Lina María Llano Ramírez			Lina María Llano Ramírez/Juan Pablo Álvarez		

RESUMEN EJECUTIVO

Atendiendo lo estipulado en la normatividad y legislación colombiana, La Oficina de Control Interno en su función de evaluación y seguimiento, establecida en el artículo 2.2.21.5.3 del decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 17 del decreto 648 de 2017 que establece: “/.../ De las oficinas de control interno. Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollarán su labor a través de los siguientes roles: liderazgo estratégico; enfoque hacia la prevención, evaluación de la gestión del riesgo, evaluación y seguimiento, relación con entes externos de control. El Departamento Administrativo de la Función Pública determinará los lineamientos para el desarrollo de los citados roles.” Realizó la auditoría interna a el procedimiento de cerramiento de lotes, perteneciente a el proceso de gestión de vivienda y urbanismo del IDM hoy EDOS.

De conformidad con la Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces del DAFP; de acuerdo con el Rol de enfoque a la prevención, la Oficina Asesora de Control Interno debe desarrollar entre otras actividades la de Asesorar a los líderes de procesos en el establecimiento de planes de mejoramiento.

Así mismo y respecto del Rol de Evaluación y seguimiento establece que éste se desarrolla a través de las auditorías internas y ello conlleva a las siguientes actividades:

Plan de auditorías.

- 1.1. Planeación de la auditoría.
- 1.2. Ejecución de la auditoría.
- 1.3. Comunicación resultados (informes).
- 1.4. Seguimiento (planes de mejoramiento).

Respecto del factor de seguimiento, la guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces del DAFP, instituye que las unidades de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces deben realizar seguimiento, entre otros, a:

- Los planes de mejoramiento definidos por la entidad, en respuesta a los resultados de las auditorías internas y a la Evaluación Independiente al sistema de control interno. Este seguimiento permite determinar que las acciones definidas por la entidad hayan sido pertinentes y se hayan implementado de manera efectiva.

Es importante recordar que producto de una auditoría sea del nivel interno o externo se emite un informe o dictamen en el que se formulan las conclusiones del trabajo las cuales se sustentan en las observaciones registradas y a las evidencias que las soportan.

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

METODOLOGÍA.

Dentro de las fases para la realización de auditorías la Guía de auditoría interna basada en riesgos para entidades públicas del DAFP (versión 4 julio de 2020), establece las fases del proceso de auditoría interna así:



Fuente: Dirección de Gestión y Desempeño Institucional de Función Pública, 2019.

PROCESO:	Control y Evaluación	
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoría Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

La metodología para realizar el presente proceso auditor se atendió con base a los lineamientos de la Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces del DAFP (Diciembre de 2018), la Guía de auditoría interna basada en riesgos para entidades públicas del DAFP (versión 4 julio de 2020) y la GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL, EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES - ISSAI – GAT Versión 2.1 de la Contraloría General de la República.

En la guía dentro del numeral 1.3.2 denominado Principios relacionados con las fases del proceso de auditoría, se desarrolló la mismas atendiendo a cada una de las fases del proceso auditor desde la planeación de la auditoria, su ejecución, elaboración de informe, comunicación de resultados

De conformidad con la Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces del DAFP, respecto de las auditorías internas establece:

Se insta a los jefes de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces a que aplique completa y adecuadamente lo establecido por Función Pública en la Guía de auditorías para entidades pública, con su respectiva caja de herramientas. Para ello, se debe tomar en consideración las siguientes claridades:

Plan Anual de Auditoría

Las auditorías internas deben contemplar de manera integral la gestión de la entidad: algunos de los aspectos susceptibles de evaluación que, por la naturaleza de cada entidad, deberían considerarse al momento de identificar el universo de auditoría:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes, programas, proyectos institucionales y su articulación con el direccionamiento estratégico y el nivel de cumplimiento de las metas ▪ Programación y ejecución presupuestal ▪ Impacto de la ejecución presupuestal en la gestión institucional y eficiencia en el uso de los recursos ▪ Definición y articulación de los procesos y procedimientos con la misión institucional y sus puntos de control ▪ Indicadores de gestión, resultados y acciones de mejora institucional ▪ Administración del riesgo | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Legalidad de los actos administrativos expedidos por la entidad ▪ Demandas contra la entidad ▪ Contratación institucional ▪ Niveles de servicio y de satisfacción de los ciudadanos o grupos de valor o de interés frente a los servicios brindados por la entidad ▪ Evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión y su articulación a los resultados institucionales ▪ Sistemas de información (disponibilidad, confiabilidad e integridad) |
|--|---|

Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2018

Dentro de los tipos de auditorías que se pueden desarrollar a nivel interno esta las de:

Auditoría interna, entendida como una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una entidad.

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

• **PROCEDIMIENTO**

La forma en la que se realizó el proceso de Auditoría Interna fue:

1. Entendimiento y recorrido de:
 - a) Proceso y flujo de información
 - b) Áreas involucradas en el proceso
 - c) Actividades de control a nivel entidad
2. Identificación y valoración de riesgos y controles clave del proceso.
3. Planeación y ejecución de pruebas a controles (diseño, efectividad, detalle).
4. Identificación de posibles brechas de control y oportunidades de mejoramiento.
5. Discusión y validación del informe con el dueño del proceso y definición de planes de acción estructurales para su remediación.

Cada etapa de auditoría (entendimiento del proceso, evaluación del riesgo y evaluación y prueba de controles) será desarrollada mediante:

1. Lectura de la documentación vigente del proceso;
2. Entrevistas/talleres con el dueño del proceso y el personal involucrado en el mismo;
3. Inspección de documentos relacionados con la ejecución del proceso;
4. Solicitud de información adicional, requerida dentro del análisis del proceso.

La presente auditoría interna al subproceso de mejoramientos de vivienda urbana y rural, perteneciente al proceso de Gestión Vivienda y Urbanismo determina en su evaluación el cumplimiento del procedimiento de mejoramientos de vivienda urbana y rural, evaluando su eficacia y efectividad en la escogencia de los distintos beneficiarios que se postulan para acceder a los subsidios de mejoramientos urbano y rural de Dosquebradas

Dada la facultad desplegada al Instituto de Desarrollo Municipal en materia de vivienda y urbanismo, en el mes de abril del presente año 2022 el Concejo Municipal de Dosquebradas a través del acuerdo municipal No. 007 del 30 de abril de 2022, autorizó la transformación del Instituto de Desarrollo Municipal – IDM, en una nueva entidad como empresa industrial y comercial del estado, denominada “Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas-EDOS, con el propósito principal de ampliar el campo de acción del actual IDM, pudiendo desarrollar proyectos de alto impacto de manera más ágil, oportuna y eficaz para asegurar el desarrollo de los programas y proyectos definidos en el POT del ente territorial.

Dicho proceso de transformación cuenta con un régimen de transición de seis meses a partir de la fecha de publicación del acuerdo que aprobó la transformación, ello indica que todos los activos, pasivos, contratos, proyectos y demás procesos que tenga vigentes el IDM, continuarán bajo el control de la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas-EDOS entre los cuales se encuentra el de cerramiento de lotes.

Por lo anterior, la presente auditoría como se indicó se sujetó en identificar cuantos mejoramientos de vivienda han sido entregados, identificando cual fue el mecanismo de selección de los beneficiarios que se postularon y aún se postulan para acceder al subsidio de mejoramiento de vivienda del sector urbano y rural del municipio de

PROCESO:	Control y Evaluación	
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

Dosquebradas; verificando a su vez el impacto generado frente al cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo y el plan de acción de la entidad de la presente vigencia 2022,.

Ahora bien, y de acuerdo con el estudio realizado a la normatividad vigente tanto en materia constitucional y legal, se busca establecer la competencia que la ley confiere para otorgar subsidios de vivienda en dinero y en especie y transferir los mismos a favor de los beneficiarios de los diferentes proyectos de los cuales hacen parte, o los que el municipio ha venido adelantando.

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su numeral 1° establece: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;...”*.

Por su parte, el numeral 1° del artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales dispone: *“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”*.

Nuestra Carta Política en su artículo segundo determina que son fines esenciales del estado: *servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Por su parte, el artículo 13 Constitucional establece que: *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Continuando con el catálogo de derechos fundamentales el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia dispone que *“Todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna. El estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*.

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en la normativa internacional de los derechos humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Una de las primeras referencias a este derecho es la del párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Por otro lado, el artículo 209 establece que *“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.”*.

El artículo 287 ibidem define que *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan.”*.

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

De la misma forma el artículo 311 de la Constitución precisa que *“Al municipio 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.*

Y el Artículo 313 advierte que. *Corresponde a los concejos*

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

(...)

7. *Reglamentar los usos del suelo y dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenamiento de inmuebles destinados a la vivienda”.*

Igualmente, el artículo 315. *Son atribuciones del alcalde:*

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

/.../

9. *Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.* (Subrayas por fuera del texto original).

A nivel de orden legal, el artículo 44 de la Ley 9 de 1989 modificado por el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, señala que la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menos ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el gobierno nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

A través de la ley 3 de 1991 en su artículo 4 establece que las Administraciones Municipales, Distritales, de las áreas metropolitanas y de la Intendencia de San Andrés y Providencia coordinarán en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, a través de las entidades especializadas que en la actualidad adelantan las políticas y planes de vivienda social en la localidad o a través de los Fondos de Vivienda de Interés Social y reforma urbana, de que trata el artículo 17 de la presente Ley. Los Gobernadores, Intendentes y Comisarios coordinarán las acciones que adelanten las dependencias y entidades seccionales para fomentar y apoyar las políticas municipales de vivienda de interés social y reforma urbana.

A su vez, el inciso primero del artículo 5 de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011, indica que se entiende por solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.

Así mismo indica que son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes:

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

- Construcción, o adquisición de vivienda;
- Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo;
- Adquisición de lotes destinados a programas de autoconstrucción de vivienda de interés social y VIP;
- Celebración de contratos de leasing habitacional para adquisición de vivienda familiar de interés social;
- Celebración de contratos de arrendamiento con opción de compra de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario a favor del arrendatario;
- Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo;
- Adquisición de terrenos destinados a vivienda;
- Adquisición de materiales de construcción;
- **Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda;**
- *Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda. (Subrayas nuestras).*

Así mismo, el artículo 6º de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 y adicionado por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012, establece que el Subsidio Familiar de Vivienda es entendido como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario.

Que a través del artículo 3º de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, establece como funciones de los municipios entre otras las siguientes:

“ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios – UPRÁ–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.

Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;

3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.

/.../

7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.

8. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.

/.../

14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.

/.../

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.

/.../

22. Las demás que señalen la Constitución y la ley.

La Ley 388 de 1997 establece en su artículo 96, que son otorgantes del subsidio familiar de vivienda, además de las entidades definidas en la Ley 3 de 1991, las instituciones públicas constituidas en los entes territoriales y sus institutos descentralizados establecidos conforme a la Ley, cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas, tanto para las zonas rurales como urbanas prioritario de las señaladas en el artículo 5º ibídem.

Continuando con el desarrollo normativo en materia de vivienda, la Ley 1537 de 2012, en su capítulo III establece las condiciones para la aplicación del subsidio familiar de vivienda que conceden las entidades otorgantes a sus beneficiarios y determina su formalidad y aplicación, así mismo, propende por la articulación de las políticas y programas de vivienda desarrollados por la Nación y las Entidades Territoriales, en esa medida establece las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades de orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y prioritario destinados a las familias de menores recursos, o en situación de desplazamiento, población afectada de desastres naturales, calamidades públicas o emergencias.

En su artículo 12º ibídem (modificado por el artículo 3 de la Ley 2172 de 2021), Define el SUBSIDIO EN ESPECIE PARA POBLACIÓN VULNERABLE. Así: “Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: “a) que esté vinculada

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que se encuentre en el Registro Único de Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011; prorrogada por la Ley 2078 de 2021. c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, a las mujeres y hombres que tengan y certifiquen tener a su cargo personas con discapacidad, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y mujeres víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de protección y atención para habitación de acuerdo con la Ley 1257 de 2008 o la que haga sus veces y decretos reglamentarios.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.”

Más adelante y a través del Decreto 1077 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.", ha compilado de manera armónica y ordenada, las normas que han sido expedidas desde la creación del Sistema Nacional de Subsidio de Vivienda de Interés Social. Dicho decreto compila la regulación referente al trámite de adjudicación de los subsidios de vivienda de interés social, bien sea en dinero o en especie, los requisitos que deben cumplir los hogares que quieren postularse, las restricciones para ser beneficiarios del subsidio y las circunstancias a partir de las cuales la entidad otorgante del subsidio se encuentra facultada para ordenar la restitución de la vivienda de interés social.

Así mismo y a través de su artículo 2.1.1.1.1.10. establece quienes son los actores partícipes del sistema de vivienda de interés social así: *“Participantes en el Sistema de Vivienda de Interés Social. Las alcaldías municipales o distritales, gobernaciones y áreas metropolitanas, en su carácter de instancias responsables, a nivel local y departamental, de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano, podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social en los cuáles hagan parte hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley y la presente sección.*

Que a través de la sentencia T-502 de 2016, expresa necesario resaltar el papel que cumplen las entidades territoriales en los procesos de adjudicación de solución de vivienda para la población vulnerable *“en su carácter de instancias responsables, a nivel local y departamental, de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano”* [66]. Dentro de ese carácter, el artículo 2.1.1.1.1.10. del Decreto 1077 de 2015 establece que: **“[l]as alcaldías municipales o distritales, gobernaciones y áreas metropolitanas, (...) podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social en los cuales hagan parte hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley y la presente sección”.** (Subrayas por fuera del texto original).

También en el Decreto 1077 de 2015, se establecen los requisitos y parámetros para los entes territoriales, para que los hogares vinculados al SISBEN se postulen para la asignación de recursos del Subsidio Familiar, destinados a una solución de vivienda ubicada en planes de vivienda de interés social de los municipios del país calificados en categorías Especial 1 y 2, en macroproyectos ubicados en cualquier municipio del país independientemente de su categoría y en planes presentados para construcción, mejoramiento o reparación de viviendas afectadas por desastres naturales o calamidades públicas debidamente declaradas para municipios de cualquier categoría.

Así mismo, el plurimencionado decreto nos hace referencia al proceso de mejoramiento de vivienda, por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de una vivienda perteneciente a un desarrollo

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

legal o legalizado, o a una edificación, en aspectos tales como, su estructura principal, cimientos, muros o cubiertas, carencia o vetustez de redes eléctricas o de acueducto.

A través del decreto 739 de 2021, *"Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en relación con las condiciones de asignación y operación del subsidio familiar de vivienda, en su artículo 1° establece: "ARTÍCULO 1° Modifíquense los numerales 2.3 y 2.5.5 del artículo 2.1.1.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015, los cuales quedarán así: "2.3. Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata esta sección es un aporte estatal en dinero entregado por la entidad otorgante del mismo, que por regla general se otorga por una sola vez al beneficiario conforme a las condiciones de cada modalidad, sin cargo de restitución, que constituye un complemento del ahorro y/o los recursos que le permitan acceder a una solución de vivienda de interés social o a una vivienda diferente a la de interés social cuando se trate de la modalidad de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, y que puede ser cofinanciado con recursos provenientes de entidades territoriales."*

La ley 2079 de 2021 como nueva disposición en materia de vivienda, determinó como objetivos el de facilitar el acceso de vivienda y hábitat en condiciones dignas de equidad, transparencia y enfoque diferencial, teniendo en cuenta las particularidades de los territorios y de las poblaciones en ellas asentadas y en su artículo 4° estableció que para que se cumpla con la política de estado de vivienda y hábitat */.../Las autoridades gubernamentales, mediante programas, proyectos y acciones propenderán por la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de la población urbana y rural, así como la aplicación de un enfoque diferencial y territorial a favor de los grupos poblacionales que por sus características sociales, étnicas, culturales, económicas, ecológicas o de género requieran de un reconocimiento especial. El Gobierno nacional debe promover las condiciones para que la equidad en el acceso a una vivienda digna y hábitat sea real y efectiva, el reconocimiento, respeto, la protección y la garantía del derecho a una vivienda."*

Que en estricto sentido la jurisprudencia ya había desarrollado tesis frente a la aplicación del enfoque diferencial, concretamente en la sentencia T-492 de 2014 la cual precisa: *"Si bien debe existir un enfoque diferencial a favor de los grupos vulnerables, la protección de la igualdad dentro de la política de vivienda también incluye la obligación por parte de las autoridades gubernamentales para que una vez se establezcan las reglas, procedimientos y requisitos para acceder a cualquier beneficio público estos sean respetados y no modificados. Las reglas de la convocatoria pública para los subsidios de vivienda, al igual que ha sido reconocido para otras circunstancias como por ejemplo concursos públicos de méritos¹ o licitaciones para contratación, deben ser las normas que autovinculan y autocontrolan a la administración. Esta garantía se establece en protección de la igualdad y el debido proceso de los solicitantes quienes tienen el derecho para que les sean aplicadas las reglas previamente constituidas."*

Dentro de los principios de la ley 2079 de 2021 se encuentra: *"/.../2. Vivienda digna y de calidad. Las entidades públicas darán prioridad a la implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población menos favorecida, **a través de programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de las condiciones habitacionales de la población**, vivienda nueva que permitan vivir con condiciones mínimas de dignidad, habitabilidad, calidad, sostenibilidad y seguridad al interior de las viviendas y su entorno, garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad, equipamiento colectivo y espacio público en las zonas urbanas y rurales del país, atendiendo los criterios de cobertura, accesibilidad, articulación y continuidad./.../ 6. Enfoque diferencial. Las políticas públicas en materia de vivienda se formularán y ejecutarán mediante la promoción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las características étnicas, socioculturales, demográficas, económicas y ecológicas de la población, y las particularidades de aquellas personas que requieren un reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado."*

¹ Ver sentencia SU-913 de 2009.

PROCESO:	Control y Evaluación	
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

El Instituto de Desarrollo Municipal de Dosquebradas creado mediante decreto No 275 de 2001, del 26 de septiembre de 2001, se conformó como un establecimiento público de carácter municipal, persona jurídica de derecho público, descentralizado, dotado de economía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, sujeto de los derechos inherentes a las personas jurídicas de derecho público de acuerdo con las normas generales que le corresponde y que como organismo descentralizado del municipio de Dosquebradas debía atender la función pública comprendida dentro de su objeto; el cual era el de propender por el desarrollo municipal, tanto en materia de vivienda como en materia urbanística, satisfaciendo las necesidades de vivienda en las zonas urbanas y rurales del municipio de Dosquebradas, mediante la promoción de organizaciones de vivienda de carácter asociativo, el apoyo institucional y técnico, la financiación y el estímulo a la adquisición y mejora de vivienda de interés social en programas y proyectos realizados directamente o en coordinación con otras instituciones privadas y públicas.

También comprendía su objeto el impulso en materia urbanística el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Municipio de Dosquebradas, a través de la ejecución de obras de interés público, buscando alianzas estratégicas con la comunidad, el sector privado y el público de todos los órdenes para garantizar la viabilidad de los proyectos.

A través del acuerdo municipal No. 007 del 30 de abril de 2022, el Concejo Municipal de Dosquebradas autorizó la transformación del Instituto de Desarrollo Municipal – IDM, en una nueva entidad como empresa industrial y comercial del estado, denominada “Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas-EDOS, en la exposición de motivos del citado acuerdo se indicó como propósito de la transformación lo siguiente:

“La modificación tiene como propósito cambiar el régimen jurídico y ampliar el campo de acción del actual IDM del orden municipal, de tal manera que se convierta en un ente administrativo con capacidad de:

- 1. Planear, formular, coordinar, promover, impulsar, desarrollar, ejecutar, estructurar, gestionar, contratar, administrar y evaluar actividades comerciales o industriales de suministro y servicios; servicios de ingeniería y arquitectura; gestión social y económica; desarrollo vial; movilidad; amoblamiento urbano; consultoría; interventoría y asistencia técnica; relacionadas con el desarrollo de planes, programas y proyectos de infraestructura pública y/o privada, infraestructura de transporte y logística, proyectos de vivienda, renovación urbana y equipamientos comunitarios e integrales.*
- 2. Ofertar todo su portafolio de servicios en el ámbito local, regional, nacional e internacional, cooperando con la nación, los departamentos, los municipios y las entidades descentralizadas de todo orden, mediante la aplicación de estrategias que induzcan y promuevan el desarrollo y la participación activa de los sectores público, privado, solidario y comunitario.*
- 3. Formular y desarrollar proyectos de infraestructura pública y/o privada, a través de diseño, ejecución de obras, desarrollo y gerencia de proyectos, gestión inmobiliaria, proyectos inmobiliarios, logísticos, de transporte, de gestión urbana y del suelo, gestión predial, titulación, legalización de predios y, en general, cualquier actividad asociada a la ingeniería civil, arquitectura, gestión social, económica y ambiental y consultorías relacionadas con su objeto social.*
- 4. En desarrollo de su objeto podrá celebrar actos y contratos nacionales e internacionales, alianzas y si es del caso acudir a modelos público-privados, alianzas estratégicas, contratos y convenios interadministrativos y de cooperación o asociación nacionales o internacionales.”.*

Atendiendo a lo anterior se establece el objeto social de la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas así:

PROCESO:	Control y Evaluación	
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

“ARTÍCULO 4º. OBJETO SOCIAL. La “EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE DOSQUEBRADAS - EDOS-”, tendrá por objeto social: Planear, formular, coordinar, promover, impulsar, desarrollar, ejecutar, estructurar, gestionar, contratar, administrar, evaluar y llevar a cabo todas las actividades comerciales o industriales, de servicios, suministro, consultoría, construcción, interventoría, asistencia técnica, gestión social, ambiental, predial y financiera, gerencia de proyectos, directa o indirectamente relacionados con la formulación, diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de vivienda, infraestructura, administración de recursos, equipamiento colectivo y comunitario y medio ambiente, tanto urbanos como rurales, en el Municipio de Dosquebradas o en virtud del principio de coordinación y colaboración, en todo el territorio nacional. Igualmente tendrá como objeto lo establecido en las leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 2079 de 2021, en relación con los asuntos referentes a planes de desarrollo y desarrollo urbano, sistema nacional de vivienda de interés social, ordenamiento del territorio y políticas de vivienda y lo relacionado con los temas ambientales derivados de las funciones de la entidad, **además podrá otorgar subsidios de vivienda municipal y reglamentar su aplicación.** (Subrayas nuestras).

Así mismo podrá impulsar, gestionar y ejecutar programas y proyectos relacionados con la administración de bienes fiscales, habilitación de terrenos e integración inmobiliaria, bancos de tierras o bancos inmobiliarios y lo relacionado en estos asuntos establecidos en la ley 9 de 1989.

Parágrafo 1. Además de lo anterior, la “EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE DOSQUEBRADAS - EDOS-” continuará con todas las funciones y misión del antes Instituto de Desarrollo Municipal de Dosquebradas - IDM-”.

Como puede evidenciarse, entre los objetivos (objeto misional) fijados al Instituto de Desarrollo Municipal como a la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas, y conforme a los criterios fijados por la ley como participantes, reguladores y responsables de la política de vivienda en el territorio municipal, podemos evidenciar como a través del acuerdo municipal No. 007 del 30 de abril de 2022, el Concejo Municipal de Dosquebradas dentro del objeto social fijado para la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas, determinó que dicha entidad podrá otorgar subsidios de vivienda municipal y reglamentar su aplicación.

De acuerdo con los preceptos normativos antes anotados, en el entendido que la entidad (EDOS) hace parte de lo que la ley define institutos descentralizados y aunado a las funciones que por la constitución y la ley advierten a los concejos municipales y a los municipios, podemos establecer que al otorgarle a la EDOS la facultad de otorgar subsidios de vivienda y de reglamentar su aplicación y en el entendido de que el mismo acuerdo goza de la validez en su aplicación, esta Oficina de Control Interno no establecerá pronunciamiento alguno, en razón a que conforme a las facultades constitucionales que le asisten a la Gobernación de Risaralda en lo que respecta a la revisión de los acuerdos municipales no encontró vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad que comportaran su remisión al Tribunal Administrativo de Risaralda para decidir sobre su validez.

Dada la especialidad de la presente auditoría y atendiendo a lo establecido en la GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL, EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES - ISSAI – GAT Versión 2.1 de la Contraloría General de la República, como Procedimientos para entender el control interno de las entidades en relación con el tema, asunto o materia auditada se considerarán las siguientes actividades:

Entrevistas al personal relevante de la entidad, donde se determina que para obtener evidencias de auditoría podrán ser utilizados diferentes métodos (técnicas de auditoría), tales como entrevistas, flujogramas, encuestas e inspección, que pueden ser utilizados para documentar estas actividades, los cuales se adaptarán de conformidad con la necesidad y juicio profesional de los auditores y quedarán dentro del registro del dictamen o informe.

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

Fue por lo anterior que a través de Oficio SAIA No. 20221221-156-I, procedió a realizarse la siguiente encuesta la cual sirvió de insumo principal para poder emitir el correspondiente informe y que se fundamentó en los siguientes términos:

1. ¿La Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas, se encuentra ejecutando para la presente vigencia 2022 proyectos de mejoramientos de vivienda urbanos y rurales, indique el número de mejoramientos proyectados, ejecutados y entregados, la convocatoria pública realizada, medio de selección de los beneficiarios postulados para el otorgamiento de subsidios de vivienda a la fecha de recibido de la presente comunicación?

Respuesta del auditado:

Indica la subgerencia Técnica que para la presente vigencia se tienen establecidos un total de 124 mejoramientos de vivienda distribuidos así: 64 mejoramientos de vivienda urbanos por valor de \$8.502.960 (con AU) y 60 mejoramientos de vivienda rurales por valor de \$8.609.910 (con AU).

Indican que a la fecha se han ejecutado 29 mejoramientos de los cuales se han entregado hasta la fecha 10.

Advierten que a través de resolución No. 080 del 30 de junio de 2022 se hizo efectiva la convocatoria pública abierta y permanente de inscripción de beneficiarios para acceder a cualquier modalidad de subsidio de vivienda.

Estudiada por parte de la Oficina de control interno la resolución en mención se advierte de sus artículos que se adopta la base de datos existente en el IDM denominada BIEN antes SICRU, de donde se advierte que las familias podrán inscribirse a los proyectos de vivienda que se formulen por la EDOS y que a su vez los inscritos en la base de datos tanto anteriormente como en la actualidad adquirirán la condición de postulados.

2. ¿Indique cuantos beneficiarios fueron seleccionados y los documentos solicitados y los criterios de calificación para el otorgamiento de los subsidios de mejoramiento de vivienda?

Respuesta del auditado:

En respuesta al interrogante No. 2 advierte que han seleccionado 190 hogares, luego de realizar el cruce de las bases de datos del antiguo IDM de cerca de 3.500 inscritos, los cuales se ordenaron de acuerdo con los puntajes del antiguo y nuevo SISBEN.

Determinan que los criterios de calificación como los documentos exigidos se realizaron atendiendo a lo establecido en los artículos 4, 17, 18, 19, 20, 55, 56, 57, 58, 59, 60 del acuerdo expedido por la Junta Directiva de la entidad No. 003 del 25 de agosto de 2022 “por el cual se reglamenta y otorga el subsidio territorial de vivienda, además de la administración, postulación y asignación del subsidio y se adopta el manual del adjudicatario en el municipio de Dosquebradas Risaralda”.

3. ¿Indique el tipo de modalidad contractual se llevó a cabo para la selección del contratista que realizará la ejecución de los mejoramientos urbanos y rurales para el municipio de Dosquebradas, término de ejecución del contrato, número de mejoramientos a ejecutar, si el contrato está sujeto a vigencias futuras y si para el presente contrato suscrito se suscribió contrato de interventoría, bajo que modalidad y término de ejecución?

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

Respuesta del auditado:

Indica el área auditada que atendiendo al artículo 5.1.2 del acuerdo 002 del 13 de junio de 2022 expedido por la Junta Directiva de la EDOS, "por medio del cual se adopta el manual de contratación", se realizó la invitación privada No. 001 para la construcción de mejoramientos de vivienda en la zona rural y urbana del municipio de Dosquebradas, suscribiéndose el contrato de obra No. 014 de 2022 con la firma Industrias del Pacífico S.A.S., representada legalmente por el señor Julio Cesar Gaviria Santa, por un término de tres meses y quince días, por un valor de \$1.060.748.040. indicando a su vez que el contrato no está sujeto a vigencias futuras y que el mismo no requiere de interventoría.

En el proceso de evaluación por parte de la OCI pudo evidenciarse que el contrato de obra No. 014 de 2022 fue suscrito el 12 de septiembre de 2022, que en el mismo no se establecen cuantos mejoramientos deben ser construidos y entregados; así mismo se advierte en la cláusula novena del contrato que la interventoría a la ejecución del presente contrato será contratada por la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas acorde a su manual de contratación; revisada la carpeta del contrato se evidencia otrosí modificatorio 001 del 4 de octubre de 2022, mediante la cual se establece que para el presente contrato no se requerirá la contratación de una interventoría si no que será la empresa EDOS quien realice directamente la supervisión de acuerdo al personal con el que cuenta la entidad a través de su área técnica.

4. Indique si la Junta directiva de la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas, expidió el manual adjudicatario de los programas de vivienda y lo relacionado con la adjudicación de subsidios de vivienda de orden municipal, dentro de los que se encuadran los mejoramientos de vivienda. ¿Indique el número y fecha del acuerdo adoptado y aprobado por la Junta Directiva?

Respuesta del auditado.

En respuesta al presente interrogante indican que la Junta Directiva de la empresa expidió el acuerdo No. 003 del 25 de agosto de 2022 "por el cual se reglamenta y otorga el subsidio territorial de vivienda, además de la administración, postulación y asignación del subsidio y se adopta el manual del adjudicatario en el municipio de Dosquebradas Risaralda" en donde se establecen los requisitos de calificación, preselección y ponderación de los postulantes a los distintos subsidios.

Lo anterior se cumple conforme lo establecido en el numeral 11 del artículo 10 del acuerdo 001 de 2022 "por medio del cual se adoptan los estatutos internos de la empresa de desarrollo urbano y rural de Dosquebradas EDOS".

5. ¿Indicar si a través del acuerdo No 007 del 30 de abril de 2022, se facultó a la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas, a iniciativa del alcalde el establecer la forma, los procedimientos y requisitos medios y demás instrumentos de como los municipios pueden otorgar los beneficios establecidos en la ley 1537 de 2012 y el decreto 1077 de 2015?

Respuesta del auditado:

Indican que a través del acuerdo municipal No. 007 de 2022 la empresa EDOS integra el sistema nacional de vivienda de interés social y en el artículo 4 se estableció en su objeto social la facultad de otorgar subsidios y reglamentar su adjudicación.

6. ¿Indique porcentaje de cumplimiento frente a la meta establecida en el plan de desarrollo municipal y plan de acción de la vigencia 2022 respecto a la ejecución de mejoramientos y entrega de subsidios de vivienda en la modalidad de mejoramientos en el ámbito rural y urbana del municipio de Dosquebradas?

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

Respuesta del auditado:

Advierten que de acuerdo a las metas establecidas en el plan de desarrollo con la asignación de subsidios y ejecución de los 124 mejoramientos se está superando la meta en un 100%.

Ahora bien, indica esta oficina asesora de control interno que en el seguimiento al estrate-go se evidencia la siguiente información:

3.4.2.346 Adjudicar subsidios de mejoramiento de vivienda urbana y rural dirigido a la población en general y/o víctimas del conflicto armado como mecanismo de reactivación económica por la pandemia del COVID-19					
Subsidios de mejoramiento de vivienda adjudicados:		Incremento	Número	50	Instituto de Desarrollo Municipal
Acción		KPI	Objetivo	Acumulado reportado	Porcentaje cumplimiento
Realizar los procesos de pre selección y selección de familias para la adjudicación de subsidios de mejoramiento de vivienda		Subsidios adjudicados	150	168 / 150	112 %
Gestionar el recurso humano necesario para apoyar la planeación, formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de de mejoramiento de vivienda		Contratos de prestación de servicios realizados	24	24 / 24	100 %
Impactar familias con población vulnerable en condición de discapacidad en cumplimiento de la política pública		Familias beneficiadas con integrantes en condición de discapacidad	10	3 / 10	30 %

De la información aquí reportada, no se advierte para que vigencia está comprendida la misma y atendiendo a la respuesta al interrogante No. 1 donde indican que a la fecha se han ejecutado 29 mejoramientos de los cuales se han entregado hasta el momento 10. Lo que desvirtúa el cabal cumplimiento en un 100% de las metas establecidas en el componente del plan de desarrollo.

PRINCIPALES SITUACIONES DETECTADAS/ RESULTADOS DE LA AUDITORÍA / RECOMENDACIONES/OBSERVACIONES

OBSERVACIONES:

Observación No. 1: Contrato de obra No. 014 de 2022 con información inconclusa.

En la evaluación realizada al contrato se evidencia que el mismo no concluye dentro de las actividades y/o obligaciones del contratista la realización de los 124 mejoramientos de vivienda en las zonas urbana y rural, lo que conlleva a una mala interpretación por parte del contratista, con el posible riesgo de ejecutar una cantidad menor en razón a que no discriminó para cada zona el número de mejoramientos a ejecutar.

Criterio Observación 1:

Numeral 6.2.3 del artículo 6.2 denominado Contenido de los contratos. Acuerdo 002 del 13 de junio de 2022 “Por medio del cual se adopta el Manual de Contratación de la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas-EDOS”.

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

Respuesta Auditado: mediante oficio radicado SAIA No. 20221226-158-I dan respuesta a las observaciones indicando lo siguiente: *“/.../en el proceso de contratación y de acuerdo con los pliegos requeridos el contratista de las obras presento una propuesta económica donde ilustra la cantidad de mejoramientos a ejecutar discriminado en el sector urbano y rural con sus respectivos valores y por ende no podría ejecutar menos mejoramientos de vivienda previamente establecidos. cabe destacar que el contrato cuenta con una preconstrucción “que es como la fase posterior al proceso de contratación y anterior al inicio de la construcción” donde se hacen unas visitas técnicas y sociales con el fin de evaluar las viviendas beneficiadas con el subsidio de acuerdo con la legalidad de la documentación. Seguramente el Área jurídica de la empresa debió hacer hincapié en la cantidad de beneficiarios para este proyecto teniendo en cuenta lo antes expuesto.*

Respuesta Oficina Asesora de Control Interno. En relación con la respuesta a la observación, no se desvirtúa la misma, en razón a que la entidad en su invitación privada estableció como obligaciones de carácter técnico las siguientes:

“OBLIGACIONES DE CARÁCTER TÉCNICO

Realizar la caracterización individual mediante las visitas sectorizadas, dependiendo de las necesidades de cada beneficiario, y teniendo como referencia el presupuesto establecido para cada tipo de intervención, sin exceder el tope del presupuesto establecido para cada subsidio y así informar a la entidad para realizar el acto administrativo que confiere dichos subsidios

Realizar la construcción de mínimo 124 Amejoramientos de vivienda en zona rural y urbana, teniendo como base los presupuestos establecidos en los estudios previos, y de acuerdo con el listado de beneficiarios entregados por La Empresa de desarrollo urbano y rural de Dosquebradas”.

De acuerdo con pronunciamientos del Consejo de Estado² se ha advertido que *Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico”*

*/.../En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, **como el contrato ofrecido a los interesados en participar** en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes.”.*

Atendiendo al manual de contratación adoptado mediante el acuerdo No. 002 del 13 de junio de 2022, en su artículo 5.3 determina los requisitos y documentos de los procesos de selección (invitaciones públicas y privadas) dentro de los cuales se encuentran los pliegos de condiciones y más adelante en su artículo 6.2, esta establecido el contenido de los contratos que celebre la entidad, de donde se estipula que los mismos se ajustarán bajo las normas civiles y comerciales y enlista las cláusulas que los mismos deben contener, dentro de los cuales se encuentra, en el numeral 6.2.3 las obligaciones de las partes y en su numeral 6.2.9, especifica que se establecerá una cláusula que

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C
Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013)
Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642).

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

advierta que harán parte integral del contrato todos los documentos soportes que acreditan los requisitos exigidos en el manual de contratación. Ahora bien, de la jurisprudencia citada líneas arriba se ha determinado por la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo que, del contenido de los pliegos definitivos, algunos de estos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico; esto es, el contrato, por tal razón y ante la inadvertida inclusión de las obligaciones imperantes para el contratista en todos sus aspectos como del cuadro donde se establecen la oferta económica, los aspectos técnicos, e ítems a desarrollar y que si bien se hallan establecidas en los pliegos y en el formato adjuntado con la propuesta al no quedar inmersos en el clausulado del contrato pretermite la observancia del manual de contratación y de la misma ley con su desarrollo jurisprudencial. Por tal razón, se mantiene la observación constituyéndose como hallazgo, por lo que debe formularse el correspondiente plan de mejoramiento para que en futuros procesos contractuales no ocurra la presente situación, recordando además que el presente contrato se rige por las leyes civiles y comerciales y el artículo 1602 del código civil establece que el contrato es ley para las partes y como lo advierte la jurisprudencia los pliegos definitivos son el conjunto de disposiciones que disciplinan el contrato.

Observación 2. Incumplimiento del contrato/obligaciones por parte de la EDOS.

En el estudio realizado al contrato de obra No. 014 de 2022 y atendiendo a las respuestas de la encuesta realizada se detectó la siguiente situación:

CLAUSULA 3. -OBLIGACIONES DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE DOSQUEBRADAS -EDOS-. En virtud del presente contrato serán obligaciones de LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE DOSQUEBRADAS -EDOS las siguientes:

- *Entregar al contratista el listado de beneficiarios, en todo caso la Empresa de desarrollo urbano y rural de Dosquebradas será el encargado y responsable de modificar dicho listado.*

Atendiendo a la respuesta al interrogante No. 1 de la encuesta donde indican que a la fecha se han ejecutado 29 mejoramientos de los cuales se han entregado hasta el momento 10. Va en contravía del principio de planeación de la contratación, en razón a que se efectuó un proceso contractual que devino en la suscripción del contrato de obra No. 014 de 2022 sin tenerse el listado total de los 124 beneficiarios seleccionados para otorgarles los subsidios de mejoramiento de vivienda, lo que deviene en retrasos por causa no atribuibles al contratista que derivan en el incumplimiento de los términos de ejecución del contrato al no tenerse los beneficiarios seleccionados y calificados.

Respuesta Auditado: mediante oficio radicado SAIA No. 20221226-158-I dan respuesta a las observaciones indicando lo siguiente: *“/.../Teniendo como base el tema de la Preconstrucción, se entregaron inicialmente un listado de 30 supuestos beneficiarios que pertenecían al PAE (Plan de Acción Específico) ola invernial, seguidamente y de acuerdo a la convocatoria pública se entregó una base de datos con 150 predios urbanos y 120 predios rurales con el fin de ejercer la preconstrucción y así mismo ir dilucidando los beneficiarios finales con los cuales se iniciaron los procesos constructivos.*

Respuesta Oficina Asesora de Control Interno. En relación con la respuesta a la observación, no se desvirtúa la misma, en razón a que la entidad en su invitación privada estableció como obligaciones de carácter técnico las siguientes:

“OBLIGACIONES DE CARÁCTER TÉCNICO

Realizar la caracterización individual mediante las visitas sectorizadas, dependiendo de las necesidades de cada beneficiario, y teniendo como referencia el presupuesto establecido para cada tipo de intervención, sin exceder el tope del presupuesto establecido para cada subsidio y así informar a la entidad para realizar el acto administrativo que confiere dichos subsidios. (Resalta la OCI).

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas	
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno		
FECHA:	15/07/2022		
VERSIÓN:	1.0		

Realizar la construcción de mínimo 124 Amejoramientos de vivienda en zona rural y urbana, teniendo como base los presupuestos establecidos en los estudios previos, y de acuerdo al listado de beneficiarios entregados por La Empresa de desarrollo urbano y rural de Dosquebradas”.

De lo determinado en el proyecto de pliegos de condiciones las dos observaciones convergen entre sí, en el entendido que no sólo no quedaron establecidas las obligaciones principales que debe cumplir el contratista, si no que a su vez la entidad no cuenta con un acto administrativo que otorgue los subsidios a los beneficiarios que hayan cumplido con la exigencia de todos los requisitos establecidos, lo que se evidencia es una inobservancia al principio de planeación y un incumplimiento a la cláusula No 3 del contrato 014 en razón a que sin establecer criterio alguno, adjunto con la respuesta allegan listados o filtros extractados de la plataforma BIEN de los cuales establecen son los beneficiarios de los subsidios de mejoramientos, por lo anterior hace más notorio el incumplimiento por parte de la entidad, dejando entrever una posible asunción de compromisos jurídicos sin contar con las herramientas legales y procedimentales para llevarlas a cabo.

FICHA TECNICA
Herramientas Utilizadas: Lista de Chequeo, Plan de Auditoría, Base de datos beneficiarios de subsidio de mejoramiento.
Universo: Base de datos Beneficiarios de mejoramientos de vivienda
Población objeto: Beneficiarios mejoramiento de vivienda, plataforma BIEN.
Marco estadístico: Encuesta, Estratego, listado beneficiarios.

HALLAZGOS: La presenta auditoría deja como resultado en su evaluación dos hallazgos así:

Hallazgo No. 1: Contrato de obra No. 014 de 2022 con información inconclusa.

En la evaluación realizada al contrato se evidencia que el mismo no concluye dentro de las actividades y/o obligaciones del contratista la realización de los 124 mejoramientos de vivienda en las zonas urbana y rural, lo que conlleva a una mala interpretación por parte del contratista, con el posible riesgo de ejecutar una cantidad menor en razón a que no discriminó para cada zona el número de mejoramientos a ejecutar.

Conforme a lo establecido por la jurisprudencia del contenido de los pliegos definitivos, algunos de estos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico; esto es, el contrato, por tal razón y ante la inadvertida inclusión de las obligaciones imperantes (principales) para el contratista en todos sus aspectos como del cuadro donde se establecen la oferta económica, los aspectos técnicos, e ítems a desarrollar y que si bien se hallan establecidas en los pliegos y en el formato adjuntado con la propuesta al no quedar inmersos en el clausulado del contrato pretermite la observancia del manual de contratación y de la misma ley con su desarrollo jurisprudencial.

Criterio Hallazgo 1:

Numeral 6.2.3 del artículo 6.2 denominado Contenido de los contratos. Acuerdo 002 del 13 de junio de 2022 “Por medio del cual se adopta el Manual de Contratación de la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas-EDOS”.

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

Pliego de condiciones Invitación Privada 001 página 6:

“OBLIGACIONES DE CARÁCTER TÉCNICO

Realizar la caracterización individual mediante las visitas sectorizadas, dependiendo de las necesidades de cada beneficiario, y teniendo como referencia el presupuesto establecido para cada tipo de intervención, sin exceder el tope del presupuesto establecido para cada subsidio y así informar a la entidad para realizar el acto administrativo que confiere dichos subsidios

Realizar la construcción de mínimo 124 Amejoramientos de vivienda en zona rural y urbana, teniendo como base los presupuestos establecidos en los estudios previos, y de acuerdo al listado de beneficiarios entregados por La Empresa de desarrollo urbano y rural de Dosquebradas”.

Hallazgo 2. Incumplimiento del contrato/obligaciones por parte de la EDOS.

En el estudio realizado al contrato de obra No. 014 de 2022 y atendiendo a las respuestas de la encuesta realizada se detectó la siguiente situación:

CLAUSULA 3. -OBLIGACIONES DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE DOSQUEBRADAS -EDOS-. En virtud del presente contrato serán obligaciones de LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE DOSQUEBRADAS -EDOS las siguientes:

- *Entregar al contratista el listado de beneficiarios, en todo caso la Empresa de desarrollo urbano y rural de Dosquebradas será el encargado y responsable de modificar dicho listado.*

Se evidencia la inobservancia al principio de planeación y un incumplimiento a la cláusula No 3 del contrato 014 en razón a que sin establecer criterio alguno, adjunto con la respuesta allegan listados o filtros extractados de la plataforma BIEN de los cuales establecen son los beneficiarios de los subsidios de mejoramientos, por lo anterior hace más notorio el incumplimiento por parte de la entidad, dejando entrever una posible asunción de compromisos jurídicos sin contar con las herramientas legales y procedimentales para llevarlas a cabo.

Recomendaciones:

1. Se recomienda que para futuros procesos de otorgamiento de subsidios de vivienda se tenga antes de suscribir cualquier contrato que ejecute los mismos, el listado de beneficiarios seleccionados y calificados, para evitar traumatismos en los términos de ejecución y así evitar procesos improvisados.
2. Se sugiere establecer cifras concretas a la realidad en la plataforma estrategico, lo anterior para poder establecer un cumplimiento real de las metas del plan de desarrollo en lo que corresponde al cuatrienio y al plan de acción de la vigencia 2022.
3. Se recomienda que se revise el procedimiento de organización e impulso a la vivienda que incluye las actividades para la ejecución de los mejoramientos de vivienda, teniendo en cuenta la nueva realidad administrativa y jurídica de la entidad como Empresa Industrial y comercial del estado.

PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno	
FECHA:	15/07/2022	
VERSIÓN:	1.0	

PROYECTOS

1. Indicadores.

En el proceso de gestión de vivienda y urbanismo para el procedimiento de mejoramientos de vivienda no cuenta con indicadores ni riesgos o controles que permitan identificar el cumplimiento de las actividades establecidas para dicho procedimiento.

2. Acciones de mejoramiento. No se evidenciaron acciones de mejora, en el entendido que la presente auditoría no se había realizado en vigencias anteriores y tampoco se ha observado dictamen alguno por parte de la Contraloría Municipal de Dosquebradas.

CONCLUSIONES DE LA AUDITORÍA

La presente auditoria deja 2 hallazgos y establece recomendaciones o sugerencias en aras de que se establezcan acciones para el cumplimiento de las actividades para la ejecución de los mejoramientos de vivienda.

Una vez terminada la revisión del proceso encontramos que la entidad tiene identificados posibles beneficiarios para acceder a los subsidios de mejoramientos de vivienda, empero la entidad aún no ha expedido el acto administrativo por medio del cual se hayan seleccionado de acuerdo con los puntajes y cumplimiento de requisitos, que los califique para ser beneficiarios de subsidios de vivienda en su modalidad de mejoramientos de vivienda, lo que conlleva a la asunción de compromisos jurídicos sin contar con las herramientas legales y procedimentales para llevarlas a cabo y que posibilita que el contrato No. 014 de 2022-EDOS, no logre cumplirse en el término establecido y deba ser prorrogado el mismo.

Para constancia se firma en Dosquebradas, a los 3 días del mes de enero del año 2023.

APROBACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA		
Nombre Completo	Responsabilidad	Firma
Flavio Alexander Castaño Arias	Subgerente Técnico/Líder Proceso	
Yul Erick Arias Villegas	Técnico Administrativo Subgerencia Técnica	
Lina María Llano Ramírez	Asesor Oficina de Control Interno/Líder Auditoría.	

Elaboró: Lina María Llano R.	Revisó: NA	Aprobó: Lina María Llano R.
Cargo: Asesor Control Interno	Cargo: NA	Cargo: Asesor Control Interno