

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



Empresa de Desarrollo Urbano
 y Rural de Desquebradas

I mini						
FECHA DE EMISIÓN DEL INFORME	Día:	05	Mes:	01	Año:	2023

Proceso:	Gestión Jurídica
Procedimiento:	Contratación
Líder de Proceso / Dependencia(s):	Luis Ernesto Valencia Ramírez-Gerente General Asesor Jurídico Externo-Contratación
Objetivo de la Auditoría:	Llevar a cabo una evaluación integral a la gestión contractual de la entidad, verificando el cumplimiento de la normatividad en sus diferentes modalidades y etapas y su influjo en la óptima prestación de los servicios del Instituto con la utilización de los recursos, evaluando que la misma se ajuste a lo establecido en el Manual de Contratación, Manual de Supervisión e Interventoría, planes, procesos y procedimientos internos con observancia de los principios que rigen a la administración pública.
Alcance de la Auditoría:	La revisión adelantada en cada proceso contractual abarcará cada una de las etapas, actividades, actos de obligatorio cumplimiento, publicidad, funciones de supervisión y/o interventoría, ejecución presupuesta! y contractual, así como la verificación de los indicadores y riesgos asociados al proceso, de la muestra total de los contratos suscritos en lo corrido de la vigencia 2022.
Criterios de la Auditoría:	Ley 80 de 1993 y demás decretos reglamentarios Ley 1150 de 2007 y demás decretos reglamentarios Ley 1474 de 2011 Decreto 1082 de 2015 Ley 489 de 1998 Procedimientos de Contratación Manual de Contratación IDM/EDOS Manual de Interventoría y/o Supervisión SECOP I y II/Circulares externas Ley 594 de 2000 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).

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

	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.
--	---

Reunión de Apertura						Ejecución de la Auditoría			
Día	14	Mes	06	Año	22	Desde	28/06/22	Hasta	16/12/22
							D / M / A		D / M / A

Representante Alta Dirección	Jefe oficina de Control Interno	Auditor Líder
Luis Ernesto Valencia Ramírez.	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).

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

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.*

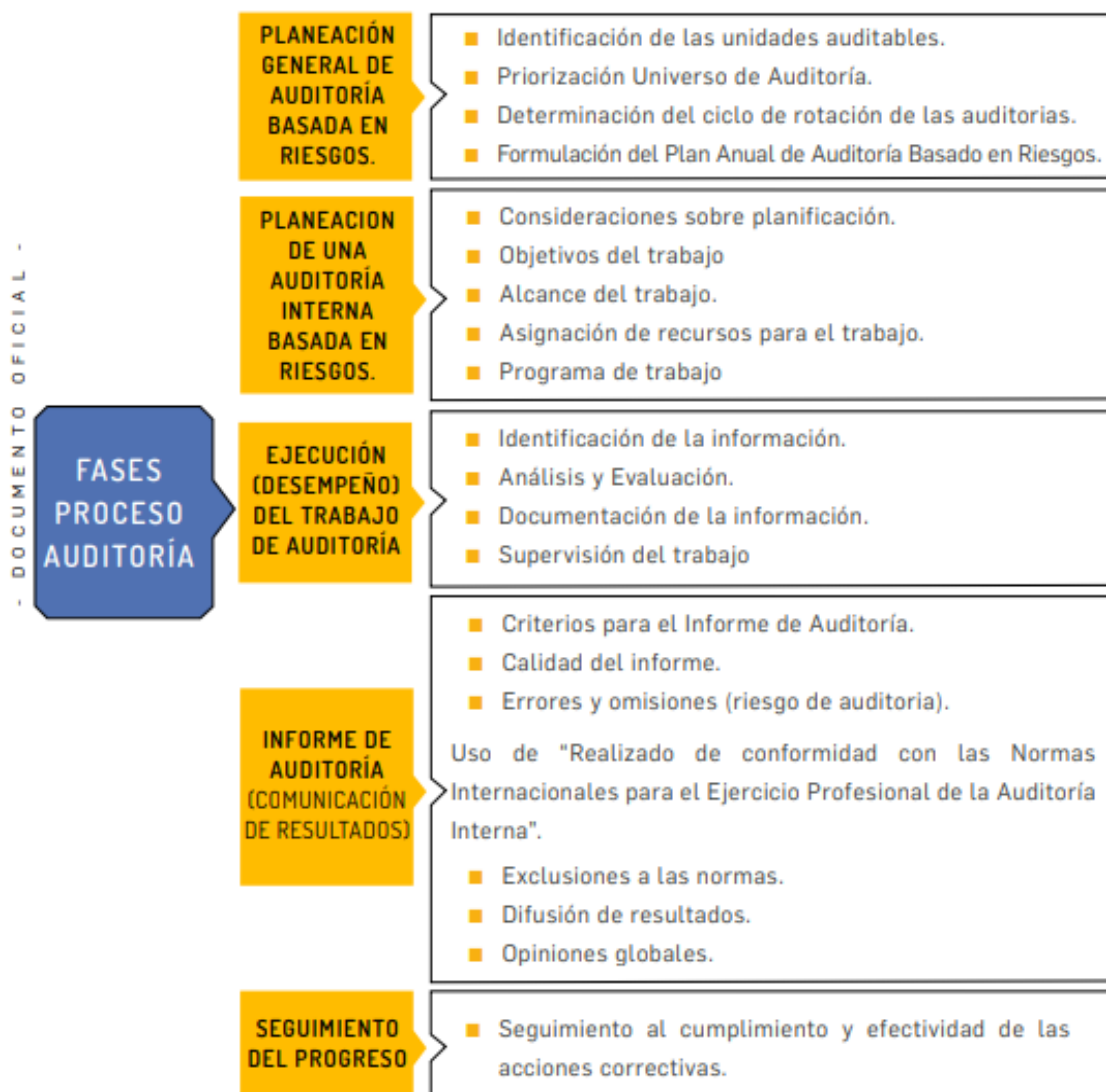
Es importante recordar que producto de una auditoría sea del nivel interno o externo se emite un informe o dictamen en el que se formulan las conclusiones del trabajo las cuales se sustentan en las observaciones registradas y a las evidencias que las soportan.

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:

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	

Figura 8. Fases para la realización de las auditorías



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 auditoría, 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:

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

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

• 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.

El Instituto de Desarrollo Municipal de Dosquebradas creado mediante decreto No 275 de 2001, del 26 de septiembre de 2001, se conforma 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 debe atender la función pública comprendida dentro de su objeto; el cual es 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.

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

Dado el carácter de establecimiento público descentralizado del Instituto, este se encuadra dentro de las entidades definidas en el artículo segundo (2°) de la Ley 80 de 1993 en el cumplimiento de las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

El Instituto de Desarrollo Municipal dentro de sus procesos de apoyo tenía estructurado el de Gestión Jurídica que comprende todos los procedimientos relacionados con acciones de tutela, derechos de petición, control disciplinario, contratación, actos administrativos y sus recursos. De acuerdo con lo anterior y atendiendo a dichos procedimientos la presente auditoría interna al proceso de gestión jurídica se realizó en dos frentes a los procesos de Contratación y a la Defensa Jurídica (respecto de la cual se emitió informe final de auditoría y se formuló el respectivo plan de mejoramiento frente a los hallazgos y recomendaciones dictaminadas por la Oficina de Control Interno). Respecto a la auditoría de contratación se evaluaron dos frentes, la contratación celebrada por la entidad durante el primer semestre de la vigencia 2022 como Instituto de Desarrollo Municipal haciéndose efectiva a su vez evaluación a la contratación celebrada en el segundo semestre de 2022 atendiendo a la nueva transformación de la entidad en la empresa industrial y comercial del estado denominada “Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas”, teniendo como criterios a evaluar los siguientes: la revisión de los documentos necesarios que se exigen para el perfeccionamiento de los contratos, la aplicación de los principios de la contratación pública y de la función administrativa en los distintos procesos contractuales, el seguimiento a la presentación oportuna de la rendición de informes de contratación, mensual, bimestral, semestral de conformidad a las fechas estipuladas por los Entes de Control, el seguimiento a los avances de los planes de mejoramiento de la vigencia 2021; así mismo el seguimiento al cumplimiento de la Ley de Archivo (ley 594 de 2000) y la aplicación de las Tablas de Retención Documental (TRD); también se verificó el cumplimiento del Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.1.1.1.7.1 en lo correspondiente a la publicación de los contratos en el SECOP II; a su vez se verificó el cumplimiento del Manual de Contratación, Interventoría y/o Supervisión del Instituto y de la nueva empresa EDOS y el seguimiento a los controles del Mapa de Riesgos.

Para la correspondiente evaluación de los contratos y dado el gran número de contratos suscritos se optó por seleccionar una muestra aleatoria atendiendo a la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

Donde:

- N = Total de la población
- Z_{α} = 1.96 al cuadrado (si la seguridad es del 95%)
- p = proporción esperada (en este caso 5% = 0.05)
- q = 1 – p (en este caso 1-0.05 = 0.95)
- d = precisión (en su investigación use un 5%).

De la cual se pudo determinar que 82 contratos celebrados en el primer semestre de la vigencia 2022, 1 se realizó a través de la modalidad de concurso de méritos, 82 a través de la modalidad de contratación directa y 5 anulados o no ejecutados (contratos 38, 40, 43, 45, 56), sin indicarse observación alguna respecto a porque se anularon o no se ejecutaron; lo anterior de conformidad con la base de datos suministrada por el área jurídica así:

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	

MODALIDAD	TOTAL
DIRECTA	76
CONCURSO DE MERITO	1
LICITACIÓN PÚBLICA	0
SELECCIÓN ABREVIADA	0
MINIMA CUANTÍA	0
ANULADOS	5
TOTAL	82

Para el segundo semestre de la vigencia 2022 y atendiendo a las modalidades contractuales (Contratación directa, Invitación Pública, Invitación Privada) establecidas a través del 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, se evidenció la suscripción de 99 contratos de manera directa, 13 a través de la modalidad de mínima cuantía denominados compra inmediata o de suministro, para un total de 112 contratos.

En el presente dictamen que se estructura se hace necesario establecer que 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, cuyo propósito ampliar el campo de acción del actual IDM, pudiendo desarrollar los 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.

En la exposición de motivos del acuerdo 007 del 30 de abril de 2022 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

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	

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:

“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.

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-.”.

La 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 sus artículos 13 y 14 establecen los principios generales de la actividad contractual para las entidades que no están sometidas al estatuto general de la contratación pública, la publicidad en el Secop II y el régimen contractual de las empresa industriales y comerciales del estado con participación mayoritaria de recursos públicos al 50%, estableciendo dicho precepto normativo la excepción de **aquellas EICE que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.** establecen los artículos lo siguiente:

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	

“ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

<Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.

<Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

ARTÍCULO 14. DEL RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO, LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA, SUS FILIALES Y EMPRESAS CON PARTICIPACIÓN MAYORITARIA DEL ESTADO. <Artículo modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.”.

Dado el nuevo régimen contractual de la entidad transformada en EDOS, es necesario establecer los criterios de aplicabilidad normativa en desarrollo de su actividad contractual, esto es, tratando de determinar qué tipo de actividades se regulan por el estatuto general de la contratación pública y, cuáles son aquellas que se rigen por las disposiciones legales y reglamentarias propias de las actividades económicas y comerciales que estén en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados; siendo conveniente recordar en primera medida la denominación que efectúa la ley-EGCP frente a que se considera Y entiende por entidad pública.

La ley 80 de 1993 en su artículo 2° establece la definición de entidad pública así:

“ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

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	

10. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, **las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.**

Así mismo el párrafo del artículo 104 de la ley 1437 de 2011 establece que se entiende por entidad pública con independencia de su denominación las siguientes:

“PARÁGRAFO. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.”.

Tal y como se extracta de las normas antes citadas, se denomina entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50% entre las que se encuentran las empresas industriales y comerciales del estado a quienes la misma ley las exceptúa del estatuto general de contratación de la administración pública, siempre y cuando estas desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, y que en dicho caso se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin desconocer lo previsto en el artículo 13 de la ley 1150 de 2007 y esto es, que aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde a su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, que fueron desarrollados a partir de los principios de la contratación pública, determinados en la ley 80 de 1993.

La Ley 80 de 1993 es conocida como un estatuto de principios que orientan la actividad contractual de las entidades del Estado sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración pública. El artículo 23 establece que "las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa".

En segunda medida y respecto a la principalística establecida en el estatuto general de la contratación pública, es pertinente citar el Manual Teórico-Práctico de Contratación Estatal, 4ª edición de la Dra. Bertha Cecilia Rosero Melo, a través del cual se desarrolla la importancia de los principios de la contratación pública y de cómo actúan armónicamente estos con los principios establecidos en el artículo 209 de la constitución que instituyen el ejercicio de la función administrativa.

Los principios son postulados que orientan la creación de normas y se constituyen en criterios de interpretación de las reglas contenidas en la normativa, para evitar apreciaciones subjetivas y actuaciones arbitrarias, so pretexto de aplicar una determinada norma. Por su parte, las reglas son la descripción de comportamientos que, en sentido estricto, imponen deberes y conceden derechos. Al tratarse de comportamientos, estas son cambiantes, según las coyunturas políticas, culturales, sociales y económicas de una determinada sociedad.

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	

En el evento de que un principio riña con una regla, se debe aplicar de preferencia el principio, pues este se mantiene en el tiempo, es perdurable, en tanto que la regla es cambiante, se puede modificar por ser una regla de conducta. Si dos principios riñen entre sí, lo procedente es hacer un juicio de valor que permita determinar cuál ponderará el caso concreto.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-508 del 22 de julio de 2002, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra, frente a la aplicación de los principios de la contratación estatal, manifestó lo siguiente:

“Ahora bien, el Congreso de la República al expedir la Ley 80 de 1993, con fundamento en la autorización contemplada en el artículo 150 in ine de la Constitución Política, estableció en el artículo 23 que las actuaciones de quienes intervengan en la actividad contractual del Estado, se encuentran sujetas a los principios de economía, transparencia y responsabilidad, y de conformidad con los principios que rigen la función administrativa, los cuales, como se sabe, se encuentran establecidos en el artículo 209 superior y son: la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

Además, hace énfasis en la aplicación de los principios de la contratación estatal en todas las modalidades de selección, de la siguiente manera:

“[...] Ello significa, que los principios de la contratación estatal que el legislador enuncia, precisa de manera concreta y regula en los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993, no son simples definiciones legales, sino normas de contenido específico, de obligatorio acatamiento en toda la contratación estatal, sea cual fuere la modalidad en que esta se realice. Es decir, que tanto en el caso de la contratación mediante licitación pública o concurso de méritos, como en la contratación directa, son aplicables de manera estricta los principios que orientan la contratación pública, los cuales son la transparencia, responsabilidad, selección objetiva, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en armonía con lo preceptuado por el artículo 209 de la Carta, que los instituye para el ejercicio de la función administrativa”.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y con los pronunciamientos del Consejo de Estado, los principios que orientan la contratación estatal en Colombia son del orden constitucional y legal. En primer lugar, los principios generales del derecho civil y comercial, como lo son la legalidad, el debido proceso, la contradicción, la buena fe, la inmediación y la economía procesal.

En segundo lugar, los principios constitucionales que, en materia contractual, no son otros distintos que los consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, en el que se hace alusión a los principios de la función pública, entre los cuales se encuentran la igualdad, la moralidad, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad y la eficacia.

En Colombia, la función pública no está definida en la Constitución Nacional y en la jurisprudencia se ha tratado indistintamente como función administrativa, diferenciándose, con claridad, de servicio público, tal como se trata en la Sentencia C-037 del 28 de enero de 2003, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis:

“Si bien en un sentido amplio podría considerarse como función pública todo lo que atañe al Estado, cabe precisar que la Constitución distingue claramente los conceptos de función pública y de servicio público y les asigna contenidos y ámbitos normativos diferentes que impiden asimilar dichas nociones, lo que implica específicamente que no se pueda confundir el ejercicio de función públicas, con la prestación de servicios públicos, supuestos a los que alude de

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	

manera separada el artículo 150 numeral 23 de la Constitución que asigna al legislador competencia para expedir las leyes llamadas a regir una y otra materia. El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares. La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado”.

La función pública fue definida en la Ley 412 de 1997, por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, que en el artículo primero “DEFINICIONES” estipula que:

“Para los fines de la presente Convención, se entiende por: ‘función pública’ toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o el servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.

En tercer lugar, en el régimen de la contratación estatal rigen los principios orientadores de lo contencioso administrativo, contenidos en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en cuyo tenor literal se consagra que:

“[...] las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”.

Finalmente, también forman parte de los principios rectores de la contratación pública los principios específicos establecidos en los artículos 24, 25 y 26 del Estatuto Contractual, Ley 80 de 1993 y artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en los que se enuncian los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva, los cuales se detallarán más adelante.

Es así, como la contratación estatal no solo está regida por los principios que explícitamente describe la Ley 80 de 1993: transparencia, economía y responsabilidad, sino también por los principios que gobiernan la función pública, el derecho administrativo y los principios del derecho privado civil y comercial, en aplicación al principio de legalidad, tal como lo sostiene la Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente AP-25000231500020022739 01, magistrado ponente: Alier E. Hernández Enríquez, del 31 de marzo de 2005, al expresar lo siguiente:

“La aplicación del principio de legalidad a la contratación estatal implica acercarse tanto a las disposiciones y principios propios del derecho administrativo como a aquellos emanados de las instituciones privadas, civiles, comerciales, etc., dentro de una economía de mercado, donde el Estado es un sujeto más del mismo, en condiciones de igualdad, sin perder de vista el interés general”.

Por otra parte, la misma Sala de lo Contencioso Administrativo, con ponencia de la magistrada Ruth Stella Correa Palacio, Expediente 18403 del 3 de febrero de 2010, sostiene que la contratación estatal es gobernada por los principios del Estatuto Contractual y por los principios de la función pública.

Es importante anotar que, sobre los principios que rigen la contratación estatal, hay un pronunciamiento relevante del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, magistrado ponente Mauricio Fajardo Gómez, del 22 de agosto de 2007, Radicado 15324, en la que se explican en detalle los principios orientadores de la contratación pública, sosteniendo que:

“Independientemente del procedimiento de selección del contratista que la ley ha establecido, según cada caso, existen muchos y variados principios de linaje constitucional y legal que informan la actividad contractual como función

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

administrativa que es, los cuales, además, cumplen la función de incorporar en el ordenamiento positivo los valores éticos que deben orientar cada una de las actuaciones que adelantan las entidades del Estado” N.F.T.

En dicho pronunciamiento se indica que, al ser la Constitución una norma de normas, sus postulados priman sobre una incompatibilidad que exista con la ley u otra norma; en consecuencia, los principios allí regulados orientan todo el ordenamiento jurídico. Así las cosas, no solo es aplicable a la contratación estatal los principios de la función pública, descritos en el artículo 209, sino también otros, que no son ajenos a la actividad contractual, como el de legalidad prescrito en los artículos 6 y 121, prevalencia de lo sustancial descrito en el artículo 228, buena fe regulado en el artículo 83, libre concurrencia definido en el artículo 333.

En consecuencia, son conocidos como principios rectores de la contratación estatal el de transparencia, economía y responsabilidad. No obstante, la Ley 80 establece que la aplicación de las disposiciones contenidas en ese cuerpo normativo estará igualmente sometida a los principios de la función administrativa, como lo son igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Establecida la importancia de los principios rectores de la contratación pública y atendiendo al régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del estado se hace necesario citar lo enunciado en la sentencia del (27) de mayo de dos mil quince (2015) de la Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado el Consejero ponente HERNAN ANDRADE RINCON en proceso con radicado No.:50001-23-31-000-2008-00031-01(38600), que advierte que con la modificación introducida por la Ley 489 de 1998 al estatuto de contratación (Ley 80 de 1993), el régimen de contratación aplicable para las empresas industriales y comerciales del Estado (EICE) depende de la actividad propia de cada empresa, es decir, que el criterio para acudir al derecho privado en la contratación se determina con fundamento en la relación entre la actividad para la que fue creada la EICE y el objeto del respectivo contrato y concluye resolviendo para el caso en concreto objeto del litigio, que, si bien un contrato de obra está sometido a al régimen de licitación pública contenido en la Ley 80, el artículo 93 de la Ley 489 que acogió el régimen exceptivo del derecho privado para los contratos celebrados por las EICE, hace concluir que el contrato de obra pueda celebrarse por el régimen del derecho privado, **siempre y cuando este corresponda al desarrollo de la actividad o gestión económica propia de la empresa contratante, establece la providencia:**

“REGIMEN DE CONTRATACION DE EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO – Se aplica régimen excepcional de derecho privado para los contratos suscritos en desarrollo de su actividad económica

El artículo 93 de la Ley 489 de 1998, acogió el régimen exceptivo del derecho privado para los contratos de la empresa industrial y comercial del estado (EICE), de acuerdo con su actividad, por manera que el contrato de obra pudo celebrarse por el régimen del derecho privado, en cuanto correspondiera al desarrollo de la actividad propia de la empresa contratante.

FUENTE FORMAL: LEY 498 DE 1998 – ARTICULO 93

REGIMEN EXCEPCIONAL DE DERECHO PRIVADO – Se aplicó a contrato de obra pública al ser suscrito por empresa industrial y comercial del Estado en desarrollo de su actividad / CONTRATO OBRA PUBLICA – Se adelantó por modalidad de contratación directa debido a régimen excepcional

Se observa que el contrato número 017 de 2003 tuvo por objeto “la construcción de obras de urbanismo para 338 viviendas ubicadas en el lote LA MADRID” y se agrega que esas obras correspondieron a las redes de alcantarillado,

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

las vías en concreto asfáltico y las redes de acueducto en el referido lote, destinado a un proyecto de vivienda de interés social en un inmueble de propiedad de Villavivienda, todo lo cual permite concluir que el contrato en cuestión pudo encausarse por la vía de la contratación directa, en la medida en que esa empresa lo celebró en desarrollo de su actividad o gestión económica propia. Desde la perspectiva que otorga este plenario, la Sala observa que en el documento de términos de referencia obrante en el sub lite, se identificó que el objeto social de Villavivienda consistió en “ofrecer soluciones de vivienda a la comunidad” de manera que la contratación para el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social se pudo entender ubicada bajo el régimen de derecho privado por virtud de la Ley 489 de 1998, siendo posible, entonces, acudir a la contratación directa, aun en el caso del contrato de obra.

REGIMEN EXCEPCIONAL DE DERECHO PRIVADO DE EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO – Modificado por Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011 **REGIMEN EXCEPCIONAL DE DERECHO PRIVADO** – Aplicable a empresas que ejercen su actividad en competencia con sector público o privado, mercados monopolísticos o mercados regulados / **CONTRATO DE OBRA PUBLICA** – Se ajusta al desarrollo de actividad económica en competencia con sector público o privado /

A título ilustrativo se indica que el régimen de contratación de las empresas industriales y comerciales del estado se modificó nuevamente con la Ley 1150 de 2007, expedida con posterioridad a los hechos materia de este proceso y luego, con la expedición de la Ley 1474 de 2011, legislación bajo la cual se estableció un régimen exceptivo de aplicación del derecho privado para las contrataciones de las EICE que ejercen su actividad en competencia con el sector público o privado, en mercados monopolísticos o en mercados regulados. La anterior normativa cobija en el primer supuesto citado, el contrato de obra a celebrarse por aquellas empresas industriales y comerciales del estado que tienen como actividad propia el desarrollo de urbanismo y construcción de vivienda de interés social, mercado en el cual compiten entidades del sector público y privado.

FUENTE FORMAL: LEY 1150 DE 2007 / LEY 1474 DE 2011”.

En tercera medida y conforme la jurisprudencia citada, nos permite concluir que la mejor manera de garantizar el efectivo cumplimiento del objeto social para el cual fueron concebidas las Empresas Industriales y Comerciales del Estado es adoptar como régimen contractual aquel que respetando los principios de la función pública, contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, permita la utilización de las disposiciones que en materia de contratación rigen en el derecho privado. Principios que son de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales en ejercicio de su actividad, a fin de garantizar la adecuada inversión de los recursos públicos y la prevalencia del interés general durante las etapas precontractual, contractual y postcontractual.

En concepto N° Radicado: 2201913000004155 del 17 de junio de 2019 Colombia Compra Eficiente respecto a consulta realizada de que normativa es aplicable a las EICE en materia de contratación, a lo que responde:

“/.../El Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.1.2.24. prevé que las Empresas Industriales y Comerciales del Estado que “tenga más del cincuenta por ciento (50%) del capital social que no se encuentren en situación de competencia, deben utilizar el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía para los contratos que tengan como objeto su actividad comercial e industrial, salvo para los contratos de obra pública, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargo fiduciario y fiducia pública para los cuales se aplicará la modalidad que corresponda.”

4. Por su parte, el Consejo de Estado, mediante la sentencia con número de radicado 24639 del 23 de septiembre de 2009, determinó que: “El sometimiento de las empresas industriales y comerciales del Estado (...) **al régimen de**

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

derecho privado se justifica, según lo ha determinado la jurisprudencia de la Sala, en “la necesidad de que en su actividad industrial y comercial, tradicionalmente ajena al Estado y propia de los particulares, ellas actúen en términos equivalentes a éstos cuando realicen actividades similares, sin tener prerrogativas exorbitantes que atenten contra el derecho a la igualdad ni estar sujetas a procedimientos administrativos que entraben sus actuaciones y las pongan en situación de desventaja frente a sus competidores”, de tal manera que “sus actividades de explotación industrial o comercial se desarrollen con las mismas oportunidades y las mismas ventajas o desventajas que las adelantadas por aquellos, sin que influya para nada su investidura de entidad estatal; que puedan actuar como particulares, frente a las exigencias de la economía y del mercado. Por ello, la regla general es que en sus actos y contratos rijan las normas de derecho privado, salvo en cuanto a sus relaciones con la Administración y en aquellos casos en los que por expresa disposición legal ejerzan alguna función administrativa, puesto que allí sí deberá dar aplicación a las reglas de derecho público pertinentes”

5. En igual sentido, el Consejo de Estado, mediante radicado 31683 del 16 de julio de 2015, señaló que: “Los actos expedidos por las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad industrial, comercial o de gestión económica se sujetan a las regulaciones del derecho privado, pero los contratos que ellas celebran para el cumplimiento de su objeto se sujetan al régimen del estatuto contractual de las entidades estatales.”

6. Finalmente, mediante radicado 193811 del 10 de mayo de 2018, el Consejo de Estado frente a los contratos suscritos por esta clase de entidades indicó: “De esta manera, se especificó que i) **Los actos expedidos por las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad industrial, comercial o de gestión económica se sujetan a las regulaciones del derecho privado y, ii) los contratos que ellas celebran para el cumplimiento de su objeto se sujetan al régimen del estatuto contractual de las entidades estatales. En lo que respecta al primero de los supuestos, el artículo 18 del Decreto 855 de 1994 precisó: «[...] se consideran actos y contratos que tienen por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta, entre otros, la compraventa, suministro y arrendamiento de los bienes y servicios que constituyen el objeto de dichas entidades, así como los insumos, materias primas y bienes intermedios para la obtención de los mismos, los materiales y equipos que se empleen directamente para la producción de bienes o prestación de servicios, así como los relativos al mercadeo de sus bienes y servicios [...]» (Resalta la Sala).**”

Considera este grupo auditor que la entidad ha venido dando un enfoque errado en lo que respecta al desarrollo y cumplimiento de sus actividades comerciales e industriales propias de las EICE, en el entendido que todos sus actos y contratos se han realizado bajo los preceptos del derecho privado regulados a través de su manual de contratación y tal y como lo ha indicado el Consejo de Estado al advertir que los contratos que las EICE celebran para el cumplimiento de su objeto se sujetan al régimen del estatuto contractual de las entidades estatales y que para aquellas que tienen por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales, entre otros, la compraventa, suministro y arrendamiento de los bienes y servicios que constituyen el objeto de las EICE, así como los insumos, materias primas y bienes intermedios para la obtención de los mismos, los materiales y equipos que se empleen directamente para la producción de bienes o prestación de servicios, así como los relativos al mercadeo de sus bienes y servicios, se sujetaran por las reglas del derecho privado.

Por lo anterior y atendiendo al principio de planeación en las justificaciones de los contratos a suscribir deberán identificar de manera eficaz que tipo de actividades podrán sujetarse a las reglas de derecho público y privado sin determinar o dar por establecido que todo contrato suscrito se sujetará única y exclusivamente a las reglas del derecho privado, por ello, y en aras de poder establecer que los contratos suscritos por parte de la empresa EDOS, cumplen

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	

con las finalidades establecidas propias para el desempeño y desarrollo de su actividad industrial, comercial o de gestión económica derivado de aquellos que se suscriban para el cumplimiento de su objeto.

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

ASUNTO DE CARÁCTER ESPECIAL (CONTRATO DE FIDUCIA AMALÍ):

En ejercicio del proceso auditor al proceso de la gestión conytractual y atendiendo a la GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL, EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES - ISSAI – GAT Versión 2.1., en su numeral 3.8 denominado "MATERIALIDAD O IMPORTANCIA RELATIVA" dentro del proceso auditor establece: *La materialidad (o relevancia relativa) hace parte de todos los aspectos de las auditorías de desempeño, tales como la selección de los temas, la definición de los criterios, la evaluación de la evidencia y la documentación y la gestión de los riesgos, de producir hallazgos de auditoría o informes inapropiados o de bajo impacto.*

De acuerdo a la materialidad e importancia se evalúa la modalidad contractual a través de la cual se suscribe el contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos del fideicomiso idm amalí-dosquebradas suscrito entre el Instituto de Desarrollo Municipal de Dosquebradas y la Fiduciaria Central S.A., cuyo objeto es el siguiente:

TERCERA.- OBJETO: El presente contrato tiene por objeto la administración de los bienes con los cuales se constituye el presente PATRIMONIO AUTÓNOMO y los bienes con los cuales se incrementa. LA FIDUCIARIA como vocera del FIDEICOMISO, adelantará las gestiones que se indican a continuación:

3.1. Recibir y mantener la titularidad jurídica del INMUEBLE que se transfiera para la conformación e incremento del presente patrimonio autónomo.

3.2. Administrar los recursos con los cuales se incrementa el FIDEICOMISO, en los Fondos de Inversión Colectiva administrados por LA FIDUCIARIA.

3.3. De conformidad con las instrucciones impartidas por el FIDEICOMITENTE APORTANTE, realizar las gestiones necesarias para adelantar los procesos de invitación pública, mediante los cuales EL FIDEICOMITENTE APORTANTE escoja al FIDEICOMITENTE CONSTRUCTOR, COMERCIALIZADOR Y GERENTE y EL INTERVENTOR, en los términos y condiciones que EL FIDEICOMITENTE APORTANTE defina para el efecto.

3.4. Conforme con las instrucciones impartidas por EL FIDEICOMITENTE APORTANTE, Reglamente y/o Modifique el presente contrato de Fiducia Mercantil en un contrato de Fiducia Mercantil de Administración Inmobiliaria, en el que se vincule EL FIDEICOMITENTE CONSTRUCTOR, COMERCIALIZADOR Y GERENTE.

3.5. Restituir el INMUEBLE o los activos del FIDEICOMISO a EL FIDEICOMITENTE APORTANTE, al momento de la liquidación del FIDEICOMISO.

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	

Ahora bien y realizando un estudio a las normas contempladas para la materialización de dicho contrato se tuvo como referente el artículo 36 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 28 de la ley 2079 de 2021, el manual de contratación expedido a través de resolución No. 156 del 30 de diciembre de 2021 que en su artículo 2.1.3.9.1. establece: "Los Contratos De Encargo Fiduciario:

En la denominada Fiducia Pública actúa como fideicomitente una entidad de derecho público que transfiere o entrega uno o más bienes a una entidad fiduciaria para que cumpla una finalidad de interés público.

El Estatuto General de Contratación Administrativa creó un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado "fiducia pública". Se trata, pues, de un contrato autónomo e independiente, más parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo).

La selección de las sociedades fiduciarias a contratar, sea pública o privada, se hará con observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en la Ley 80 de 1993.

Parágrafo: Se exceptúan de esta exigencia los procesos contractuales de vivienda de interés social que tengan como propósito desarrollar las disposiciones del artículo 28 de la Ley 2079 de 2021.

*Entendiendo que la razón social del IDM se materializa a través de dos líneas estratégicas como son vivienda y urbanismo, su **régimen de contratación es especial**. Cuando con la modalidad de encargo fiduciario se adelanten procesos urbanísticos, estos se regirán por las disposiciones de la Ley 80 de 1993 artículo 32, numeral 5. Sin embargo, para los procesos de vivienda de interés social, los procesos de encargo fiduciarios se desarrollarán conforme lo estipulado en el artículo 28 de la ley 2079 del 2021, que expone que las entidades municipales, podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial.*

Parágrafo segundo: Para desarrollar los negocios fiduciarios que requiera la entidad se tendrán en cuenta los lineamientos y excepciones estipulados por la Superintendencia Financiera de Colombia, en especial, los descritos en la Circular 046 de 2008."

Para entender los conceptos de Fiducia pública, Encargo Fiduciario y Fiducia Mercantil, acudiremos a los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente quien ha determinado la diferencia de las tipologías de contrato acudiendo a conceptos y criterios establecidos por las altas cortes como son la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y que dispongo a citar sucintamente:

En concepto No. 2201913000008612 del 19 de noviembre de 2019 y ratificado en el concepto No. C-498 de 2022 analizó las figuras de fiducia mercantil y fiducia pública y encargo fiduciario así:

"2.1. Sobre la celebración de fiducias mercantiles

El Código de Comercio define el contrato de fiducia mercantil en su artículo 1226, estableciendo como elementos característicos del negocio jurídico: i) la existencia de al menos dos sujetos, fiduciante y fiduciario y ii) la transferencia de los bienes fideicomitados, con el siguiente tenor:

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

Artículo 1226. concepto de la fiducia mercantil. La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario.

Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios.

Dadas estas características particulares, el contrato de fiducia mercantil es diferente del contrato de fiducia pública, regulado en la Ley 80 de 1993 artículo 32¹, pues en este último “nunca implicará transferencia de

¹ “Artículo 32. de los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

“5o. Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública. Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta ley.

“Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados.

“Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia mercantil que a la fecha de promulgación de esta ley hayan sido suscritos por las entidades estatales, continuarán vigentes en los términos convenidos con las sociedades fiduciarias.

“La selección de las sociedades fiduciarias a contratar, sea pública o privada, se hará con rigurosa observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en esta ley. No obstante, los excedentes de tesorería de las entidades estatales, se podrán invertir directamente en fondos comunes ordinarios administrados por sociedades fiduciarias, sin necesidad de acudir a un proceso de licitación pública.

“Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente.

“Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que sobre las sociedades fiduciarias corresponde ejercer a la Superintendencia Bancaria y del control posterior que deben realizar la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre la administración de los recursos públicos por tales sociedades, las entidades estatales ejercerán un control sobre la actuación de la sociedad fiduciaria en desarrollo de los encargos fiduciarios o contratos de fiducia, de acuerdo con la Constitución Política y las normas vigentes sobre la materia.

“La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto.

“A la fiducia pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley.

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		

dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial". La Corte Constitucional, en la sentencia C-086 de 1995, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa, consideró que la Ley 80 de 1993 creó un contrato nuevo y autónomo al del Código de Comercio:

Para la Corte, las anteriores condiciones del referido contrato, y teniendo de presente la enunciación de los contratos estatales a que se refiere el artículo 32 de la citada ley -donde se incluyen los previstos en el derecho privado y los derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad-, obligan a concluir que el Estatuto General de Contratación Administrativa creó un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado "fiducia pública", el cual no se relaciona con el contrato de fiducia mercantil contenido en el Código de Comercio y en las disposiciones propias del sistema financiero. Se trata, pues, de un contrato autónomo e independiente, más parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo), al que le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, "en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley". Así, por ejemplo, al establecer la Ley 80 que el contrato de fiducia pública no comporta la transferencia de dominio ni la constitución de un patrimonio autónomo, entonces no le serán aplicables las normas correspondientes contenidas en el Código de Comercio, sin que ello signifique que se altera la naturaleza del contrato de fiducia mercantil. En otras palabras, esta Corporación encuentra que, en la actualidad, las entidades estatales podrán celebrar el contrato de fiducia pública en los términos del numeral 5o. del artículo 32, o el contrato de fiducia mercantil de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio y en las normas generales de contratación administrativa previstas en la citada Ley 80 de 1993.

De la jurisprudencia constitucional, se entiende que las entidades estatales pueden suscribir contratos de fiducia mercantil, sin embargo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 4 de marzo de 1998, con radicado número 1074, consejero ponente Cesar Hoyos Salazar, considera que la Ley 80 de 1993 tiene como objetivo restringir los negocios fiduciarios que pueden celebrar los entes públicos, y por ello, a pesar de que el contrato de fiducia publica es diferente al de fiducia mercantil, la constitución de patrimonios autónomos, por parte de entidades estatales, solamente debe darse en virtud de una autorización legal, como es el caso de procesos de titularización de activos e inversiones, tal como lo autoriza expresamente el parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993. El concepto citado afirmó:

No obstante, lo expresado por la Corte Constitucional, para la Sala la primera parte del texto del inciso 1º del numeral 5º del artículo 32 de la ley 80 de 1993, aunque declarado inexecutable, sí indica que el espíritu de la ley era limitar la contratación de las entidades estatales a sólo dos figuras fiduciarias: la fiducia pública y el encargo fiduciario. Esta apreciación la refuerza el inciso 8º de la misma norma, por cuanto al expresar "La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley ...", y un poco más adelante, en la parte final "A la fiducia pública le será aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley", indica en forma nítida que el contrato de fiducia a que se refiere es a la pública y no a la mercantil. Por consiguiente no autorizó dicha ley la fiducia mercantil con aplicación

"So pena de nulidad no podrán celebrarse contratos de fiducia o subcontratos en contravención del artículo 355 de la Constitución Política. Si tal evento se diese, la entidad fideicomitente deberá repetir contra la persona, natural o jurídica, adjudicataria del respectivo contrato".

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

de las normas de la ley 80, sino al revés, la fiducia pública con aplicación de las compatibles del Código de Comercio.

(...)Sin embargo, para casos especiales la ley puede autorizar la celebración por entidades estatales de la fiducia mercantil. La propia ley 80 de 1993 en su artículo 41 parágrafo 2º inciso 2º consigna la posibilidad de constituir patrimonios autónomos para el desarrollo de procesos de titularización de activos e inversiones y para el pago de pasivos laborales.

La Agencia Nacional de Contratación Publica – Colombia Compra Eficiente comparte esta posición, y por tanto considera que la constitución de patrimonios autónomos, por parte de entidades estatales solo puede darse en virtud de una disposición legal expresa. En respuesta a la consulta 4201912000004359, con radicado de salida 2201913000005645 del 8 de agosto de 2019, esta Agencia manifestó que:

Es posible que una entidad estatal celebre un contrato de fiducia mercantil y con él se constituya un patrimonio autónomo, siempre que una norma especial lo autorice. Esta fiducia mercantil es diferente a la fiducia publica definida en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y se rige por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en los aspectos particularmente regulados en la Ley 80 de 1993.

Más adelante establece:

En caso de que no exista norma que autorice la fiducia mercantil se está ante un negocio fiduciario que debe respetar lo establecido por el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que entre sus reglas dispone: “La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto” y “Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente”.

La Ley 80 de 1993 permite realizar negocios fiduciarios, siempre que tengan por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos estatales, además el Consejo de Estado, Sala Consulta y Servicio Civil, en concepto del 4 de marzo de 1998, antes citado, también ha resumido otras características del negocio fiduciario que pueden celebrar autónomamente las entidades estatales, que no son otras que las del estatuto general de contratación y en forma supletiva el Código de Comercio:

Ahora bien, en cuanto al cuestionamiento sobre la interpretación de la parte final del inciso 8º del numeral 5º del artículo 32, transcrito en el párrafo anterior, habría que entender que a la fiducia pública se le deben aplicar las normas contenidas en los artículos 1226 a 1244 del Código de Comercio, con las siguientes cuatro salvedades:

- 1) La fiducia pública no implica transferencia de la propiedad de los bienes o recursos fideicomitidos.
- 2) Tampoco constituye un patrimonio autónomo afecto a la finalidad de la fiducia, en manos de la sociedad fiduciaria.

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	

- 3) La adjudicación de los subcontratos debe ser realizada por la entidad estatal fideicomitente.
- 4) No se puede pactar que la comisión de la sociedad fiduciaria sea tomada de los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados”.

Respecto del control y vigilancia de los recursos manejados por la fiduciaria indica Colombia Compra:

Solo en casos excepcionales donde exista autorización legal expresa, ciertas entidades estatales podrán transferir la propiedad de recursos públicos a un patrimonio autónomo. Incluso esta transferencia de propiedad debe tener una finalidad específica y la entidad mantiene la obligación de vigilar que se cumplan los fines estatales por los cuales se contrató. En consecuencia, la entidad estatal no debe perder el control de los recursos entregados al patrimonio autónomo.

Y en el concepto C-498 de 2022 respecto al contrato de fiducia para proyectos de vivienda de interés social del artículo 36 de la Ley 388 de 1997, modificado por la Ley 2079 de 2021.

El criterio interpretativo del inciso final del artículo 36 de la Ley 388 de 1997, según el cual el contrato de fiducia autorizado en dicha norma para que las entidades territoriales ejecuten proyectos de vivienda de interés social es el contrato de fiducia mercantil, regido por el derecho privado, también fue acogido por la jurisprudencia de esa corporación, pues la Sección Tercera del Consejo de Estado, en un fallo posterior, mantuvo la tesis según la cual «los contratos celebrados por las entidades municipales, distritales y las áreas metropolitanas para desarrollar proyectos de interés social no se encuentran exceptuados de la aplicación del Estatuto de Contratación Estatal, en tanto no existe norma que así lo indique. La única excepción expresa que se concibió frente a su ámbito de cobertura correspondió a la tipología de fiducia, en cuyo caso el negocio jurídico que encuadrara en ese tipo negocial se gobernaría por las normas del estatuto mercantil»¹².

El artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, promulgada el 14 de enero de ese año, modificó el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 que define el concepto de actuación urbanística y en la modificación de la norma se suprimió la alusión que se hacía en el último inciso del artículo a las restricciones del numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 para el contrato de fiducia.

No obstante, el texto del nuevo inciso final del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 no cambió el sentido de su contenido, pues la norma continúa siendo una autorización para que las entidades territoriales sometidas al EGCAP acudan a la celebración de contratos de fiducia mercantil, bajo el régimen jurídico general de esta institución que se encuentra previsto en el derecho privado, en particular, en el derecho comercial, cuando la finalidad sea la de **participar** en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de *vivienda de interés social*. Por lo anterior, la interpretación del alcance de la norma que venía aplicándose con base en lo dispuesto por el Consejo de Estado en el Concepto No. 1503 de 2003 continúa vigente, toda vez que la restricción del numeral 5 de la Ley 80 de 1993 que fue suprimida resultaba aplicable al régimen de contratos de fiducia pública y encargo fiduciario regidos por el EGCAP, más no para la fiducia mercantil, cuyo régimen general está previsto en el derecho comercial.

Líneas arriba se expresó que solo en supuestos excepcionales, en los que exista autorización legal expresa, ciertas entidades estatales podrán transferir la propiedad de recursos públicos a un patrimonio autónomo.

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

Incluso esta transferencia de propiedad debe tener una finalidad específica y la entidad mantiene la obligación de vigilar que se cumplan los fines estatales que motivaron la contratación. En consecuencia, la entidad estatal debe conservar el control de los recursos entregados al patrimonio autónomo.

Dicha autorización legal se encuentra establecida a través de las siguientes normas donde se faculta a ciertas y determinadas entidades poder realizar contratos de fiducia mercantil así:

Como ejemplo de lo anterior se encuentran en nuestro ordenamiento jurídico las siguientes leyes y las respectivas entidades a las que se les faculta la suscripción de contratos de fiducia mercantil:

- Ley 143 de 1994 - Unidad de Planeación Minero Energética y Comisión de Regulación de Energía y Gas.
- Ley 388 de 1997 - Entidades municipales y distritales en materia de vivienda de interés social.
- Ley 708 de 2001 – Instituto Nacional de vivienda de interés social y reforma urbana. INURBE.
- Ley 1176 de 2007 - Departamentos, Municipios y Distritos en relación con los recursos del sistema general de participaciones destinados al sector de agua potable y saneamiento básico.
- Ley 1286 de 2009 – Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.
- Ley 1371 de 2009 – Universidades públicas en relación con su pasivo pensional.
- Ley 1537 de 2012 – Fondo Nacional de Vivienda.
- Ley 1702 de 2013 – Fondo Nacional de Seguridad Vial.

Sobre el estudio de los antecedentes de estas normas es posible concluir la insuficiencia en la motivación del legislador para la inclusión de las excepciones, ya que se ha podido percatar que en la mayoría de los casos no se incluyó justificación alguna para la autorización de la fiducia mercantil, lo cual lleva a concluir que existe desconocimiento del legislador sobre el alcance e implicaciones que se desprenden de permitir el uso de esta figura por parte de las entidades públicas.

En cuanto a la jurisprudencia, el Consejo de Estado ha indicado en reiteradas oportunidades que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, al definir el contrato estatal, acogió un criterio subjetivo u orgánico a partir de lo cual “hay lugar a concluir que deben considerarse contratos estatales aquellos que celebren las entidades que participen de esa misma naturaleza”². No obstante, la jurisprudencia también ha sido clara en afirmar que en virtud de lo dispuesto en la norma del estatuto contractual, la definición de la naturaleza del contrato se aparta de cualquier juicio referente al régimen jurídico aplicable a la entidad que contrata y se centra en la naturaleza de la misma; de ahí que son contratos estatales los celebrados por entidades públicas, independientemente del régimen jurídico aplicable al contrato.

Diferencias entre Fiducia Mercantil y Fiducia Pública y Encargos Fiduciarios.

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A. Sentencia. Radicado 52001-23-33-1000-1999-0500-01(22507) del 21 de noviembre de 2012. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A, Sentencia. Radicado 11001 03-26-000-2019-00098-00(64244) del 3 de octubre de 2019.

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	

FIDUCIA MERCANTIL	FIDUCIA PÚBLICA Y ENCARGOS FIDUCIARIOS
Existe transferencia de la propiedad de los bienes fideicomitidos al fiduciario.	Los bienes fideicomitidos no se transfieren al fiduciario.
La transferencia de los bienes fideicomitidos constituye una circunstancia de ejecución de los mismos en el presupuesto de la entidad pública fideicomitente.	Al no existir transferencia de recursos, no se presenta ejecución en el presupuesto de la entidad pública fideicomitente.
El patrimonio autónomo adjudica y celebra los contratos necesarios para el cumplimiento de los fines de la fiducia mercantil.	La entidad pública es quien adjudica y celebra los contratos asociados a los recursos entregados para administración del fiduciario.

Modalidades de negocios fiduciarios



ENCARGO FIDUCIARIO

El cliente conserva la propiedad de los bienes

Los bienes entregados al fiduciario no salen del patrimonio del constituyente o fideicomitente.

Con los bienes entregados no se constituye un patrimonio autónomo porque no hay transferencia de la propiedad.

Los bienes objeto del encargo fiduciario pueden ser perseguidos y embargados por los acreedores del fideicomitente.

FIDUCIA MERCANTIL

Hay transferencia de la propiedad

Los bienes transferidos salen del patrimonio del fideicomitente y constituyen un patrimonio autónomo para cumplir la finalidad contemplada en el contrato.

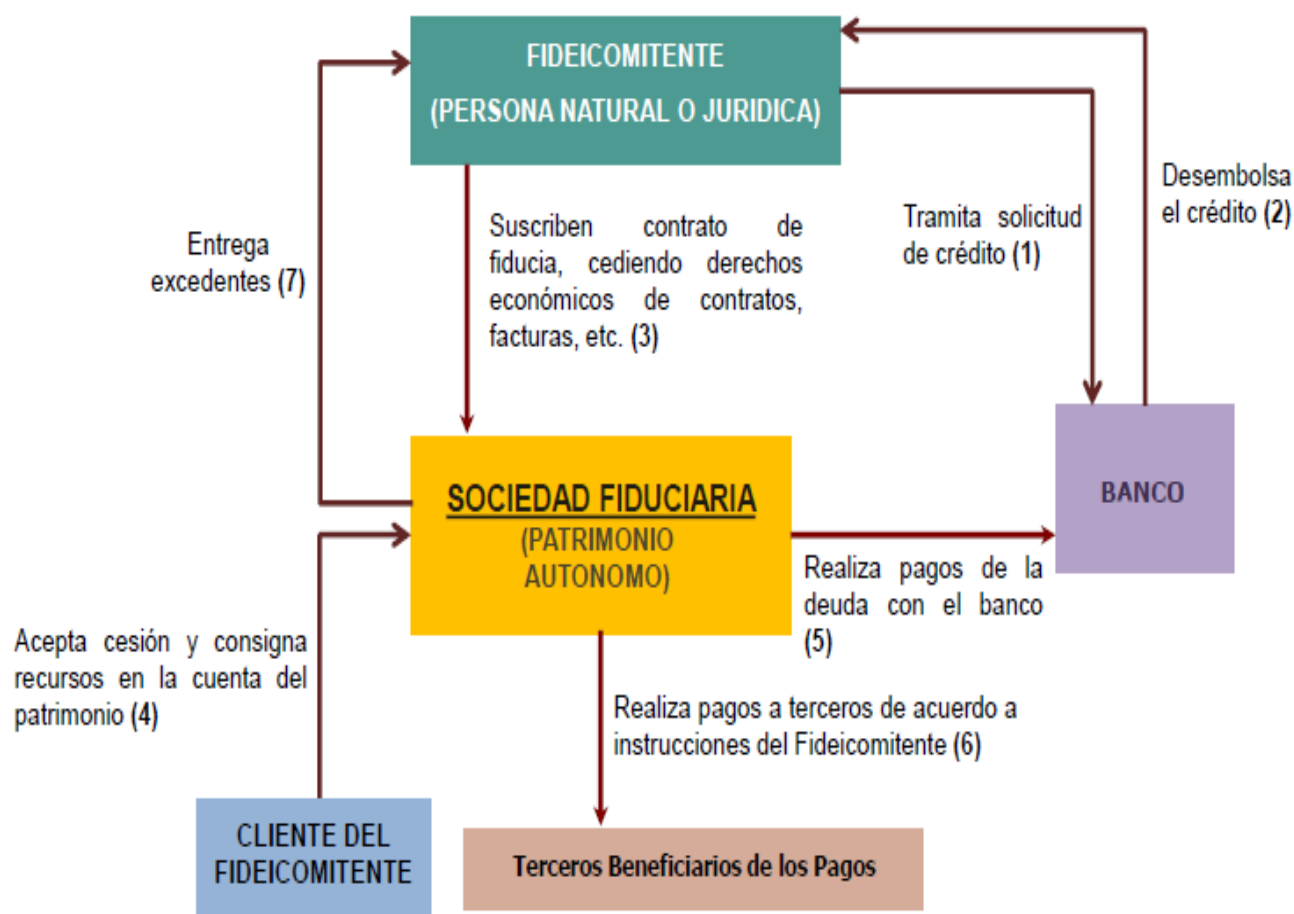
Los bienes no pueden ser perseguidos ni embargados por los acreedores del fideicomitente, salvo cuando se den las condiciones establecidas para ejercer la acción del artículo 1238 del Código de Comercio.

PATRIMONIO AUTÓNOMO COMO SUJETO CONTRACTUAL Y PROCESAL :

- Puede ser sujeto de derechos y obligaciones.
- Su vocero es la sociedad fiduciaria.
- Puede adquirir la calidad de contratante o contratista con sus derechos y obligaciones, independientemente del fideicomitente y del fiduciario.

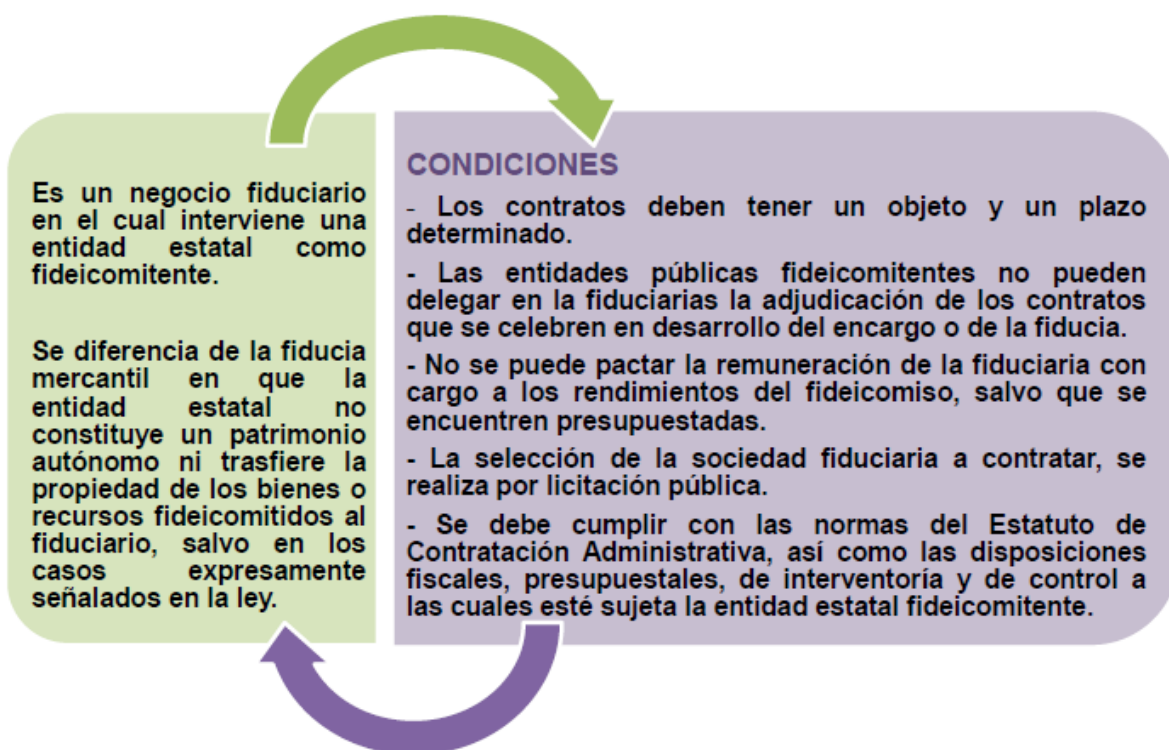
PROCESO:	Control y Evaluación	 Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas	
DOCUMENTO:	Informe Definitivo Auditoria Control Interno		
FECHA:	15/07/2022		
VERSIÓN:	1.0		

Fiducia de administración



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	

Fiducia Pública



Como puede evidenciarse dentro del ordenamiento jurídico hay entidades a las que se les faculta la suscripción de contratos de fiducia mercantil, entre los que se encuentra la Ley 1537 de 2012 donde faculta al Fondo Nacional de Vivienda para que de forma coordinada distribuya los recursos asignados a dicho fondo para que sean redistribuidos y destinados para proyectos de vivienda de interés social en las que confluyan entidades territoriales y del sector privado en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y prioritario.

Recuerdese que mediante el decreto 555 de 2003 se crea el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, para que consolide el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecute las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana; determina su naturaleza jurídica, jurisdicción, objetivos, funciones, dirección, administración, consejo directivo, funciones, director ejecutivo, recursos,

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	

patrimonio, comercialización de productos, manejo de recursos, régimen jurídico, entrega de medios magnéticos de los componentes del sistema de información por el INURBE en liquidación y realización de la cesión de contratos entre éstas entidades.

Adentrándonos a la Ley 1537 de 2012 en su ARTÍCULO 3º establece: "/.../COORDINACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES NACIONALES Y TERRITORIALES. La coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales se referirá, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a) La articulación y congruencia de las políticas y de los programas nacionales de vivienda con los de los departamentos y municipios;
- b) La disposición y transferencia de recursos para la ejecución de programas de Vivienda de Interés Social o interés prioritaria;
- c) La transferencia de suelo para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Prioritario;
- d) El otorgamiento de estímulos y apoyos para la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda;
- e) La asistencia técnica y capacitación a las entidades territoriales, para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda;
- f) El establecimiento de mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades, inventario, modalidades y características de la vivienda y de la población; y
- g) Priorizar la construcción, dotación y operación de los servicios complementarios a la vivienda: educación, salud, seguridad, bienestar social, tecnologías de la información y las comunicaciones y la instalación de servicios públicos domiciliarios, entre otros, de acuerdo con los lineamientos definidos por los Ministerios respectivos en los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario y macroproyectos de interés social nacional;

h) Para los efectos del debido ejercicio de las competencias y responsabilidades de cada uno de los niveles de administración territorial relacionados con los programas de vivienda previstos en la presente ley, se acudirá a los instrumentos contractuales vigentes, incluido el convenio plan al que hace referencia el artículo 8o de la Ley 1450 de 2011;

"Ley 1450 de 2011 ARTÍCULO 8º. Convenio plan. Durante la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá suscribir convenios plan, que tendrán como objetivo implementar el presente Plan Nacional de Desarrollo y complementar las acciones de política que las autoridades territoriales deseen poner en marcha, en consonancia con los objetivos de dicho Plan.

El Convenio Plan se entenderá como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la presente ley que, por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias Entidades Territoriales.

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	

Los convenios podrán incluir eventuales aportes del presupuesto nacional, cuya inclusión en la Ley Anual de Presupuesto y su desembolso serán definidos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el DNP, de acuerdo con las competencias según el Estatuto Orgánico de Presupuesto. La inclusión y los desembolsos solamente tendrán lugar, si el ministerio o departamento administrativo sectorial competente certifica que la entidad territorial ha cumplido plenamente con todas las obligaciones contraídas en cada Convenio. Ninguna otra Autoridad podrá sustituir la expedición de la certificación prevista en este inciso.

Los Convenios Plan podrán incorporar mecanismos de participación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes según el tipo de Programa y de entidades privadas.

Los Convenios Plan podrán suscribirse a iniciativa del Gobierno Nacional, de las Entidades Territoriales y Autoridades Ambientales, de conformidad con sus correspondientes competencias y de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.).

i) Les corresponde a las entidades del orden nacional responsables de la política de vivienda brindar los instrumentos legales, normativos y financieros, que viabilicen el desarrollo de vivienda de interés prioritaria y de interés social;

j) Les corresponde a los entes territoriales municipales y distritales tomar las decisiones que promuevan la gestión, habilitación e incorporación de suelo urbano en sus territorios que permitan el desarrollo de planes de vivienda prioritaria y social, y garantizará el acceso de estos desarrollos a los servicios públicos, en armonía con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y la Ley 142 de 1994 en lo correspondiente.
/.../

Y en su artículo 6° respecto de la financiación para proyectos de vivienda de interés prioritario establece:

“ARTÍCULO 6o. FINANCIACIÓN Y DESARROLLO PARA LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO. Los recursos mencionados en el artículo anterior podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional.

Para la constitución de patrimonios autónomos el Director o Representante Legal de la entidad respectiva celebrará directamente contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser aportantes de bienes o recursos, a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado.

Las transferencias de recursos de Fonvivienda, o de la entidad que haga sus veces, a los patrimonios autónomos se tendrán como mecanismo de ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Los patrimonios autónomos cuya constitución se autoriza en la presente ley podrán a su vez contratar fiducias mercantiles para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de construcción de Vivienda de Interés Social prioritario, a las cuales podrán aportar activos fideicomitidos.

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

Los patrimonios autónomos que se constituyan, de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado. Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, así como las actividades de seguimiento y control de los mismos, serán definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Con cargo a los recursos administrados por los patrimonios autónomos, estos asumirán los costos en que se incurra para el manejo y control de los recursos, los gastos de operación, y cualquier otro contrato que se requiera para la estructuración, desarrollo e implementación de esquemas previstos en esta ley. Igualmente, con los recursos administrados, los patrimonios autónomos podrán asumir el pago de los impuestos que recaigan sobre los inmuebles, hasta el momento de su entrega a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, y los impuestos que se generen por la transferencia de los inmuebles a los patrimonios autónomos y de estos a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda.

En la convocatoria para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, se deberán exigir, como mínimo, los siguientes requisitos:

- 1. Que cuenten con experiencia específica mínima de cinco (5) años en ejecución de proyectos de vivienda.*
- 2. Que, en los últimos cinco años la persona jurídica y su representante legal, no hubieren sido sancionados, por incumplimientos contractuales relacionados con la construcción.*

PARÁGRAFO 1o. Las facultades que le confieren al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el Decreto-ley 555 de 2003 y la Ley 1469 de 2011, en lo que no contraríen la presente ley, tendrán plena vigencia.

PARÁGRAFO 2o. Las obligaciones que establezcan las normas vigentes sobre las garantías relativas a la obra, se entenderán como obligaciones a cargo de los constructores y no de los patrimonios autónomos que se constituyan para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, por parte de las entidades a las que hace referencia este artículo; aspecto que quedará claramente establecido en los contratos que se realicen con el constructor.

PARÁGRAFO 3o. La política de vivienda de que trata la presente ley es secuencial y continua. Se desarrollará por programas sucesivos en el tiempo. Cada programa consistirá en el suministro de una cantidad de subsidios en especie. Los siguientes programas se formularán de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las apropiaciones del sector de vivienda. Las vigencias futuras que se constituyan para respaldar los programas tendrán en cuenta dicha disponibilidad y su coherencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO 4o. Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, que va a definir el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del marco de la presente ley, deberán observar los principios de transparencia, economía, igualdad, publicidad y en especial el de selección objetiva, definidos por la Constitución y la ley, además se aplicará el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente.

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	

PARÁGRAFO 5o. <Parágrafo adicionado por el artículo 229 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> En la convocatoria para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario en zonas o departamentos de difícil acceso, se exigirá como mínimo dos años y medio (2,5) como experiencia específica en ejecución de proyectos de vivienda.

Continuando con el análisis de las normas en materia de vivienda podemos encontrar que el decreto 1077 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio." Faculta a Fonvivienda para la celebración de manera directa de contratos de fiducia mercantil y tangencialmente en el artículo 2.2.4.2.2.3.5.1 que establece que las entidades de orden nacional, departamental, municipal y distrital, y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de los Macroproyectos, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia mercantil con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 o en las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

Fijese como la norma da la posibilidad de que se efectúen contratos de fiducia mercantil por parte de las entidades del orden municipal como lo es el caso de el anterior IDM, pero que expresan las normas del 388 de 1997 modificada por la 2079 de 2021, el artículo 121 de la ley 1450 de 2011 como el decreto 1077, que las entidades que allí se mencionan podrán hacerlo siempre y cuando **PARTICIPEN** en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social que Fonvivienda y el Ministerio de vivienda adelanten ya sea a través de macroproyectos (previstos en los artículos 2.1.1.1.6.1.1. y siguientes más exactamente sección 6, subsecciones 1 y 5 del decreto 1077 de 2015) o de procesos de renovación urbana donde subsiste un convenio plan como lo establece el artículo 8 de la ley 1450 de 2011 donde se establezca un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establezcan los mecanismos específicos para el desarrollo de programas de vivienda entre otros.

Atendiendo entonces al criterio orgánico y dada la naturaleza del IDM entidad descentralizada 100% pública de donde se concluye que no atiende a un régimen especial de contratación como el que prevee los artículos 13 y 14 de la ley 1150 de 2007 por cuanto los contratos son meramente estatales y dentro de su definición no cabe el de la fiducia mercantil, el cual como ya lo vimos podrá efectuarse siempre y cuando el IDM esté a través de un acuerdo marco suscrito con el orden nacional para la **PARTICIPACIÓN** en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, caso que para el presente no se evidencia que se tenga contemplado.

Las consideraciones indicadas por la oficina de Control Interno para el presente asunto fueron tratadas en mesa de trabajo, mediante la cual se dieron los puntos de vista y se atendió solicitud por parte de la Dirección de poder dar respuesta a los criterios determinados por la OCI, emitiéndose la correspondiente respuesta y mediante la cual indica:

Respuesta del área auditada:

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	

“DEFINICION: Acorde al Ministerio de vivienda Ciudad y Territorio y el viceministerio de vivienda. Entidad autorizada y encargada de la política de vivienda a nivel Nacional.

VIVIENDA DE INTERES SOCIAL (VIS): Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLM). **VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO (VIP):** Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLM) actualmente (90 SMLM).

[Inicio](#) > [Viceministerio de Vivienda](#) > [VIS y VIP](#)

VIS y VIP



Vivienda de Interés Social (VIS)

Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLM).

Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP)

Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLM).



DIFERENCIAS ENTRE FIDUCIAS:

Fiducia Pública: Es el vehículo fiduciario mediante el cual las entidades públicas entregan la tenencia de bienes y/o recursos con el fin de que los administren de acuerdo al objeto del contrato. En este negocio fiduciario no hay transferencia de dominio de los bienes o recursos y tampoco se constituye un patrimonio autónomo.

(Se rige por la Ley 80 de 1993 y tiene una excepción regulada en la norma que le permite constituir Patrimonio Autónomo.)

Encargo Fiduciario: En el Encargo Fiduciario, el fideicomitente conserva la propiedad de los bienes entregados a la fiduciaria. Se trata de una simple administración de los bienes, sin transferencia de la propiedad.

(Se rige por la Ley 60 de 1993.)

Fiducia Mercantil: en el contrato de Fiducia Mercantil el fideicomitente se desprende de la propiedad de los bienes que entrega, sacándolos de su patrimonio. Estos bienes entran a conformar un patrimonio autónomo, que es administrado por la sociedad fiduciaria.

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	

Se rige por el derecho privado, para los Entes públicos es restrictivo y únicamente se puede aplicar para proyectos de vivienda de interés social.

DIFERENCIA ENTRE URBANISMO Y URBANIZACION:

*En la actualidad el término **urbanismo** se aplica a la ordenación urbana; a todos los conocimientos relacionados con la construcción de ciudades o núcleos urbanos, y se distingue del término “urbanización”, el cual está, hoy en día, directamente relacionado con los procesos constructivos, pero no con la ordenación urbana.*

**PARAMETROS Y SOPORTE JURIDICO CONTEMPLADO PARA EL DESARROLLO DEL
 PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL AMALI RESIDENCIAL A TRAVES DE
 FIDUCIA MERCANTIL INMOBILIARIA
 CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL, Y LA CONSTITUCIÓN
 DE UN PATRIMONIO AUTÓNOMO DE ADMINISTRACION INMOBILIARIA PARA
 DESARROLLAR UN PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL
 MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS
 LEY 1537 DE 2012
 (junio 20)**

por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones

Artículo 1º. *Objeto de la ley. La presente ley tiene como objeto señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.*

La presente ley tiene los siguientes objetivos:

- a) Establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias de menores recursos puedan disfrutar de vivienda digna.*
- b) Definir funciones y responsabilidades a cargo de las entidades del orden nacional y territorial.*
- c) Establecer herramientas para la coordinación de recursos y funciones de la Nación y las entidades territoriales.*
- d) Definir los lineamientos para la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.***
- e) Establecer mecanismos que faciliten la financiación de vivienda.*
- f) Establecer instrumentos para la planeación, promoción y financiamiento del desarrollo territorial, la renovación urbana y la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico.*

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	

g) Incorporar exenciones para los negocios jurídicos que involucren la Vivienda de Interés Prioritario.

Artículo 6°. Financiación y desarrollo para los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Los recursos mencionados en el artículo anterior podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, **las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional.**

Para la constitución de patrimonios autónomos el Director o Representante Legal de la entidad respectiva celebrará directamente contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser aportantes de bienes o recursos, a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se registrará exclusivamente por las normas del derecho privado.

Las transferencias de recursos de Fonvivienda, o de la entidad que haga sus veces, a los patrimonios autónomos se tendrán como mecanismo de ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Los patrimonios autónomos cuya constitución se autoriza en la presente ley podrán a su vez contratar fiducias mercantiles para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de construcción de Vivienda de Interés Social prioritario, a las cuales podrán aportar activos fideicomitidos.

Los patrimonios autónomos que se constituyan, de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado. Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, así como las actividades de seguimiento y control de los mismos, serán definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Con cargo a los recursos administrados por los patrimonios autónomos, estos asumirán los costos en que se incurra para el manejo y control de los recursos, los gastos de operación, y cualquier otro contrato que se requiera para la estructuración, desarrollo e implementación de esquemas previstos en esta ley. Igualmente, con los recursos administrados, los patrimonios autónomos podrán asumir el pago de los impuestos que recaigan sobre los inmuebles, hasta el momento de su entrega a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, y los impuestos que se generen por la transferencia de los inmuebles a los patrimonios autónomos y de estos a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda.

LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

Artículo 85. Concepto de Vivienda de Interés Social. De conformidad con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar

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

el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv). Excepcionalmente, para las aglomeraciones urbanas definidas por el Conpes y cuya población supere un millón (1.000.000) de habitantes, el Gobierno nacional podrá establecer como precio máximo de la vivienda de interés social la suma de ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (150 smmlv). Para el caso de los municipios que hacen parte de dichas aglomeraciones, el valor aplicará únicamente para aquellos en que el Gobierno nacional demuestre presiones en el valor del suelo, que generan dificultades en la provisión de vivienda de interés social. El valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario, será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv).

Tratándose de programas y/o proyectos de renovación urbana, la vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv), sin que este exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (175 smmlv). La vivienda de interés prioritario en renovación urbana podrá tener un precio superior a los noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv), sin que este exceda los ciento diez salarios mínimos mensuales legales vigentes (110 smmlv).

Parágrafo 1°. Los proyectos de Vivienda de Interés Social implementarán las medidas establecidas por el Gobierno nacional para el ahorro de agua y energía, entre las que se incluyen la iluminación y ventilación natural, de acuerdo con las condiciones climáticas. Asimismo, los proyectos de vivienda, de equipamiento (recreación, deporte, salud, educación) y de espacio público implementarán los criterios de sostenibilidad establecidos por el Conpes 3919 de 2018.

Parágrafo 2°. En ningún caso se podrán otorgar subsidios por encima del tope de recursos previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto del sector.

Parágrafo 3°. Los recursos correspondientes a subsidios familiares de vivienda urbana que sean objeto de renuncia por parte de su beneficiario, que se venzan, o que correspondan a aquellos recuperados mediante actuaciones administrativas, deberán ser incorporados en el presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), y serán destinados a la financiación o cofinanciación de programas o proyectos de vivienda de interés social, a la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivos y/o a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, independientemente de la vigencia presupuestal en la que hayan sido asignados los subsidios.

Los mencionados recursos podrán ser transferidos directamente, total o parcialmente, a cualquiera de los patrimonios autónomos en los que sea fideicomitente el Fonvivienda, o la entidad que indique el Gobierno nacional.

Respecto de los subsidios familiares de vivienda urbana que se encuentren sin aplicar, Fonvivienda podrá proceder a su vencimiento sin que se requiera surtir previamente el proceso a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1537 de 2012.

En todo caso, los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda y que se incorporen a patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea Fideicomitente, independiente

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

del rubro presupuestal de los referidos recursos, podrán ser destinados para la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivo y/o infraestructura de servicios públicos domiciliarios, incluida la adquisición de predios para esos propósitos, para los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los patrimonios autónomos. La entidad aportante de los recursos definirá los porcentajes de los recursos aportados que pueden ser destinados a estos propósitos.

Parágrafo 4°. *Cuando la entidad otorgante de subsidios familiares de vivienda 100% en especie (SFVE) advierta el acaecimiento de una causal para su restitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, adelantará un procedimiento administrativo para lograr la restitución formal del título de dominio del bien inmueble y, con el fin de lograr la restitución material, se podrán Incoar las acciones policivas a que haya lugar, según los términos y condiciones dispuestos en la legislación vigente.*

Sin perjuicio de lo anterior, una vez surtido el proceso administrativo, por virtud de la ley e independientemente del negocio jurídico suscrito para que el hogar beneficiario se convirtiera en propietario de la vivienda, la entidad otorgante del SFVE o los fideicomisos en los cuales esta sea fideicomitente, podrán convertirse en titulares del derecho de dominio de las viviendas restituidas, para lo cual solo se requerirá la inscripción del acto administrativo correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de la vivienda.

Cuando, en virtud de acreditación emitida por autoridad competente, se determine que las viviendas han sido utilizadas como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas, podrán ser restituidas por parte de la entidad otorgante, para ser asignadas a otros hogares que se encuentren en las condiciones señaladas en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, aún en el evento en que no se cuente con decisión judicial.

Las viviendas que sean objeto de restitución de acuerdo con lo establecido en el presente artículo podrán ser transferidas a Fonvivienda o a patrimonios autónomos constituidos por la entidad otorgante de los subsidios, hasta el momento en que sean transferidas a un nuevo hogar beneficiario.

En el caso de solicitarse renuncias al Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), la restitución del título de dominio del bien inmueble procederá con la sola inscripción del acto administrativo que acepta la renuncia en el folio de matrícula inmobiliaria, sin ser necesaria la resciliación de la escritura pública de transferencia. En estos casos, el título de dominio se establecerá en la entidad otorgante del SFVE o los fideicomisos en las cuales esta sea fideicomitente.

ARTÍCULO 255. VIVIENDA RURAL EFECTIVA. *El Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural. A partir del año 2020 su formulación y ejecución estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por lo que será esa entidad la encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural.*

Para este efecto el Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales correspondientes, respetando tanto el Marco de Gasto de Mediano Plazo, así como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y reglamentará la materia.

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	

Parágrafo. A partir del año 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda”, administrará y ejecutará los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y rural, **en los términos del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 o la norma que lo modifique, sustituya o complemente**, así como los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda, tanto urbana como rural.

**CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL, Y LA CONSTITUCIÓN
DE UN PATRIMONIO AUTÓNOMO DE ADMINISTRACION INMOBILIARIA PARA
DESARROLLAR UN PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL
MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS**

- (i) **La Ley 388 de 1997**, en su artículo 36, señaló que: “las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en **el numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.**” **Modificado por el artículo 28 de la Ley 579 de 2021**
- (ii) **El artículo 121, de la Ley 1450 de 2010**, estableció que: “los municipios, distritos, áreas metropolitanas, departamentos y la Nación, podrán participar en el desarrollo de programas y/o proyectos de renovación urbana mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia mercantil.”
- (iii) **Y el artículo 6° de la Ley 1437 de 2012**, señaló al tenor literal que: “Los recursos mencionados en el artículo anterior podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional.
Para la constitución de patrimonios autónomos el Director o Representante Legal de la entidad respectiva celebrará directamente contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser aportantes de bienes o recursos, a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se regirán exclusivamente por las normas del derecho privado.”

Respecto a la constitución de patrimonios autónomos para administrar recursos girados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para proyectos de VIP, artículo 6 de la Ley 1537 de 2012, se menciona que esta figura es aplicable para las VIS. Esto, en virtud de una interpretación **análoga realizada por la secretaría Jurídica Distrital**, ya que, en su concepto, las viviendas VIP son una modalidad de las VIS; razón por la cual, para administrar los recursos del artículo 6 de la Ley 1537 de 2020, es jurídicamente viable acudir a un mismo contrato de fiducia mercantil que cobije los recursos de las viviendas VIP y VIS.

En esa medida, si bien por definición expresa del legislador, la fiducia mercantil supone una transferencia de bienes por parte de un constituyente para que con estos se cumpla una finalidad

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	

especifica y previamente determinada, “ese conjunto de bienes transferidos a una fiduciaria es lo que conforma o se denomina **patrimonio autónomo**, pues los bienes i) salen real y jurídicamente del patrimonio del fideicomitente –titular del dominio-, ii) no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario, sino que sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida y, iii) están afectos al cumplimiento de las finalidades señaladas en el acto constitutivo, tal como lo disponen los artículos 1226 a 1244 del Código de Comercio”¹

CIRCULAR EXTERNA 46 DE 2008 (septiembre 3) <Fuente: Boletín Ministerio de Hacienda, Capítulo Superintendencia Financiera de Colombia, No. 109> SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Referencia: Modificación al Capítulo Primero, Título Quinto de la Circular Básica Jurídica y a los Capítulos VIII y IX de la Circular Básica Contable y Financiera, aplicables a los negocios administrados por las sociedades fiduciarias.

5.4. NEGOCIOS FIDUCIARIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS. De conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007, en los decretos reglamentarios de dichas leyes y, sin perjuicio del contenido de las disposiciones generales del presente Capítulo, en relación con los negocios fiduciarios que se celebren con las entidades públicas de acuerdo con la normatividad aplicable a los recursos objeto del contrato, **deberán tenerse en cuenta las siguientes instrucciones:**

5.4.1. Tratándose de entidades estatales, entendiéndose por tales las señaladas en el numeral 1º del artículo 2 o. de la Ley 80 de 1993, las normas a ellas aplicables reconocen expresamente la posibilidad de celebrar, en calidad de fideicomitentes, **única y exclusiva mente contratos de fiducia pública y encargos fiduciarios.**

5.4.3. De acuerdo con lo previsto en el inciso 5o. del numeral 5o. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, “la selección de la sociedad fiduciaria a contratar, sea pública o privada, se hará con rigurosa observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en esta ley”. Esto significa, entonces, que a dicha licitación o concurso las sociedades fiduciarias concurrirán en igualdad de condiciones y que para la **celebración del contrato resulta inadmisibile el mecanismo de la contratación directa.**

Inciso 6: Así mismo, no debe olvidarse que el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, que establece los mecanismos que permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, señala que “(...) las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993”.

RÉGIMEN JURÍDICO Y FUNDAMENTOS DE MODALIDAD DE SELECCIÓN

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

El presente proceso de selección bajo la modalidad de Invitación a las Sociedades Fiduciarias, así como el contrato que de él se derive están sujetos a la Constitución

Política, al derecho privado y es especial al contenido de la Ley 1537 de 2012, y al presente anexo de condiciones generales. La modalidad de selección – Invitación

*Privada – fue adoptada teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 36 de la ley 388 de 1997, el cual fue modificado por el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, que dispone: “Artículo 28. Actuación urbanística. modifíquese el artículo 36° de la ley 388 de 1997, el cual quedará así’ : (...) Igualmente, las entidades municipales, distritales y las áreas metropolitanas **podrán participar en la ejecución de, proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial**”.*

En este sentido, es importante considerar que el Consejo de Estado mediante concepto 1502 de 2003 señaló: “Las entidades distritales que participen en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, pueden celebrar contratos de fiducia mercantil, de conformidad con lo dispuesto en

*el último inciso del artículo 36 de la ley 388 de 1997. Cuando se celebren los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública contemplados en el numeral 5° del artículo 32 de la ley 80 de 1993, no se puede otorgar a la sociedad fiduciaria la facultad de adjudicar los subcontratos, esto es, los contratos derivados de aquellos, por expresa prohibición de la misma norma. **En los contratos de fiducia mercantil, existe libertad de las partes para acordar cuál de ellas tiene la facultad de adjudicar dichos subcontratos.**”*

Seguidamente el mismo concepto y empero las preguntas realizadas por el actor Ministerio del Interior y de Justicia a solicitud del Alcalde Mayor de Bogotá (e) en cargo para la fecha de su emisión realizó las siguientes preguntas:

- 1. ¿Cuál es el alcance de la expresión "proyectos de urbanización" a que se refiere el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, podría entenderse este término como sinónimo de "proyectos de urbanismo"?*
- 2. ¿Pueden las entidades del orden distrital, cuyo objeto se enmarca dentro de los parámetros establecidos en la Ley 388 de 1997, celebrar contratos de fiducia en los términos del inciso final del artículo 36 de la citada disposición?*
- 3. ¿Es viable celebrar contratos de fiducia o encargos fiduciarios en los cuales pueda otorgarse a la fiduciaria la facultad de adjudicar los contratos que surjan como consecuencia de aquellos?*

En consecuencia, el Honorable Consejo de Estado, entre otros aspectos respondió:

*“En síntesis, la ley 80 de 1993 tiene plena aplicabilidad sobre el Distrito Capital de Bogotá y sus entidades descentralizadas y consiguientemente, su artículo 32 numeral 5° referente a los encargos fiduciarios y la fiducia pública, respecto de la cual la Sala se ha pronunciado en varias ocasiones, como, por ejemplo, en el **Concepto No. 1074 del 4 de marzo de 1998**, y la cual se distingue fundamentalmente de la fiducia mercantil, en que no implica transferencia del dominio de los bienes o recursos estatales, ni constituye un patrimonio autónomo, distinto del de la entidad oficial y del de la sociedad fiduciaria.*

Ahora bien, resulta claro que el inciso final del artículo 36 de la ley 388 de 1997 estableció una excepción al régimen de contratación estatal de fiducia, y por lo mismo, es de interpretación restrictiva, lo cual trae como consecuencia que esta norma es aplicable únicamente para los fines

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	

expresados en la misma, vale decir, la ejecución de proyectos de urbanización y **programas de vivienda de interés social**.

Las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas que persigan tales fines, se encuentran habilitadas para celebrar los contratos de fiducia que autoriza la mencionada norma, los cuales han de entenderse **de fiducia mercantil**, puesto que la norma expresa que se celebrarán con sujeción a las reglas generales y "del derecho comercial", lo cual se reafirma con la expresión siguiente de la norma, "sin las limitaciones y las restricciones previstas en el numeral 5° del artículo 32 de la ley 80 de 1993". Negrilla Fuera de Texto.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Secretaría Distrital del Hábitat, solicitó concepto jurídico a la Secretaría Jurídica Distrital en los siguientes términos "¿Podría suscribirse un contrato de fiducia mercantil en la aplicación del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 para la administración de los recursos del subsidio para viviendas de interés social y prioritario, en concordancia con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 85 de la Ley 1955 de 2019, entendiéndose que ésta última se encuentra en la categoría de vivienda de interés social?"

La Secretaría Jurídica Distrital contestó, mediante concepto con radicado No. 2-2020-16036 de fecha 08/10/2020, de la siguiente manera: "Teniendo en cuenta que la figura de la fiducia mercantil para la vivienda de interés social no cuenta con desarrollo legal propio, como si la aplicación de esta misma figura para la vivienda de interés prioritario, conforme al contenido del Artículo 6 de la Ley 1537 de 2012, resulta viable aplicar la ANALOGÍA como regla de interpretación en los términos del Artículo 8 de la Ley 153 de 1887, según la cual es posible aplicar una ley que regule un caso similar ante la inexistencia de ley aplicable al caso concreto, por lo tanto, es viable suscribir un contrato de FIDUCIA MERCANTIL, contemplado en el Artículo 36 de la Ley 388 de 1997, en consecuencia con lo previsto en el Artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 y el Artículo 85 de la Ley 1955 de 2019, tanto para la vivienda de interés social como para la vivienda de interés prioritario." (negrilla fuera del texto).

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante memorando enviado a la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat con radicado No. 2021E0002144 manifiesta lo siguiente:

"...el último inciso del artículo 36 de la Ley 388 de 19973 modificado por artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, consagra una excepción a la regla general de la Fiducia Pública prevista en artículo 32 de la Ley 80 de 1993, autorizando a las entidades municipales, distritales y las áreas metropolitanas para celebrar contratos de fiducia mercantil con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, exclusivamente para participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, así:

"Artículo 36°.- Modificado por el art. 28, Ley 2079 de 2021. <El nuevo texto es el siguiente> Actuación urbanística. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y construcción de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística, de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 y demás disposiciones de la presente ley.

Los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares y los derechos y las obligaciones contenidos en ellas. La autoridad municipal o distrital competente deberá respetar los

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

derechos y obligaciones que se derivan de tales actos. Son actos administrativos de contenido particular y concreto las licencias de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional.

Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente ley. Igualmente, las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta ley.

En los programas, proyectos y obras que deban ejecutar las entidades públicas, como consecuencia de las actuaciones urbanísticas previstas en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes, sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, de conformidad con las normas legales generales y con las especiales contenidas en la presente ley y en la Ley 142 de 1994. **Igualmente, las entidades municipales, distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial.**

De este modo, la norma antes referida, establece un régimen especial para la contratación de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social. Por esto, esta contratación, incluido el procedimiento de selección, se rige por el derecho privado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 135 respecto de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente, según fuere el caso. Resaltándose además que, estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal. (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior, teniendo en cuenta que las disposiciones generales a las que hace referencia el inciso 5° del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, se refiere a las disposiciones generales que regulan el contrato de fiducia, es decir, las sometidas al derecho mercantil. Aunado a lo anterior, es importante señalar que, previo a la expedición de la Ley 2079 de 2021, el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 ya contemplaba la excepción antes referenciada, razón por la cual, a juicio de esta Oficina Asesora Jurídica, la modificación introducida con la Ley de Vivienda y Hábitat no altera el régimen especial aplicable a los municipios, distritos y áreas metropolitanas, para la contratación de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social a través de contratos de fiducia (...)"

Ahora bien, el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, establece que las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5° del artículo 25 de la Ley 1150 de 2007.

Según lo establece el artículo 298 de la Constitución Nacional, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo

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

económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

Ahora bien, el artículo 311 de la Constitución Nacional, define al Municipio como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado y 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.

La ley 3ª de 1991 creó el sistema Nacional de Vivienda de Interés Social como mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social. El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social está integrado, entre otros, por los organismos de los entes territoriales que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esta naturaleza. Los organismos municipales deberán actuar de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el gobierno nacional.

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece en su numeral 76.2.2, que es competencia de los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover y apoyar programas o proyectos de Vivienda de Interés Prioritario y Social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

La Ley 1537 de 2012 tiene como objeto señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda. Esta ley tiene los siguientes objetivos: a) Establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias de menores recursos puedan disfrutar de vivienda digna; b) Definir funciones y responsabilidades a cargo de las entidades del orden nacional y territorial; c) Establecer herramientas para la coordinación de recursos y funciones de la Nación y las entidades territoriales; d) Definir los lineamientos para la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social Prioritario VIP; e) Establecer mecanismos que faciliten la financiación de vivienda; f) Establecer instrumentos para la planeación, promoción y financiamiento del desarrollo territorial, la renovación urbana y la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico; g) Incorporar exenciones para los negocios jurídicos que involucren la Vivienda de Interés Prioritario.

La misma Ley 1537 de 2012 en su Artículo 6 establece la metodología para la Financiación y Desarrollo para los Proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, permitiendo que los recursos puedan

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

ser transferidos directamente a patrimonios autónomos que constituyan FONVIVIENDA, FINDETER, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional.

Que de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1077 de 2015, en su Artículo 2.1.1.1.1.3.1.2.2. el Fideicomitente Inversionista, Constructor y Gerente deberá garantizar con cargo a los recursos administrados por el Patrimonio Autónomo Derivado y previa aprobación del Comité Fiduciario la contratación y ejecución de un plan de gestión y acompañamiento social del proyecto de vivienda de interés social que se pretende desarrollar, desde la postulación hasta la asignación y ejecución del plan de vivienda.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que en el marco de lo dispuesto en el artículo 36 de la ley 388 de 1997, el cual fue modificado por el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, el **Instituto de Desarrollo Municipal “IDM”** está facultado para celebrar entre otros, contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, esto es, a través de invitación de conformidad con lo dispuesto en las normas del Código de Comercio y del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, proceso en el que en todo caso se deberán garantizarse los principios de la selección objetiva, publicidad y transparencia, dado que en el proceso habrá pluralidad de posibles interesados, previamente invitados, en virtud de su experiencia en la administración de recursos a través de contratos de fiducia mercantil.

Al respecto, la Subdirección de Gestión Contractual de Colombia Compra Eficiente, con el radicado No. 201813000002899, relacionado con la Publicación de los contratos fiduciarios en SECOP II, resolvió el siguiente problema: “¿A cargo de cada fiduciaria se encuentra la publicación de los contratos fiduciarios o solo de la contratación derivada de los mismos?”, en el que se dispuso lo siguiente:

“(…) Cuando se trate de procesos que se rigen por régimen especial, no sujetos a Ley 80 de 1993, la Entidad Estatal debe utilizar el módulo de régimen especial del SECOP II. Puede utilizar el módulo con o sin oferta, dependiendo de si desea o no recibir ofertas en línea.

Cuando se trate de procesos sujetos a Ley 80 de 1993 la Entidad Estatal deberá usar la funcionalidad de la modalidad de selección correspondiente.

Con respecto al uso del SECOP II para la modalidad de régimen especial, la Entidad Estatal puede elegir si firma el contrato electrónicamente (es decir, utiliza el módulo de gestión contractual del SECOP II con registro por parte del Proveedor y firma electrónica), o si firma el contrato en físico y publica los documentos de ejecución en la etapa pre-contractual del SECOP II (“Etapa de Proceso”). En el primer caso, quien firma por parte de la fiduciaria tendría que crear un usuario del SECOP II y solicitar acceso a la cuenta de la Entidad Estatal para realizar la firma electrónica. En el segundo caso, quien firma por parte de la fiduciaria suscribiría el contrato en físico y la Entidad Estatal cargaría del contrato en la fase de “Proceso”. Para poder publicar el contrato y cualquier documento de ejecución contractual en la fase “Proceso” no se debe finalizar dicha etapa, pues esta acción cierra el expediente contractual impidiendo cualquier publicación posterior. (…).”

CONCLUSION:

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

En lo entendido en el documento remitido por la oficina de control interno con las inquietudes existentes observo lo siguiente:

1-Se tiene el concepto de que la vivienda de interés social prioritaria es un programa diferente a una vivienda de interés social,

R/ Al comienzo de este documento dejamos la claridad y la interpretación del ministerio de vivienda ciudad y territorio quien es la Entidad que regula las normas sobre vivienda dejando claro que ambas son vivienda de interés social diferenciándose que la prioritaria es de menor costo.

2- Se hace referencia siempre a encargo fiduciario y fiducia pública.

R/ Se hace la claridad de los tipos de fiducia que se rigen por la Ley 80 de 1993 que es el encargo fiduciario y la fiducia publica, aunque esta última tiene una excepción regulada por la misma Ley.

Se hace mención a la fiducia mercantil inmobiliaria que se rige por el derecho privado y es restrictiva para los entes públicos que están bajo la Ley 80 de 1993 en lo concerniente que es únicamente aplicable para proyectos de urbanización y vivienda de interés social. ESTA APLICADA EN EL PROCESO QUE DESARROLLO EL IDM en su momento como ente público.

3- Se entiende que existe la duda si la norma aplicada al proceso (Ley 1537 de 2012) es solo para vivienda de interés prioritario (VIP) en especial su Artículo 6.

R/ Se menciona el articulo 255 de la Ley 1955 de 2019, que define en su parágrafo que la vivienda de interés social urbana y rural se regirá bajo los parámetros del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 o norma que la sustituya o modifique.

*Para seguridad de lo actuado por la duda existente aplicamos la **ANALOGÍA** como regla de interpretación en los términos **del Artículo 8 de la Ley 153 de 1887**, según la cual es posible aplicar una ley que regule un caso similar ante la inexistencia de ley aplicable al caso concreto.*

4- Se refleja la confusión entre los encargos y fiduciarios y su constitución y selección de la fiducia. R/ Se relaciona el articulo y enciso aplicable a la reglamentación que realizo la super intendencia financiera de Colombia a través de la circular 46 de 2008 especialmente aparte de las demás fiducias sobre negocios fiduciarios con entidades públicas. El cual aplicamos al caso en mención.

5- Se hace mención a urbanismo como parte en el proceso.

R/ Se hace claridad al comienzo del documento respecto al significado y la diferencia que existe entre URBANISMO Y URBANIZACION. En el proceso que adelantamos hacemos referencia es a urbanización y vivienda de interés social.

Los párrafos resaltados es para su comprensión ya que son los soportes que dieron paso al negocio y contrato de la fiduciaria actual del proyecto AMALI RESIDENCIAL."

Dada la situación aquí evidenciada, esta Oficina de Control Interno se **DECLARA INHIBIDA** para pronunciarse y emitir un dictamen que contenga observaciones y/o hallazgos, lo anterior en razón a la complejidad del asunto y a la disparidad de criterios que se presentan y que en justo título podrían dar la razón a cualquiera

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

de las partes (auditor/auditado). Es por ello que, y tal y como lo afirmó la Agencia Nacional de Colombia Compra Eficiente en el conceto solicitado, deberá ser el órgano de control quien en ultimas determine la legalidad del asunto y establezca si la escogencia de la fiduciaria se sujetó y ajustó a los criterios fijados por la ley.

NOTIFICACIÓN INFORME:

El informe preliminar fue comunicado al área auditada para el ejercicio de contradicción el día 27 de diciembre de 2022 a través del módulo SAIA, bajo el radicado No. 20221227-162-I, emitiéndose la siguiente respuesta a las observaciones así:

OBSERVACIÓN 1:

Se acepta la observación parcialmente, se realizará un plan de mejoramiento para subsanar lo indicado. De igual manera se informa que a la hora del equipo jurídica subsanar documentación se percató que algunos documentos tanto en la digital cómo en la carpeta física que aparecen en el informe como faltante si estaban en los archivos o por el tipo de contratista y sus actividades no se solicitan como lo indica la lista de chequeo en las observaciones, como es el caso del certificado de inhabilidades por delitos sexuales que únicamente es requerido para contratistas que requieran contacto continuo con comunidad.

OBSERVACIÓN 2:

Se acepta la observación, se realizará in plan de mejoramiento para subsanar lo indicado con una socialización del equipo de contratación para hacer uso únicamente de los formatos oficiales.

OBSERVACIÓN 3:

Se acepta la observación, se realizará in plan de mejoramiento para subsanar lo indicado por lo cual se empezará con la modificación del manual de contratación cuando se contraten los asesores jurídicos.

OBSERVACIÓN 4:

Se acepta la observación, se realizará in plan de mejoramiento para subsanar lo indicado con una socialización del equipo de contratación para definir de manera más específica la experiencia solicitada a los contratistas.

OBSERVACIÓN 5:

Se acepta la observación, se realizará in plan de mejoramiento para subsanar lo indicado.

OBSERVACIONES 6:

La modificación y posterior subida del manual de contratación obedece a que se percató de un error humano a la hora de la impresión del acuerdo 002 del 13 de junio pues el enviado a la junta directiva EDOS, y la versión subida anteriormente tenía un título diferente.

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

Se anexa invitación a la junta con los anexos para la corroboración de lo dicho.”.

Por lo anterior y en el envío entendido que fueron aceptadas algunas de las observaciones formuladas se transforman estas en hallazgos, por lo que se recomienda formular acciones efectivas y contundentes a través del plan de mejoramiento generando herramientas precisas que busquen desmaterializar los hallazgos formulados y que tenga como finalidad, poder contrarrestar los mismos y establecer mecanismos que ayuden a su detección en caso de que se vuelvan a presentar, estructurando a su vez herramientas que determinen el cumplimiento efectivo de los distintos procedimientos que deben ser creados para el presente proceso. Respecto lo indicado a las observaciones 1 y 3 se acepta lo manifestado por el auditado y se suprimirán en lo correspondiente a dichas observaciones.

HALLAZGOS: La presenta auditoría deja como resultado en su evaluación seis (6) hallazgos así:

Hallazgo No. 1. Documentos faltantes en las carpetas de los contratos:

Realizada la evaluación a los 38 contratos de prestación de servicios, suscritos bajo la modalidad de contratación directa, no se detectaron los siguientes documentos soporte que se enlistan a continuación:

PRIMER SEMESTRE VIGENCIA 2022

CONTRATISTA	N° CONTRATO	OTRAS EVIDENCIAS
PAOLA ANDREA FRANCO	1	Completo
JOSE LUIS GONZALEZ	2	Completo
EDWAR GUTIERREZ	3	Completo
LUZ CLEMENCA CASTRO	4	Falta pantallazo de Secop
JUAN CARLOS RUGE MORENO	5	Falta constancia de creación en Secop
SONIA ALEXANDRA LOPEZ	6	Completo
VALENTINA VARGAS	7	Falta curso MIPG constancia de Secop.
JORGE ELIECER PIÑEROS	8	Completo
DIEGO ALEJANDRO OSPINA	09	Falta constancia de Secop
SANDRA MILENA ANGARITA	10	Falta constancia de Secop Certificado de Industria y Comercio
SEBASTIAN GARCES	11	Falta Curso MIPG certificado Industria y Comercio
BIMTECH SOLUCIONES	12	COMPLETO
CERO K	13	COMPLETO
INTEGRASOFT	14	COMPLETO
MELISSA VIDAL POLANIA	16	FALTA CONSTANCIA DE SECOP
VALERIA BEDOYA	17	Falta constancia Secop e Industria y Comercio
ANDRES VELEZ	18	FALTA AFILIACION ARL
CRISTIAN DAVID ORTIZ	19	COMPLETO
JHANIER JARAMILLO	20	Pantallazo de Secop, solicitud de necesidad

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



CLAUDIA LOPEZ	21	FALTA PANTALLAZO SECOP INDUSTRIA Y COMERCIO
SAMUEL CANO	22	FALTA PANTALLAZO SECOP INDUSTRIA Y COMERCIO BIENES Y RENTAS
NEYDER JARAMILLO	23	FALTA PANTALLAZO SECOP INDUSTRIA Y COMERCIO BIENES Y RENTAS
CARLOS ARIEL SANCHEZ	24	FALTA CURSOM MIPG INDUSTRIA Y COMERCIO
JHONSON BETANCOURT	25	FALTA CERTIFICADO MIPG CREACION EN SECOP INDUSTRIA Y COMERCIO BIENES Y RENTAS
MARCO ANTONIO PEREZ	26	FALTA CURSO MIPG INDUSTRIA Y COMERCIO
JENIFER ZAPATA	27	CURSO MIPG INDUSTRIA Y COMERCIO
JUAN PABLO ALVAREZ	28	CURSI MIPG CREACION SECOP INDUSTRIA Y COMERCIO
KEVIN RESTREPO	29	INDUSTRIA Y COMERCIO
MATEO RIVERA GARCIA	30	FALTA CREACION DE SECOP E INDUSTRIA Y COMERCIO
JUAN JOSE SERNA	31	CURSO MIPG, CREACION DE SECOP, INDUSTRIA Y COMERCIO
JACKELINE NIETO	32	FALTA CURSO MIPG CREACION EN SECOP INDUSTRIA Y COMERCIO
LUISA FERNANDA CAICEDO	33	FALTA PROPUESTA FIRMADA CERTIFICADO ARL, EXPERIENCIA LABORAL CURSO MIPG, CREACION SECOP INDUSTRIA Y COMERCIO
MARIANA SALAMANCA	34	FALTA CREACION SECOP INDUSTRIA Y COMERCIO
LEONARDO OSPINA	35	FALTA LIBRETA MILITAR CONSTANCIA DE SECOP DECLARACION DE BIENES Y RENTAS INDUSTRIA Y COMERCIO
CARLOS HENAO	36	FALTA PROPUESTA, FALTA LIBRETA MILITAR CONSTANCIA DE SECOP CURSO MIPG, INDUSTRIA Y COMERCIO
ALEJANDRO MONTOYA	37	FALTA PANTALLAZO SECOP INSUSTRIA Y COMERCIO
CUMBA	38	NO SE EJECUTO

Verificadas las carpetas físicas se pudo evidenciar lo siguiente:

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		

CONTRATISTA	N° CONTRATO	OTRAS EVIDENCIAS
LUISA FERNANDA CAICEDO	33	FALTA PROPUESTA FIRMADA E INSUSTRIA Y COMERCIO
MARIANA SALAMANCA	34	FALTA PROPUESTA FIRMADA INDUSTRIA Y COMERCIO
CARLOS ALBERTO HENAO	36	FALTA PROPUESTA FIRMADA CERTIFICADOS LABORALES CURSO MIPG DECLARACION DE BIENES Y RENTAS
CARLOS ARIEL SANCHEZ	24	FALTA CREACION EN INDUSTRIA Y COMERCIO
NEYDER DAVID JARAMILLO	23	FALTA INDUSTRIA Y COMERCIO
YENIFFER ZAPATA	27	FALTA CURSO MIPG PANTALLAZO BIENES Y RENTAS INDUSTRIA Y COMERCIO
JHONSON BETANCOURT	25	FALTA INDUSTRIA Y COMERIO
KEVIN RESTREPO	29	COMPLETO
JAKELINE NIETO	32	FALTA CURSO MIPG INDUSTRIA Y COMERCIO
MATEO RIVERA	30	FALTA INDUSTRIA Y COMERCIO
JUAN JOSE SERNA LOPEZ	31	FALTA CURSO MIPG INDUSTRIA Y COMERCIO
SAMUEL CANO	22	FALTA INDUSTRIA Y COMERCIO
CLAUDIA LOPEZ	21	FALTA INDUSTRIA Y COMERCIO
ANDRES VELEZ MANRIQUE	18	FALTA ANTESEDENTES DISCIPLINARIOS
VALERIA BEDOYA BELTAN	17	COMPLETO
SEBASTIAN GARCES	11	FALTA BIENES Y RENTAS INDSTRIA Y COMERCIO
SANDRA MILENA ANGARITA	10	FALTA INDUSTRIA Y COMERCIO
DIEGO ALEJANDRO OSPINA	09	FALTA INSCRISION EN SECOP
JORGE ELIECER PIÑEROS	08	FALTA PROPUESTA FIRMADA, CURSO MIPG BIENES Y RENTAS INDUSTRIA y COMERCIO
JUAN CARLOS RUGE	05	FALTA INSUSTRIA Y COMERCIO
LUZ CLEMENCIA CASTRO	04	FALTA CURSO MIPG INDUSTRIA Y COMERCIO

Como puede evidenciarse, en carpetas digitales hay contratos completos, pero cuando se evalúan de manera física se encuentran incompletos, caso es el del contrato No. 08 que en la carpeta digital aparece completo y en la evaluación física se evidencia el faltante de algunos documentos, situación que deja en evidencia el

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	

desorden de archivo documental en el entendido que la entidad cuenta con el Plan de Gestión documental, series documentales y las tablas de retención documental, por lo que deben efectuarse las actividades de archivo de los documentos contractuales atendiendo a la lista de chequeo, conforme lo establecen las normas y procedimientos en materia de archivo.

SEGUNDO SEMESTRE VIGENCIA 2022

CONTRATISTA	N° CONTRATO	OTRAS EVIDENCIAS
ANDRES ALVAREZ	1	ORDEN DE COMPRA INMEDIATA
SEGURIDAD ESTATAL	2	COMPLETO
LUZ ADRIANA CAÑON	3	FALTA CURSO MIPG Y POLIZA
ALEJANDRO	4	PROCESO INTERVENTORIA
JOSE OMAR TORO	5	FALTA CURSO MIPG
VALENTINA REYES	6	FALTA PROPUESTA FIRMADA CURSO MIPG
MARIA EMILIA PEREZ	7	FALTA PROPUESTA FIRMADA CONSTANCIA DEL SECOP CURSO MIPG POLIZA INDUSTRIA Y COMERCIO BIENES Y RENTAS
MONICA ALEWXANDRA LATORRE	8	FALTA CURSO MIPG
HOSTING	09	
DIANA AGUDELO	10	FALTA PROPUESTA FIRMADA CURSO MIPG
ANULADO	11	
ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	12	
DIANA BUITRAGO	13	FALTA INDUSTRIA Y COMERCIO BIENES Y RENTAS Y POLIZA
INDUSTRIAS DEL PACIFICO	14	
JHONSON BETANCOURT	15	FALTA PROPUESTA FIRMADA POLIZA
DIEGO ALEJANDRO OSPINA	16	COMPLETO
CRISTIAN JOSE SALDARRIAGA	17	CREACION EN SECOP BIENES Y RENTAS INDUSTRIA Y COMERCIO
LUZ ELENA MARIN	18	COMPLETO
SANDRA ANGARITA	19	COMPLETO
LUZ ANDREA PALACIO	20	COMPLETO
MATEO RIVERA	21	FALTA PROPUESTA HOJA DE VIDA EN SIGEP
HUGO ANDRES OROZCO	22	COMPLETO
JORGE ELIECER PIÑEROS	23	FALTA CREACION EN SECOP
SANDRA M BUITRAGO	24	COMPLETO
ARRACELLY BENJUMEA	25	COMPLETO

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

CARLOS ARIEL SANCHEZ	26	HOJA DE VIDA EN SIGEP
SEBASTIAN RUBIO	27	FALTA POLIZA
CAROLINA ORTIZ	28	FALTA POLIZA INDUSTRIA Y COMERCIO
JUAN JOSE SERNA	29	FALTA PROPUESTA, CURSO MIPG POLIZA BIENES Y RENTAS INDUSTRIA Y COMERCIO
NIRVANA	30	COMPLETO
CARLOS HECTOR GARCIA	31	FALTA POLIZA E INDUSTRIA Y COMERCIO
CARLOS ALBERTO HENAO	32	FALTA PROPUESTA FIRMADA INHABILIDADES SEXUALES
NATALIA SANCHEZ	33	FALTA PROPUESTA E INDUSTRIA Y COMERCIO
LUISA CAICEDO	34	FALTA PROPUESTA
JUAN PABLO ALVAREZ	35	FALTA PROPUESTA
ANDRES VELEZ	36	COMPLETO
SAMUEL ALEJANDRO CANO	37	COMPLETO
YENIFFER ZAPATA	38	FALTA CONSTANCIA AFILIACION A SALUD FALTA POLIZA

Se reitera, que una vez validada la plataforma SECOP II en lo que respecta a la falta de evidencia física de pólizas o de su constancia en la carpeta digital, se pudo verificar que las mismas fueron suscritas y se encuentran cargadas en la plataforma Secop II, en otros documentos que si son del resorte exclusivo de la entidad como lo son las afiliaciones a la ARL, en algunas ocasiones el filtro es enviado por la técnico administrativo de talento humano quien remite a los correos las evidencias correspondientes del trámite de afiliación a los responsables del área jurídica para que las anexen en las respectivas carpetas lo que conlleva a que por motivos de desorden y aunado a la gran cantidad de contratos a suscribirse, la información quede registrada a media marcha, lo que deriva en un desorden en el archivo de los documentos y ello conlleva a que no se incluyan los soportes en las respectivas carpetas.

Analizados otros procesos auditores se evidenció que son reiteradas las recomendaciones realizadas en las auditorías a la contratación respecto a la evidencia de documentos incompletos, si bien es cierto, se ha detectado en la evaluación que no todos los contratos se encuentran con la documentación completa y si bien el IDM hoy EDOS ha contado con unos procedimientos para cada modalidad de selección de contratistas; debe tenerse en cuenta que para la contratación directa se encuentra implementada una lista de chequeo debidamente formalizada y actualizada, la cual, sirve como un instrumento de verificación por parte de los apoyos del área jurídica quienes están en la tarea de que antes de proceder a perfeccionar el contrato, validar que todos los contratos cuenten con la documentación completa, pero dicha situación anómala se sigue presentando con regularidad, debiendo entonces formularse una acción que sea verdaderamente efectiva y que ayude a mitigar la observación recurrente y repetitiva frente a cada vigencia y con ello no solo evite tener carpetas incompletas por documentos faltantes, sino que se puedan evitar la estructuración de hallazgos administrativos que puedan repercutir en ciertas incidencias; es por ello, reiterar nuevamente al área jurídica a través de sus contratistas de apoyo y personal de planta que intervienen en el proceso precontractual,

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

puedan desde el primer filtro de revisión de documentos aportados por los contratistas, verificar toda la documentación atinente al contrato y que también los supervisores antes de proceder a la firma del acta de inicio revisen nuevamente de que todo esté en regla para proceder a la legalización de los contratos.

Hallazgo 2. Reiterativa Formato de estudios previos actualizado no implementado por el área que suscribe la necesidad.

CRITERIO HALLAZGO 2.

Procedimiento interno Control de la información documentada, Norma Técnica ISO 9001 2015.

7.5 Información documentada.

/.../

7.5.2 Creación y actualización.

Al crear y actualizar la información documentada, la organización debe asegurarse de que lo siguiente sea apropiado:

- a) la identificación y descripción (por ejemplo, título, fecha, autor o número de referencia);*
- b) el formato (por ejemplo, idioma, versión del software, gráficos) y los medios de soporte (por ejemplo, papel, electrónico);*
- c) la revisión y aprobación con respecto a la conveniencia y adecuación.*

7.5.3 Control de la información documentada.

7.5.3.1 *La información documentada requerida por el sistema de gestión de la calidad y por esta Norma Internacional se debe controlar para asegurarse de que:*

- a) esté disponible y sea idónea para su uso, donde y cuando se necesite; b) esté protegida adecuadamente (por ejemplo, contra pérdida de la confidencialidad, uso inadecuado o pérdida de integridad).*

7.5.3.2 *Para el control de la información documentada, la organización debe abordar las siguientes actividades, según corresponda:*

- a) distribución, acceso, recuperación y uso;*
- b) almacenamiento y preservación, incluida la preservación de la legibilidad;*
- c) control de cambios (por ejemplo, control de versión);*
- d) conservación y disposición.*

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	

En la evaluación realizada el equipo auditor se evidencia que no existe concordancia ni uniformidad en los estudios previos desarrollados por las áreas técnica y subdirección administrativa y financiera, toda vez que se evidenció que los contratos 03, 04, 05, 06, 09, 10 de la primera vigencia 2022 no se elaboraron los estudios previos de acuerdo con el formato formalizado el 24 de febrero de 2021 sino que se realizaron en formato anterior. Dado que dicha situación fue susceptible de suscripción de plan de mejoramiento y en el entendido que el mismo ya había presentado avances en un 100%, se revela que sólo en seis contratos de 83 suscritos se evidenció tal situación y como la entidad entró en proceso de transformación y que su contratación atiende a un régimen especial sujeto a un manual de contratación, vale indicar que las contrataciones a nivel directo se sujetan actualmente a ordenes de prestación de servicios y las mismas desde su estudio y conveniencia cuentan con formatos estandarizados, regulados y formalizados conforme a la atención de las necesidades de la nueva entidad., por lo anterior se deja la observación en razón al recaerse en un hallazgo que había sido objeto de plan de mejora.

Hallazgo 3. Manual de contratación de la empresa EDOS, ambiguo y desactualizado.

Estudiado el Manual de contratación de la entidad transformada en empresa industrial y comercial del estado EDOS, se pudo determinar que nos encontramos con un manual ambiguo y desactualizado en razón a que establece desde sus considerandos la necesidad de adoptar un estatuto contractual propio de las EICE, estableciendo para ciertos y determinados aspectos la aplicación de las normas civiles y comerciales y para otros asuntos la creación de un régimen excepcional de contratación sujeto a la ley 80; cuando digámoslo las EICE cuentan con un régimen excepcional de contratación establecido en el artículo 14 de la ley 1150 de 2007, el cual debe atender los principios de la función administrativa, la gestión fiscal de los cuales se desarrollan los principios de la contratación pública y no al contrario como se estructura por parte de la entidad.

Recuérdese que atendiendo al criterio de entidad pública hay ciertos preceptos normativos de la contratación pública que rigen a las denominadas entidades estatales, entre las que se encuentran las EICE y que deben ser aplicados y atendidos sin importar su excepcionalidad. Pues tal es el precepto del artículo 2.2.1.2.5.3. del decreto 1082 de 2015 el cual indica que: *“Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.”* Atendiendo a ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente expidió el documento denominado “Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación”, el cual establece los aspectos generales que deben contener los Manuales de Contratación de una Entidad Estatal, así como, la información adicional que debe incluir el Manual de Contratación de Entidades Estatales que cuentan con un régimen especial como los aspectos que no deben ser parte de dicho Manual.

Establece la guía lo siguiente:

“C ¿Qué debe contener el Manual de Contratación de una Entidad Estatal?

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

El Manual de Contratación debe emplear la metodología prevista para la Gestión Contractual en el sistema de gestión de calidad³. En consecuencia, el Manual de Contratación debe basarse en Procesos y Procedimientos en la forma prevista en tal metodología del sistema de gestión de calidad⁴.

El Manual de Contratación debe contener:

La naturaleza jurídica de la Entidad Estatal y su ubicación en la estructura del Estado.

Los Procedimientos para desarrollar la Gestión Contractual en las siguientes actividades:

- *Planear la actividad contractual.*
- *Elaborar y actualizar el Plan Anual de Adquisiciones.*
- *Administrar los Documentos del Proceso, incluyendo su elaboración, expedición, publicación, archivo y demás actividades de gestión documental.*
- *Supervisar y hacer seguimiento a la ejecución de los contratos.*
- *Desarrollar comunicación con los oferentes y contratistas.*
- *Hacer seguimiento a las actividades posteriores a la liquidación de los contratos.*
- *Administrar las controversias y la solución de conflictos derivados de los Procesos de Contratación.*

El área encargada y el cargo responsable de las actividades de cada etapa del Proceso de Contratación. La Entidad Estatal debe definir las funciones y las responsabilidades de quien realiza:

- *El estudio de las necesidades de la Entidad Estatal.*
- *Los estudios de sector y estudios de mercado.*
- *La estimación y cobertura de los Riesgos.*

³ La metodología del sistema de gestión de calidad está contenida en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley 489 de 1998, la Ley 872 de 2003, el Decreto 4485 de 2009 y la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública NTCGP 1000:2009, disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62887>.

⁴ La aplicación de la metodología en las actividades de compras y contratación pública no exige adoptar integralmente el sistema de gestión de calidad a las Entidades Estatales que no están obligadas a desarrollar dicho sistema conforme al artículo 2 de la Ley 872 de 2003. Las Entidades Estatales que no están obligadas a desarrollar el sistema de gestión de calidad solo deben emplear la citada metodología para expedir el Manual de Contratación.

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

- La definición de los requisitos habilitantes.
- La definición de los criterios de evaluación de propuestas.
- La selección de contratistas.
- El Manejo de los Documentos del Proceso, incluyendo su elaboración, expedición, publicación, archivo, mantenimiento y demás actividades de gestión documental.
- La supervisión y seguimiento a la ejecución de los contratos.
- La comunicación con los oferentes y contratistas.
- Los procedimientos presupuestales, financieros y de pago.
- El seguimiento a las actividades posteriores a la liquidación de los contratos.
- El trámite de procesos sancionatorios contra contratistas.
- El manejo de las controversias y la solución de conflictos derivados de los Procesos de Contratación.

La información y las buenas prácticas de su Gestión Contractual, tales como:

- Las normas sobre desempeño transparente de la Gestión Contractual; adecuada planeación; las prácticas anticorrupción; el cumplimiento de las reglas del modelo estándar de control interno y cumplimiento de otras disposiciones de carácter general en cuanto resultan aplicables a los Procesos de Contratación; utilización de herramientas electrónicas para la Gestión Contractual.
- Los mecanismos de participación de la ciudadanía a través de veedurías organizadas e interesados en los Procesos de Contratación.
- Las condiciones particulares de la Entidad Estatal para el cumplimiento de los principios de libre competencia y promoción de la competencia.

El Manual de Contratación debe incluir los aspectos necesarios para garantizar su vigencia, un adecuado proceso de edición, publicación y actualización, así como sus mecanismos de reforma, derogación, renovación y ajustes.

¿Qué información adicional debe incluir el Manual de Contratación de Entidades Estatales con un régimen especial de contratación?

Las Entidades Estatales sometidas a regímenes especiales de contratación deben incluir en su Manual de Contratación una descripción detallada de los Procedimientos para seleccionar a los contratistas, los plazos, los criterios de evaluación, criterios de desempate, contenido de las propuestas, los Procedimientos para la aplicación de las restricciones de la Ley 996 de 2005 y los demás aspectos que garanticen el cumplimiento de

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

los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública en todas las etapas del Proceso de Contratación, con base en su autonomía. Bien en el acuerdo 0

E ¿Qué aspectos no deben ser parte de un Manual de Contratación?

Las Entidades Estatales en los Manuales de Contratación no deben incluir los procesos sancionatorios contra los contratistas y tampoco incluir o repetir las normas legales y reglamentarias.”.

Si bien en el acuerdo 002 del 13 de junio de 2022, se establecen ciertos y determinados criterios fijados por la agencia de contratación pública, estos se desarrollan de manera escueta y por lo tanto no se alinean de conformidad con las guías fijadas por Colombia Compra Eficiente las cuales, es pertinente advertir desplegaron para cada modalidad o proceso de selección de contratistas un instructivo que configura el paso a paso de cómo deben ser creados y desarrollados en la plataforma Secop II; recuérdese que para este tipo de entidades (EICE) se sustentó la obligatoriedad de suscribir acuerdos marco de precios, como publicar todos los procesos contractuales independiente de su modalidad a través de la plataforma transaccional Secop II. Dicha obligatoriedad no puede ser desconocida y debe ser atendida conforme a los principios de selección objetiva, transparencia y publicidad. Es por ello necesario recomendar se ajuste el estatuto de contratación de la empresa EDOS conforme a las realidades que los preceptos normativos actuales instituyen entre los que se encuentran las guías y circulares de la ANCP-CCE y se contemplen y estructuren modalidades contractuales que definan los criterios diferenciales y objetivos en la selección de contratistas, evitando la ambigüedad y si bien el régimen contractual de las EICE es mixto deben establecerse las normas y procedimientos que imperan para los regímenes contractuales y con ello puedan configurar el tipo de modalidades de selección de contratistas que cumplan con los objetivos ordenados a través de los principios constitucionales y legales para así evitar posibles procesos amañados y carentes de objetividad.

Criterio hallazgo 3: Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente expidió el documento denominado “Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación”, el cual establece los aspectos generales que deben contener los Manuales de Contratación de una Entidad Estatal.

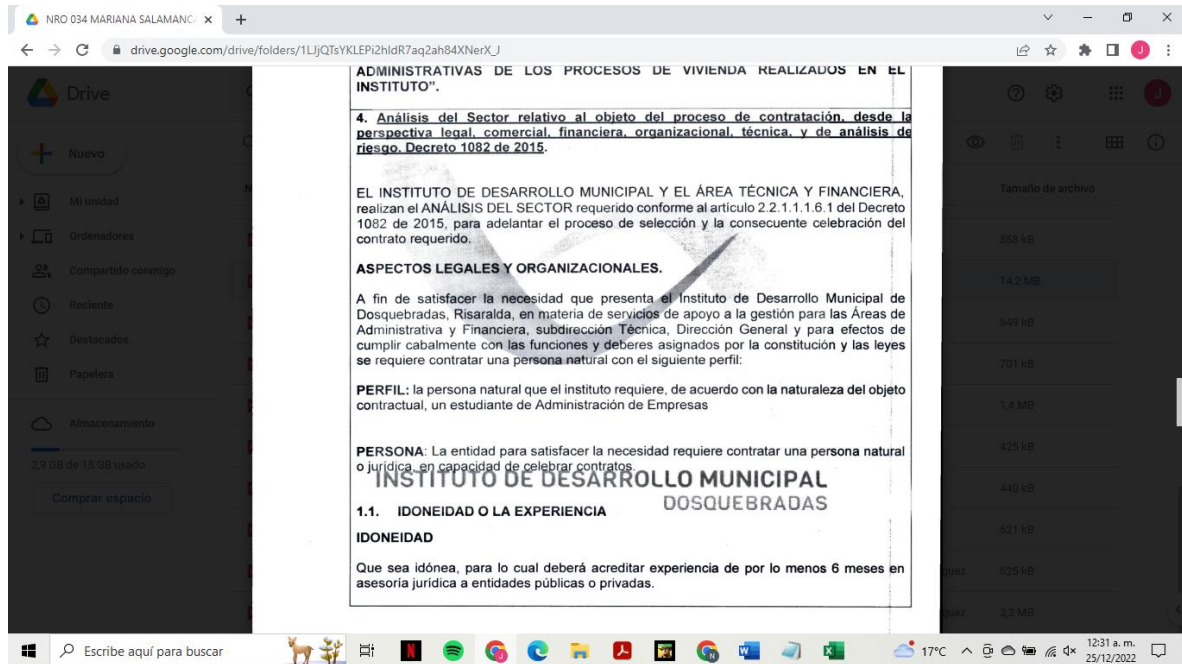
Hallazgo 4. Reiterativo. Ambigüedades en los perfiles e idoneidades de los contratistas.

Se evidenció en los estudios previos de los contratos 033, 034 y 035 del primer semestre de 2022, diferencias en los perfiles y la idoneidad de los contratistas; dado que se advierten requerimientos y calidades de ciertas y determinados conocimientos, estudios y habilidades que no corresponden no atienden al perfil que se solicita, lo que evidencia un descuido en la transcripción de la necesidad, lo que genera confusión respecto de los alcances y la experticia exigida al contratista.

Criterio Hallazgo 4: Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, Magistrado Ponente Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA, respecto al contrato de prestación de servicios preceptuó:

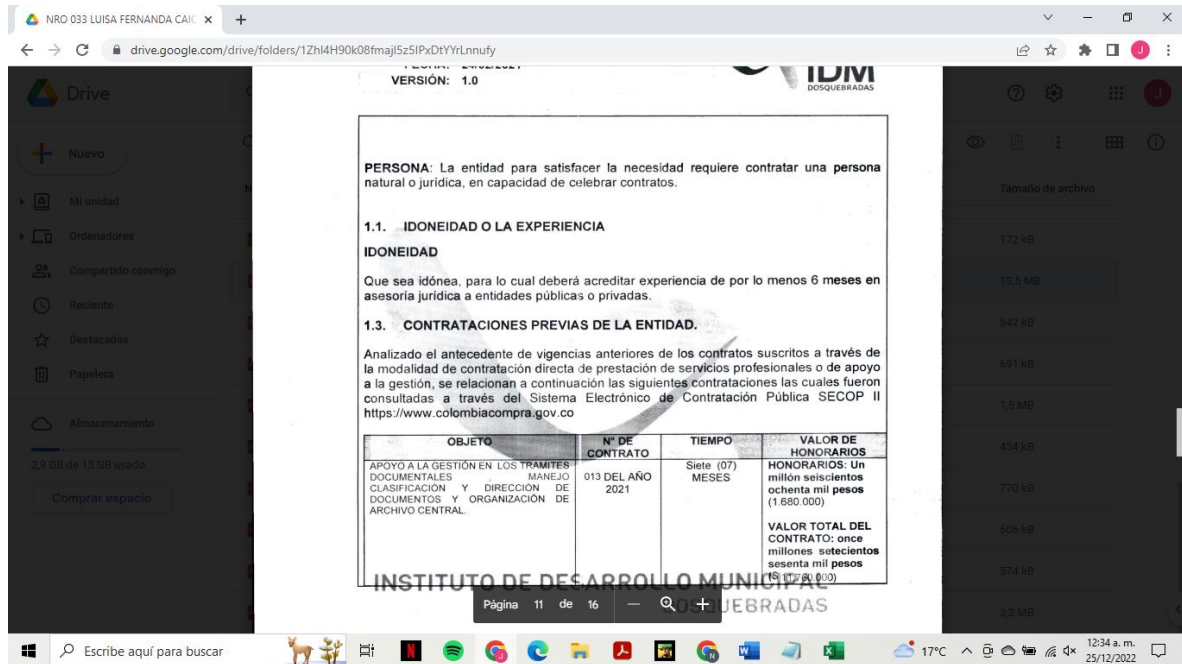
“El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la

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	



En contrato 034 de primer semestre de 2022, se evidencia que la idoneidad requerida no es acorde al perfil solicitado por la 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	



VERSIÓN: 1.0

PERSONA: La entidad para satisfacer la necesidad requiere contratar una persona natural o jurídica, en capacidad de celebrar contratos.

1.1. IDONEIDAD O LA EXPERIENCIA

IDONEIDAD

Que sea idónea, para lo cual deberá acreditar experiencia de por lo menos 6 meses en asesoría jurídica a entidades públicas o privadas.

1.3. CONTRATACIONES PREVIAS DE LA ENTIDAD.

Analizado el antecedente de vigencias anteriores de los contratos suscritos a través de la modalidad de contratación directa de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, se relacionan a continuación las siguientes contrataciones las cuales fueron consultadas a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II <https://www.colombiacompra.gov.co>

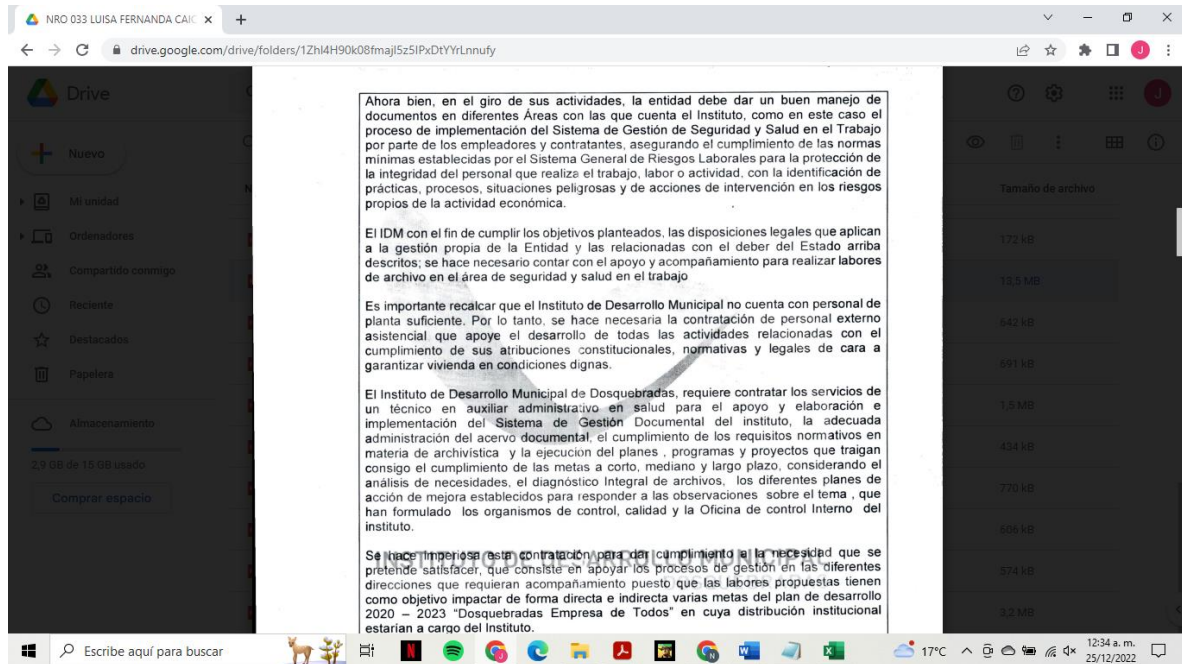
OBJETO	N° DE CONTRATO	TIEMPO	VALOR DE HONORARIOS
APOYO A LA GESTIÓN EN LOS TRÁMITES DOCUMENTALES, MANEJO, CLASIFICACIÓN Y DIRECCIÓN DE DOCUMENTOS Y ORGANIZACIÓN DE ARCHIVO CENTRAL.	013 DEL AÑO 2021	Siete (07) MESES	HONORARIOS: Un millón seiscientos ochenta mil pesos (1.660.000)
			VALOR TOTAL DEL CONTRATO: once millones setecientos sesenta mil pesos (16.760.000)

INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS

Página 11 de 16

En contrato 033 de primer semestre de 2022, se evidencia que la idoneidad requerida no es acorde al perfil solicitado por la entidad.

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



Hallazgo 5. Inobservancia del procedimiento establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.

En la evaluación contractual detectó en el contrato 035 de 2022, el adelantamiento de un procedimiento para dar terminación y liquidación anticipada del contrato ante un presunto incumplimiento por parte del contratista, del trámite evidenciado se destaca un acta de terminación y liquidación anticipada que hace las veces de acta de audiencia, mediante la cual la supervisora del contrato 035, el señor Director del instituto y la asesora jurídica para contratación, establecen que se da la causal de terminación anticipada y declaratoria de caducidad del contrato ante el incumplimiento por parte del contratista al no desarrollar y/o ejecutar las actividades o alcances del contrato.

De acuerdo con el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 establece un derrotero y un paso a paso que debe desarrollarse para establecer la declaratoria de caducidad de un contrato, procedimiento que no es desarrollado en correcta forma en el entendido que no existe un acto administrativo que declare el incumplimiento e imponga las sanciones y/o multas a que da lugar; así mismo dicho acto administrativo deberá surtir los procesos de notificación personal y de recursos en los términos del artículo 77 de la ley 80 de 1993, dada la renuencia del contratista de presentarse y comparecer a la diligencia de descargos.

Por lo anterior, y en el entendido que no se evidencia la estructura del acto administrativo que establece la ley, el acta de terminación no puede hacer las veces de dicho acto por cuanto ni la

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

supervisora ni la abogada asesora son partes vinculantes en la relación contractual, por ende debieron suscribir un acta de diligencia y en ella indicar quienes intervinieron y como producto de las evidencias recaudadas proseguir con la estructuración del procedimiento, informando al Director de la situación y de los requerimientos realizados al contratista para luego delegar la iniciación del procedimiento de declaratoria de incumplimiento del cual se produjera el acto administrativo que debe ser emitido única y exclusivamente por el funcionario competente, esto es, el director por ser no solo el ordenador del gasto si no que también es la parte contratante y con el acto administrativo de declaratoria del incumplimiento no era necesaria la suscripción de un acta en la forma y términos que la hicieron. Dicha situación deja inconcluso el procedimiento y por lo tanto al no realizarse el procedimiento de forma correcta, la entidad incurre en una trasgresión al principio constitucional del debido proceso al dar trámite de un procedimiento sin la correcta y debida atención que la ley le establece.

Criterio Hallazgo 5. Ley 1474 de 2011 artículo 86:

“ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que

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	

se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.”.

Hallazgo 6. Formulación de mecanismos, métodos y procedimientos al proceso de contratación pública.

Decreto 742 de 2021:

ARTÍCULO 1. Modificación del artículo 2.2.22.2.1. del Decreto 1083 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.22.2.1. del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, adicionando un nuevo numeral en los siguientes términos:

"19. Compras y Contratación Pública"

Decreto 1499 de 2017 *PARÁGRAFO. Las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional se registrarán por las normas que las regulan o reglamentan y se implementarán a través de planes, programas, proyectos, metodologías y estrategias.”*

El artículo 1 del decreto 742 de 2021 y el párrafo del artículo 2.2.22.2.1. del decreto 1499 de 2017 establece que para el efectivo cumplimiento de los fines esenciales se diseñan las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional, entre las cuales se encuentra la de Compras y Contratación Pública, la cual como las demás se desarrollará e implementará como lo indica el párrafo de la norma en cita, esto es, a través de planes, programas, proyectos, metodologías y estrategias. En la evaluación realizada al proceso de contratación de la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas EDOS, no cuenta con procedimientos ni indicadores ni riesgos para su implementación y ejecución de la política. Por lo anterior se recomienda la formulación y estructuración de los procedimientos, indicadores y demás instrumentos que ayuden a fortalecer el sistema de gestión respecto del proceso de compras y contratación pública.

FICHA TECNICA

Herramientas Utilizadas: Verificación de las carpetas de los contratos, verificación digital y en físico, confrontación con la plataforma SECOP II

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

Universo: Se verificaron para la vigencia 2022 primer semestre 38 contratos, para el segundo semestre 38 contratos celebrados por la entidad.
Población objeto: Contratos de prestación de servicios (contratación directa) y convocatorias públicas convocadas.
Marco estadístico: Vigencia 2022: 100% contratos evaluados en la presente vigencia, en la vigencia auditada la totalidad de contratos equivale al 97% correspondientes a contratación en la modalidad de directa y el 3% equivalen a procesos de convocatoria pública y otras modalidades.

Recomendaciones.

RECOMENDACIÓN 1: Se recomienda al personal que interviene en cada una de las etapas del proceso de contratación, verificar, validar y realizar los trámites en los documentos protocolizados, formalizados y estandarizados dentro del componente de registro y control de documentos para no incurrir en imprecisiones que determinen en la omisión de algún criterio propio del proceso contractual.

RECOMENDACIÓN 2: Se sugiere la formulación de acciones verdaderamente efectivas que ayuden a mitigar la observación recurrente y repetitiva de documentos faltantes frente a cada vigencia para que se evite tener carpetas incompletas por documentos faltantes, sino que se pueden evitar la estructuración de hallazgos administrativos que puedan repercutir en ciertas incidencias; es por ello, reiterar nuevamente al área jurídica a través de sus contratistas de apoyo y personal de planta que intervienen en el proceso precontractual, puedan desde el primer filtro de revisión de documentos aportados por los contratistas, verificar toda la documentación atinente al contrato y que también los supervisores antes de proceder a la firma del acta de inicio revisen nuevamente de que todo esté en regla para proceder a la legalización de los contratos.

RECOMENDACIÓN 3: Se sugiere y recomienda se ajuste el estatuto de contratación de la empresa EDOS conforme a las realidades que los preceptos normativos actuales instituyen entre los que se encuentran las guías y circulares de la ANCP-CCE y se contemplen y estructuren modalidades contractuales que definan los criterios diferenciales y objetivos en la selección de contratistas, evitando la ambigüedad y si bien el régimen contractual de las EICE es mixto deben establecerse las normas y procedimientos que imperan para los regímenes contractuales y con ello puedan configurar el tipo de modalidades de selección de contratistas que cumplan con los objetivos ordenados a través de los principios constitucionales y legales para así evitar posibles procesos amañados y carentes de objetividad.

PROYECTOS

1. Indicadores.

El proceso de gestión Jurídica-Contratación del Instituto de Desarrollo Municipal contaba con dos indicadores así:

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	

Indicador 1: Terminó precontractual en los contratos de prestación de servicios, cuyo objetivo es: Realizar de forma efectiva y eficaz la etapa precontractual en los contratos de prestación de servicios dentro de un término no mayor a 10 días. Verificado este componente los contratos analizados y verificados cumplieron con un término de entre tres a ocho días hábiles en el trámite precontractual desde el estudio de la necesidad y hasta la firma del contrato.

Indicador 2: Verificación de los requisitos contractuales, cuyo objetivo es: Revisión de los documentos necesarios que se exigen para los contratistas en los procesos contractuales que se suscriben, de acuerdo con el manual de contratación de la entidad. Verificado este componente se tiene que los contratos evaluados presentaron falta de ciertos y determinados documentos que no impidieron su perfeccionamiento y legalización.

2. Riesgos

El proceso de gestión Jurídica-Contratación del Instituto de Desarrollo Municipal contaba con un riesgo determinado así:

Riesgo 2: Selección de contratistas que no cumplen con las especificaciones necesarias para realizar las tareas que requiere el Instituto.

Con la evaluación realizada a los contratos de prestación de servicios bajo la modalidad de contratación directa, se puede advertir que no se presentaron anomalías en el trámite precontractual en lo que respecta a la falta de idoneidad de los contratistas contratados dado que cumplieron con los perfiles y experiencia solicitada en los estudios previos, solo en los contratos 033, 034 y 035 del primer semestre de 2022, diferencias en los perfiles y la idoneidad de los contratistas; dado que se advierten requerimientos y calidades de ciertas y determinados conocimientos, estudios y habilidades que no corresponden no atienden al perfil que se solicita.

3. Acciones de mejoramiento.

Las acciones previstas en el plan de mejoramiento vigente al momento del seguimiento registraron en sus avances un desarrollo de las metas en un 100%, ahora bien, respecto de la acción prevista en el plan para el hallazgo No 3 vuelve y se recae en el entendido que en los contratos 033, 034 y 035 del primer semestre de 2022, existen diferencias en los perfiles y la idoneidad de los contratistas; dado que se advierten requerimientos y calidades de ciertas y determinados conocimientos, estudios y habilidades que no corresponden y no atienden al perfil que se solicita.

CONCLUSIONES DE LA AUDITORÍA

La presente auditoria deja SEIS (6) hallazgos macro que corresponden a documentos faltantes en las carpetas de los contratos, formato de estudios previos actualizado no implementado por el área que suscribe la necesidad, manual de contratación de la empresa EDOS, ambiguo y desactualizado, ambigüedades en los perfiles e idoneidades de los contratistas, inobservancia del procedimiento establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, ajustes al Acuerdo 002 de 13 de junio de 2022, por medio del cual se adopta el manual de

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	

contratación de la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas sin autorización de la Junta y la formulación de mecanismos, métodos y procedimientos al proceso de contratación pública.

Así mismo se establecen recomendaciones o sugerencias en aras de que se establezcan acciones para el cumplimiento de la normatividad en materia contractual, de los procedimientos internos establecidos que ayuden a consolidar el buen desempeño del proceso.

Para constancia se firma en Dosquebradas, a los 5 días del mes de enero del año 2023.

APROBACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA		
Nombre Completo	Responsabilidad	Firma
Luis Ernesto Valencia Ramírez	Gerente General/Líder Proceso	
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

Anexos

A continuación, se describe el estado de los reportes de mejoramiento correspondiente a las vigencias anteriores:

Vigencia	No. reporte	Tipo acción	Hallazgo	Fuente de la acción	Responsable	Ultimo seguimiento
2021	1	Correctiva	Publicación extemporánea plataforma Secop I.	NA	Dirección/Auxiliar administrativa/Abogado Externo	Septiembre 30/2022 cerrada
	2	Correctiva	Subdelegación de la supervisión.	NA	Dirección/Auxiliar administrativa/Abogado Externo	Septiembre 30/2022 cerrada

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



2021	3	Correctiva	Inadecuada justificación de la conveniencia para contratar.	NA	Dirección/Auxiliar administrativa/Abogado Externo	Septiembre 30-2022 cerrada
	4		Acta de cierre de proceso de selección.	NA	Dirección/Auxiliar administrativa/Abogado Externo	Septiembre 30-2022 cerrada
	5		Indebida aclaración de estudios previos.	NA	Dirección/Auxiliar administrativa/Abogado Externo	Septiembre 30 -2022 cerrada
	6		Publicación extemporánea del acto administrativo de declaratoria de desierto de la licitación pública en las fechas establecidas en el cronograma	NA	Dirección/Auxiliar administrativa/Abogado Externo	Septiembre 30 -2022 cerrada
	7		Incorrecto análisis y evaluación de las propuestas.	NA	Dirección/Auxiliar administrativa/Abogado Externo	Septiembre 30-2022 cerrada
	8		Formato de estudios previos actualizado no implementado por los líderes del área que suscribe la necesidad.	NA	Dirección/Auxiliar administrativa/Abogado Externo	Septiembre 30-2022 cerrada
	9		Indebida escogencia de modalidad de selección de contratista contrato 090.	NA	Dirección/Auxiliar administrativa/Abogado Externo	Septiembre 30-2022 cerrada