
 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 1 de 20	Revisión 1

**OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL**

**AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EXPRES NO. 25-2021**  
**Contrato de Obra Pública No. 084 del día 30 de octubre de 2017**  
**Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del**  
**Municipio de Bucaramanga “INVISBU”**  
**VIGENCIA 2017**

**INFORME FINAL**

**BUCARAMANGA**  
**Noviembre 9 de 2021**

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1


**HÉCTOR ROLANDO NORIEGA LEAL**  
Contralor de Bucaramanga (E)

**MARTIN CAMILO CARVAJAL CAMARO**  
Supervisor

**EQUIPO DE AUDITORÍA**


**JUAN FERNANDO CÁCERES NAVAS**  
Auditor Fiscal - Líder de auditoría

**JORGE EDUARDO TARAZONA VILLAMIZAR**  
Profesional Universitario


 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>5</b>
<b>2.0 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>6</b>
2.1 OBJETIVO GENERAL.....	6
2.2 FUENTES DE CRITERIO.....	6
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	7
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO .....	7
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	8
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	9
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	9
<b>3.0 OBJETIVOS Y CRITERIOS .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....</b>	<b>10</b>
3.1.1 <i>Evaluar el cumplimiento de la normatividad y de los principios de la contratación estatal, de la función administrativa y de la vigilancia y el control fiscal en la gestión adelantada por el INVISBU en el proceso cuyo objeto contractual se desprende de un programa denominado PINTARAMANGA.....</i>	<i>10</i>
3.1.2 <i>Evaluar los riesgos y controles que tiene la entidad en relación con los objetivos de la presenta auditoría.....</i>	<i>10</i>
3.1.3 <i>Atender las denuncias relacionadas con el asunto de la auditoría.....</i>	<i>10</i>
3.1.4 <i>Reportar los Beneficios de Control Fiscal obtenidos durante el proceso auditor .....</i>	<i>10</i>
<b>3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA .....</b>	<b>10</b>
3.2.1 <i>Principios de la contratación estatal, de la función administrativa y de la vigilancia y el control fiscal.....</i>	<i>10</i>
3.2.2 <i>Efectividad y justificación del objeto Contractual.....</i>	<i>10</i>

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

<b>4.0</b>	<b>RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>10</b>
<b>4.1</b>	<b>RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA .....</b>	<b>20</b>
<b>4.2</b>	<b>RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 .....</b>	<b>20</b>
<b>4.3</b>	<b>RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....</b>	<b>20</b>
<b>4.4</b>	<b>RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....</b>	<b>21</b>
<b>4.5</b>	<b>RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....</b>	<b>21</b>

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor:  
**CESAR CAMILO HERNANDEZ HERNANDEZ**  
Director INVISBU  
Ciudad

**Asunto:** Informe Definitivo Auditoría de Cumplimiento exprés N° 25-2021 al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga (INVISBU)

Respetado:

La contraloría Municipal de Bucaramanga con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículos 267 y 272 de la Constitución Política (modificado por el Decreto 403 de 2020 – artículos 2, 22, 36, 40, 156 y 158) y de conformidad con lo estipulado en la Resolución 0220 de 2020 expedida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga realizó Auditoría de cumplimiento Exprés sobre el Contrato de Obra Pública No. 084 del día 30 de octubre de 2017 suscrito por el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana “INVISBU”.

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


Es obligación de la Contraloría expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables que fueron objeto de estudio, en el Contrato de Obra Pública No. 084 del día 30 de octubre de 2017, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento exprés, conforme a lo establecido en la Resolución 0220 del 11 de noviembre de 2020, proferida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

Estos principios requieren de parte de la Contraloría Municipal de Bucaramanga la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría, destinadas a obtener una garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales que fueron remitidos por la entidad auditada.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

La auditoría se adelantó en el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga INVISBU. El período auditado tuvo como fecha de corte el día 14 de Octubre del 2021.

## 2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

El objetivo de la Auditoría fue:

### 2.1 OBJETIVO GENERAL

Emitir un concepto sobre el cumplimiento de los criterios evaluados, en todos los aspectos significativos, con el fin de evaluar el contrato celebrado por el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga (INVISBU), cuyo objeto se desprende de un programa denominado PINTARAMANGA para la vigencia 2017.


### 2.2 FUENTES DE CRITERIO:

Constitución Política de Colombia, Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones; Los cuales se hacen efectivos en la medida en que se cumplan con los deberes de planeación y selección objetiva del contrato (Art 32 ley 1150 de 2007). Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Ley 80 de 1993, Artículo 23, 24, 25 y 26, principios de la contratación estatal.

Ley 1150 de 2007 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. **“ARTÍCULO 5o. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes”**

**“ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

1) Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.

Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento”.

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

Decreto 403 de 2020 de marzo 16 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. Art. 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. eficiencia, eficacia, economía, concurrencia, coordinación, desarrollo sostenible, valoración de costos ambientales, efecto disuasivo, especialización técnica, inoponibilidad en el acceso a la información, tecnificación, integralidad, oportunidad, prevalencia, selectividad, subsidiariedad.


Decreto 1082 del 2015 Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección. Numeral 4. La justificación normativa del proceso contractual.

### 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

En el presente ejercicio auditor se emitirá un concepto sobre el cumplimiento de los criterios evaluados en la gestión fiscal adelanta por el Instituto de Vivienda de Interés Social y reforma urbana de Bucaramanga “INVISBU” teniendo en cuenta la Denuncia presentada por un ciudadano anónimo, mediante el desarrollo de los objetivos generales y específicos.

### 2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de campo no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría. Se logró obtener todas las evidencias en forma directa en los tiempos establecidos logrando recepcionar

	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>		VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>		Página 2 de 20	Revisión 1

y analizar toda la información para avanzar con el trabajo y soportar el informe de auditoría.


## 2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

En la evaluación del diseño de control se registra la valoración de los riesgos inherentes a la elaboración del Contrato de Obra Pública No. 084 del día 30 de octubre de 2021, conceptuando previamente que este es **EFICIENTE**, según los resultados que arroja el Papel de Trabajo PT 24-AC Matriz de Riesgos AC, diligenciada previamente con la información analizada y aportada por el INVISBU.

Rangos de ponderación CFI								
De 1.0 a 1.5			Efectivo					
De > 1.5 a 2.0			Con deficiencias					
De > 2.0 a 3.0			Inefectivo					
	COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)		VALORACIÓN DISEÑO DE CONTROL - EFICIENCIA (20%)		RIESGO COMBINADO (Riesgo inherente*Diseño del control)		VALORACIÓN EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES (70%)	CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO DEL ASUNTO O MATERIA
1,00	ADECUADO	1,00	EFICIENTE	1,00	BAJO	1,00	EFICAZ	1,0 EFICIENTE

Fuente: Resultados Matriz PT 24-AC Matriz de Riesgos AC aplicada al CONTRATO 084 DE 2017.



 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

## 2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

**CONCEPTO SIN RESERVAS** Como resultado de la auditoría adelantada, la Contraloría Municipal de Bucaramanga considera que el proceso contractual número 084 del 2017 cuyo objeto es la “INTERVENCIÓN TÉCNICA DE FACHADAS CON PINTURA PARA EXTERIOR EN EL BARRIO COLORADOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA” se desarrolló de acuerdo a la normatividad vigente para la fecha del proceso y se encuentran ajustados los requisitos mínimos que exige la Constitución Política en la asignación de este tipo de recursos.

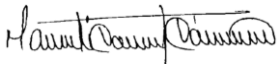
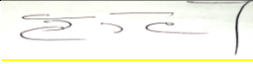
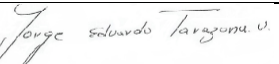
Lo anterior, en relación al traslado de la denuncia anónima realizada por la A.G.R identificado con el SIA ATC número 282021000197 de fecha 20 de agosto del 2021. Finalmente resulta conforme en todos los aspectos significativos básicos frente a los criterios aplicados a la entidad.


## 2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la presente Auditoría de Cumplimiento Exprés al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga “INVISBU”, el Equipo Auditor no determino ningún Hallazgo.

Bucaramanga, 9 de Noviembre del año 2021

Atentamente,

Equipo de Auditoria:			
Nombre	Cargo	Rol	Firma
Martin Camilo Carvajal Camaro	Jefe Vigilancia Fiscal y Ambiental	Supervisor	
Juan Fernando Cáceres Navas	Auditor Fiscal	Líder	
Jorge Eduardo Tarazona	Profesional Universitario	Auditor	

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

### 3.0

### OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación de la ejecución del contrato 084 del 30 de octubre del 2017, realizado por el INVISBU en atención a la queja anónima radicada bajo el SIA ATC número 282021000197 de fecha 20 de agosto del 2021 fueron los siguientes:

#### 3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 3.1.1 Evaluar el cumplimiento de la normatividad y de los principios de la contratación estatal, de la función administrativa y de la vigilancia y el control fiscal en la gestión adelantada por el INVISBU en el proceso cuyo objeto contractual se desprende de un programa denominado PINTARAMANGA.
- 3.1.2 Evaluar los riesgos y controles que tiene la entidad en relación con los objetivos de la presenta auditoría.
- 3.1.3 Atender las denuncias relacionadas con el asunto de la auditoría.
- 3.1.4 Reportar los Beneficios de Control Fiscal obtenidos durante el proceso auditor.

#### 3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA


De acuerdo con el objeto de la evaluación, criterios sujetos a verificación son:

- 3.2.1 Principios de la contratación estatal, de la función administrativa y de la vigilancia y el control fiscal.
- 3.2.2 Efectividad y justificación del objeto contractual.

### 4.0

### RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Para el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento Exprés número 25 del 2021, se llevó a cabo el estudio de los principios de la contratación estatal, la función administrativa, la vigilancia y control fiscal, la justificación y requisitos mínimos para realizar la asignación presupuestal en el desempeño del contrato de obra pública número 084 de fecha 30 de octubre del 2017, realizado por el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga "INVISBU" y el contratista JM Construcción y Consultorías SAS, con el objetivo de determinar la viabilidad de los recursos asignados para el cumplimiento del objeto contractual.


 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

En desarrollo de la auditoria de cumplimiento exprés se requirió al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga INVISBU, con el objetivo de obtener información y la respectiva documentación de los hechos que dieron origen a la presente auditoria, donde denunciaban un posible daño fiscal y presuntas faltas disciplinarias, al haber invertido recursos públicos pintando casas de particulares en el desarrollo de un programa denominado PINTARAMANGA.

Debido a respuesta obtenida mediante oficio número 4409 de fecha 8 de Octubre del 2021, el INVISBU pone en conocimiento del equipo auditor que efectivamente para la vigencia 2017 la entidad desarrollo el contrato 084 con el contratista JM CONSTRUCCIÓN Y CONSULTORIA SAS representado legalmente por JUAN GABRIEL GÓMEZ RODRIGUEZ, cuyo objeto contractual fue “La intervención técnica de fachadas con pintura para exterior en el barrio colorados del Municipio de Bucaramanga”, en desarrollo del convenio de asociación número 0054 firmado por el INVISBU con la Universidad de Santander UDES el cual tuvo como objeto “*Realizar una transformación técnica y social con color de los sectores café Madrid, COLORADOS y entornos urbanos de la ciudad de Bucaramanga, orientando a la comunidad para que asuma responsabilidades de sostenibilidad comunitaria, conveniencia y participación, promoviendo el embellecimiento urbano de su entorno*”; siendo competencia de la auditoria de cumplimiento exprés número 025 del 2021 determinar si los recursos asignados para el desarrollo del programa en mención están ajustados a los criterios Constitucionales y Legales, para llevar a cabo este proceso contractual.

De esta manera, previo a entrar a analizar el fondo del asunto que origino la SIA ATC 282021000197 de fecha 20 de Agosto del 2021 evidencio que el proceso contractual número 084 de fecha 30 de octubre del 2017, por medio del cual se desarrolló la intervención con pintura en los exteriores de las viviendas del barrio Colorados se encuentra rendido en la plataforma SIA OBSERVA y SECOP, herramientas que fueron de gran apoyo para sustentar el proceso contractual objeto de denuncia anónima. Lo anterior en cumplimiento al principio de publicidad establecido en el Decreto No. 1082 DE 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional” artículo 2.2.1.1.7.1.

Habida cuenta se procedió a verificar el cumplimiento de los principios de la contratación estatal establecidos en la ley 80 de 1993 (Artículos 23, 24, 25 y 26), orientando el estudio al principio de transparencia el cual permite la garantía de la imparcialidad, igualdad, moralidad, la selección objetiva, lo que permitirá la escogencia de la mejor oferta; así como el estudio realizado al deber de planeación que guarda identidad con el principio de economía, que permite establecer que el proyecto a desarrollar este revestido de los respectivos estudios técnicos, financieros y jurídicos que permiten analizar la viabilidad económica y técnica, para finalmente establecer la conveniencia del objeto a contratar. Es así que dando cumplimiento a la ley 1150 del 2007 la cual introdujo medidas para la eficiencia y la trasparecía en la ley 80 del 93, se puede establecer que se cumplieron la efectiva aplicación de los principios que justificaron la contratación para la época en que se desarrolló el programa.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

Ahora bien El contrato 084 de fecha 10 de octubre del 2017 tuvo por objeto la Intervención Técnica de fachadas con pintura para exteriores en el barrio colorados del municipio de Bucaramanga; contrato con un valor inicial de \$445.128.329 y un adicional de \$33.999.321 para un total de \$479.127.650, donde su fecha de inicio fue el 1 de noviembre del 2017 y la fecha de liquidación el día 17 de mayo del 2018; Según los estudios previos del proceso contractual describe la necesidad de la siguiente manera “ *El municipio de Bucaramanga cuenta con barrios cuyo desarrollo ha sido realizado mediante procesos de autoconstrucción, sin criterios estéticos claros entre sus habitantes, sobre todo en su periferia. Lo anterior ha llevado a barrios sin unidad en sus fachadas, sin color, en su gran mayoría con fachadas en ladrillo sin ningún tipo de tratamiento y, por lo tanto, a desarrollos urbanos que deterioran la imagen de la ciudad. Ejemplos claros de estos desarrollos pueden ser observados en el Barrio Colorados que constituye la puerta de entrada a Bucaramanga desde su zona norte y en los cuales no se ha realizado ningún tipo de intervención para transformar las fachadas de las viviendas con armonía, estética y orden. Por tal motivo el INVISBU firmó el Convenio de Asociación No. 0054 con la Universidad de Santander — UDES, el cual tiene por objeto "realizar una transformación técnica y social con color de los sectores Café Madrid. Colorados y entornos urbanos de la ciudad de Bucaramanga, orientando a la comunidad para que asuma responsabilidades de sostenibilidad comunitaria, convivencia y participación, promoviendo el embellecimiento urbano de su entorno. El alcance del convenio se centra en implementar una experiencia de formación técnica, social y artística para la transformación estética de los sectores seleccionados según polígonos aprobados de los barrios en mención, especialmente en sectores de acceso a la Ciudad que se configuren como una puerta de entrada a la misma con alto componente estético barrios que actualmente no cuentan con una intervención estética uniforme en sus fachadas y se constituyen en entornos urbanos que dan recibo desde el sector Norte a los visitantes de la Ciudad.*

De otra parte en los estudios económicos del sector trae a colación un proceso contractual desarrollado en Santander con similares características; proceso realizado por la Gobernación de Santander con referencia IT-SA-16-04 de fecha 18 de octubre del 2016 done se ejecutaron obras de friso y pintura, enmarcado dentro del proyecto “Mejoramiento integral barrio Juan XXIII del Municipio de Bucaramanga por valor de \$292.925.693”.

En este orden de ideas y teniendo claridad del desarrollo del proceso contractual, el equipo auditor en cabeza del líder de la auditoria exprés solicito concepto técnico a la Contraloría General de la Republica y al Ministerio de Vivienda Nacional los cuales son de vital importancia para conocer de fondo la legalidad o no de las asignaciones de recursos en los procesos contractuales previamente señalados;

## ❖ CONCEPTO SUMINISTRADO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN


### 1. **Antecedente**

Mediante su oficio de la referencia plantea la siguiente consulta:

*"Está facultada una entidad territorial (Alcaldía Gobernación), para invertir recursos públicos en el embellecimiento (Pintura) de viviendas de particulares. ¿Cuál es el fundamento jurídico idóneo, para que las entidades territoriales inviertan recursos públicos en viviendas de particulares?"*

### 2. **Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica.**

*La competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General" 2, así como las formuladas por las contralorías territoriales "respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General y las*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

presentadas por la ciudadanía respecto de "las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"

En este orden, mediante su expedición se busca "orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal" 5 y "asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"6 Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2007, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

### 3. Precedente Doctrinal de la Oficina Jurídica.

La consulta formulada guarda relación con la contestada mediante concepto CGR-OJ-060-2016, radicado 2016EE0050279, de fecha 22 de abril de 2016, concepto CGR-OJ-214-2016, radicado 2016EE0143220, de fecha 10 de noviembre de 2016 y el concepto CGR-OJ-200-2017 radicado 2017EE0119118, de fecha 02 de octubre de 2017.

### 4. Consideraciones jurídicas.

De manera preliminar se aclara que el presente concepto se realiza de forma abstracta, toda vez que esta Oficina no es competente para determinar o fijar procedimientos ni reglas de derecho, respecto de los presupuestos de las contralorías territoriales ni de los Entes territoriales, sobre los cuales rige la autonomía prevista en los artículos 1° y 272 de la Constitución Política. Por lo cual dentro de su ámbito de autonomía es competencia de los respectivos Entes territoriales desarrollar la interpretación y subsunción de sus procesos presupuestales a las normas de rango Constitucional y legal observando las condiciones propias de cada caso.

#### 4.1. Problema Jurídico.

De la consulta formulada se encuentra que el problema jurídico a analizar es ¿Están facultadas las entidades territoriales para invertir recursos públicos en viviendas particulares?

#### 4.2. Asignación de recursos y el principio de legalidad


La Constitución establece claramente el principio de legalidad del gasto (C.P. arts. 345 a 347) al señalar que, en tiempo de paz, no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro, que no se halle incluida en el presupuesto de gastos. En este sentido, no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso. Con referencia a las normas constitucionales mencionadas, la Corte mediante la Sentencia C-685 de 1996, ha señalado lo siguiente:

"Conforme a lo anterior, y como claramente lo señala el artículo 345 superior, no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, regla que es la materialización del principio de la legalidad del gasto en materia presupuestal. Esta fuerza restrictiva del presupuesto, según la cual sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en esta ley anual, tiene gran trascendencia, ya que el presupuesto no es sólo un instrumento contable, sino que tiene importantes finalidades económicas y políticas, que explican a su vez, su fisonomía jurídica. Así, tal y como esta Corporación ya lo había destacado, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo (C. P. arts. 342 y 346). Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público.

En este sentido, la Corte ha señalado que el principio de la legalidad del gasto es un principio constitucional de gran trascendencia, que se aplica a todas las erogaciones públicas, y que, según la jurisprudencia constitucional, es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal y uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. El principio de legalidad, de acuerdo a lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C-859 de 2001:

"Supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su



 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

*incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la Ley Anual de Presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable."*

*El Congreso tiene la facultad de promover proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. De este modo, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley.*

*Ahora bien, para que la ley anual de apropiaciones pueda contener una determinada partida, es necesario que la misma corresponda al plan nacional de desarrollo. Adicionalmente, sólo podrá incluirse una renta si la misma corresponde a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto decretado conforme a una ley anterior, a uno propuesto por el gobierno para atender las ramas del poder público, al servicio de la deuda o a la ley del plan (CP art. 346). En otras palabras, para los efectos que interesan al presente proceso, la ejecución de gasto debe tener respaldo en la ley anual de apropiaciones y esta, a su turno, debe corresponder con lo establecido en el plan nacional de desarrollo. Pasa la Corte a mencionar este tema de manera breve.*

*En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional a través de la sentencia 507 de 2008 manifestó:*

*"La Corte Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el contenido del artículo 355 de la Carta. Según la doctrina constitucional vigente, en principio la Constitución prohíbe toda donación de recursos públicos. Sin embargo, lo anterior no significa que el Estado no pueda implementar políticas sociales o económicas que tengan como herramienta la asignación de bienes o recursos sin una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario.*

*Por el contrario, en un Estado social de derecho, el Estado tiene ciertas obligaciones sociales que se concretan, entre otras, en la asignación de bienes o recursos públicos a sectores especialmente protegidos por la Constitución. No obstante, para que este tipo de asignaciones resulten ajustadas a la Carta, se requiere que satisfagan, cuando menos, cuatro requisitos constitucionales que se mencionan brevemente a continuación y se explican en los apartes que siguen de esta decisión.*


*En primer lugar, toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. En segundo término, toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión. Adicionalmente, toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice. Por último, debe respetar el principio de igualdad. En los apartes que siguen de esta decisión la Corte explicará los alcances de cada uno de los cuatro requisitos mencionados para, finalmente, definir si los mismos son satisfechos por la norma que se estudia" (Cursivas y subrayado fuera del texto original).*

#### **4.3 Autonomía de entidades territoriales.**

*La autonomía territorial se garantiza constitucionalmente en el artículo 287 de la Constitución Política que establece: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**
- 4. Participar en las rentas nacionales." (Negrilla fuera de texto original)*

*En cuanto al presupuesto de las entidades territoriales, las disposiciones del capítulo 3, Título XII de la Constitución Política le son aplicables, tal como lo establece el artículo 353: "Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto."*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

#### **4.4 prohibición de, decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado.**

La Constitución Política de Colombia, establece en su artículo 355:

*Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*


De acuerdo con ello, la Corte Constitucional en sentencia C-1174 del 8 de noviembre de 2001, Magistrada Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández, sintetizó la jurisprudencia emitida por el Alto Tribunal sobre el asunto, de la siguiente manera:

El alcance de esta prohibición ha sido fijado en los siguientes pronunciamientos de esta Corporación, que a continuación se sintetizan:

- *Prohibición del artículo 355 de la C P, no impide al Estado ofrecer incentivos económicos y colaborar con los particulares en la creación de personas jurídicas dedicadas a la investigación científica y tecnológica. Lo anterior en razón de que la finalidad de las personas que reciben su estímulo, corresponde a un cometido que la misma Constitución encomienda expresamente al Estado. (Sentencia C- 506 de 1994, M. P. Dr. Pablo Morón Díaz. Sentencia C-136 de 1995).*
- *A la luz del artículo 355 de la Constitución Política, los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado (Sentencia C-205 de 1995. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).*
- *La Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expresos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho y de los fines que le son inherentes, entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva. (Sentencia C-251 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero).*
- *La Constitución Política, en términos generales, prohíbe que con fondos públicos las autoridades efectúen auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas (C.P. Artículo 355). La Carta, sin embargo, por vía excepcional, autoriza al Estado para que pueda conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades que aquella directamente considera dignas y merecedoras de apoyo. (Sentencia C-152 de 1999, M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). Para que puedan destinarse contribuciones económicas en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sin que tal destinación constituya vulneración del artículo 355 de la Carta Política, debe existir un mandato Constitucional expreso mediante el cual se imponga al Estado el deber de adoptar medidas encaminadas a financiar con cargo al presupuesto nacional o con bienes públicos, la asignación de subsidios a favor de determinadas personas o de actividades que beneficien a un sector de la población o fomenten propósitos de interés público o social. (Sentencia C- 923 de 2000, M.P., Dr. José Gregorio Hernández Galindo).*

*El anterior recorrido jurisprudencial permite concluir que la prohibición general dirigida a las ramas u órganos del poder público, de decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado no acarrea per se la extinción de la función benéfica a cargo del Estado, la cual también puede cumplirse mediante subsidios, subvenciones o estímulos económicos que se otorguen a entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, en concordancia con principios de estirpe constitucional.*

*De este modo, en concordancia con el artículo 355 de la Constitución, los recursos que administra el Estado no pueden ser objeto de donaciones discrecionales por parte de ninguno de sus agentes. En efecto, quienes transitoriamente ejercen Funciones públicas no son titulares del derecho de dominio sobre los recursos públicos y, en consecuencia, no pueden disponer libremente de ellos.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

**En este mismo sentido, la Corte ha sostenido que, como regla general, la Carta prohíbe los auxilios o donaciones. Sin embargo, la Corte también ha indicado que el Estado puede reconocer subsidios si persigue la satisfacción de un objetivo constitucional claro, expreso y suficiente (como la satisfacción de los derechos sociales, especialmente cuando se trata de los sectores más pobres de la población) y cuando resulte imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.**

Por tal razón, la asignación de recursos públicos debe estar sometida al principio de igualdad y no discriminación. Cuando se trata de la entrega de recursos sin contraprestación económica directa, el proceso de asignación debe tener fundamento en una ley y debe contar con garantías suficientes para respetar la igualdad. De este modo, se garantiza a los posibles beneficiarios, el acceso, en condiciones de igualdad, a los procedimientos por medio de los cuales las instituciones distribuyen los recursos.

Aunque la elección de los principios y procedimientos particulares de distribución que cada entidad establece de conformidad con los parámetros legales, forman parte de su autonomía operativa, éstos no pueden contrariar los parámetros que se derivan de los principios y valores constitucionales: todos los posibles beneficiarios deben tener iguales oportunidades de acceso; el procedimiento no puede favorecer a ningún grupo de beneficiarios en particular; los mecanismos de selección no pueden conducir a establecer discriminaciones contrarias a la Constitución Política de Colombia, etc.

Igualmente, el Decreto 92 de 2017, por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, establece:

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** El objeto del presente decreto es reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política.

**ARTÍCULO 2o. PROCEDENCIA DE LA CONTRATACIÓN CON ENTIDADES PRIVADAS SIN ÁNIMO DE LUCRO Y DE RECONOCIDA IDONEIDAD.** Las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y del presente decreto, siempre que el Proceso de Contratación reúna las siguientes condiciones:


- Literal suspendido".
- b) Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato, y
- c. Literal suspendido.

Estas Entidades Estatales pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del presente decreto, previa autorización expresa de su representante legal para cada contrato en particular que la Entidad Estatal planea suscribir bajo esta modalidad. El representante legal de la Entidad Estatal no podrá delegar la función de otorgar esta autorización.

La Entidad Estatal deberá acreditar en los Documentos del Proceso la autorización respectiva.

Por lo tanto, las entidades estatales pueden celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo, constituyéndose en un mecanismo de excepción para que estas entidades desarrollen actividades que favorezcan al bienestar general y ayuden al cumplimiento de los fines del Estado. Además, conforme lo prescribe la Ley 610 de 2001, el control fiscal recae sobre las entidades y organismos públicos a efectos de establecer si éstos respetaron la legalidad presupuestal, cumplieron con las normas de contabilidad pública, obtuvieron los resultados esperados, utilizaron adecuadamente los recursos, etc. Se señala lo anterior, porque el Decreto Ley 403 de 2020, en su



 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

artículo 48 regula de manera específica el control de gestión, entendido como "el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad". Por tal razón, se pueden iniciar procesos de responsabilidad fiscal en contra de los servidores públicos que ordenen el mantenimiento o inversión de recursos en Inmuebles particulares, pues debe recordarse que para la Ley 610 de 2001 son gestores fiscales, toda vez que de acuerdo con el artículo 3, dentro de sus funciones se encuentra precisamente el manejo de recursos o fondos públicos. A esto debe adicionarse que el legislador estableció en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, que se entiende como daño patrimonial al Estado cuando se presenta una "...gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna... (...)", la cual debe guardar relación con... el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal".

## 5. Conclusiones

**5.1** La inversión de recursos del Estado, sea a nivel nacional, departamental o municipal está sujeta a los Planes de Desarrollo aprobados, en concordancia con la constitución y las leyes vigentes, debe obedecer a proyectos de inversión en procura del interés general y tal como lo indica el artículo 209 de la Constitución Política, en observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en cumplimiento de los fines del Estado.

**5.2** La inversión de recursos públicos en inmuebles de particulares, debe estar sujeta a las condiciones establecidas en la Sentencia C-507 de 2008 de la Corte Constitucional, resaltando que en principio, vulnera el principio de igualdad, moralidad, eficacia, imparcialidad y eficiencia, debido a que se pueden presentar las siguientes circunstancias: 1) Inequidad en el trato que deben recibir los particulares del Estado; 2) Enriquecimiento de un particular con cargo al presupuesto del Estado, y 3) detrimento patrimonial para el Estado, que pierde recursos destinados al cumplimiento de sus fines Constitucionales y legales.

**5.3** Las entidades estatales de conformidad con el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, pueden con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida

*Idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo, constituyéndose en un mecanismo de excepción para que las entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad reciban aportes del Estado para realizar actividades que contribuyan al bienestar general y cumplir los fines del Estado Social de Derecho.*

## ❖ CONCEPTO SUMINISTRADO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA


La inversión con recursos públicos en predios de propiedad de particulares, podría considerarse como una donación o auxilio que entrega el Estado a un particular para que este se beneficie. En relación con el otorgamiento de subsidios, establece el artículo 355 de la Constitución Política:

*“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de Lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”*

La Corte Constitucional, entre otras en sentencia C-507 de 2008, expresó en relación con la prohibición consagrada en el artículo 355 de la Constitución Política:

### 4.1 Doctrina constitucional sobre la facultad de asignar recursos o bienes públicos a particulares

La Corte Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el contenido del artículo 355 de la Carta. Según la doctrina constitucional vigente, en principio la Constitución prohíbe toda donación de recursos públicos. Sin embargo, lo anterior

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

no significa que el Estado no pueda implementar políticas sociales o económicas que tengan como herramienta la asignación de bienes o recursos sin una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario.

Por el contrario, en un Estado social de derecho, el Estado tiene ciertas obligaciones sociales que se concretan, entre otras, en la asignación de bienes o recursos públicos a sectores especialmente protegidos por la Constitución. No obstante, para que este tipo de asignaciones resulten ajustadas a la Carta, se requiere que satisfagan, cuando menos, cuatro requisitos constitucionales que se mencionan brevemente a continuación y se explican en los apartes que siguen de esta decisión.

***En primer lugar, toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. En segundo término, toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión. Adicionalmente, toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice. Por último, debe respetar el principio de igualdad.***

Sobre el principio de legalidad del gasto, la Corte Constitucional en sentencia C-507-08, expresó:

“La Constitución establece con toda claridad el principio de legalidad del gasto (C.P. arts. 345 a 347) al señalar que en tiempo de paz, no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro, que no se halle incluida en el presupuesto de gastos. En este sentido, no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso. En virtud de las normas constitucionales mencionadas, la Corte ha señalado lo siguiente:

En este sentido, la Corte ha señalado que el principio de la legalidad del gasto es un principio constitucional de *gran trascendencia*, que se aplica a todas las erogaciones públicas, y que, según la jurisprudencia constitucional, es un mecanismo de *racionalización de la actividad estatal* y uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales.”

Para la ejecución del presupuesto de gastos, es decir para que se puedan asumir compromisos con cargo a las autorizaciones previamente aprobadas, se debe contar con los certificados de disponibilidad y registro presupuestal conforme lo señala el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.


El Decreto 568 de 1.996 “*Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación*” establece:

“Art. 19.- *El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registró presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades.*

Art. 20.- *El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar.*”

Coligiendo, presupuestalmente para realizar un gasto, que posteriormente genere un pago, es requisito indispensable que exista en el presupuesto de gastos la apropiación respectiva y que se cuente con el certificado de disponibilidad y registro presupuestal documentos que deben expedirse previamente a la ejecución del gasto.

En este orden de ideas y para el desarrollo final de la presente Auditoria, es conveniente señalar que la Constitución de 1991 organiza al Estado en forma de republica unitaria, otorgando la garantía de la autonomía que deben tener sus entidades territoriales (Artículo 287 de la Carta Política), en cuanto a la facultad de autogobernarse y su poder de manejo de los asuntos propios de su competencia. En este sentido, el artículo anteriormente mencionado señala las siguientes características

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

fundamentales:


1. Capacidad de autogobernarse por autoridades propias.
2. Potestad de ejercer las competencias que le correspondan.
3. Facultad de administrar los recursos para el cumplimiento de sus funciones
4. Derecho de participar de rentas Nacionales.

Lo anterior debe entenderse que siendo nuestro país un Estado social de derecho, organizado en forma de Republica Unitaria, la autonomía de sus entidades debe desarrollarse dentro del marco de la Constitución y la Ley.

De esta manera, teniendo en cuenta los principios y sentencias que son traídas a colación, es claro que las entidades territoriales pueden implementar políticas sociales y económicas que tengan como sustento la asignación de recursos a particulares sin obtener alguna contraprestación, más aun cuando esa inversión o destinación se realiza en sectores marginados de nuestra población; es así que la inversión de recursos públicos que se realizó mediante el contrato 084 del 2017 a personas particulares debió estar amparado en las cuatro exigencias que hace la sentencia de la Corte Constitucional C-507-2008 las cuales son; A) Que la inversión respetara el principio de la legalidad del gasto, B) Que la inversión este reflejada en el correspondiente Plan de Desarrollo, C) que la asignación del recurso tenga como fundamento un mandato Constitucional y por último que la asignación de los recursos garantice el derecho a la igualdad.

Una vez analizado el caudal probatorio recolectado a lo largo de la auditoria, se puede claramente establecer que la entidad respeto el principio de legalidad del gasto; que se convierte hoy en día en pieza fundamental en todo proceso contractual, dado que toda inversión que se plantee realizar debe estar soportada en el plan de desarrollo y estar debidamente sustentada con los documentos presupuestales que garanticen la apropiación del recurso. En este sentido se pudo observar el Certificado de Disponibilidad Presupuestal número 17-00440 de fecha 24 de agosto del 2017 expedido por el INVISBU y el Registro Presupuestal número 17-00507 de fecha 30 de octubre del 2017, el cual tenía por objeto la intervención técnica de fachadas con pintura para el exterior en el barrio Colorados del Municipio de Bucaramanga.

Igualmente la inversión realizada al barrio colorados se vio reflejada en el plan de desarrollo 2016-2019, fecha de la época de los hechos cuya meta planteaba intervenir 3.000 viviendas con el programa denominado "PINTARAMANGA", de las cuales 500 viviendas fue la meta plasmada para la vigencia que se indaga y que hoy es objeto de denuncia anónima. Como tercera característica que plantea la sentencia anteriormente señalada, se puede identificar que la inversión fue realizada en un barrio periférico de la ciudad de Bucaramanga denominado Colorados, donde sus casas fueron construidas sin ninguna especificación técnica, sin unidad en sus fachadas, en razón a que sus habitantes son familias de escasos recursos y protegidas constitucionalmente tal como lo define el artículo 2 de la Constitución Nacional al considerar como fin esencial del estado, la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes de los nacionales; como el derecho social que tiene todo ciudadano y en el caso que nos ocupa los habitantes del barrio Colorados, a tener una vivienda en condiciones de dignidad. Por último se puede evidenciar que la inversión del recurso a cada uno de los beneficiarios se desarrolló dentro del marco de la igualdad distribuyendo los recursos equitativamente en cada una de las casas del barrio colorado que fueron intervenidas para la época que se llevó a cabo el programa.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

Finalmente se puede concluir que los parámetros exigidos para realizar inversiones en bienes privados están materializados en el desempeño del contrato objeto a estudio; Por lo anteriormente expuesto se puede concluir que los hechos investigados no constituyen un presunto daño fiscal de acuerdo a lo establecido en la ley 610 del 2000, ni amerita ser puesto en conocimiento de autoridades competentes

#### **4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA**

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría Municipal de Bucaramanga considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada en el contrato de Obra pública número 084 del 30 de octubre del 2017 cuyo objeto fue la INTERVENCION TECNICA DE FACHADAS CON PINTURA PARA EXTERIOR EN EL BARRIO COLORADOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA en atención a lo manifestado por la SIA ATC 282021000197 de fecha 20 de Agosto del 2021, se encuentran conformes en los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

#### **4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1**

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar el cumplimiento de la normatividad y de los principios de la contratación estatal, de la función administrativa y de la vigilancia y el control fiscal en la gestión adelantada por el INVISBU en el contrato cuyo objeto contractual se desprende de un programa denominado PINTARAMANGA.


**CRITERIO DE EVALUACIÓN:** Principios de la contratación estatal, de la función administrativa y de la vigilancia y el control fiscal.

Para el desarrollo del objetivo específico 1, se llevó acabo el análisis de Principios de la Contratación Estatal, de la función administrativa y de la vigilancia y el control fiscal, en el Contrato de Obra Pública No. 084 del 30 de octubre de 2017 suscrito por el INVISBU y JM Construcción Consultorías SAS verificando la legalidad de la inversión de los recursos en los bienes de los particulares que fueron beneficiados.

En desarrollo de la auditoria el equipo auditor procedió a requerir al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INVISBU los cuales adjuntaron la documentación correspondiente, siendo diligentes al cumplimiento de lo solicitado mediante oficio denominado “solicitud de contratos” y documentos, dando de esta manera continuidad al proceso auditor.

Una vez allegada la documentación solicitada y siendo verificada en las plataformas encargadas de recepcionar la contratación estatal se puede determinar que la inversión o entrega de beneficios o recursos económicos por parte de entidades públicas a particulares, está permitida siempre y cuando se respeten los mandatos constitucionales previamente plasmados en el correspondiente informe auditor.

#### **4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2**

	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

### OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar los riesgos y controles que tiene implementada la entidad en relación con los objetivos de la presente auditoría.

En la evaluación del diseño de control se registra la valoración de los riesgos inherentes a la elaboración del Contrato de Obra Pública No. 084 del día 30 de octubre de 2021, conceptuando previamente que este es **EFICIENTE**, según los resultados que arroja el Papel de Trabajo PT 24-AC Matriz de Riesgos AC, diligenciada previamente con la información analizada y aportada por el INVISBU.

Rangos de ponderación CFI								
De 1.0 a 1.5			Efectivo					
De > 1.5 a 2.0			Con deficiencias					
De > 2.0 a 3.0			Inefectivo					
1,00	COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)	1,00	VALORACIÓN DISEÑO DE CONTROL - EFICIENCIA (20%)	1,00	RIESGO COMBINADO (Riesgo inherente* Diseño del control)	1,00	VALORACIÓN EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES (70%)	CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO DEL ASUNTO O MATERIA
1,00	ADECUADO	1,00	EFICIENTE	1,00	BAJO	1,00	EFICAZ	1,0 EFICIENTE

Fuente: Resultados Matriz PT 24-AC Matriz de Riesgos AC aplicada al CONTRATO 084 DE 2017.

#### 4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

### OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Atender las denuncias relacionadas con el asunto de la auditoría.


En el proceso de la auditoría al INVISBU no se incorporó ninguna queja o denuncia, la cual en su momento pueda tener relación con la materia auditada, mediante la Auditoría de Cumplimiento Exprés número 25 del 2021.

#### 4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

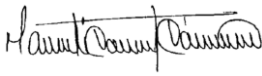

### OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Reportar los Beneficios de Control Fiscal obtenidos durante el proceso auditor.

En la presente auditoría no se identificó ningún tipo de Beneficio de Control Fiscal Cualitativo ni Cuantitativo

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-MOD-AC-020	
	<b>MODELO 18 AC- ESTRUCTURA INFORME DE AUDITORÍA AC</b>	Página 2 de 20	Revisión 1

Atentamente,

<b>Equipo de Auditoria:</b>			
<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Rol</b>	<b>Firma</b>
MARTIN CAMILO CARVAJAL CAMARO	Jefe Vigilancia Fiscal y Ambiental	Supervisor	
JUAN FERNANDO CÁCERES NAVAS	Auditor Fiscal	Líder	
JORGE EDUARDO TARAZONA VILLAMIZAR	Profesional Universitario	Auditor	