

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL
CON ENFOQUE INTEGRAL
Modalidad Regular**

**FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA
VIGENCIAS 2009 y 2010**

**CGR - CDMA- N°047
JULIO 2011**

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
Modalidad Regular**

**FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA
VIGENCIAS 2009 y 2010**

Contralora General de la República	Sandra Morelli Rico
Vicecontralor	Álvaro Miguel Navas Patrón
Contralora Delegada Medio Ambiente	Claudia C. Serrano Evers
Director de Vigilancia Fiscal	Miguel Alberto Muñoz Barrios
Responsable de Subsector	Eduardo Tapias Martínez
Supervisora de Entidad	Ximena Ordóñez Barbosa
Equipo Auditor	Genny R. Caycedo Rincón Diana Lorena Rojas Blanco
Líder	José Joaquín Mojica V.
Apoyo Técnico Equipo Auditor	Consuelo M. Velásquez M. Olga del Pilar Andrade M. Jaider Alonso Rincón S.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	4
2. DICTAMEN INTEGRAL	6
2.1. GESTIÓN Y RESULTADOS	8
2.1.1. Gestión Misional	8
2.1.2. Gestión de los Recursos Públicos	9
2.2 CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	10
2.3 OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES	11
2.4 FENECIMIENTO DE LA CUENTA	11
2.5 RELACIÓN DE HALLAZGOS	12
2.6 PLAN DE MEJORAMIENTO	12
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	13
3.1 Evaluación de la Gestión y Resultados	13
3.1.1 Gestión Misional	14
3.1.2. Gestión de los Recursos Públicos	77
3.1.3. Tecnologías de Información	118
3.1.4. Atención de Denuncias	141
4. ANEXOS	174

1. HECHOS RELEVANTES

Como resultado de la expedición del PND 2006-2010 se creó la vivienda de interés social prioritario con un valor máximo de la vivienda de 35 salarios mínimos, rango en el cual ha enfocado Fonvivienda sus recursos, además con el inicio de los macroproyectos se pretende un nuevo enfoque a la política de vivienda tendiente a la generación de oferta de vivienda, es así como una vez se identifican los proyectos, se procede a abrir convocatoria para la postulación de hogares y culminar con la asignación de los subsidios.

En marzo de 2010 la sentencia C-149 de la Corte Constitucional declaró inexecutable el contenido del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, ésta corporación consideró que los macroproyectos implican una intervención del gobierno nacional en el campo de la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales, pues la Ley 1151 concede atribuciones a las autoridades nacionales para definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar macroproyectos.

Sin embargo, la Corte consideró que los efectos de la sentencia tenían vigencia a partir del cinco (5) de marzo de 2010 para nuevos proyectos, y no cubre a los que se encuentren en alguna de las etapas definidas en el Decreto 4260 de 2007. De acuerdo con lo anterior, están vigentes 32 macroproyectos, de los cuales hay 15 en identificación, siete (7) en formulación, uno (1) en adopción y nueve (9) en ejecución.

Para las vigencias auditadas se destaca como hecho relevante la expedición del Decreto 2190 del 12 junio de 2009, el cual reglamenta lo relacionado con el subsidio familiar de vivienda que derogó en su totalidad al Decreto 975 de 2004. Entre las novedades más destacadas se pueden mencionar la creación nuevas bolsas: Esfuerzo Territorial Nacional, Esfuerzo Territorial Departamental y Ahorro Programado Contractual con Evaluación Crediticia Favorable y la eliminación a partir del 2010 de las bolsas Única Nacional y Ordinaria.

De otra parte, mediante sentencia C-444 de julio de 2009, la Corte Constitucional declaró executable el artículo 40 de la Ley 3 de 1991, justificando que dentro de las condiciones mínimas de la vivienda de interés social, los vendedores están obligados a constituir una póliza de calidad y estabilidad de los inmuebles que venden, lo anterior se convierte en una nueva responsabilidad para Fonvivienda quien debe vigilar que los proyectos de vivienda a los que se les asignan subsidios cuenten con la póliza exigida por la sentencia. Es también un hecho relevante el efecto causado por la ola invernal,

consecuencia del fenómeno del La niña, por la cual Fonvivienda suspendió varias de las bolsas programadas en las vigencias con el propósito de redireccionar dichos recursos y para atender de manera prioritaria a la población damnificada en todo el país.

Doctora

BEATRIZ URIBE BOTERO

Ministra de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial

Doctor

JORGE ALEXANDER VARGAS MESA

Director Ejecutivo de Fonvivienda

Bogotá D.C.

Respetados Doctores:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó una Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental aplicados en la administración de los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas y procesos analizados.

Se realizó el examen del Balance General a 31 de diciembre de los años 2009 y 2010 y el del Estado de Actividad Financiera, Económica y Social para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de los años 2009 y 2010; dichos estados contables fueron examinados y comparados con los del año anterior los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se hayan realizado conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Además, se evaluó el Sistema de Control Interno y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento vigente.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad, la cual es analizada por la Contraloría General de la República; igualmente es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados contables de acuerdo con los principios de contabilidad aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional, para la

preparación y presentación de los estados contables libres de errores significativos, seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas, así como para efectuar las estimaciones contables que resulten razonables.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República, consiste en elaborar un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la cuenta, con fundamento en: el concepto sobre la gestión y resultados adelantados por la administración de la entidad en las áreas o procesos auditados y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El representante legal de Fonvivienda, rindió la Cuenta Fiscal Anual consolidada para las vigencias fiscales de los años 2009 y 2010, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No. 5544 de 2003 y demás normas complementarias vigentes sobre la materia.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas, compatibles con las normas internacionales de auditoría y con las políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República, tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores significativos.

La auditoría gubernamental con enfoque integral incluye examinar sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contables, los documentos que soportan la gestión y resultados de la entidad, el cumplimiento de las disposiciones legales, además de la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno y el cumplimiento del plan de mejoramiento.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del juicio profesional del auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados contables y en la evaluación de gestión y resultados. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias.

La auditoría también considera evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como la presentación general de los estados contables proporcionando una base razonable para expresar el concepto y la opinión respectivos.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría y con el informe preliminar, las respuestas de la administración debidamente soportadas fueron analizadas y se incorporaron al informe final; la auditoría tuvo el siguiente alcance:

2.1. GESTIÓN Y RESULTADOS

Comprendió las siguientes áreas: negocio misional, sistema de control interno con su evaluación conceptual y operativa, incluyendo el Sistema de Riesgo Institucional (SIRI), la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y el Sistema de Gestión de Calidad (SGC), así como el seguimiento al plan de mejoramiento y la administración de la tecnología de la información.

2.1.1. Gestión Misional

2.1.1.1. *Negocio Misional*

Se centró en la evaluación de los objetivos estratégicos de Fonvivienda en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Acción de las vigencias 2009 y 2010, a través del cumplimiento del Sistema de Gestión, de las metas del plan de acción y del seguimiento a las metas del gobierno (SIGOB) relacionadas con la asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social.

Se analizaron los subtemas contenidos en el Plan de Acción de las vigencias 2009 y 2010 correspondientes a las Direcciones de Desarrollo Territorial y Sistema Habitacional que ejecuta Fonvivienda. Al respecto se evidenció que las actividades muestran un cumplimiento promedio del 94% para el año 2009 y del 80% para el año 2010.

Cabe anotar que en el año 2009 el menor valor de cumplimiento correspondió a la asignación de subsidios con un 77% de cumplimiento y en el 2010 la cesión de títulos con un 55%, lo anterior resulta preocupante si se tiene en cuenta que la asignación es la función más importante a cargo del Fondo.

En la evaluación del desarrollo del programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional, se tuvo en cuenta la sentencia de la Corte Constitucional que declaró inexecutable el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 y se hizo el seguimiento a la función de advertencia emitida por la Contraloría General de la República en septiembre de 2008.

2.1.1.2. Evaluación del Sistema de Control Interno

El sistema de control interno del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial obtuvo la calificación **adecuada** en su evaluación conceptual, lo que significa que conforme a los parámetros establecidos, los controles generales de la entidad existen y se aplican; en la evaluación operativa recibió la calificación **eficiente** pues los controles específicos de las áreas examinadas mitigan los riesgos para los cuales fueron establecidos.

2.1.1.3. Cumplimiento del Plan de Mejoramiento.

El plan de mejoramiento suscrito por el Ministerio en febrero de 2010 presenta con base en los resultados del seguimiento del equipo auditor, un cumplimiento del 100% y un avance del 70% a 31 de Diciembre de 2010. El cumplimiento y avance reportado por la entidad en la misma fecha es del 100% y 93%.

2.1.2. Gestión de los Recursos Públicos.

2.1.2.1. Gestión Contractual

La gestión contractual para la adquisición de bienes y servicios de Fonvivienda se desarrolló teniendo como eje fundamental la contratación directa, con aplicación del Estatuto General de Contratación, las normas relativas a la función de otorgamiento de subsidios de vivienda y las exigidas por los organismos de crédito internacional, suscribiendo contratos por valor de \$30.977.7 millones y \$22.200.5 millones en las vigencias 2009 y 2010 respectivamente. Sobre la gestión contractual se encuentran observaciones reiterativas frente a la supervisión de los contratos.

2.1.2.2. Gestión Presupuestal

En términos generales y examinados los diferentes aspectos del presupuesto de Fonvivienda, se evidencia el cumplimiento de los aspectos normativos legales y reglamentaciones aplicables.

El presupuesto total final del Ministerio para la vigencia 2009 fue de \$710.333,67 millones de pesos de los cuales \$105,67 (0,01%) corresponden a gastos de funcionamiento y \$710.228,00 (99,99%) a gastos de inversión, esto debido a que Fonvivienda no tiene adscrita planta de personal. Se evaluó la programación y ejecución del presupuesto, la constitución y ejecución de las reservas presupuestales y las cuentas por pagar, así como la programación y ejecución del plan de compras.

La apropiación definitiva para la vigencia 2010 fue de \$621.577,21 millones, de los cuales para funcionamiento fueron \$2.700,60 millones y para inversión de \$618.876,61 millones, distribuidos entre otros recursos del tesoro, crédito externo previa aprobación DNP y destinación específica.

Del total de los recursos se realizaron compromisos por \$618.942,25 millones, que corresponden al 99,5% de la apropiación definitiva y se realizaron pagos por \$172.777,11 millones, equivalentes al 27,91% de los compromisos.

2.2. CONCEPTO SOBRE GESTIÓN Y RESULTADOS

Con base en los resultados del proceso auditor la Contraloría General de la República califica con el valor de 86.62 la evaluación de gestión y resultados, lo anterior indica que la misma es **favorable**, como resultado de ponderar los criterios definidos por la CGR.

Tabla 1.
Calificación de la Gestión y Resultados

COMPONENTE	SUB-COMPONENTE	CALIFICACIÓN SIN PONDERAR	FACTOR DE PONDERACIÓN	CALIFICACIÓN TOTAL
Gestión Misional	Negocio misional	70,38	0,25	17,59
	Evaluación del sistema de control interno	100,00	0,15	15,00
	Cumplimiento de Plan de Mejoramiento	100,00	0,10	10,00
	Gestión del Talento Humano	N.A.	N.A	N.A.
Sub-total gestión misional			0,50	42,59
Gestión de los Recursos Públicos	Gestión Contractual	79,00	0,25	19,75
	Gestión presupuestal o Financiera	99,50	0,25	24,88
Sub-total de los recursos públicos			0,50	44,63
Calificación Final			1,0	87,22

De acuerdo con el Audite 4.0 la calificación y su concepto se definen así:

RANGO DE CALIFICACIÓN FINAL	CONCEPTO
80 o más puntos	Favorable
Menor de 80 y mayor o igual a 60	Con observaciones
Menor de 60 puntos	Desfavorable

2.3. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES

Hemos auditado los estados financieros adjuntos, que comprenden el Balance General, el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, y el Estado de Cambios en el Patrimonio, correspondientes a los ejercicios finalizados el 31 de diciembre de 2009 y 31 de diciembre de 2010 respectivamente.

Los estados financieros son responsabilidad de Fonvivienda, la responsabilidad de la CGR consiste en emitir un dictamen sobre los mismos, con base en el ejercicio auditor.

En opinión de la CGR, los estados contables arriba mencionados, excepto por las subestimaciones encontradas en proporción del 9,7% de los Activos Totales, presentan razonablemente la situación financiera de Fonvivienda a 31 de diciembre de 2010, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

La opinión **con salvedades** sobre los Estados Contables del Fondo Nacional de Vivienda para el año 2009 y 2010, cambia en relación con el año 2008 en el que se emitió una opinión limpia.

2.4. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con base en el concepto sobre la gestión y resultados y la opinión de los estados contables, la Contraloría General de la República **fenece**, la cuenta de la Entidad para las vigencias fiscales correspondientes a los años 2009 y 2010.

CONCEPTO / OPINIÓN		ESTADOS CONTABLES			
		Sin Salvedades	Con Salvedades	Negativa	Abstención
GESTIÓN	Favorable	F	F	NF	NF
	Con Observaciones	F	F	NF	NF
	Desfavorable	NF	NF	NF	NF

2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se determinaron 55 hallazgos de carácter administrativo, de éstos 7 tienen presunta incidencia disciplinaria, 2 con presunto alcance fiscal, 3 con presunto alcance penal, y uno (1) para solicitar la apertura de una indagación preliminar.

2.6. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe elaborar o ajustar el plan de mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos detectados y comunicados durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El plan de mejoramiento debe ser entregado en copia dura y medio magnético a la Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica No. 5872 del 11 de julio de 2007.

Bogotá D.C.,

CLAUDIA CRISTINA SERRANO EVERS
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las áreas, procesos o actividades auditadas es **favorable**, como resultado de la calificación de **86.62** puntos, resultante de ponderar los aspectos que se relacionan en la tabla 1.

Tabla 1.
Calificación de la Gestión y Resultados

COMPONENTE	SUB-COMPONENTE	CALIFICACIÓN SIN PONDERAR	FACTOR DE PONDERACIÓN	CALIFICACIÓN TOTAL
Gestión Misional	Negocio misional	70,38	0,25	17,59
	Evaluación del sistema de control interno	100,00	0,15	15,00
	Cumplimiento Plan de Mejoramiento	100,00	0,10	10,00
	Gestión del Talento Humano	N.A.	N.A	N.A.
Sub-total gestión misional			0,50	42,59
Gestión de los Recursos Públicos	Gestión Contractual	79,00	0,25	19,75
	Gestión presupuestal o Financiera	99,50	0,25	24,88
Sub-total de los recursos públicos			0,50	44,63
Calificación Final			1.0	87,22

Se evaluó la Gestión de Fonvivienda, mediante el examen de su adecuación misional, el desarrollo de los instrumentos de planificación y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; el cumplimiento de metas del Plan de Acción vigencias 2009 y 2010 y el comportamiento de los indicadores de gestión administrativos de conformidad con los principios de la gestión fiscal, con el siguiente resultado:

3.1.1. Gestión Misional

3.1.1.1 Negocio Misional

Dentro del negocio misional se auditaron tres temas relacionados con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial que están relacionados con la gestión misional de Fonvivienda, obteniéndose una calificación de 70,38/100. (ver tabla 2)

TABLA No. 2.
CALIFICACIÓN DEL NEGOCIO MISIONAL

CRITERIO	PUNTAJE PARCIAL	FACTOR DE PONDERACIÓN	PUNTAJE FINAL	CONCEPTO DE LA CALIFICACIÓN
Adecuación Misional	100,00	0,20	20,00	Fonvivienda tiene sus objetivos y su plan de acción en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo
Cumplimiento metas P.N.D. y/o P.A de la entidad	71	0,50	35,50	Las diferentes actividades les da un peso porcentual, dentro del programa, para evaluar el avance de la meta propuesta
Evaluación indicadores de gestión	49,60	0,30	14,88	Los indicadores de equidad, y valoración de costos ambientales no fueron desarrollados.
Total		1,00	70,38	

3.1.1.1.1 Adecuación Misional.

El equipo auditor evaluó la adecuación misional de Fonvivienda para verificar la correspondencia de los planes de acción, metas y actividades del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial con las funciones misionales, mediante el análisis de la coherencia existente entre lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y el Plan de Acción de la entidad vigencias 2009 y 2010.

El PND se encuentra estructurado en orden descendente en objetivos (7), estrategias (22) y programas (280).

De acuerdo con la anterior estructura se puede afirmar que la política de vivienda de interés social se ubica en el objetivo *“una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad”*, que se desarrolla en el componente ciudades amables a través de la estrategia vivienda soluciones al alcance de todos.

La estrategia busca fortalecer la financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos, optimizar el programa de subsidio familiar de vivienda al redefinir el significado de vivienda de interés social en función de su costo e implementar macroproyectos de interés nacional para la generación de suelo para VIS y para la optimización de equipamientos de escala regional y nacional.

Según el Decreto 555 de 2003 los objetivos del Fondo son, consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del gobierno nacional en materia de vivienda de interés social urbano los cuales son compatibles con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

La evaluación de las estrategias del PND (Vivienda: Soluciones al Alcance de Todos, y Lineamientos para Articulación de Políticas y Programas Integrales), con las funciones del Fondo, evidencia su articulación, especialmente, en la búsqueda de una mayor cobertura de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda respondiendo al objetivo del plan que busca que los ciudadanos de escasos recursos tengan acceso a un conjunto básico de servicios sociales que les permitan llevar una vida digna.

3.1.1.1.2. Cumplimiento de Metas

Plan de Acción Vigencia 2009

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1151 de 2007 el Ministerio definió su plan de acción en orden de jerarquía en: componentes, estrategias, subtemas y metas.

Fonvivienda no tiene plan de acción propio sino que está incluido en el plan del Ministerio lo cual dificulta la determinación de las actividades a cargo del Fondo, por lo tanto, es necesario que el Fondo tome las medidas necesarias para que la identificación de sus actividades sea clara y precisa.

Para la vigencia 2009 el plan de acción de Fonvivienda se estructuró con un (1) componente, dos (2) estrategias, tres (3) subtemas y cinco (5) metas así:

-Componente: Ciudades Amables

-Estrategias

Viviendas soluciones al alcance de todos

Lineamientos para articulación de políticas y programas integrales

Subtemas

Programa del subsidio familiar de vivienda

Fortalecimiento de la oferta de vivienda Programas integrales

Metas

1. Asignar 103.986 títulos a cesión gratuita y 37.037 subsidios en dinero.
2. Acompañamiento en el desarrollo de la solución tecnológica para automatizar el trámite de la administración del SFV rural urbano.
3. Acompañamiento en la implementación del desarrollo de la fase II del SNIVDT.
4. Diseño e implementación del nuevo sistema para administrar el SVF, seguimiento del mercado y política global de vivienda. 5.31.500 soluciones de vivienda con norma de adopción para habilitar suelo.

Resultados

Meta 1: Se legalizaron 83.050 títulos (80%) y se asignaron 27.471 (74%), para un cumplimiento promedio del 77%.

Meta 2: No se dio cumplimiento a ésta meta

Meta 3: Esta meta se cumplió en 100%

Meta 4: No se dio cumplimiento a ésta meta

Meta 5: Se adoptaron seis (6) macroproyectos con un acumulado de 26.930 soluciones de vivienda VIP con un cumplimiento del 85%.

Plan de Acción Vigencia 2010

El plan de Fonvivienda se estructuró con un (1) componente, dos (2) estrategias, dos (2) subtemas y cuatro (4) metas; el componente y las estrategias son los mismos de la vigencia anterior.

Subtemas

Programa del subsidio familiar de vivienda

Programas integrales

Metas

1. Asignar 33.989 subsidios
2. Sistema de información en producción y funcionando
3. Ejecución de macroproyectos adoptados conforme a los decretos 4260 de 2007 y 3671 de 2009.
4. Entregar 102.892 títulos a cesión gratuita

Resultados

Meta 1: Se asignaron 31.601 subsidios que representan un cumplimiento del 93%.

Meta 2: El sistema de Información actualmente no se encuentra funcionando

Meta 3: Se asignaron 1.887 SFV en cinco (5) macroproyectos: Altos de Santa Elena, Villas de San Pablo, Ciudad del Bicentenario, Nuevo Occidente y Bosques de San Luis.

Fonvivienda giró \$34.806 millones a los contratos de fiducia mercantil de los macroproyectos de Santa Elena (\$300 millones), Buenaventura (\$29.506 millones) y Ecociudad Navarro (\$5.000 millones).

Se asignaron recursos de cofinanciación por \$70.000 millones para los proyectos de Cartagena (\$9.000 millones), Neiva (\$26.000 millones), Manizales (\$30.000 millones) y Pereira (\$5.000 millones). En conclusión, el cumplimiento de las acciones fue del 81,25%.

Meta 4: Se entregaron 56.641 títulos que corresponden al 55%.

3.1.1.1.3. SIGOB.

De acuerdo con la información consignada en la página web al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de Fonvivienda, le corresponde responder por 15 programas incluidos dentro de la gestión y seguimiento a las metas del gobierno. Dentro de estos programas, se tiene el denominado, *Vivienda: soluciones al alcance de todos*, en donde la adquisición de vivienda de interés social se compone de tres factores: ahorro, subsidio y complemento.

Para el periodo 2006-2010 se propuso como meta de la política de vivienda entregar 828.433 soluciones de vivienda tanto urbana como rural a través de todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Vivienda los cuales se distribuirían a través de Fonvivienda (470.857), créditos del Fondo Nacional de Ahorro (103.075), las Cajas de Compensación Familiar (171.045), el Banco Agrario (53.834) y la Caja Promotora de Vivienda Militar (29.622), ver tabla 3.

Tabla 3.
Cumplimiento metas Cuatrenio 2006-2010 y metas 2009-2010

Item	METAS SIGOB	Meta cuatrenio	Avance vigencia 2006-2010	% de avance	Meta año 2009	Resultado año 2009	% de Cumplimiento	Meta año 2010	Resultado año 2010	% de Cumplimiento
1	Créditos aprobados para VIS por el F.N.A.	103.075	191.609	185,89%	35.922	54.844	152,68%	25.944	88.987	343,00%
2	Subsidios para VIS por Cajas de Compensación	171.045	186.146	108,83%	43.728	47.734	109,16%	46.562	44.660	95,92%
3	Subsidios para VIS rural por Banco Agrario	53.834	34.263	63,65%	14.453	1.244	8,61%	14.473	5.247	36,25%
4	Subsidios asignados para VIS urbana por Fonvivienda	470.857	398.347	84,60%	37.037	26.497	71,54%	33.989	31.599	92,97%
5	Subsidios otorgados por vivienda militar	29.622	29.190	98,54%	7.423	6.408	86,33%	7.458	6.322	84,77%
	Sub-total	828.433	839.555	101,34%	138.563	136.727	98,67%	128.426	176.815	137,68%
6	No de viviendas construidas con certificación de existencia expedido por FONADE	60.390	76.232	126,23%	25.462	33.235	130,53%	27.000	23.386	86,61%
7	VIS y VIP construidas en suelo habilitado por macroproyectos MISN	9.700	6.475	66,75%	7.000	5.318	75,97%	4.759	3.074	64,59%
8	Subsidios asignados a población desplazada- Fonvivienda	40.541	77.046	190,04%	11.756	10.524	89,52%	7.000	16.797	239,96%
9	Predios fiscales o privados titulados- Fonvivienda-Mavdt	223.303	254.040	113,76%	103.986	83.051	79,87%	0	61.803	
10	Subsidios asignados para mejoramiento de vivienda- Fonvivienda	39.536	20.766	52,52%	14.889	5.933	39,85%	10.000	3.999	39,99%
11	Créditos del sector financiero para	176.200	179.000	101,59%	50.000	48.192	96,38%	50.000	41.443	82,89%
12	Cobertura tasa de interés	58.300	62.975	108,02%	33.300	33.352	100,16%	43.000	51.113	118,87%
	Promedio	607.970	676.534	111,28%	246.393	219.605	89,13%	98.759	150.502	152,39%

De agosto de 2006 a agosto de 2010 se entregaron 839.555 subsidios que corresponden al 101,34% de la meta.

Las metas individuales para el Fondo Nacional del Ahorro, y las Cajas de Compensación superaron el 100%, mientras para el Fondo Nacional de Vivienda, Banco Agrario y Vivienda Militar estuvieron en un promedio del 83,14%.

El Ministerio a través de Fonvivienda de agosto 2006 a agosto 2010 entregó 398.347 soluciones de vivienda, lo que representó el 84,60% de la meta para el cuatrienio.

En cuanto a las metas para la vigencia 2009, se habían proyectado 138.563 subsidios de VIS, a través de las cinco entidades asignándose 136.727 que equivalen al 98,6%. Los créditos aprobados para VIS por el Fondo Nacional del Ahorro y por las Cajas de Compensación superaron la meta del año 2009, con el 152,68% y 109,16% respectivamente, mientras que los subsidios para VIS rural del Banco Agrario, correspondieron a 1.244 (8,61%) de los 14.453 proyectados.

El Ministerio a través de Fonvivienda alcanzó el 71,54% de su meta SIGOB, al asignar 26.497 subsidios de los 37.037 que le correspondían.

Para la vigencia 2010 se proyectaron globalmente 128,426 subsidios de VIS con las cinco entidades, obteniéndose 176.204 equivalentes al 137,20%, observándose que la mayoría de las entidades estuvieron por debajo de lo proyectado, con excepción de los créditos que otorgó el Fondo Nacional del Ahorro y que porcentualmente llegaron al 343%. Si se excluye esta última para la vigencia de 2010, el porcentaje de cumplimiento sería del 85,10%.

Las metas correspondientes a los subsidios asignados a la población desplazada, mejoramiento de vivienda, macroproyectos y predios fiscales o privados titulados se encuentran incluidas en el total de subsidios asignados por Fonvivienda, ya que hacen referencia a bolsas de asignación de esta entidad.

3.1.1.1.4. Indicadores de Gestión

Fonvivienda dentro de sistema de gestión de calidad tiene 16 indicadores de gestión con sus respectivas Hojas de Vida, en donde se describe el indicador, los parámetros de control, se evalúa su comportamiento mensual y se plantean acciones de mejora cuando es necesario.

Estos indicadores están relacionados con los subprocesos del plan estratégico y el plan de acción y se distribuyen así:

Promoción e instrumentación técnica

1. Indicador de asistencia técnica
2. Indicador de proyectos viabilizados
3. Indicador de evaluación oportuna
4. Indicador de vivienda VIS y VIP construidos en suelo habilitado para macroproyectos de vivienda de interés social.
5. Indicador de subsidios asignados a población desplazada
6. Indicador del número de viviendas construidas con certificación de existencia de Fonade.
7. Indicador de subsidios asignados para mejoramiento de vivienda.
8. Indicador de subsidios asignados para VIS urbana por Fonvivienda.

Formulación de políticas

Indicador de porcentaje de avance de las etapas de formulación de una política

Instrumentación normativa

1. Elaboración de instrumentos normativos
2. Indicador de incremento en el número de créditos VIS desembolsados

Formulación de instrumentos

1. Indicador del número de créditos con tasa subsidiada
2. Indicador de cuentas de ahorro para el fomento de la construcción

Gestión de trámite

1. Indicador de titulación de predios fiscales
2. Indicador del porcentaje de asignación de subsidios familiares de vivienda (número de subsidios)

Administrador del Fondo

Indicador del valor de distribución de los recursos del subsidio.

Dentro de la rendición de la cuenta 2009 Fonvivienda planteó seis indicadores, uno (1) de eficiencia y seis (6) para eficacia, a saber:

Eficiencia

1. Porcentaje de ejecución presupuestal

Mide el nivel de ejecución presupuestal que presentó la Entidad durante la vigencia.

Indicador

$(\text{Presupuesto ejecutado}) / (\text{Presupuesto apropiado}) * 100$

$\$ 259,960 \text{ millones} / \$ 259,970 \text{ millones} = 100\%$

Eficacia

1. Porcentaje de la ejecución física del cumplimiento de las metas de entrega de soluciones de vivienda propuesta.

Indicador.

$\text{No. Soluciones entregadas 2009} / (\text{Meta soluciones entregadas 2009}) * 100$
 $110,511 / 141,023 = 78,36\%$

2. Porcentaje de subsidios de vivienda 2009 pagados:

Mide el avance en porcentaje de subsidios asignados en el 2008 (50%) que fueron pagados efectivamente durante la vigencia 2009, de acuerdo con el proceso de aplicación del subsidio familiar de vivienda dentro del plazo de 24 meses y proceso de la vigencia futura.

Indicador:

$[\text{Subsidios pagados (2009)}] / \text{Subsidios asignados } 50\% (2008)] * 100$

$34.940 / 38,795 = 90,0\%$

3. Nivel de cumplimiento de las metas del Plan de Acción:

Mide el nivel de ejecución que tuvo el Ministerio durante la vigencia, la sumatoria de los nueve (9) Indicadores de Gestión en el sistema Sinapsis es del 91,94%.

4. Total subsidios y créditos de vivienda de interés social VIS asignados.

Mide el número de subsidios que son asignados por las entidades del sector que tienen como parte de sus funciones la promoción de los subsidios para VIS (incluye Fonvivienda, Banco Agrario, Cajas de Compensación Familiar, FNA)

Indicador:

No de subsidios asignados por el sector / No de Subsidios programados asignar

$210.116 / 242.549 = 86,63\%$

5. Número de SFV asignados en municipios categoría especial, 1 y 2, con relación a los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6. Mide la participación por categorías de municipios, según su capacidad de generar ingresos, uno de los criterios definidos por la Contaduría General de la Nación.

A los municipios de categorías especial, 1 y 2 se les asignan SFV a través de la Bolsa Única Nacional, y a los municipios categoría 3, 4, 5 y 6, se asignan por diferentes bolsas como desplazados, Bolsa de Esfuerzo Territorial y otras. Esta división hace que los recursos se distribuyan equitativamente, de tal forma que los municipios de mayor categoría no concentren la totalidad de los recursos.

Indicador

(Valor del SFV asignados en municipios especiales, 1 y 2) / (Valor de los SFV asignados en municipios categoría 3,4,5 y 6)
 $186,792 \text{ millones} / 83,718 \text{ millones} = 2,2$

Por cada peso asignado en los 36 municipios clasificados como categoría especial, 1 y 2, se asignan 2,2 pesos a los municipios de las demás categorías, con el objeto de reducir la brecha entre los municipios.

6. Subsidios VIS asignados a través de Fonvivienda para vivienda urbana.

Mide el número de subsidios que son asignados durante la vigencia por la entidad

Indicador

No de subsidios asignados / No de subsidios programados a asignar

$$27.460 / 37.037 = 74,14\%$$

El indicador 1 de eficiencia, y el indicador 4 y 6 de eficacia, están dentro de los indicadores que maneja el sistema de gestión de calidad. La calificación de los indicadores se presenta en la tabla 4.

Dentro de la rendición de la cuenta 2010, Fonvivienda planteó tres (3) indicadores de eficacia:

1. Porcentaje de la ejecución física del cumplimiento de las metas de entrega de soluciones de vivienda propuesta

Número de viviendas construidas con certificación de existencia.

Soluciones entregadas 2010 / Meta soluciones entregadas 2010

$$23.386 / 27.000 = 86,61\%$$

El indicador en la hoja de vida del SGC corresponde a la sumatoria de viviendas con certificación de existencia por vivienda construida. La meta era 22.000 unidades.

El indicador reportado no corresponde a la descripción del indicador del SGC.

2. Total soluciones financiadas y subsidiadas de vivienda de interés social

Incluye Fonvivienda, Banco Agrario, Cajas de Compensación Familiar y FNA.

Número de soluciones financiadas y subsidiadas de VIS por el Sector: subsidios / Meta de soluciones financiadas y subsidiadas de VIS Programados por el sector

$$238.618 / 313.329 = 76,15\%$$

Este indicador está incluido dentro del SGC.

3. Subsidios VIS asignados a través de Fonvivienda para vivienda urbana:

Mide el número de subsidios que son asignados durante la vigencia por la entidad.

No de subsidios asignados FVD / No de subsidios programados a asignar FVD

31.599 / 33.989 = 92,96%

El indicador está incluido dentro del SGC.

El tema de los indicadores había quedado como el hallazgo nueve (9) del plan de mejoramiento del año 2008. La acción de identificar y definir indicadores dentro del SGC y reportados en el formato seis (6) no se cumplió, por lo tanto este hallazgo se mantiene para el nuevo plan de mejoramiento.

Tabla No. 4.
Calificación indicadores de Gestión

INDICADOR	CALIFICACIÓN (A)	FACTOR DE PONDERACIÓN (B)	PUNTAJE TOTAL A*B	CONCEPTO DE LA CALIFICACIÓN
Economía	20,00	0,20	4	De 5 indicadores se cumple con uno de economía.
Eficiencia	67,00	0,20	13,4	Se relaciona 6 indicadores de los cuales 4 califican eficiencia
Eficacia	100,00	0,20	20	Relaciona y desarrolla 14 indicadores de eficacia.
Equidad	11,00	0,20	2,20	Se informa de un solo indicador, pudiendo haber desarrollado 9 de acuerdo a estudio realizado
Valoración de costos ambientales	0	0,20	0	No informa de este tipo de indicadores
Calificación total		1	49,6	

Hallazgo 1.Reporte de Indicadores

Fonvivienda no reportó en el formato seis (6) de la rendición de la cuenta los indicadores de economía, equidad y valoración de costos ambientales aprobados en el Sistema de Gestión de Calidad para la Dirección del Sistema Habitacional.

La Resolución 5544 de 2003 sobre la rendición de la cuenta solicita incluir en el formato seis (6) los indicadores de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

La Contraloría General en el año 2008 también presentó éste hallazgo, sin embargo, el alcance de las acciones planteadas por el Fondo en los planes de mejoramiento no han sido efectivas, afectando la gestión a su cargo.

Respuesta de Fonvivienda

El hallazgo será atendido a través del plan de mejoramiento.

Análisis de la CGR

De acuerdo con la respuesta de la Entidad el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 2. Formulación de Indicadores

Fonvivienda no formuló los indicadores de economía, equidad y valoración de costos ambientales para las vigencias 2009 y 2010, incumpliendo lo establecido en la Resolución 5544 de 2003 de la Contraloría General de la República. lo anterior, no permite evaluar la gestión de Fonvivienda por parte de la Contraloría en los términos de la citada norma.

Respuesta de Fonvivienda

El hallazgo será atendido a través del plan de mejoramiento.

Análisis Contraloría General de la República

De acuerdo con la respuesta de la Entidad el hallazgo se mantiene.

3.1.1.1.5. Subsidio Familiar de Vivienda

2.1.1.1.5.1. Seguimiento a Funciones de Advertencia.

Con oficio 2010EE 83760 de diciembre 15 de 2010 la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente envió al Fondo Nacional de Vivienda una función de advertencia relacionada con las irregularidades en la supervisión de los proyectos de vivienda de interés social. De acuerdo a lo anterior se hizo el seguimiento a esta acción obteniéndose lo siguiente:

Advertencia 1

Fonvivienda por la no aplicación oportuna de las sanciones legalmente establecidas, a los diferentes actores participantes en la construcción e

interventoría de los proyectos de vivienda en la entrega de las viviendas a los beneficiarios en el tiempo realmente programado.

Seguimiento

El artículo 24 del Decreto 2190 de 2009 señala: *“Incumplimiento de las condiciones de la oferta. Sin perjuicio de las sanciones establecidas en la ley, los oferentes, constructores, gestores y/o ejecutores, inscritos en el Sistema Nacional de Información del Subsidio de que trata el Título VII del presente decreto, con excepción de las entidades territoriales que manejen en forma inadecuada los recursos o no cumplan con las especificaciones técnicas, jurídicas y contractuales, señaladas en la documentación presentada para la declaratoria inicial de elegibilidad o de sus modificaciones, serán eliminados del Registro de Oferentes y quedarán inhabilitados para presentar planes de soluciones de vivienda para elegibilidad durante un período de diez (10) años.*

En el caso en que el oferente sea una entidad territorial, dicho período será igual al término de duración de la correspondiente administración. La exclusión se determinará por acto debidamente motivado, proferido por Fonvivienda o la entidad que haga sus veces.”

Así mismo el Consejo Directivo de Fonvivienda en el acta 34 de junio 10 de 2010, aprobó el protocolo de declaración de incumplimiento de los proyectos.

Fonvivienda ha adelantado ante las compañías aseguradoras el proceso de cobro de los dineros de las indemnizaciones, derivadas de las pólizas que amparan los subsidios, garantizando la protección y salvaguarda de los recursos.

Fonvivienda puso en conocimiento de los organismos de control las medidas administrativas adoptadas con respecto a los oferentes con el fin de que estos organismos en sus respectivos campos adelanten las investigaciones y sanciones a que haya lugar.

Advertencia 2

“Debilidades en el contrato interadministrativo 176 de 2010, cuya vigencia va hasta el 31 de diciembre de 2010, suscrito entre Fonvivienda y Fonade para la supervisión de la aplicación de los subsidios familiares de vivienda.

Teniendo en cuenta que el contrato dispone para Fonade un plazo de 20 días hábiles para entregar las comunicaciones que sean necesarias con las observaciones y recomendaciones para oferentes, gobernaciones y entes de control, se evidencia que las alertas no se generan en forma oportuna y pueden

dar lugar a que las irregularidades en la ejecución de las obras, se mantengan mientras no se pronuncie la entidad supervisora”.

Seguimiento

Fonade está llevando a cabo el control de la oportunidad y conveniencia de las comunicaciones emitidas a los diferentes actores y así evitar superar la cantidad de días establecidos, mediante el formato control de salida de comunicaciones.

Así mismo se estableció e implementó con Fonade, la categorización de las comunicaciones como alerta temprana (AT) alerta media (AM) y alerta roja (AR), con el fin de adelantar las acciones correspondientes para cada caso.

Advertencia 3

“Con relación a la información contenida en el sistema Geotec, no deben existir imprecisiones en el contenido de los diferentes formatos y se hace necesario contar con información sobre la fecha de inicio del proyecto, la cual facilita el seguimiento y generación de una alerta temprana para Fonvivienda. Los formatos de inicio y seguimiento de obra, carecen de la información que permita garantizar la calidad de los espacios urbanos construidos”.

Seguimiento

En el manual de supervisión de octubre 26 de 2010, que hace parte del contrato 176 de 2010 entre Fonvivienda y Fonade se dejó plasmado en el anexo F-5 el acta de iniciación de obras.

Advertencia 4

“Se requiere mayor celeridad en la puesta en marcha del Sistema Nacional de información de Vivienda, que integre el proceso de tercerización en su totalidad y que es de resorte exclusivo de Fonvivienda”.

Seguimiento

Los ministerios de Ambiente y Agricultura, Fonvivienda, y Gobierno en Línea han venido dando prioridad a la implementación y puesta en marcha del sistema de automatización de la cadena del trámite del subsidio familiar de vivienda de interés social, pero debido a los desastres por inundaciones ocurridos en el último semestre del 2010, los recursos fueron trasladados a otras prioridades y tan solo en el año 2011 se vuelven a implementar para terminar este sistema, como es:

pruebas unitarias de validación, cruce, calificación y asignación, pruebas integrales del ciclo del negocio, capacitación final orientada a los usuarios del sistema, migración de datos previas a la puesta en producción del sistema y divulgación y socialización del SISFAV a nivel nacional.

La solución informática permitirá a todas las entidades (Fonvivienda, Findeter, Fonade, Cavis UT) brindar información ágil y oportuna acerca de los proyectos de vivienda, los subsidios, convocatorias y en general toda la información del caso.

Advertencia 5

“Al haber discrepancias entre las especificaciones técnicas de los proyectos viabilizados por Findeter y la ejecución de los mismos, no se asegura el cumplimiento de los estándares de calidad exigidos en las normas de construcción”.

Seguimiento

El Decreto 2190 de 2009, exige condiciones mínimas en áreas, retiros para iluminación y ventilación, define espacios físicos y cerramientos y exige el manejo eficiente de energía en las viviendas para la sostenibilidad de las mismas, teniendo en cuenta las disposiciones normativas de cada ente territorial la diversidad de condiciones para el desarrollo de la vivienda de interés prioritario y la autonomía en el desarrollo de las regiones. Así mismo se está trabajando en cuatro GUIAS-VIS como son el diseño arquitectónico estructural, eléctrico, hidráulico y sanitario y cumplimiento de las normas RAS 2000 y RETIE.

2.1.1.1.4.2. Resultados Periodo 2003-2010

De acuerdo con la base de datos de Fonvivienda consolidada desde el año 2003 hasta enero 18 de 2011, se han entregado en total 298.975 subsidios por un valor de \$2,22 billones en donde el año 2007 tiene el mayor porcentaje (20,95%) en subsidios con un valor de \$326.922,24 millones, (14,67%)

Se han pagado o desembolsado por Fonvivienda 218.998 subsidios por un valor de 1,36 billones, donde la vigencia 2007, tiene el mayor porcentaje de subsidios pagado (25,15%), mientras se han movilizado o consignado en las fiducias o cuentas de ahorro personal (CAP) 152.498 subsidios por un valor de 1,38 billones. (ver tabla 5).

Tabla 5.
Relación de subsidios asignados, pagados y movilizados.

Año	SFV				MOVILIZADOS		PAGADOS			
	No.	%	Valor	%	No.	Valor	No.	%	Valor	%
2003	18.991	6,35%	\$ 131.962,89	5,92%	2	\$ 7,44	17.926	8,19%	\$ 125.399,75	9,17%
2004	35.377	11,83%	\$ 246.113,99	11,04%	12.804	\$ 74.448,24	33.839	15,45%	\$ 232.578,96	17,01%
2005	42.268	14,14%	\$ 193.824,34	8,70%	5.817	\$ 43.170,12	40.322	18,41%	\$ 178.538,27	13,06%
2006	34.316	11,48%	\$ 293.926,34	13,19%	17.125	\$ 160.667,31	29.590	13,51%	\$ 251.364,62	18,39%
2007	62.644	20,95%	\$ 326.922,24	14,67%	27.721	\$ 247.617,30	55.074	25,15%	\$ 254.577,61	18,62%
2008	46.310	15,49%	\$ 378.539,80	16,99%	44.821	\$ 372.863,67	28.460	13,00%	\$ 208.479,82	15,25%
2009	27.470	9,19%	\$ 272.501,49	12,23%	24.623	\$ 249.520,32	10.405	4,75%	\$ 85.133,09	6,23%
2010	31.599	10,57%	\$ 384.762,92	17,27%	19.585	\$ 238.122,93	3.382	1,54%	\$ 31.151,82	2,28%
Total	298.975	100,00%	\$ 2.228.554,01	100,00%	152.498	\$ 1.386.417,33	218.998	100,00%	\$ 1.367.223,94	100,00%

Fecha de Corte: Enero 18 de 2011

Fuente de Información: Base de Datos Fonvivienda

El departamento más favorecido con los subsidios es Antioquia, con un 11,53% seguido de Atlántico, mientras los menos favorecidos han sido Vaupés y Guainía. (ver tabla 6).

Tabla 6.
SFV EJECUTADOS 2003 - 2010 POR DEPARTAMENTO

Departamento	SFV				MOVILIZADOS		PAGADOS			
	No.	%	Valor	%	No.	Valor	No.	%	Valor	%
AMAZONAS	659	0,22%	3.225,43	0,23%	331	2.593,44	602	0,27%	2.694,47	0,20%
ANTIOQUIA	34.466	11,53%	272.370,52	19,65%	18.789	175.781,29	21.487	9,81%	131.745,80	9,64%
ARAUCA	3.937	1,32%	22.069,44	1,59%	2.414	22.069,44	3.029	1,38%	17.033,33	1,25%
ATLANTICO	27.725	9,27%	57.170,44	4,12%	6.396	57.170,44	24.377	11,13%	69.762,40	5,10%
BOGOTÁ D. C.	16.688	5,58%	78.790,06	5,68%	7.402	78.790,06	9.719	4,44%	74.412,10	5,44%
BOLIVAR	15.681	5,24%	69.533,71	5,02%	7.682	69.533,71	10.828	4,94%	81.326,03	5,95%
BOYACA	5.505	1,84%	26.694,36	1,93%	3.897	26.694,36	3.928	1,79%	29.845,37	2,18%
CALDAS	8.971	3,00%	33.705,54	2,43%	4.300	33.705,54	7.013	3,20%	41.241,25	3,02%
CAQUETA	7.503	2,51%	61.582,02	4,44%	6.482	61.582,02	5.154	2,35%	41.579,90	3,04%
CASANARE	1.887	0,63%	11.473,99	0,83%	1.527	11.473,99	924	0,42%	5.956,24	0,44%
CAUCA	5.954	1,99%	28.125,76	2,03%	2.809	28.125,76	4.727	2,16%	35.319,35	2,58%
CESAR	20.405	6,82%	54.155,91	3,91%	6.558	54.155,91	17.584	8,03%	59.018,04	4,32%
CHOCO	5.198	1,74%	44.459,09	3,21%	3.659	44.459,09	2.401	1,10%	11.235,04	0,82%
CORDOBA	9.752	3,26%	53.568,69	3,86%	5.850	53.568,69	6.298	2,88%	54.606,76	3,99%
CUNDINAMARCA	5.657	1,89%	24.005,53	1,73%	3.448	24.005,53	3.626	1,66%	23.913,64	1,75%
GUAINIA	308	0,10%	2.919,26	0,21%	227	2.919,26	131	0,06%	1.234,57	0,09%
GUAVIARE	1.246	0,42%	10.652,05	0,77%	1.149	10.652,05	710	0,32%	6.339,34	0,46%
HUILA	8.557	2,86%	39.464,95	2,85%	4.769	39.464,95	6.505	2,97%	44.030,86	3,22%
LA GUAJIRA	4.348	1,45%	20.053,12	1,45%	2.896	20.053,12	3.469	1,58%	20.758,27	1,52%
MAGDALENA	7.812	2,61%	36.805,33	2,65%	3.348	36.805,33	5.809	2,65%	38.729,77	2,83%
META	7.864	2,63%	56.147,18	4,05%	5.310	56.147,18	4.756	2,17%	42.467,37	3,11%
NARIÑO	11.345	3,79%	68.817,79	4,96%	8.778	68.817,79	8.589	3,92%	59.658,85	4,36%
NORTE SANTANDER	11.496	3,85%	35.587,76	2,57%	3.898	35.587,76	9.598	4,38%	50.942,73	3,73%
PUTUMAYO	3.729	1,25%	37.270,00	2,69%	3.106	37.270,00	2.566	1,17%	27.303,19	2,00%
QUINDIO	2.361	0,79%	10.501,00	0,76%	1.302	10.501,00	1.965	0,90%	14.854,68	1,09%
RISARALDA	9.759	3,26%	43.024,57	3,10%	5.363	43.024,57	7.421	3,39%	57.591,73	4,21%
SAN ANDRÉS	76	0,03%	537,69	0,04%	62	537,69	62	0,03%	534,80	0,04%
SANTANDER	12.704	4,25%	43.989,86	3,17%	5.590	43.989,86	8.858	4,04%	53.641,01	3,92%
SIN DEPARTAMENTO	580	0,19%	0,00	0,00%	0	0,00	573	0,26%	4.283,13	0,31%
SUCRE	8.044	2,69%	49.739,68	3,59%	5.325	49.739,68	6.208	2,83%	48.858,16	3,57%
TOLIMA	15.145	5,07%	66.919,19	4,83%	7.136	66.919,19	13.035	5,95%	86.672,27	6,34%
VALLE	23.215	7,76%	117.088,56	8,45%	12.396	117.088,56	16.839	7,69%	127.735,39	9,34%
VAUPES	72	0,02%	602,18	0,04%	71	602,18	7	0,00%	81,35	0,01%
VICHADA	326	0,11%	2.587,89	0,19%	228	2.587,89	200	0,09%	1.816,73	0,13%
Total	298.975	100,00%	1.386.417,33	100,00%	152.498	1.386.417,33	218.998	100,00%	1.367.223,94	100,00%

Fecha de Corte: Enero 18 de 2011

Fuente de Información: Base de Datos Fonvivienda

La bolsa que ha asignado el mayor número de subsidios es la de desplazados con 101.623 para un 33,99%, seguida por la de habilitación de títulos con 13,87%, mientras que la bolsa de recicladores asignó menos subsidios con 516 (0,17%). (ver tabla 7).

Tabla 7.
SFV EJECUTADOS 2003 - 2010 POR BOLSA DE RECURSOS

Bolsa	SFV				MOVILIZADOS		PAGADOS			
	No.	%	Valor	%	No.2	Valor2	No.3	%	Valor3	%
Ahorro Programado Contractual	3.033	1,01%	25.002,00	1,12%	0	0,00	427	0,19%	2.868,74	0,21%
Bolsa Atentados terroristas	6.948	2,32%	60.353,60	2,71%	4.794	46.186,73	5.541	2,53%	46.186,73	3,38%
Bolsa Concejales	1.012	0,34%	10.584,49	0,47%	0	7.108,30	693	0,32%	7.108,30	0,52%
Bolsa Desastres Naturales	25.498	8,53%	196.821,57	8,83%	10.840	150.323,00	19.918	9,10%	150.323,00	10,99%
Bolsa Desplazados	101.623	33,99%	1.059.055,96	47,52%	94.698	487.930,22	57.492	26,25%	487.930,22	35,69%
Bolsa Esfuerzo Territorial	41.279	13,81%	339.508,23	15,23%	10.990	275.602,74	34.728	15,86%	275.602,74	20,16%
Bolsa Ordinaria	27.418	9,17%	203.472,20	9,13%	2.901	177.111,54	23.933	10,93%	177.111,54	12,95%
Bolsa Recicladores	516	0,17%	5.627,94	0,25%	0	2.428,14	228	0,10%	2.428,14	0,18%
Bolsa Saludable	19.090	6,39%	70.032,23	3,14%	19.051	33.757,20	11.498	5,25%	33.757,20	2,47%
Bolsa Única Mejoramiento	2.702	0,90%	13.179,93	0,59%	1.074	8.130,78	1.688	0,77%	8.130,78	0,59%
Bolsa unica Nacional	23.094	7,72%	191.985,52	8,61%	8.150	148.950,03	18.339	8,37%	148.950,03	10,89%
Habilitación de Títulos	41.465	13,87%	4.569,50	0,21%	0	4.505,13	41.308	18,86%	4.505,13	0,33%
Macroproyectos	2.060	0,69%	22.729,26	1,02%	0	0,00	0	0,00%	0,00	0,00%
Sin clasificación	269	0,09%	1.930,53	0,09%	0	1.837,50	254	0,12%	1.837,50	0,13%
Subsidios en Especie y complementarios	2.968	0,99%	23.701,06	1,06%	0	20.483,90	2.951	1,35%	20.483,90	1,50%
Total	298.975	100,00%	2.228.554,01	100,00%	152.498	1.367.223,94	218.998	100,00%	1.367.223,94	100,00%

Fecha de Corte: Enero 18 de 2011

Fuente de Información: Base de Datos Fonvivienda

La modalidad de subsidios familiares de vivienda, más utilizada es la de adquisición de vivienda con 193.156 para un 64,61% seguida de habilitación de títulos, (13,87%) mientras que mejoramiento, reparación y reconstrucción es la modalidad con menos uso con un 3,89%.(ver tabla 8).

Tabla 8.
SFV EJECUTADOS 2003 - 2010 POR MODALIDAD DE LA VIVIENDA

Modalidad	SFV				MOVILIZADOS		PAGADOS			
	No.	%	Valor	%	No.	Valor	No.	%	Valor	%
ADQUISICION DE VIVIENDA	193.156	64,61%	1.858.939,42	83,41%	100.542	\$ 1.114.481	129.220	59,01%	\$ 1.108.259	81,06%
ARRENDAMIENTO	20.560	6,88%	105.477,42	4,73%	20.511	\$ 100.052	19.357	8,84%	\$ 90.156	6,59%
CONST EN SITIO PROPIO	13.077	4,37%	110.118,27	4,94%	4.157	\$ 40.993	10.089	4,61%	\$ 79.327	5,80%
HABILITACION DE TITULOS	41.465	13,87%	4.569,50	0,21%	0	\$ 0	41.308	18,86%	\$ 4.505	0,33%
MEJORAMIENTO REPARACION RECONSTRUCCION	11.627	3,89%	79.417,18	3,56%	8.237	\$ 61.009	7.526	3,44%	\$ 51.220	3,75%
SALUDABLE	19.090	6,39%	70.032,23	3,14%	19.051	\$ 69.883	11.498	5,25%	\$ 33.757	2,47%
Total	298.975	100,00%	2.228.554,01	100,00%	152.498	\$ 1.386.417	218.998	100,00%	\$ 1.367.224	100,00%

Fecha de Corte: Enero 18 de 2011

Fuente de Información: Base de Datos Fonvivienda

De acuerdo al estado de los subsidios, se observa que del total de los subsidios, 2.900 (0,97%) corresponde a renuncia del mismo, mientras que seis (6) favorecidos han sido sancionados (ver tabla 9).

Tabla 9.
SFV EJECUTADOS 2003 - 2010 POR ESTADO

Estado	SFV				MOVILIZADOS		PAGADOS			
	No.	%	Valor	%	No.	Valor	No.	%	Valor	%
Asignado sancionado	6	0,00%	36,52	0,00%	0	\$ 0	0	0,00%	\$ 0	0,00%
Asignados	280.301	93,75%	2.201.091,81	98,77%	151.870	\$ 1.381.790	203.960	93,13%	\$ 1.363.784	99,75%
Renuncia con de restitución subsidio	1.928	0,64%	6.202,73	0,28%	606	\$ 4.472	1.322	0,60%	\$ 1.730	0,13%
Renuncias al subsidio	2.900	0,97%	18.744,56	0,84%	7	\$ 36	32	0,01%	\$ 229	0,02%
Restitucion de subsidios aplicados	13.625	4,56%	1.471,52	0,07%	0	\$ 0	13.625	6,22%	\$ 1.472	0,11%
Subsidio Revocado	204	0,07%	956,03	0,04%	15	\$ 119	59	0,03%	\$ 10	0,00%
Subsidio Revocado y Asignado en otra resolución	11	0,00%	50,82	0,00%	0	\$ 0	0	0,00%	\$ 0	0,00%
Total	298.975	100,00%	2.228.554,01	100,00%	152.498	\$ 1.386.417	218.998	100,00%	\$ 1.367.224	100,00%

Fecha de Corte: Enero 18 de 2011

Fuente de Información: Base de Datos Fonvivienda

3.1.1.1.5.3. Modelo de Tercerización

3.1.1.1.5.3.1. Postulación y Asignación de Subsidios

Vigencia 2009

Entre marzo y junio del 2008 el proyecto presupuestal del Fondo para la vigencia 2009 por \$911.233 millones fue presentado por la Oficina de Planeación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en los comités sectoriales realizados en el Ministerio de Hacienda, donde de manera conjunta con el Departamento Nacional de Planeación se definió la cuota definitiva sectorial.

El presupuesto asignado fue de \$703.733 millones y está definido en el Decreto 4841 del 24 de diciembre 2008 que reglamenta la Ley 1260 del 23 de diciembre de 2008. El ciclo de asignación de subsidios tiene una duración entre 6 y 8 meses y debe cumplir las siguientes etapas:

- Establecer fecha de corte para que los proyectos cuenten con elegibilidad y calificación por parte de Findeter.
- Expedir resolución de asignación de cupos a proyectos que obtuvieron mayor puntaje de calificación y cuentan con elegibilidad.
- Expedir resolución de apertura y cierre de la convocatoria para que los hogares presenten su postulación ante las Cajas de Compensación Familiar (duración entre 1 y 2 meses para cada convocatoria). El cronograma de postulaciones se publicó el 17 de marzo del 2009.
- Consolidación a nivel nacional de la postulación de cada convocatoria, realizada por la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar.
- Validaciones, cruce, calificación y selección de hogares.
- Expedición de la resolución de asignación con la lista de beneficiarios.

En cumplimiento de los anteriores pasos se asignaron 27.471 subsidios por \$272.558 millones, incluyendo subsidios que presentaron su postulación en el año 2008.

El 12 de junio de 2009 se expidió el Decreto 2190 el cual creó nuevas bolsas: Esfuerzo Territorial Nacional, Esfuerzo Territorial Departamental y Ahorro Programado Contractual con Evaluación Crediticia Favorable y suprimió a partir del 2010 las bolsas Única Nacional y Ordinaria.

La bolsa de Ahorro Programado es el proceso en virtud del cual los hogares postulantes que desarrollan su actividad económica de manera no formal ubicados en todos los municipios del país, que acrediten la existencia de ahorro programado

contractual con evaluación crediticia favorable previa, en una misma entidad, compiten departamentalmente entre sí para la asignación de subsidios de vivienda de interés social urbana. Este subsidio puede solicitarse para las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada.

El monto del subsidio familiar será, como mínimo, equivalente al 65% del valor del subsidio familiar de vivienda para adquisición de vivienda nueva y hasta por el valor total del mismo subsidio.

Los hogares deben realizar la postulación a las convocatorias de ésta bolsa a través de la entidad en donde se acredite la existencia del ahorro programado; con base en dicha información el Fondo realiza los procesos de cruces, validación y calificación previos a la asignación. Actualmente, el único convenio vigente para este proceso es el suscrito con el Fondo Nacional del Ahorro.

La bolsa concursable de esfuerzo territorial nacional destina sus recursos a: soluciones de vivienda ubicadas en municipios del país clasificados en las categorías especial, 1 o 2, en macroproyectos y en planes presentados para construcción, mejoramiento o reparación de viviendas afectadas por desastres naturales o calamidades públicas. Dichos planes competirán nacionalmente por los recursos destinados a esta bolsa.

Por su parte, la bolsa concursable de esfuerzo territorial departamental destina sus recursos a soluciones de vivienda ubicadas en municipios de categorías 3, 4, 5 y 6. Los planes compiten entre sí por los recursos destinados a cada departamento de esta bolsa.

La Bolsa Ordinaria fue derogada por el Decreto 2190 de 2009 porque a pesar de destinarse gran parte de los recursos del presupuesto de Fonvivienda para asignaciones a través de ésta bolsa (60%), los resultados obtenidos en cuanto a aplicación y legalización no fueron los esperados por demoras de los hogares beneficiarios en la aplicación del subsidio, dificultades en la aprobación de créditos por parte de las entidades financieras o falta de proyectos elegibles que se ajustaran a las condiciones de postulación.

De otra parte, el nuevo enfoque de la política de vivienda está orientado, a la generación de oferta, es así como una vez se identifican los proyectos, se procede a abrir convocatoria para postulación de hogares y culminar con la asignación de los subsidios.

La bolsa Única Nacional fue remplazada por la bolsa de Esfuerzo Territorial Nacional, a través de la cual participan los municipios de categoría especial, 1 y 2

con la presentación de proyectos de vivienda, para acceder a recursos para la asignación del subsidio familiar de vivienda. Ésta bolsa incluye los macroproyectos que hayan sido adoptados por el Ministerio y los planes presentados para construcción, mejoramiento o reparación de viviendas afectadas por desastres naturales o calamidades públicas debidamente declaradas, para municipios de cualquier categoría.

Vigencia 2010

Entre marzo y junio del 2009 el proyecto presupuestal del Fondo para la vigencia 2010 por \$ 1 billón fue presentado por la Oficina de Planeación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en los comités sectoriales realizados en el Ministerio de Hacienda, donde de manera conjunta con el Departamento Nacional de Planeación se definió la cuota definitiva sectorial.

El presupuesto asignado fue de \$651.262 millones y está definido en el Decreto 4991 del 22 de diciembre 2009 que reglamenta la Ley 1365 del 21 de diciembre de 2009.

El cronograma de postulaciones se publicó el 15 de marzo de 2010 y en la vigencia se asignaron 31.601 subsidios por \$384.047 millones, los cuales incluyen a la población desplazada, macroproyectos y postulaciones realizadas en el año anterior.

Los recursos del 2010 se distribuyeron a través de 7 convocatorias, de las cuales la convocatoria para la bolsa de Vivienda Saludable I-2009 no terminó su proceso, porque el Ministerio decidió revisar los procesos y procedimientos del programa de vivienda saludable y por tanto fue necesario suspender la convocatoria, la viabilización de proyectos, la calificación y asignación de subsidios (Circular 003 de 2011 de Fonvivienda).

El proceso de postulación del corte dos (2) de la bolsa de esfuerzo territorial departamental no se terminó, ya que debido a la situación de emergencia derivada de la ola invernal presentada en el país a finales del 2010 todas las entidades del Gobierno Nacional debieron redireccionar recursos y esfuerzos para la atención de los hogares damnificados.

El cronograma 2010 fue ajustado 15 veces para reprogramar fechas, de acuerdo con circunstancias como: modificaciones en las fechas de presentación de proyectos de las bolsas concursables, ampliación de los periodos de postulación debido a solicitudes realizadas por cajas de compensación, oferentes y entidades territoriales.

Lo anterior debido a que se evidenció baja participación de proyectos en las bolsas concursables, baja postulación por parte de los usuarios, dificultades en la postulación de las diferentes convocatorias, inconvenientes con los créditos solicitados a las entidades financieras, situaciones especiales y demoras en la entrega de información por parte de entidades externas (Acción Social y Registraduría).

Además, por la emergencia ocasionada por la ola invernal a finales del 2010 fenómeno de la niña, se reprogramaron algunas convocatorias para dar prioridad a la población damnificada.

Hallazgo 3. Publicación Cronograma de Asignaciones

La fecha de publicación del cronograma de asignaciones no cumplió con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 975 de 2004 para la vigencia 2009 y en el artículo 37 del Decreto 2190 de 2009 para la vigencia 2010, los cuales indican que la misma debe ser a más tardar el 31 de enero. Teniendo en cuenta que la duración del proceso de asignación oscila entre 6 y 8 meses, el incumplimiento de la fecha de publicación dificulta que los beneficiarios puedan completar el ciclo de asignación en el mismo año.

Respuesta de Fonvivienda

Tal como lo evidencia la Contraloría los cronogramas de asignación para las vigencias 2009 y 2010 no fueron publicados antes del 31 de enero, lo anterior obedece a las diferentes revisiones internas que se realizan de las fechas allí establecidas, sin embargo es importante mencionar que esta situación se ha venido subsanado y se evidencia con la publicación del cronograma para la vigencia 2011 el 1 de febrero. Razón por lo cual consideramos que para este hallazgo no se requiere establecer una acción de mejora, ya que los responsables del proceso reconocen la importancia de dar cumplimiento a estas fechas y así mismo continuidad al ciclo de asignación de los subsidios.

Análisis de la CGR

De acuerdo con la respuesta de Fonvivienda ya existen acciones que permiten el cumplimiento de los términos, las cuales deben ser incluidas en el plan de mejoramiento, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 4. Fecha de Asignación de Subsidios

En siete (7) de las bolsas asignadas en el año 2009 (única nacional, esfuerzo territorial 2008, ahorro contractual, macroproyecto Barranquilla, vivienda saludable

y esfuerzo territorial) la fecha de asignación fue a partir de julio, teniendo en cuenta la duración del ciclo de asignación éstas fechas dificultan que el beneficiario logre acceder a una vivienda o mejorarla en el mismo año, lo cual incide en el aumento del valor de la vivienda el cual corresponderá a precios del año 2010 pero el subsidio será el definido para la vigencia 2009.

En 10 de las bolsas asignadas en la vigencia 2010 (macroproyectos, esfuerzo territorial nacional, ahorro contractual, vivienda saludable I) la fecha de asignación fue a partir de julio, teniendo en cuenta la duración del ciclo de asignación éstas fechas dificultan que el beneficiario logre acceder a una vivienda o mejorarla en el mismo año, lo cual incide en el aumento del valor de la vivienda el cual corresponderá a precios del año 2011 pero el subsidio será el definido para la vigencia 2010.

Respuesta de Fonvivienda

El proceso de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, se realiza en un tiempo determinado que oscila entre 3 y 4 meses, dependiendo de la bolsa de asignación. El proceso se inicia con la apertura de la convocatoria de los hogares para que se postulen ante las respectivas cajas de compensación familiar (entre 1 y 2 meses), el proceso de captura y consolidación de los hogares por parte de las cajas de compensación (1 mes), el proceso de verificación de los hogares por parte de Fonvivienda (1 mes), y la posterior asignación del subsidio familiar de vivienda (entre 15 días y 1 mes).

Por otra parte, el Oferente es el responsable de la formulación del proyecto, y por tanto, debe prever y calcular los costos para la terminación de las viviendas, debiendo fijar la vigencia de los precios para cada solución, con una proyección mínima de dos (2) años a partir de la presentación del Plan de Vivienda.

Por lo tanto los precios de las viviendas que los hogares adquieren, las cuales por norma deben tener elegibilidad de Findeter, deben mantener el rango del precio por un margen de dos años, eliminando de tajo la pérdida del poder adquisitivo del subsidio asignado al cambiar el año calendario.

Análisis de la CGR

La respuesta no es clara en lo atinente a la duración del ciclo de asignación y a la existencia de un marco normativo que obligue a los oferentes a mantener el precio por un margen de dos años, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 5. Divulgación Cronograma

La divulgación no se realizó de acuerdo con lo contemplado en el artículo 37 del Decreto 2190 de 2009, el cual señala que las convocatorias abiertas por Fonvivienda se deben publicar en el Diario Oficial.

Respuesta de Fonvivienda:

El hallazgo será atendido a través del plan de mejoramiento.

Análisis de la CGR

De acuerdo con la respuesta de la entidad el hallazgo se mantiene.

3.1.1.1.5.3.2. Operación

Consiste en desarrollar las actividades de: divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso de información al Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional, prevalidación, apoyo a las actividades de asignación a cargo del Fonvivienda, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades.

Para la ejecución de las anteriores actividades el Fondo ha suscrito seis (6) contratos de encargo de gestión con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar (Cavis U.T) conformada por 44 cajas de compensación. Los contratos se encuentran vigentes y sus valores se presentan en la tabla 10.

Tabla 10.
Contratos con CAVIS U.T.

NÚMERO	AÑO	VALOR (EN PESOS)
Contrato 004 A	2004	27.249.993.836
Contrato 0014	2006	15.509.596.680
Contrato 0011	2007	16.377.582.556
Contrato 0557	2008	27.019.641.693
Contrato 1541	2009	5.712.126.620
Contrato 064	2010	15.000.000.000
Total		106.868.941.385

En diciembre de 2010 se gestionó ante el grupo de contratos del Ministerio la prórroga de los seis contratos hasta el 31 de diciembre de 2011.

En el periodo comprendido entre los años 2003 y 2010 se asignaron 307.383 subsidios familiares de vivienda, de los cuales el 82% fueron realizados a través de la unión temporal, distribuidos a través de las bolsas de la tabla 11.

Tabla 11.
Asignaciones por Bolsa

Asignaciones 2003-2010	
Bolsa Desplazados	101.828
Bolsa Esfuerzo Territorial	42.104
Bolsa Ordinaria	29.953
Bolsa Desastres Naturales	25.981
Bolsa Única Nacional	23.314
Bolsa Saludable	19.090
Bolsa Atentados terroristas	7.334
Bolsa Única Mejoramiento	2.715
Bolsa Concejales	1.013
Bolsa Recicladores	516
TOTAL	253.848

En el año 2009 las cajas de compensación entregaron 32.636 formularios, de los cuales 26.374 fueron admitidos y digitalizados en el software de captura facilitado por Fonvivienda. En el año 2010 se entregaron 22.775 formularios y se admitieron 21.467.

Los formularios no son remitidos al Fondo pues éstos son guardados en cada caja de compensación hasta la liquidación de cada contrato de encargo de gestión.

Fonvivienda da a conocer a las cajas de compensación los actos administrativos relacionados con todas las etapas del ciclo de la política de vivienda. Adicionalmente, Fonvivienda remite toda la información necesaria para el desarrollo de sus obligaciones, tales como:

La base de datos actualizada mediante envíos periódicos semanales.

Cronograma de postulaciones y sus actualizaciones.

Software de captura y software consolidador para las diferentes convocatorias.

Formularios de postulación y guías

Resoluciones de apertura de convocatorias, asignaciones, novedades, recursos de reposición, ampliación de vigencia de subsidios, entre otras.

Estadísticas de cada uno de los procesos de asignación, que contienen los resultados detallados por postulante.

Cartas de asignación y respuestas a autorizaciones de enajenación.

Respuestas a consultas de casos especiales.

Software de captura de pagos

Actualización de procedimientos y formatos cuando se requiere.

Además, el Fondo permanentemente remite información general relacionada con:

Quienes otorgan los subsidios de interés social.

A quienes se les puede otorgar el subsidio

Las convocatorias vigentes.

Modalidades de vivienda en las que se puede solicitar el subsidio

El valor del subsidio

Trámites para la solicitud del subsidio

Trámite para la solicitud de desembolso del subsidio

Por su parte, la unión temporal publica esta información a través de la página WEB y las cajas la reproducen mediante mecanismos electrónicos y físicos que se entregan al público.

Durante el año 2009 la unión temporal organizó dos (2) capacitaciones y en el año 2010 seis (6); adicionalmente, la unión temporal cuenta con una plataforma educativa virtual en su portal.

Todo lo anterior, busca el mejoramiento de las competencias de quienes atienden a los interesados en acceder a un subsidio familiar de vivienda, corregir las fallas en el servicio y la actualización cuando se aprueban nuevas normas relacionadas con los subsidios familiares de vivienda.

El Fondo verifica la información suministrada por las cajas mediante la revisión de la información publicada en los portales de la unión temporal y de las cajas de compensación y la realización de visitas a las cajas para verificar carteleras, boletines y volantes de información. Durante el año 2009 Fonvivienda realizó 21 visitas y en el 2010 siete (7).

Hallazgo 6. Calidad en la Información Suministrada por la Cajas

Los controles implementados por Fonvivienda no son suficientes y permiten que la información general entregada por las cajas sea inexacta perjudicando a la población.

Se evidenciaron deficiencias en la atención de la respuesta al caso del señor Luis Alfonso Luque ya que la información suministrada por la Caja de Compensación de Caldas no fue exacta, pues el ciudadano Luque desde el 2005 ha solicitado la renuncia al subsidio y hasta el año 2011 mediante gestión directa de Fonvivienda se aclaró la situación.

Respuesta de Fonvivienda

El Fondo Nacional de Vivienda y la Unión Temporal de Cajas de Compensación CAVIS-UT cuentan con formatos especiales para resolver las situaciones que se puedan presentar durante el proceso de postulación, asignación y aplicación del subsidio familiar de vivienda. De igual forma CAVIS-UT realiza anualmente capacitaciones a los trabajadores de las Cajas de Compensación Familiar quienes se encargan de divulgar y orientar a los ciudadanos en todos los temas relacionados con el subsidio familiar de vivienda otorgado por Fonvivienda.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el caso del Señor Luis Alfonso Duque, C.C. 75.096.001, por información de CAVIS –UT dichos soportes fueron entregados con la liquidación del contrato 047 de 2003, jefe de hogar Carmen Viviana Suárez Espinosa C.C. 30.236.603. Acta No. 30 del 31 de mayo de 2007. Anexo 25C Renuncias a asignación y restituciones.

Sin embargo dicho trámite ha presentado dificultades por cuanto los soportes de la restitución presuntamente por error de la Constructora MIVSA no tiene claridad sobre la totalidad de hogares que efectivamente renunciaron al beneficio por lo

que enviaron la documentación incompleta a la Caja de Compensación, enunciaron el envío de un número mayor de renunciaciones a los soportes efectivamente remitidos.

A la fecha, la Caja de Vivienda Popular, radicó ante COMFAMILIARES CALDAS el día 1 de Julio de 2011 los soportes de la renuncia del hogar en diecisiete (17) folios, dichos documentos deben agotar la revisión al interior de la Caja de Compensación de CAVIS-UT, para que Fonvivienda efectúe los trámites tendientes a legalizar la renuncia con restitución.

Análisis de la CGR

A pesar de las herramientas y mecanismos descritos por Fonvivienda, es evidente que hay deficiencias en la actuación de los responsables de la operación que no han permitido solucionar adecuadamente la petición del ciudadano, por lo tanto, el hallazgo se mantiene.

3.1.1.1.5.3.3. Supervisión

Es una actividad que busca realizar el seguimiento y control a los proyectos de vivienda financiados con recursos asignados por Fonvivienda, de tal manera que se garantice la optimización de los recursos económicos, logísticos y materiales que permitan la construcción y la entrega efectiva de las viviendas a los beneficiarios de los proyectos en los tiempos y con las especificaciones previstas en el proceso de elegibilidad.

Está a cargo de Fonade de acuerdo con el convenio 193031 suscrito en diciembre del 2003 para cubrir los proyectos en la modalidad pago anticipado de las vigencias 2003 a 2006 prorrogado hasta diciembre de 2009 y el 197065 suscrito en diciembre del 2007 para las vigencias 2007 y 2008 para proyectos con modalidad de pago anticipado o contraescritura y en las modalidades de construcción y mejoramiento prorrogado hasta junio de 2010.

En dicha prórroga se incluyó una modificación al convenio 197065 con la cual Fonade acordó supervisar todos los proyectos sin atender la vigencia fiscal con cargo a la cual se hayan otorgado, es decir, que se garantizó la supervisión para los subsidios del convenio 193031 y los de la vigencia 2009.

En julio de 2010 se suscribió el convenio 210017 prorrogado hasta marzo de 2011 para dar continuidad al proceso de supervisión en las modalidades adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda.

El esquema de supervisión contempla un (1) gerente de proyecto y la división del país en cinco (5) zonas de trabajo (norte, nororiente, noroccidente, centro y suroccidente) las cuales contaron con un (1) coordinador, tres (3) supervisores para el 2009 y cuatro (4) para el 2010.

A 31 de diciembre de 2008 se encontraban 1.077 proyectos bajo la supervisión de Fonade de acuerdo con la distribución de la tabla 12.

Tabla 12.
Distribución de proyectos supervisados año 2008

ZONA	AÑO					TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	
1. NORTE	95	54	31	31	5	216
2. NOR-ORIENTE	47	89	39	36	7	218
3. NOR-OCCIDENTE	74	68	61	30	4	237
4. CENTRO	73	32	37	42	4	188
5. SUR-OCCIDENTE	94	36	41	46	1	218
TOTAL	383	279	209	185	21	1.077

A 31 de diciembre de 2009, de acuerdo con los listados remitidos por Fonvivienda, las aclaraciones realizadas y los cuadros de desembolsos a fiduciarias con corte a noviembre de 2009 se encontraban 1.732 proyectos para ser supervisados por Fonade, la distribución por zonas y años se aprecia en la tabla 13.

Tabla 13.
Distribución de proyectos supervisados año 2009

ZONA	AÑO DE ASIGNACIÓN					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Norte	52	98	61	39	44	57
Nor-Oriente	34	41	87	40	42	38
Nor-Occidente	73	81	66	74	38	57
Centro	47	74	38	59	94	86
Sur-Occidente	53	93	41	32	50	43
TOTAL	259	387	293	244	268	281
	1732					

Fuente: Fonade

A 31 de diciembre de 2010 y de acuerdo con los parámetros descritos para la vigencia 2009, Fonade debía ejercer la supervisión a 821 proyectos. La distribución de los proyectos por año de asignación y zona se indica en la tabla 14.

Tabla 14.
Distribución de proyectos supervisados año 2010

ZONA	AÑO DE ASIGNACIÓN							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	17	24	14	27	25	39	11	9
Nor-Oriente	3	16	39	15	26	14	24	10
Nor-Occidente	8	26	20	36	28	39	8	10
Centro	10	35	4	21	39	42	39	2
Sur-Occidente	1	13	10	6	27	22	49	13
TOTAL	39	114	87	105	145	156	131	44
	821							

Fuente: Fonade

Las visitas realizadas por Fonade de acuerdo con el objetivo planteado pueden ser:

1. Visitas para verificar que la construcción corresponde a lo presentado por el oferente para la obtención de la elegibilidad, el cumplimiento de los cronogramas de obra, el desempeño del interventor y todos los factores que influyen en la correcta ejecución de los recursos. Son programadas por Fonade, de acuerdo con las condiciones de avance de las obras
2. Visitas para la verificación del avance las obras, de acuerdo con lo reportado por la interventoría para la expedición de la certificación de recibo de informe de interventoría, necesaria para el pago a los oferentes e interventores, en la modalidad de pago anticipado. Estas visitas se realizan en los casos en que se presenten inconsistencias entre lo reportado por el interventor y lo registrado en los avances de supervisión.
3. Visitas de certificación que tienen por objeto verificar que el oferente cumplió con lo establecido en la elegibilidad, las normas técnicas de construcción adoptadas por la legislación nacional y expedir el certificado de existencia.
4. Visitas a los proyectos que presenten dificultades, solicitadas por la supervisión del convenio.
5. Visitas de acompañamiento a Fonvivienda a actividades como: mesas departamentales de vivienda, capacitaciones o por requerimiento del gobierno nacional, entes de control, auditoría externa o aseguradoras.

La información producida en las visitas se incorpora al módulo de información Geotec, el cual permite controlar la ejecución del convenio, mantener un registro de los informes de visita por proyecto, el registro fotográfico de la ejecución de los proyectos. Fonade tiene plazo de un (1) mes después de realizada la visita para ingresar la información.

La primera visita de seguimiento ya sea antes de iniciar la construcción o cuando ésta se encuentre en su primera etapa constructiva, puede ser solicitada por los interesados en la ejecución del proyecto, (oferente, interventor, cualquier beneficiario del proyecto o la autoridad municipal).

Realizada la solicitud Fonade solicita al oferente la siguiente información: nombre del proyecto, ubicación, subsidios asignados por Fonvivienda y datos del oferente (nombre, dirección, teléfono).

Además, verifica los datos de asignación de los subsidios en el proyecto con los actos administrativos que los otorgaron; cumplida ésta revisión la supervisión confirma la fecha de la visita al oferente y envía un listado de los documentos que requiera al momento de la visita.

Durante el año 2009 se realizaron 1.211 visitas de las cuales 804 fueron de seguimiento y 407 de certificación; en el mismo sentido para el año 2010 se realizaron 735 de seguimiento y 670 de certificación.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta el número de proyectos bajo supervisión se puede indicar que el cubrimiento de Fonade a los proyectos durante el año 2009 fue del 70%, además, del total de visitas el 66% correspondió a seguimiento y el 34% a certificación.

Para el año 2010 el cubrimiento fue del 60% lo cual significa que el promedio de visitas por proyecto en ese año fue de 1,7; por otra parte, del total de visitas el 52% fueron de seguimiento y el 48% de certificación. Además, se observa una disminución del 53% en el número de proyectos bajo supervisión al pasar de 1732 a 821 debido a la terminación y expedición del certificado de existencia correspondiente.

Con respecto a la duración de la ejecución de los proyectos Fonvivienda estableció que el tiempo en promedio oscila entre 36 y 40 meses. Éstos resultados requieren la implementación de acciones por parte de Fonvivienda tendientes a lograr mayor agilidad en los desarrollos constructivos que favorezcan en tiempo y calidad a los beneficiarios de los recursos asignados por Fonvivienda.

En lo atinente al giro de recursos al oferente en la modalidad de pago anticipado Fonade no tiene conocimiento de la solicitud realizada por el oferente, lo anterior no permite que se ajuste de manera armónica el movimiento de los recursos con el desarrollo de la obra y sólo se somete el giro al concepto del interventor.

Con respecto a la labor de interventoría Fonvivienda no ha tenido en cuenta las experiencias del pasado en las cuales el interventor presentó información falsa que al no ser verificada permitió el mal uso de los recursos asignados por el Fondo.

Hallazgo 7. Selección del Interventor

El mecanismo establecido no garantiza la imparcialidad en la escogencia de la terna ni la autonomía del interventor con respecto al oferente. Lo anterior pone en riesgo la calidad de las obras y el buen uso de los recursos públicos.

Respuesta de Fonvivienda:

El hallazgo será atendido a través del plan de mejoramiento.

Análisis de la CGR

De acuerdo con la respuesta el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 8. Resoluciones Artículos 59 y 60 Decreto 2190 de 2009

El Ministerio no ha cumplido con la elaboración de los actos administrativos relacionados en los artículos 59 y 60 del Decreto 2190 de 2009 que deben reglamentar:

- La resolución para el giro del 80% de los recursos en la modalidad pago anticipado cuando el lote está totalmente urbanizado.
- La resolución para el giro del 80% de los recursos en la modalidad pago anticipado cuando las obras de urbanismo no estén terminadas.
- La resolución que contenga las condiciones "particulares" que deberán cumplir la póliza, el aval bancario, la interventoría y el encargo fiduciario.
- La resolución que defina los términos y condiciones para el giro anticipado cuando los beneficiarios autoricen el desembolso con destino al pago a entidades públicas que hayan otorgado créditos puente.

Respuesta de Fonvivienda

En atención a lo tratado en la Sentencia C-083 de 1995 de la Corte Constitucional y en la Ley 153 de 1887 sobre el proceder de las autoridades cuando no se cuenta con normas estrictamente aplicables a un caso particular, el Fondo considera que no cabe la posibilidad de iniciar proceso disciplinario por ausencia de reglamentación, dado que en caso de presentarse las situaciones descritas en las normas, se da aplicación a aquellas de carácter superior, que regulan situaciones iguales o similares y que además no van en contravía de la salvaguarda de los recursos públicos y en pro de cumplir con el objetivo de Fonvivienda la materialización del derecho a la vivienda digna establecido en el artículo 51 de la Carta Superior.

Análisis de la CGR

En virtud de lo contenido en la Ley 153 de 1887 se desestima la connotación disciplinaria del hallazgo, sin embargo, el mismo se mantiene por cuanto no es aceptable que luego de dos (2) años de vigencia del Decreto 2190 no se hayan proferido las herramientas que él exige y que deben ser útiles para el quehacer de Fonvivienda.

Hallazgo 9. Pago de Honorarios al Interventor

No se evidencia la aplicación de un mecanismo que garantice como requisito previo al desembolso de los honorarios la aprobación de las actuaciones de los interventores. Este hecho dificulta verificar la veracidad de la información suministrada por el interventor, el desarrollo adecuado de los procesos de construcción y la correcta utilización de los recursos públicos destinados a pagar al interventor.

Respuesta de Fonvivienda

La Entidad no participa en el proceso de selección y contratación del interventor y aclara que los costos de la interventoría los asume el oferente con cargo a sus propios recursos.

Es evidente que Fonvivienda no utiliza recursos públicos para pagar el interventor y además es pertinente anotar que de acuerdo con los procedimientos establecidos, el costo de la interventoría no puede asumirse con cargo a los recursos del subsidio familiar de vivienda.

Ahora bien, en desarrollo de la tercerización de la política de vivienda, Fonvivienda tiene entablada una relación contractual con Fonade, cuyo objeto es supervisar la correcta ejecución de los recursos del subsidio familiar de vivienda. En el marco del mencionado contrato interadministrativo, Fonade entre otras obligaciones, asume la de controlar la actividad que desarrollan los interventores y particularmente la de verificar el cumplimiento en la entrega oportuna de informes por parte de la interventoría, con el objeto de que les sea cancelado el porcentaje de sus honorarios por parte del encargo fiduciario constituido por los oferentes.

Los honorarios del interventor deben ajustarse a unas reglas particulares y previamente definidas y son cancelados en proporción a los recursos invertidos y ejecutados en obra durante el mes de corte respectivo, de acuerdo con los informes mensuales de obra entregados a Fonade, dejando el porcentaje final faltante de pago para cuando se verifique que se hayan legalizado los subsidios familiares de vivienda correspondientes.

Análisis de la CGR

Lo planteado por Fonvivienda no atiende a lo cuestionado por la CGR relacionado con la aplicación de mecanismos que garanticen la veracidad de la información que suministran los interventores, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 10. Duración de la ejecución de los proyectos de vivienda

El promedio de ejecución de los proyectos de vivienda es elevado ya que oscila entre los 36 y los 40 meses, lo anterior afecta a la población beneficiada con el subsidio de Fonvivienda en su derecho de poseer una vivienda digna y riñe con los principios de constitucionales de la función administrativa (eficiencia, eficacia y efectividad).

Respuesta de Fonvivienda

En el periodo comprendido entre los años 2003 y 2006 la aplicación efectiva de los subsidios familiares de vivienda, en promedio demoraba de 32 a 36 meses, entre los años 2008 a 2010 se estima que el tiempo entre la fecha en que se asigna el subsidio y la de expedición del certificado de existencia es de 18 a 24 meses.

El cambio normativo que en la actualidad se ha presentado (Leyes 1450 y 1469 de 2011, Decretos 4821 y 4832 de 2010, Decretos 1490 y 1920 de 2011), muestra el camino a seguir para la aplicación eficiente y efectiva de los recursos dispuestos por el Gobierno Nacional para la ejecución de Planes de Vivienda para la población más vulnerable.

Análisis de la CGR

De acuerdo con la información suministrada por Fonvivienda en la respuesta al oficio FVD 24 la duración promedio de los proyectos oscila entre 36 y 40 meses, diferente a lo expresado en la respuesta. De otra parte, la existencia del nuevo marco normativo no garantiza per se subsanar la observación de la CGR, además no es posible evaluar sus resultados puesto que fue emitido a finales de 2010 y durante el presente año; por lo tanto, el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 11. Evaluación del Hacinamiento

Durante las vigencias auditadas Fonvivienda no ha realizado análisis estadísticos que permitan determinar si las características mínimas definidas para la vivienda VIP garantizan que la oferta de vivienda no presente condiciones de hacinamiento para los hogares beneficiarios; lo anterior, va en perjuicio de la población que podría recibir viviendas con condiciones de habitabilidad desfavorables, desconociendo el derecho a la vivienda digna y a la seguridad de la población infantil que pueda integrar los hogares beneficiados.

Respuesta de Fonvivienda

Fonvivienda viene siguiendo los lineamientos y mandatos de la ley en los cuales se determina como obligación del Estado establecer las normas e infraestructura necesarias para su cabal cumplimiento, creando la estructura legal, técnica, económica y financiera necesaria para lograr el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, a corto, mediano y largo plazo, económicos y ambientalmente viables, asegurando el desarrollo sostenible, mediante la formulación de políticas, proponiendo la modificación de las condiciones mínimas de vivienda para cumplir los preceptos constitucionales y garantizar la vivienda digna de personas menos favorecidas.

Con base en los estudios y modelos sobre el tema del hacinamiento, la modificación del artículo 32 de la Resolución 610 de 2004 y la Ley 1098 de 2008 promovida por el ICBF, se incluyeron nuevos criterios que combaten este tema, reflejados en la Resolución 895 del 17 de Mayo de 2011.

No obstante existir mecanismos para regular el tema del hacinamiento, para lograr que las viviendas financiadas con el subsidio familiar de vivienda atiendan a la necesidad de aumentar el metraje de construcción sobre estas, cualquier decisión o actuación en este sentido está ligada a considerar la repercusión de tales medidas en los costos del proyecto y por ende deberán ser objeto de análisis los eventuales incrementos que ello pudiere generar en el cierre financiero de las

viviendas, como quiera que lo anterior podría traducirse en un mayor aporte de los beneficiarios del subsidio.

Análisis de la CGR

La respuesta confirma la ausencia de información que permita ofrecer conclusiones útiles para atender el hacinamiento, por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

3.1.1.1.5.3.4. Incumplimientos

La declaratoria de incumplimiento es un mecanismo con que cuenta Fonvivienda para hacer efectiva la póliza de cumplimiento suscrita por los oferentes que escogieron como forma de pago el pago anticipado.

La póliza suscrita por el oferente a favor de Fonvivienda ampara el 110 % del valor de los subsidios asignados, para asumir la responsabilidad la aseguradora puede escoger entre dos (2) opciones: continuar con el desarrollo del proyecto como conclusión de los estudios de viabilidad realizados por ella o cancelar el valor de la póliza.

Hasta mediados de 2009 las aseguradoras habían tomado el primer camino pero desde el segundo semestre de dicha vigencia algunas aseguradoras han optado por la segunda opción.

En febrero de 2008 el Consejo Directivo de Fonvivienda aprobó un protocolo de incumplimiento, mecanismo que busca garantizar la culminación de los proyectos que cuentan con recursos de Fonvivienda.

En dicho mecanismo la base de información correspondía a los informes de Fonade y en aquellos que reflejaran problemas identificados por más de 45 días serían objeto de una visita para verificar la información y proceder a declarar el incumplimiento.

A continuación se reúne la documentación, se informa a entes de control, aseguradora, notificación del oferente, recepción y atención de recursos por parte de la aseguradora y el oferente, formulación de reclamación formal a la aseguradora, suscripción del acuerdo de pago y decisión de la aseguradora sobre continuar el proyecto o pagar la póliza.

Este procedimiento tiene una duración de 40 días hábiles y dos (2) meses para resolver los recursos interpuestos por la aseguradora y el oferente.

En junio de 2010 el Consejo Directivo aprobó una nueva versión en la cual Fonade revisa la información de las visitas y emite alertas (temprana, media y roja) que dependiendo del nivel de alarma motivan a Fonade a recomendar iniciar el proceso de declaratoria de incumplimiento.

Iniciado el proceso Fonade envía a Fonvivienda el expediente del proyecto para su verificación, elaboración del acto administrativo, notificación, recepción y resolución de recursos, respuesta a los recursos, firmeza del acto administrativo, Fonvivienda requiere al oferente para la culminación del proyecto, elaborar y firmar acuerdo de pago con la aseguradora.

Ésta versión contempla la concurrencia del oferente por parte de Fonvivienda y la aseguradora para que termine el proyecto, si no lo hace se debe requerir el cobro de la garantía a la aseguradora. Por otra parte, la conducta anterior se debe seguir en caso de que no se firme el acuerdo de pago.

Este procedimiento tiene una duración de 127 días hábiles y dos (2) meses que se emplean para resolver los recursos interpuestos por la aseguradora y el oferente.

En el periodo comprendido entre los años 2006 y 2008 el Fondo declaró el incumplimiento a 120 proyectos, en la vigencia 2009 a 39 y en la vigencia 2010 a 71.

La declaración de incumplimiento en función de la fecha de asignación de los subsidios se detalla en la tabla 15.

Tabla 15.
Declaratorias de incumplimientos por años

Año de asignación	Año declaratoria de incumplimiento					TOTALES
	2006	2007	2008	2009	2010	
2003	14	21	3	1	1	40
2004	11	39	21	15	11	97
2005	0	5	5	13	11	34
2006	0	0	0	5	28	33
2007	0	0	0	2	15	17
2008	0	0	0	1	1	2
2004-2005	0	0	1	0	0	1
2004-2005-2006	0	0	0	2	0	2
2005-2006	0	0	0	0	2	2
2005-2006-2007	0	0	0	0	1	1
2007-2008	0	0	0	0	1	1
TOTALES	25	65	30	39	71	230

Fuente: MAVDT. Elaboró: Comisión Auditora CGR

El análisis horizontal del cuadro permite evidenciar que el año de asignación en que más proyectos fueron declarados en incumplimiento es el 2004 con 97 declaratorias que corresponden al 42%.

El análisis vertical indica que el año en que más incumplimientos se declararon fue el 2010 con 71 declaratorias que equivalen al 31%. En ambos análisis el universo es 230.

Además, como producto del anterior cuadro se puede establecer la relación entre el tiempo transcurrido desde la asignación del subsidio hasta la declaratoria del incumplimiento.

Es pertinente aclarar que en los campos donde aparecen varios años relacionados simultáneamente el año que se tomó para realizar la estimación es el más alejado del año de la fecha de corte (2010); además la base de datos entregada por Fonvivienda contiene un proyecto cuyo año de asignación es 205-2003 y que para efectos del ejercicio auditor fue asumido como 2003, así las cosas los valores se presentan la tabla 16.

Tabla 16.
TÉRMINO PARA DECLARAR INCUMPLIMIENTO

AÑO DE ASIGNACIÓN	AÑOS TRANSCURRIDOS ENTRE ASIGNACIÓN Y DECLARATORIA				
	HASTA 2	3	4	5	6 o MÁS
2003	0	14	21	3	2
2004	11	39	21	15	11
2005	5	5	13	11	0
2006	0	5	28	0	0
2007	2	15	0	0	0
2008	2	0	0	0	0
2004-2005	0	0	1	0	0
2004-2005-2006	0	0	0	2	0
2005-2006	0	0	0	2	0
2005-2006-2007	0	0	0	1	0
2007-2008	0	1	0	0	0
TOTALES	20	79	84	34	13

Fuente: MAVDT

Elaboró: Comisión Auditora CGR

En el rango Hasta 2, de los 20 proyectos totalizados, en uno (1) el término para la declaratoria correspondió a (1) año, pues la fecha de asignación es del 2008 y la declaratoria se realizó en 2009; el proyecto en cuestión se llama 119 Mejoramientos Buenaventura, ubicado en la ciudad de Buenaventura (Valle), al que se le asignaron 74 subsidios familiares de vivienda.

En el rango 6 o más, de los 13 proyectos de la sumatoria en uno (1) el plazo transcurrido entre la asignación y la declaratoria fue de 7 años, la asignación fue en el 2003 y la declaratoria en el 2010; el proyecto se llama Victoria Regia, ubicado en el municipio de Leticia (Amazonas) al que se le asignaron 58 subsidios familiares de vivienda.

Del análisis de totales se concluye que los rangos en que concurren el mayor número de proyectos son 3 y 4 años con 79 y 84 proyectos que corresponden al 34% y 36% respectivamente.

Estos datos coinciden con el promedio de duración de un proyecto (36 a 40 meses) según información entregada por Fonvivienda en la respuesta al oficio FVD 24 de la presente auditoría, lo cual evidencia debilidades por una parte en la supervisión ya que al no generar información oportuna sobre el estado de los proyectos y su problemática retrasa la acción administrativa de Fonvivienda tendiente a declarar el incumplimiento.

Por último, la declaratoria de incumplimiento genera unos estados y categorías que corresponden a la evolución de las gestiones y permiten evaluar la interacción entre Fonvivienda, las aseguradoras, Fonade, los oferentes, alcaldías y demás agentes que participan directa o indirectamente en el modelo de tercerización y que contribuyen a la ejecución de los proyectos de vivienda.

De acuerdo con lo anterior, la Contraloría identificó para los 230 proyectos en incumplimiento cinco (5) estados a saber: en notificación de la resolución de incumplimiento, en proceso de acuerdo con la aseguradora, en acuerdo con la aseguradora, incumplimiento levantado y proyecto terminado por legalizar.

Las categorías están inmersas en las categorías y ofrecen en detalle el estado del proyecto dentro del proceso de incumplimiento.

A continuación se presenta cada estado con sus categorías y el número de proyectos en cada una de ellas:

1. Notificación

72 proyectos en proceso de notificación
1 proyecto indemnizado

2. Proceso de Acuerdo

15 proyectos en proceso de acuerdo
1 proyecto indemnizado

3. Acuerdo

22 proyectos en proceso de viabilización
1 proyecto en análisis por parte de la oficina jurídica del Ministerio de Ambiente
43 proyectos en ejecución
21 proyectos terminados
1 proyecto legalizado
1 proyecto con categoría no determinada
18 proyectos indemnizados

4. Incumplimiento Levantado

1 proyecto en ejecución
2 proyectos legalizados
30 proyectos sin datos de categoría

5. Terminado por legalizar

1 proyecto terminado por legalizar
Teniendo en cuenta que el subsidio familiar de vivienda cumple su función cuando el proyecto ha recibido el visto bueno de la supervisión y se han adelantado el proceso de legalización de las viviendas y las categorías ya enunciadas se puede afirmar que de los 230 proyectos han finalizado el ciclo del subsidio por estar legalizados tres (3) proyectos a los cuales les asignaron subsidios en los años 2004 y 2005 y fueron declarados en incumplimiento en los años 2006, 2007 y 2009. Los proyectos en esta condición corresponde al 1.3% del total, proporción muy baja con respecto al objetivo de la declaratoria de incumplimiento que es garantizar la terminación de las viviendas.

22 proyectos han sido terminados y pueden estar pendientes de la certificación de Fonade y la legalización en caso que el resultado la supervisión sea favorable para el oferente. A estos proyectos le fueron asignados los recursos de

Fonvivienda en los años 2003 y 2004 y las declaratorias de incumplimiento fueron emitidas en el 2006, 2007 y 2008; corresponden al 9.5% del total de proyectos en incumplimiento.

44 proyectos (19%) están en ejecución, 20 proyectos (8.7%) han sido indemnizados por las aseguradoras, 72 proyectos (31%) se encuentran en proceso de notificación, 22 proyectos (9.5%) se encuentran en viabilización, un (1) proyecto (0.4%) está en estudio por parte de la oficina jurídica del Ministerio y 31 proyectos (13.4%) no tienen información sobre su categoría.

Estos resultados indican que el tiempo requerido para la terminación de los proyectos declarados en incumplimiento es alto y sugiere el aumento en el precio de las viviendas que debe ser asumido por el beneficiario del subsidio.

El nivel de ejecución de las viviendas es bajo, pues de 230 proyectos en incumplimiento sólo 25 proyectos han sido terminados y 44 se encuentran en ejecución alcanzando apenas al 30%.

Como hecho novedoso, varias aseguradoras optaron por pagar las pólizas antes que continuar con el proceso constructivo.

Esta situación se inició en el año 2009 cuando Seguros del Estado informó a la directora de Fonvivienda que reconocía la indemnización del proyecto Urbanización Villa Venecia ubicada en el municipio de Momil (Córdoba) y que la había consignado en el Banco de la República a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional.

En respuesta la Directora del Fondo informó a la aseguradora que la acción adelantada de manera unilateral por la aseguradora a una entidad distinta a Fonvivienda no es validada por el Fondo y solicita que el pago sea depositado en el encargo fiduciario del proyecto.

En septiembre de 2010 Seguros La Equidad realizó un pago de la póliza del proyecto Urbanización en Sitio Propio Nueva Montería y durante diciembre del mismo año y enero de 2011 se realizaron nuevos pagos.

En diciembre de 2010 el Director de Fonvivienda solicitó a la Coordinación del Grupo de Finanzas y Presupuesto del Ministerio la cuenta donde debería hacerse la consignación y que garantice la salvaguarda de los recursos para que no ingresen al tesoro hasta tener instrucciones sobre el direccionamiento de los mismos.

A 31 de marzo tres (3) aseguradoras han realizado las indemnizaciones por 21 proyectos por un valor aproximado de \$4.086 millones de pesos, sin embargo, no se tiene certeza de la destinación de los recursos.

En junio de 2011 el Director de Fonvivienda planteó a la Superintendencia Financiera de Colombia varios interrogantes relacionados con los procedimientos que puede adelantar Fonvivienda para solicitar a la fiduciaria los saldos de los subsidios.

Finalmente, Fonvivienda indicó que como resultado de la revisión de los encargos fiduciarios de los proyectos que fueron indemnizados se estableció que en algunos el texto no consideró como beneficiario del encargo fiduciario al Fondo.

Hallazgo 12. Oportunidad en Declaratoria de Incumplimiento

La declaratoria de incumplimiento no es oportuna ni efectiva ya que sus procesos abarcan grandes espacios de tiempo y no está logrando su objetivo de garantizar la terminación de los proyectos, afectando a los beneficiarios del subsidio quienes deben asumir los aumentos en los costos de las viviendas.

Este hecho se evidenció en los siguientes proyectos de vivienda, para los cuales Fonvivienda señala que aún no se han concluido las obras y la legalización de los subsidios, que continúan con la medida administrativa de incumplimiento.

1. Urbanización Nuevo Amanecer Magangué Bolívar: Subsidios asignados mediante Resoluciones 08 del 25 de junio y 031 del 6 de noviembre de 2003. Resolución de incumplimiento Resolución 136 -27/04/2007 y estado actual en acuerdo con la aseguradora.
2. La Esperanza de Un Pueblo Nuevo Magangué Bolívar: Subsidios asignados mediante Resolución 819 de 2004. Resolución de incumplimiento Resolución 135 -27/04/2007 y estado actual en acuerdo con la aseguradora y adicionalmente se encuentra el lote sin legalizar.
3. Urbanización Villa Bertulia Mahates Bolívar: Subsidios asignados mediante Resolución 819 de 2004. Resolución de incumplimiento Resolución 131 -27/04/2007 y estado actual en acuerdo con la aseguradora.
4. El Bienestar del Guamo Guamo Bolívar: Subsidios asignados mediante Resolución 819 de 2004. 1512 -26/09/2006 1512 -26/09/2006. Resolución de incumplimiento Resolución 71 - 12/03/2008 y estado actual en acuerdo con la aseguradora.

5. Urbanización Vista Hermosa Mompox Bolívar: Subsidios asignados mediante Resolución 031 de 2003. Resolución de incumplimiento Resolución 1509 -26/09/2006 y estado actual en acuerdo con la aseguradora.
6. Urbanización Santo Domingo San Fernando Bolívar: Subsidios asignados mediante Resoluciones 08 del 25 de junio y 031 del 6 de noviembre de 2003. Resolución de incumplimiento Resolución 1512 -26/09/2006 y estado actual levantado el incumplimiento sin determinar la fecha de levantamiento.

Lo anterior permite concluir que desde la resolución de asignación de subsidios trascurren 8 años sin que los beneficiarios del subsidio reciban su vivienda, y desde la resolución que declara el incumplimiento trascurren 5 años sin que se logre la finalidad del subsidio. Así mismo, se encuentra que Fonvivienda no utiliza mecanismos contra los oferentes que originan este incumplimiento, hecho que contraviene lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 2190 del 2009.

Respuesta de Fonvivienda

De acuerdo a lo establecido en el numeral 9.3 del artículo tercero del Decreto 555 de 2003, la intervención de la entidad otorgante por expresa disposición legal consiste en verificar la correcta ejecución de los recursos y para ello exige al oferente la constitución de unas garantías como requisitos para el desembolso de estos recursos, de tal manera que si no se ejecutan correctamente. El Fondo Nacional de Vivienda formula las acciones administrativas correspondientes para hacer efectiva las pólizas de cumplimiento y obtener la restitución de los dineros.

Sin embargo, y en aras de garantizar la terminación de los proyectos, Fonvivienda firmó acuerdos con la aseguradoras para que en desarrollo y en cumplimiento de los mismos se logre viabilizar la terminación de la proyectos, bien sea con la concurrencia de los oferentes, las aseguradoras o los entes territoriales, pero en ningún caso con cargo a los recursos de los beneficiarios, toda vez que lo que se pretende es lograr el cierre financiero de estos proyectos con recursos o aportes de los entes territoriales y las aseguradoras quienes asumen los costos e incrementos en los casos en que se determine ejecutar proyectos.

Con respecto a los proyectos citados el Fondo expresa que si bien es cierto que aun en algunos de estos proyectos no se ha levantado la medida administrativa de incumpliendo, no quiere decir que las partes inmersas dentro de dicha medida no hayan emprendido las acciones necesarias para la culminación de estos.

Esto se evidencia respecto a los proyectos citados por la Contraloría tales como Nuevo Amanecer, Villa Bertulia, Bienestar de Guamo y Vista Hermosa los cuales se vienen ejecutando y serán terminados en el marco de estos acuerdos. Para el caso de del Proyecto Santo Domingo el mismo al terminarse y legalizarse en sus totalidad, fue objeto de levantamiento de la medida administrativa por parte del Fondo, mediante la Resolución 268 del cinco (5) de abril de 2010. Finalmente el proyecto Esperanza fue objeto de indemnización dado que no fue viable lograr su terminación.

Con respecto al contenido del artículo 24 del Decreto 2190 de 2009 Fonvivienda aclara que no se encuentra facultado para imponer sanciones lo que le compete es eliminar del Registro de Oferentes e inhabilitar para presentar planes de soluciones de vivienda para elegibilidad durante un período de diez (10) años, a quienes en calidad de oferentes incumplan con las condiciones técnicas, contractuales y jurídicas de la oferta.

Análisis de la CGR

Fonvivienda en su calidad de gestor fiscal debe realizar las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas tendientes a las adecuadas y correctas adquisiciones, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos; lo anterior constata la responsabilidad de Fonvivienda de supervisar que los recursos a su cargo sean invertidos adecuadamente y con oportunidad.

Además, el Decreto 555 de 2003 en su artículo tercero, numeral 10 contempla como función del Fondo adelantar investigaciones e imponer sanciones por incumplimiento en las condiciones de inversión de los recursos de vivienda de interés social.

De otra parte, es menester recordar que la población objetivo de Fonvivienda tiene bajos ingresos económicos y los mismos provienen de actividades económicas informales que la hace altamente vulnerable con protección constitucional a cargo del Estado (artículo 13) y adicionalmente con el derecho constitucional a una vivienda digna (artículo 51).

El hallazgo cuestiona la no existencia de herramientas que permitan iniciar el proceso de incumplimiento con oportunidad y en vista de que la respuesta de Fonvivienda no atiende lo expresado por la CGR el hallazgo se mantiene.

Finalmente, la respuesta es clara en lo relacionado con la connotación disciplinaria del hallazgo y por tanto ésta se desestima.

Hallazgo 13. Actuaciones Administrativas de Fonvivienda

Se evidenció falta de celeridad por parte de Fonvivienda para atender las situaciones relacionadas con las indemnizaciones tales como solicitar la información relacionada sobre la cuenta para los recursos de las indemnizaciones al Grupo de Finanzas del Ministerio y le consulta a la Superintendencia Financiera.

Respuesta de Fonvivienda

La normatividad vigente relacionada con las actuaciones que deben surtirse a efectos de realizar el pago de las indemnizaciones, supone el agotamiento de algunas etapas previas que deben ejecutarse coordinadamente entre la aseguradora y la entidad otorgante.

Así pues, solo hasta tanto la aseguradora informa a Fonvivienda sobre su decisión de indemnizar los proyectos y solicita las instrucciones de pago, la entidad otorgante procede para cada caso a solicitar al grupo de finanzas la cuenta a la cual deberá depositarse estos recursos.

Respecto a la observación sobre la consulta a la superintendencia financiera se debe aclarar que la misma no guarda relación con el requerimiento interno de la cuenta para consignar los recursos de la indemnización, sino con otros aspectos relacionados con las actuaciones que deberán surtirse con posterioridad para atender los lineamientos y directrices que impartan las autoridades administrativas competentes sobre los siguientes temas: 1. Recuperación de los saldos en Fiducia de los subsidios no ejecutados, 2. La clasificación de los encargos según su naturaleza y 3. Destinación final de los recursos que reciba Fonvivienda por estos conceptos.

Análisis de la CGR

La falta de oportunidad en la consulta a la Superintendencia no ha permitido que el Fondo tenga a la fecha claridad sobre el destino de los recursos pagados por las aseguradoras y por ende de las acciones que emprenderá para garantizar que los subsidios asignados sean aplicados en las soluciones de vivienda de los beneficiarios.

Con respecto a los pagos inconsultos realizados por algunas aseguradoras, en oficio 3200-E2-87444 del 18 de agosto de 2009 Fonvivienda solicitó a Seguros del Estado consignar la indemnización en el encargo fiduciario constituido por el oferente del proyecto Villa Venecia ubicado en el municipio de Momil (Córdoba),

decisión que difiere con lo expresado en la respuesta. Por lo anteriormente expresado, el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 14 Beneficiario de los Encargos Fiduciarios

No se evidenció que Fonvivienda realizara gestiones que garanticen que sea el beneficiario del encargo fiduciario en razón a que los recursos del mismo son provistos exclusivamente por el Fondo, para que en caso de indemnización los recursos regresen a Fonvivienda en forma rápida.

Respuesta de Fonvivienda

Hay que aclarar que de acuerdo con la evaluación que ha vendido realizando Fonvivienda sobre este tema particular, se observó que los encargos fiduciarios actualmente constituidos por los oferentes, contienen estipulaciones expresas que permiten a la entidad otorgante en forma expedita recuperar los recursos que actualmente se encuentran depositados en éstos.

Dichas cláusulas establecen en algunos casos como beneficiario del encargo a Fonvivienda en caso de siniestro. En otras cláusulas, si bien la entidad otorgante no es la beneficiaria del encargo, si se establece la restitución de los valores no girados al Fondo, cuando ocurra el vencimiento de los subsidios familiares de vivienda o cuando así lo requiera el Fondo.

Con lo anterior se concluye que en los contratos de encargo constituidos, si se contemplan mecanismos efectivos para que Fonvivienda pueda reclamar los saldos, anotándose que las condiciones de estos contratos de encargo solo pueden ser modificadas por voluntad de las partes.

Ahora bien hacia futuro se debe establecer la posibilidad legal de que Fonvivienda pueda ser beneficiario directo de dichos encargos, siempre y cuando sea avalada por la autoridad administrativa correspondiente.

Análisis de la CGR

De acuerdo con la respuesta y en especial con el último párrafo de la misma, la CGR mantiene el hallazgo.

3.1.1.1.5.4. Atención y Seguimiento de Tutelas

Durante los años 2009 y 2010 se radicaron ante la rama judicial 6.238 acciones de tutela en contra de Fonvivienda las cuales fueron atendidas en su totalidad por los

siete (7) abogados del Grupo de Procesos Judiciales de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio, de acuerdo con el poder otorgado a esta oficina por el Director Ejecutivo de Fonvivienda.

Para la atención de las tutelas se debe cumplir con el siguiente procedimiento:

1. El reparto de las acciones de tutela se recibe a diario y se distribuyen entre los miembros del grupo de procesos judiciales.
2. El abogado se documenta sobre la petición del accionante.
3. El abogado tramita el poder ante el Director Ejecutivo de Fonvivienda.
4. El abogado establece en el módulo de consultas del sistema de información del subsidio familiar de vivienda del Ministerio el estado del subsidio del accionante.
5. El abogado identifica el área a la cual corresponde el tema: Grupo de Subsidios, Población Desplazada, Grupo Técnico, Pagos y Movilizaciones, con el fin de concertar el enfoque de la respuesta a proyectar
6. El abogado desarrolla la respuesta con base en las características de la tutela.
7. El Director de Fonvivienda aprueba el proyecto de respuesta.
8. Se remite respuesta aprobada al juzgado solicitante.

De acuerdo con información recibida por la Contraloría General de la República Fonvivienda atendió una acción de tutela interpuesta por la ciudadana Diva Nelly Ocampo Candamil identificada con la cédula de ciudadanía 24.372.743.

A la señora Candamil se le asignó mediante la Resolución 750 del ocho (8) de junio de 2010 un subsidio por \$14.450.000 en la modalidad adquisición de vivienda nueva o usada; la señora Diva compró una vivienda usada al señor Luis Alfonso Aguirre.

En diciembre de 2010 la señora Candamil presentó un derecho de petición para que la directora de Fonvivienda le informara la fecha de desembolso del subsidio, al no haber recibido respuesta la señora interpuso la acción de tutela para que le den respuesta a lo solicitado en el derecho de petición.

En la respuesta recibida en el Juzgado Penal del Circuito de Aguadas (Caldas) el siete (7) de febrero de 2011 el apoderado de Fonvivienda informó que el subsidio fue pagado con la orden 155494 del 10 de agosto de 2010 a la cuenta de la

señora Candamil y que fue movilizado mediante la orden 117980 el 12 de octubre de 2010 a la cuenta del señor Aguirre en su calidad de vendedor.

El apoderado solicita denegar las pretensiones de la accionante porque Fonvivienda no vulneró el derecho fundamental de la señora Candamil porque se le asignó y pagó el subsidio que posteriormente fue movilizado a la cuenta del vendedor.

La Comisión verificó la información en el módulo de consulta sobre el estado de los subsidios diligenciando los campos cédula y Caja de Compensación y estableció en la consulta del siete (7) de abril que el 29 de marzo de 2011 se había hecho el pago real en el banco, es decir, que en esa fecha se consignó en la cuenta de la señora Candamil.

En consulta realizada el 15 de junio siguiendo el procedimiento anterior se comprobó que la fecha real de la movilización se realizó el ocho (8) de abril de 2011, es decir, que en esa fecha se consignó el valor del subsidio en la cuenta del vendedor.

Hallazgo 15. Respuesta a Tutelas

Falta de certeza, conocimiento y precisión al proyectar las respuestas a las acciones de tutela motivadas por el incumplimiento del protocolo establecido para tal fin comprometiendo los intereses de la entidad al no ser satisfactorias las respuestas.

Respuesta de Fonvivienda

En el caso del hallazgo correspondiente a la acción de tutela presentada por la señora DIVA NELLY OCAMPO CANDAMIL, podemos señalar, que no hubo imprecisión en la información entregada por el abogado de Fonvivienda sino que se trató de un problema presupuestal de la entidad para ese momento, el cual estaba supeditado al accionar de un tercero como lo es el Ministerio de Hacienda, ya que Fonvivienda si cumplió con emitir oportunamente las órdenes de pago y movilización del subsidio, pero el traslado de los recursos autorizados por el Ministerio anteriormente citado solo se produjo en marzo de este año (2011), e inmediatamente la Tesorería procedió a pagar el subsidio al hogar de la accionante y posteriormente movilizó el valor del subsidio al oferente de la solución habitacional.

Nunca se habló en la contestación de tutela de desembolso del valor del subsidio, sino de pago y movilización, acciones que Fonvivienda ejecutó oportunamente y

que el abogado informó al Juzgado y pidió por ello que se considerara como hecho superado el motivo que generó la presentación de la acción de tutela.

El abogado contestó lo que a su parecer permitía dar por superado un hecho, pero era el juez quien debía determinar si estaba de acuerdo con los argumentos del abogado y si no lo estaba, como en este caso, emitir las órdenes que considerara pertinentes.

Análisis de la CGR

Tiene razón la entidad al afirmar que no se pusieron en riesgo los recursos de Fonvivienda, sin embargo, la respuesta dada afectó a la ciudadana beneficiaria del subsidio en su derecho de acceder a una vivienda digna, además se infiere que el abogado no cumplió a cabalidad con el protocolo para responder tutelas, su respuesta no fue clara al no explicar el significado que para Fonvivienda tiene las palabras “pagado” y “movilizado” y no informó que el Fondo estaba a la espera del giro de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda.

La respuesta permite concluir que no se incurrió en una falta disciplinaria por lo que se elimina tal connotación, sin embargo, por lo anteriormente expuesto el hallazgo se mantiene.

3.1.1.1.5.5. Macroproyectos

Este mecanismo que busca atender las necesidades de vivienda mediante la oferta de vivienda a gran escala de acuerdo con lo contenido en la Ley 1151 de 2007 ha sido reglamentado mediante los Decretos 4260 de 2007, 3671 de 2009 y la Resolución 204 de 2011.

El Decreto 4260 define los macroproyectos, sus objetivos y sus etapas (identificación, formulación, adopción y ejecución) la cuales se deben surtir de manera consecutiva; el Decreto 3671 modifica el anterior decreto en lo relacionado diferentes documentos necesarios en las etapas de anuncio y adopción.

La Resolución 204 tiene en cuenta el contenido de la sentencia C-149 de 2010 que declaró inexecutable el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, indica los proyectos que se encuentran en las etapas de identificación, determinación y formulación, además, reglamenta los procedimientos internos de las etapas de identificación, formulación, adopción de un macroproyecto y crea el comité evaluador de macroproyectos como órgano asesor del despacho del ministro.

La sentencia C-149 de la Corte Constitucional declaró inexecutable el contenido del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, pues ésta corporación considera que los macroproyectos implican una intervención del gobierno nacional en el campo de la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales, pues la Ley 1151 concede atribuciones a las autoridades nacionales para definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar macroproyectos.

Así mismo, se desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales vulnerando lo dispuesto en los artículos 1, 311 y 313 de la Constitución Política.

Los macroproyectos desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de las herramientas vigentes de ordenamiento territorial. Ésta situación, desconoce las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas mediante el artículo 313 y los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución Política.

Sin embargo, la Corte consideró que los efectos de la sentencia tiene efectos a partir del cinco (5) de marzo de 2010 para nuevos proyectos y no cubre a los que se encuentren en alguna de las etapas definidas en el Decreto 4260 de 2007.

De acuerdo con lo anterior, están vigentes 32 macroproyectos, de los cuales hay 15 en identificación, siete (7) en formulación, uno (1) en adopción y nueve (9) en ejecución distribuidos así:

1. Identificación-determinación

La puede hacer el Ministerio por iniciativa propia o por sugerencia de entidades territoriales o de particulares; la etapa busca analizar los siguientes aspectos: dinámica poblacional, déficit de vivienda, impacto ambiental, prefactibilidad técnica y financiera, así como conocer las características ambientales, sociales, culturales y agrológicas de la zona donde se desarrollará el proyecto.

Finalizada la revisión de los anteriores parámetros compilados en un informe técnico, el Ministerio podrá anunciar el proyecto mediante resolución, sin embargo, ésta acción no genera la obligación de continuar con la formulación.

En esta se evalúa y analiza el proyecto por parte del Ministerio, el cual al finalizar la revisión puede dar o no el visto bueno y por tanto no hay participación de Fonvivienda. Actualmente en esta etapa se encuentran 15 proyectos con un potencial de 140.277 viviendas, los cuales se enuncian en la tabla 17.

Tabla 17.
Macroproyectos en etapa de identificación.

NOMBRE	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	POTENCIAL
Ciudadela El Portillo	Rionegro	Antioquia	2782
Copacabana	Copacabana	Antioquia	4382
Ciudad Nueva Valledupar	Valledupar	Cesar	2507
Reubicación La Yesca	Quibdó	Chocó	5000
Campo Verde	Montería	Córdoba	2235
Santa Mercedes	Bogotá D.C.	Cundinamarca	23308
Torres de Tescual	Pasto	Nariño	2400
Suratoque	Floridablanca	Santander	5000
Aerópolis	Flandes	Tolima	32254
San Pablo	Ibagué	Tolima	8820
Ciudad Candelaria	Buga	Valle	25114
Puerto Seco E.Z.O	Buga	Valle	14000
Ciudadela del Sur	Buga	Valle	1200
Urbanización Saratoga	Cali	Valle	5200
Cauca Seco	Palmira	Valle	6075

Fuente: MAVDT

2. Formulación

En esa etapa se encuentran siete (7) proyectos con un potencial de 87.876 viviendas, los cuales se presentan en la tabla 18.

Tabla 18.
Macroproyectos en Formulación

NOMBRE	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	POTENCIAL
Ciudad Florecer	Mosquera	Cundinamarca	14894
Pesqueras	Mosquera	Cundinamarca	15943
Reubicación Alto Riesgo	Tumaco	Nariño	1.404
La Giralda	Dosquebradas	Risaralda	2.000
Pienta Área Metropolitana	Bucaramanga	Santander	41.796
La Italia	Palmira	Valle	7.839
Ciudadela del Valle	Tuluá	Valle	4000

Fuente: MAVDT

La documentación aportada por el gestor deber incluir la delimitación definitiva del área donde se desarrollará el proyecto, el estudio ambiental que debe contener la identificación y delimitación de las áreas que componen la estructura ecológica principal y cualquier elemento que deba ser conservado, identificación y evaluación de efectos ambientales incluyendo las estrategias de manejo, conservación y protección.

Además, de los requisitos anteriores se debe anexar la formulación general de la estructura urbana, dimensiones y condiciones de localización de equipamientos colectivos y de servicios públicos, localización de los terrenos destinados a vivienda de interés prioritario y social; las normas urbanísticas, estrategia de gestión y fases de ejecución.

Por último, el proyecto de estructuración financiera que debe incluir el presupuesto general, cronograma de actividades, plan financiero por usos y fuentes, flujo de fondos, fuentes de financiación y cierre financiero.

El Ministerio como resultado de la evaluación de la documentación citada puede solicitar mediante acto administrativo requisitos adicionales; si el resultado es positivo el Ministerio informará a los entes territoriales donde se pretende realizar el proyecto para que éstos presenten sus observaciones con respecto a las acciones urbanísticas del proyecto y concertar con el Ministerio. Como en la etapa anterior no hay participación de Fonvivienda.

3. Adopción

Consiste en la aceptación por parte del Ministerio del macroproyecto, para lo cual expide el acto administrativo respectivo y se envía a las autoridades municipales y ambientales con jurisdicción en el área donde se desarrollará el proyecto.

En esta etapa Fonvivienda puede participar como gestor o cogestor de los proyectos comprometiendo recursos para el desarrollo del proyecto. A 31 de diciembre de 2010 se encuentra en esta fase el proyecto Ecociudad Navarro ubicado en la ciudad de Cali (Valle), adoptado mediante la Resolución 2576 del 23 de Diciembre de 2009 modificada por la Resolución 1526 del 6 de Agosto de 2010.

De acuerdo con los documentos de la estructura urbana presentados en la fase de formulación, el proyecto cuenta con un potencial de 6000 viviendas a desarrollar en una etapa.

Fonvivienda asignó \$19.264 millones y ha girado \$15.264 millones al patrimonio autónomo administrado por la empresa Alianza Fiduciaria seleccionada por el Ministerio.

Fonvivienda, hace parte del comité fiduciario el cual puede escoger al gerente del proyecto o encargarse de la gerencia y autorizar las actividades necesarias para la ejecución del proyecto las cuales son presentadas por el gerente. A la fecha de corte no se ha realizado ejecución financiera, por cuanto el proyecto no se ha iniciado.

4. Ejecución

En esta etapa se encuentran nueve (9) proyectos que tienen un potencial de 120.928 viviendas, de las cuales 51.506 se destinarán a vivienda de interés social, 44.131 a vivienda de interés prioritario y 25.291 a viviendas de mayor costo económico. Los roles en esta fase están distribuidos de la siguiente forma:

4.1. Gestores

Alcaldías en tres (3) proyectos, sector privado en tres (3) proyectos, unión gobernación-alcaldía en un (1) proyecto y unión alcaldía–Fonvivienda en dos (2).

4.2. Gerentes

Entidades territoriales en dos (2) proyectos, comité fiduciario en dos (2) proyectos, empresas privadas en dos (2) proyectos y cajas de compensación familiar en tres (3) proyectos.

4.3. Constructor

Empresas privadas en ocho (8) proyectos y en el proyecto restante una caja de compensación familiar (Comfenalco Valle).

4.4. Fiduciaria

Todos los proyectos cuentan con una empresa fiduciaria la cual fue escogida por lo gestores, con excepción de los proyectos donde participa Fonvivienda en los cuales la selección fue hecha por el Ministerio de Ambiente.

Los proyectos en ejecución se aprecian en la siguiente tabla.

Tabla 19.
Macroyectos en Ejecución

NOMBRE	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	POTENCIAL
Nuevo Occidente	Medellín	Antioquia	10000
Villas de San Pablo	Barranquilla	Atlántico	20000
Ciudad del Bicentenario	Cartagena	Bolívar	25000
Centro Occidente de Colombia	Manizales	Caldas	3500
Ciudad Verde	Soacha	Cundinamarca	42000
Bosques de San Luis	Neiva	Huila	3928
Ciudadela Gonzalo Vallejo R.	Pereira	Risaralda	7500
Altos de Santa Elena	Cali	Valle	5000
Reubicación Cascajal	Buenaventura	Valle	4000

Fuente: MAVDT

El proyecto Ciudad Verde con un potencial de viviendas que corresponde al 35% del total de proyectos en ejecución, se encuentra desarrollando la primera de las siete (7) etapas planeadas y a la fecha de corte de la información, los gestores del proyecto no han solicitado recursos a Fonvivienda.

Los siguientes datos corresponden a los recursos dispuestos por el fondo, a los subsidios asignados, características de las viviendas, los cuales son para comprender la evolución de los proyectos:

Recursos asignados por Fonvivienda	\$294.070 millones
Recursos girados por Fonvivienda	\$194.264 millones
Número de subsidios	19.075
Potencial de viviendas VIP	44.131
Viviendas VIP en construcción	2467
Viviendas VIP terminadas	3189
Viviendas entregadas por Fonvivienda	2060
Valor viviendas VIP	Entre 29 y 54 millones
Área viviendas VIP	Entre 36 y 52 metros cuadrados

Número mínimo de habitaciones	2
Recursos girados por Fonvivienda	66%
Viviendas VIP terminadas	7%
Viviendas VIP en construcción	6%
Viviendas VIP entregadas a usuarios del Fondo	11%

Se evidencia una diferencia notable entre el monto de los desembolsos realizados por Fonvivienda y las viviendas terminadas que corresponden a los subsidios asignados por el Fondo, lo anterior es preocupante si se tiene en cuenta que cuatro (4) proyectos fueron adoptados en el 2008 y cinco (5) en el 2009.

Hallazgo 16. Prioridad para Vivienda VIP

No se evidenció la existencia de mecanismos que le permitan a Fonvivienda a través del comité fiduciario dar prioridad a la construcción de viviendas VIP para mantener un equilibrio entre los recursos asignados y las viviendas financiadas por el Fondo, esta asimetría no favorece el acceso a la vivienda con oportunidad y eficacia.

Respuesta de Fonvivienda

En virtud de la implementación de la política pública de vivienda de interés social, el Gobierno Nacional reglamentó los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007 mediante la expedición del Decreto 4260 de 2007, a través del cual se definen los Macroproyectos de Interés Social Nacional.

Del análisis de las diferentes etapas para la implementación de los macroproyectos se establece que la cuantificación, definición, ejecución y culminación de las unidades habitacionales de viviendas de interés prioritario VIP puede darse desde la misma concepción del proyecto (prefactibilidad) pasando por las demás etapas (formulación, adopción y ejecución) y no en la instancia de los comités fiduciarios conformados para el manejo de los recursos aportados por el Fondo Nacional de Vivienda.

Es importante recalcar que los distintos negocios fiduciarios constituidos para el manejo de los recursos aportados por Fonvivienda y determinados en el artículo 14 del Decreto 4260 de 2007 constituyen en la práctica el mecanismo para vigilar e impartir instrucciones a la fiduciaria para el desarrollo del objeto del fideicomiso

mercantil, cuya conformación y facultades están determinadas en el contrato constitutivo.

Las partes de mutuo acuerdo establecen un órgano encargado de vigilar el desarrollo del objeto del fideicomiso mercantil denominado comité fiduciario, órgano a través del cual los constituyentes promotores se reunirán con el fin de coordinar la ejecución y desarrollo del proyecto e informar y asesorar sobre el mismo, para la toma de decisiones en política de inversiones, decisiones relacionadas con la construcción del proyecto inmobiliario, u otros aspectos inherentes al objeto de este.

Análisis de la CGR

De la información suministrada por Fonvivienda sobre macroproyectos se estableció que se han girado el 66% de los recursos asignados por Fonvivienda y se han recibido tan solo el 11% de las viviendas financiadas con dichos recursos, esta diferencia es el origen del hallazgo y en la respuesta no se da alcance a lo observado por lo que el hallazgo se mantiene.

3.1.1.2. Evaluación del Sistema de Control Interno

El sistema de control interno de Fonvivienda, obtuvo la calificación **adecuado** en su evaluación conceptual y **eficiente** en su evaluación operativa. Por lo tanto en este subcomponente de gestión obtiene 100 puntos de acuerdo con los parámetros definidos por la CGR.

3.1.1.2.1. Evaluación y Calificación Preliminar del Sistema de Control Interno

La evaluación conceptual de los cinco (5) componentes del Sistema de Control Interno, realizada de manera preliminar (existencia y aplicación) por Fonvivienda arrojó como resultado un puntaje del 0%.

En la etapa de ejecución el equipo auditor, evaluó de nuevo conceptualmente las diferentes variables del formulario 3.6 para los componentes del Sistema de Control Interno, obteniéndose una calificación del 8,22%, ubicándolo en el intervalo de 0 al 17%, lo que indica un nivel de riesgo bajo, de acuerdo con la metodología establecida en la Guía Audite 4.0 de la Contraloría General de la República, lo que permite establecer que Fonvivienda cuenta con adecuados procedimientos y mecanismos para verificar las distintas operaciones y registros de la información.

Para esta evaluación se aplicaron 184 criterios, cuyos resultados fueron obtenidos de las diferentes entrevistas practicadas a las dependencias de la entidad, lo que dio como resultado un sistema de control interno confiable.

La calificación preliminar del sistema discriminada por componentes se presenta en la tabla 20.

Tabla 20.
Calificación consolidada SCI

ÍTEM	COMPONENTE O PROCESO	CRITERIOS EVALUADOS	CALIFICACIÓN PRELIMINAR COMPONENTE	CALIFICACIÓN PRELIMINAR DEL RIESGO	PONDERACIÓN POR COMPONENTE	PUNTAJE	CALIFICACIÓN GLOBAL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
1	Ambiente de control	39	10%	BAJO	25%	2,52%	Confiable
2	Valoración del Riesgo	23	10%	BAJO	25%	2,51%	
3	Actividades de control.	62	8%	BAJO	20%	1,60%	
4	Monitoreo	31	10%	BAJO	10%	0,97%	
5	Información y comunicación	29	3%	BAJO	20%	0,62%	
TOTALES		184			100%	8,22%	

Ambiente de Control

Este componente presenta una calificación de riesgo bajo, toda vez que existe el compromiso de la alta dirección para el desarrollo, funcionamiento y mejoramiento continuo del Sistema de Control Interno, sin embargo, la cantidad de personal vinculado a través de contratos de prestación de servicios, en lapsos de tiempo inferiores a 12 meses, sugiere una alta rotación que genera riesgo de pérdida de la memoria institucional.

Valoración del Riesgo

Este componente presenta una calificación de riesgo bajo; es importante mencionar que el MAVDT del cual hace parte Fonvivienda, diseñó el Sistema de Gestión de Calidad tomando como referencia el enfoque basado en procesos, el cual le permite gestionar sus objetivos de acuerdo a la misión, visión, plan de acción, políticas y metas de la entidad, garantizando así que todos los funcionarios de la entidad trabajen de forma coordinada. El sistema fue certificado por el ICONTEC el 16 de julio de 2010.

La entidad tiene definidos sus objetivos y comportamientos para la administración del riesgo en cada una de sus áreas, y ha implementado 30 mapas de riesgo en las diferentes direcciones y subdirecciones (uno para Fonvivienda) con el fin de minimizar el riesgo inherente de cada una de sus actividades, lo que facilita visualizar las posibles causas y establecer medidas correctivas oportunas.

Actividades de Control.

Su calificación corresponde a un nivel de riesgo bajo. Sin embargo, se presentan debilidades en los parámetros comparativos para la evaluación de los indicadores que miden el logro de los objetivos por proceso, de igual forma, la entidad presenta fallas en la supervisión e interventoría de los contratos, al ser los informes de éstos soporte para la realización de los pagos a los contratistas se genera el riesgo de que se pague existiendo un incumplimiento del contratista.

El manual de contratación del MAVDT fue modificado mediante la Resolución 1239 del 30 de junio de 2009 y hace parte del Sistema de Gestión de Calidad.

Monitoreo

De la evaluación efectuada a este componente, se obtuvo como resultado un riesgo bajo, sin embargo la Entidad no ha diseñado ni ejecutado actividades para monitorear la efectividad del sistema de control interno, como tampoco ha elaborado indicadores para medir el impacto de la función de esta oficina en el Ministerio.

Igualmente, las actividades de auditoría realizadas por la oficina de control interno, se ven limitadas en el área misional de vivienda, al igual que en las de apoyo como jurídica y sistemas, debido a que no cuenta con el suficiente personal técnico especializado que le permita realizar la evaluación y el seguimiento a los diferentes temas específicos que desarrolla Fonvivienda.

Las actividades de la Oficina de Control Interno durante la vigencia 2009, estuvieron enfocadas principalmente a lograr la certificación del ICONTEC, para el Sistema de Gestión de Calidad, mientras para el 2010 se realizaron auditorías operativas con las limitaciones antes enunciadas.

Información y Comunicación

De acuerdo a la evaluación realizada este componente presenta un nivel de riesgo bajo, se relaciona con la información oportuna, veraz y pertinente generada interna y externamente, para la toma de decisiones.

El Ministerio cuenta con una página web, que le permite socializar la mayoría de sus actividades misionales, con información de los tres viceministerios, entre ellas las correspondientes a Fonvivienda y demás áreas de apoyo. Se divulgan sus proyectos, la contratación y los diferentes servicios que presta.

Los sistemas de información no se evalúan periódicamente para verificar su efectividad y los documentos emitidos por la entidad todavía no hacen parte del sistema de información; la auditoría interna ha incorporado un ingeniero de sistemas para el apoyo del monitoreo del proyecto del sistemas de información.

La evaluación del Sistema de Control Interno de Fonvivienda, se hizo mediante los nuevos lineamientos dados por la Contralora General en su Circular 002 del 13 de enero de 2011 en lo referente al aspecto conceptual del control interno para que lo realice la entidad en la etapa de planeación y en el aspecto operativo en la etapa de ejecución, lo verifique el equipo auditor. En el aspecto conceptual y en el operativo dio un ponderado de calificación bajo. Sin embargo, se requiere fortalecerse con más funcionarios especializados para otorgar confiabilidad a la organización en el cumplimiento de sus objetivos, metas y en el manejo de los recursos.

Así mismo durante la fase de ejecución de la auditoría, se calificó la operatividad del Sistema de Control Interno obteniendo un puntaje de 0,47.

3.1.1.2.2. Implementación del MECI y del Sistema de Gestión de Calidad

Durante el primer trimestre del 2009, el Ministerio de Ambiente contrató con el Instituto Colombiano de Normas Técnicas (ICONTEC) una auditoría externa, para verificar el estado de implementación y la conformidad con la norma NTCGP 1000:2004, e identificar las debilidades y acciones de mejoramiento con el fin de realizar los ajustes requeridos y preparar a la entidad para la certificación en la norma.

Entre el 30 de noviembre y el cuatro (4) de diciembre de 2009 se realizó la auditoría de certificación por parte del ICONTEC, en la norma NTCGP1000:2004, producto de la cual el equipo auditor de la certificadora recomendó otorgar al Ministerio (incluido Fonvivienda) la certificación de calidad bajo la norma NTCGP1000:2004 y la ISO 9001:2008, alcanzando con ello la meta propuesta para el cuatrienio.

En febrero 16 del 2010, al Ministerio le fue otorgada la Certificación del Sistema de Gestión de Calidad, por parte del Instituto Colombiano de Normas Técnicas-ICOTEC, basado en la norma ISO 9001-2008 , la Norma Técnica Colombiana

NTC-ISO- 9001-2008 y la norma NTCGP -1000-2004, con lo cual adecua a la entidad como responsable de ejecutar las funciones asignadas al Ministerio de acuerdo con lo programado en las políticas públicas, los planes estratégicos y planes de acción anuales, para el cumplimiento de la misión y los derechos y necesidades de las partes interesadas, bajo los principios de integridad de la gestión pública.

Además de apoyar la implementación de políticas a través de la divulgación de los instrumentos técnicos, la promoción, el acompañamiento, la asistencia técnica y mejorar el desempeño de los funcionarios del Ministerio mediante los planes de bienestar, capacitación y salud ocupacional para el desarrollo, instrumentación e implementación de las políticas. La certificación fue expedida en enero 25 del 2010 y tiene vigencia hasta el 24 de enero del 2013.

Así mismo se reporta el cumplimiento del MECI, para el año 2010, con un puntaje del 96,55%, donde el subsistema de control estratégico y de control de gestión, tiene un cumplimiento del 100%, mientras el control de evaluación se califica con el 85,71%, debido a que el plan de mejoramiento individual se ha desarrollado parcialmente.

Durante la vigencia 2010, como resultado de la planeación del cronograma para el sostenimiento y mejora del SGC y de las capacitaciones realizadas, se consiguió el mantenimiento de la certificación del SGC bajo los lineamientos de las normas NTCGP 1000 e ISO 9001 por parte del ICONTEC.

Se promovió y socializó el Código de Ética, se impulsó y cumplió con el cronograma y planes de Capacitación, Salud Ocupacional y Bienestar Social.

Se desarrolló el seguimiento al cumplimiento del Plan de Acción y por ende al del Plan Indicativo, con mayor nivel de importancia al asegurar la implementación de las operaciones del Ministerio por procesos, estructuración armónica entre el Organigrama, la Planta de Personal y el Manual de Funciones.

En cuanto a las dificultades que se tienen, se viene trabajando en la mejora de la administración y manejo de los riesgos en la Entidad; aún se presentan debilidades sobre las cuales habrá que enfocar un mayor trabajo con los responsables de los procesos en el tema de riesgos durante la vigencia 2011, de acuerdo al plan de acción establecido conforme a los resultados de la auditoría externa de seguimiento del SGC, realizada por el ICONTEC.

De otra parte, se encuentran como dificultades las limitaciones del recurso humano del Ministerio y por ende de Fonvivienda, que puedan tener dedicación

exclusiva para el sostenimiento de la carga de trabajo extra que genera el SGC y MECI, y la rotación de personal que ha sido capacitado en estos sistemas, circunstancias que pueden incidir en la programación de las auditorías programadas.

Con base en las pruebas de las auditorías específicas y de calidad y del cumplimiento a los planes de mejoramiento comprometido, se conceptúa que el sistema de control interno opera eficientemente en todas las áreas del Ministerio y en Fonvivienda.

3.1.1.3 Cumplimiento del Plan de Mejoramiento

Para el seguimiento se parte del documento suscrito por el Director Ejecutivo de Fonvivienda el nueve (9) de febrero de 2010, en el cual están incorporados los hallazgos de las vigencias 2007 y 2008 con 56 acciones de mejoramiento orientadas a subsanar 21 hallazgos de auditoría, de los cuales 21 presentan como fecha máxima de vencimiento el 31 de diciembre de 2010.

El Plan de Mejoramiento contiene 43 metas, con plazo máximo de vencimiento el 31 de diciembre de 2010 de las cuales se cumplieron y fueron efectivas 37 (ver tabla 21).

Tabla 21.
Metas del Plan de Mejoramiento

TOTAL METAS	METAS VENCIDAS A DIC 31/ 2010	METAS CUMPLIDAS A DIC 31/ 2010	CUMPLIMIENTO	METAS EFECTIVAS A DIC 31/ 2010	METAS NO EFECTIVAS A DIC 31/ 2010
43	43	43	100,00%	37	6

El Plan de Mejoramiento suscrito por Fonvivienda, presenta con base en los resultados del seguimiento del Equipo Auditor un cumplimiento del 100% y un avance del 87% al 31 de diciembre de 2010. El reporte de la entidad en la misma fecha es: cumplimiento del 100% y avance del 93%.

De los 21 hallazgos del plan de mejoramiento, quedó pendiente el que corresponde a los indicadores de gestión con base en la Resolución 5544 de 2003 de la CGR, los cuales no fueron reportados en la rendición de la cuenta, el cual se replantea dentro del nuevo plan de mejoramiento, en el ítem de indicadores de gestión.

La Entidad ha dado cumplimiento a los compromisos establecidos en la Directiva Presidencial No. 08 de 2003. La Oficina de Planeación ha revisado en forma periódica los informes sobre el cumplimiento de acciones previstas en el Plan de Mejoramiento.

De igual manera, se estableció la remisión de los informes trimestrales a la Contraloría General de la República, los cuales han sido publicados en la página web de la Entidad.

3.1.2 Gestión de los Recursos Públicos.

3.1.2.1 Gestión Contractual

Vigencia 2009

Para la vigencia 2009, Fonvivienda celebró 12 contratos por un valor de \$30.977.7 millones; 18 convenios interadministrativos de cooperación y tres (3) convenios de asociación los cuales no le generan ninguna erogación presupuestal a Fonvivienda. Se realizó una licitación pública por un valor de \$149.3 millones. Los contratos que fueron objeto de revisión representan un valor de \$28.462.7 millones, son los siguientes:

Tabla 22. Contratación Vigencia 2009

No. CONTRATO	NOMBRE O RAZON SOCIAL	FECHA DE SUSCRIPCION	VALOR
392	PRICEWATERHOUSECOOPERS LTDA	13/03/2009	960.630.000
394	FONVIVIENDA - AMEZQUITA Y CIA S.A.	16/03/2009	250.000.000
444	CONTRATO Y/O CONVENIO - FONVIVIENDA - FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. - FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES	24/03/2009	20.764.000.000
1516	FONVIVIENDA - FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE	22/12/2009	776.000.000
1541	FONVIVIENDA - UNION TEMPORAL DE CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR PARA SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL - CAVIS UT -	29/12/2009	5.712.126.620

Vigencia 2010

En la vigencia 2010 Fonvivienda celebró siete (7) contratos por un valor de \$22.200.5 millones y no se celebraron convenios interadministrativos. Los contratos revisados representan un valor de \$21.495.5 millones, son:

Tabla 23.
Contratación Vigencia 2010

No. CONTRATO	NOMBRE O RAZON SOCIAL	FECHA DE SUSCRIPCION	VALOR
64	UNION TEMPORAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR PARA SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL – CAVIS UT	29/01/2010	15.000.000.000
176	FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE	19/07/2010	6.406.643.214
604	PRICEWATHER HOUSE CODERS LTDA	20/12/2010	88.888.294

Contratos Atípicos y Declaratoria de Urgencia Manifiesta:

De acuerdo con lo informado mediante correo electrónico recibido el 3 de mayo de 2011 Fonvivienda no suscribió contratos atípicos durante las vigencias 2009 y 2010, no obstante se encuentra que se firmaron los contratos de “Encargo de Gestión” en las vigencias señaladas, nominación a la que se hace referencia por estar fuera de los relacionados en el Estatuto General de Contratación, y que la Entidad los suscribe teniendo como base legal el numeral 9.1 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003. En la misma comunicación se informa que en las vigencias 2009-2010 no se suscribieron contratos como consecuencia de la declaratoria de urgencia manifiesta.

Revisada la muestra contractual se encontraron los siguientes hallazgos:

Hallazgo 17. Cumplimiento del Contrato de Encargo de Gestión

El 29 de enero de 2010 Fonvivienda suscribió el Contrato de Encargo de Gestión 64 con la Unión Temporal de las Cajas de Compensación Familiar - CAVIS, en la ejecución de este contrato se denota deficiencia en los procesos llevados a cabo por algunas Cajas de Compensación Familiar al recibir y tramitar recursos de reposición contra las adjudicaciones, las quejas y denuncias presentadas, que son reiterativas y existen casos en que ha tenido que intervenir la Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta que se superan ampliamente los términos sin que se dé respuesta de fondo a las personas quienes presentan sus recursos o peticiones, tal como se evidencia en los informes de Supervisión en el numeral 3.12 “*Recepción y solución de reclamaciones*” donde se registran los recursos de

reposición interpuestos, de los cuales se destacan: en el informe correspondiente a enero a mayo se establece que se presentó un inconveniente con los recursos interpuestos contra la Resolución 904/09 recibidos por COMFENALCO - Santander, se solicitó a la Caja de Compensación Familiar (CCF) dar cumplimiento al procedimiento indicado en el numeral 3.12 del reglamento interno de Contrato de Gestión. En el informe de enero junio, nuevamente se exponen situaciones irregulares que desconocen el contenido del numeral 3.12, detectadas por la Dirección del Sistema Habitacional, en las CCF, COMFAMILIAR Huila, COFREM – Villavicencio, COMCAJA, COMFIAR – Arauca, COMFACOR – Montería, por lo cual se solicitó a CAVIS UT adoptar las medidas pertinentes. Por su parte el informe de los meses enero a julio de 2010, establece que la Defensoría del Pueblo del Quindío y Cesar atienden asuntos de irregularidades en el trámite de subsidios presentadas por las cajas de compensación en estos departamentos.

Lo anterior es causado por las deficiencias en la gestión de control y seguimiento de los contratos, que continúa su ejecución sin que se tomen las medidas contractuales a que hay lugar, propendiendo por el respeto de los derechos de los postulantes. Con esta situación se incumpla el contenido del contrato especialmente lo que tiene que ver con las obligaciones 1 y 13 de la cláusula segunda, y se vulnera los contenidos del Decreto 2190 de 2009.

Trasladada la observación la Entidad responde:

1. Se recopilaron en los grupos de Fonvivienda las fallas que se venían presentando en el procedimiento de los recursos de reposición, se proyectó el oficio No 3200-4-67802 y se remitió a CAVIS UT.
2. Se estableció cual fue el origen de los problemas presentados.
3. Los peticionarios que llegaron a la Defensoría del Pueblo corresponden a COMCAJA entidad que estaba sujeta a reestructuración por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar, las dificultades consistieron en informar a los postulantes, del cierre de las oficinas departamentales en Córdoba, Cauca, Chocó, Caldas, Caquetá, Cesar, Quindío, Nariño, Norte de Santander y Sucre y el nombre de la nueva Caja que los iría a atender.
4. Se realizó una reunión del Comité Supervisor con CAVIS y COMCAJA y se proyectó el oficio No 3200-2-22543 de febrero 19 de 2010, en donde la Dirección del Sistema Habitacional solicitó a CAVIS UT información sobre la suscripción de convenios por parte de COMCAJA, con las Cajas de Compensación Familiar de los Departamentos mencionados, para una adecuada atención de los usuarios.

5. En respuesta a CAVIS, COMCAJA respondió en oficio No 02-24123 2780-10 de febrero 26 de 2010, que suscribió convenios con COMFABOY, COMFACAUCA, COMFACHOCO, COMFAMILIARES, COMFACA, COMFAMILIAR NARIÑO y COMFAORIENTE. Y en oficio No 02-24643-3300-10 de marzo cinco (5) de 2010 COMCAJA informó la celebración de convenios con COMFACOR, COMFACESAR y COMFENALCO, con el fin de que la población tenga acceso a los servicios.

6. En relación con el tema de los recursos de reposición específicamente, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial organizó con CAVIS UT un taller con el propósito de informar y capacitar a los funcionarios de 38 Cajas de Compensación Familiar sobre el tema de reclamaciones en los subsidios familiares de vivienda.

Respuesta de Fonvivienda

Las deficiencias encontradas se refieren específicamente a algunos recursos de reposición tramitados en ocho (8) de las 44 Cajas de Compensación: COMFENALCO – Santander, COMFAMILIAR Huila, COFREM – Villavicencio, COMFIAR – Arauca, COMFACOR – Montería, CCF Quindío y CCF Cesar.

Fonvivienda adelantó acciones puntuales para solucionar los problemas específicos de algunos recursos de reposición con COMCAJA y lo complementó con acciones generales preventivas dirigidas a todas las Cajas.

Se estableció que algunas demoras en recursos de reposición correspondieron a un inconveniente técnico en el Módulo de Consultas de Recursos de Reposición (MCRR) ya que no aparecían en la base de datos cédulas contenidas en la Resolución 904 de 2009.

En varios casos se pudo comprobar que los solicitantes tenían problemas de cruces

Con respecto a los oficios enviados a Fonvivienda por la Defensoría del Pueblo de la Regional Cesar, que manifiestan que la señora Betsy Sierra Vega, identificada con cédula de ciudadanía No 36572434, presentó formulario de postulación en el año 2005 en la Caja de Compensación Campesina COMCAJA se estableció que el hogar de la ciudadana no tiene derecho al SFV porque tiene propiedades a nivel nacional.

En Fonvivienda se ha desarrollado un control y seguimiento permanente de los contratos, para el efecto se creó el Comité de Supervisión, mediante la Resolución

26 del nueve (9) de enero de 2010, el cual verificó permanentemente el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a la unión temporal.

Adicionalmente, la Dirección de Fonvivienda en procura de superar los contratiempos en la ejecución de los contratos con CAVIS UT, remitió el oficio 3200-2-22543 (19-02-2010) dando cuenta de inconvenientes con la CCF COMCAJA, los cuales fueron aclarados por la respectiva Entidad.

Con el propósito de desarrollar las obligaciones uno (1) y 13 de la cláusula segunda del contrato de encargo de gestión, se realizaron conjuntamente entre profesionales del MAVDT y CAVIS UT seis seminarios de capacitación.

Con respecto al tema específico de los recursos de reposición el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial organizó con CAVIS UT un taller con el propósito de informar y capacitar a los funcionarios de 38 Cajas de Compensación Familiar sobre el tema de reclamaciones en los subsidios familiares de vivienda el 6 de agosto 2010.

Análisis de la CGR

No obstante la respuesta recibida el hallazgo se mantiene, toda vez que existen irregularidades en Fonvivienda, que como se refiere en la respuesta son en un mínimo porcentaje, pero la Entidad debe propender por reducirlas y con ello continuar con el mejoramiento del proceso de gestión de calidad en atención a los usuarios del Subsidio Familiar de Vivienda.

Hallazgo 18. Productos o Hallazgos de la Auditoría Externa

No se encuentra que los productos o hallazgos determinados en las auditorías externas contratadas por Fonvivienda, con las firmas Amézquita y Compañía S.A. y Pricewaterhousecoopers Ltda, sean utilizados como insumos en la contratación de la supervisión o interventoría de proyectos, específicamente con Fonade, a fin de tomar medidas efectivas y superar las debilidades detectadas en el ejercicio auditor, que fueron plasmadas en los planes de mejoramiento suscritos y que de acuerdo con lo evidenciado en los contratos no se les dio cabal cumplimiento, lo que no permite que dichos contratos cumplan con el deber ser.

En su respuesta la Entidad manifiesta que en cumplimiento a los compromisos adquiridos con la Representación del Banco, ha realizado el seguimiento y control al desarrollo de las acciones emprendidas para atender las observaciones y recomendaciones del equipo auditor, para evidenciarlo, adjuntó los Planes de Mejoramiento 2008 y 2009. No obstante, en la presente auditoría se evidenciaron

irregularidades constructivas que conllevan a determinar la deficiencia en la supervisión de los proyectos, aspectos a los cuales hizo referencia las auditorías externas contratadas.

Respuesta de Fonvivienda

El Fondo Nacional de Vivienda ha venido implementando acciones tendientes a definir lineamientos metodológicos que orienten y faciliten la labor de la interventoría y supervisión en los Planes de Vivienda de Interés Social en el País.

Lo anterior ha mostrado una evolución en el régimen de obligaciones en los contratos de supervisión suscritos con Fonade, en donde se ha insistido en la revisión de todos los aspectos técnicos, legales y financieros de los proyectos de vivienda de interés prioritaria y de las interventorías de los mismos.

Así mismo, se han venido fortaleciendo las labores de capacitación de los supervisores, tanto en los lineamientos de política, como en los procedimientos de verificación de aspectos técnicos, legales y financieros de los proyectos de vivienda.

Todo lo anterior obedece al mejoramiento continuo que se ha propuesto Fonvivienda a partir de las observaciones recibidas y de la retroalimentación que ha existido con las distintas auditorías realizadas, tanto por los entes de control como de las contratadas en el marco del empréstito realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Análisis de la CGR

La respuesta dada por la Entidad, evidencia que el proceso de mejora de la función de las acciones para el otorgamiento de subsidios de interés social, es continuo, razón por la cual el hallazgo se mantiene, con miras a coadyuvar con tal propósito.

Hallazgo 19. Constitución de Pólizas Contractuales

El Decreto 4828 de 2008, por el cual se expide el régimen de garantías en la contratación de la Administración Pública, señala en el artículo cuarto, que el amparo de calidad procede para los contratos de consultoría² riesgo por el cual se

²4.2.8 Calidad del servicio. El amparo de calidad del servicio cubre a la entidad estatal contratante de los perjuicio imputables al contratista garantizado que surjan con posterioridad a la terminación del contrato y que se deriven de (i) la mala calidad o insuficiencia de los productos entregados con ocasión de un contrato de consultoría o (ii) de la mala calidad del servicio prestado, teniendo en cuenta las condiciones pactadas en el contrato.

deben asegurar este tipo de contratos, entre otros riesgos, no obstante, se encontró que en los Contratos de Consultoría 392 de 2009 y 604 de 2010 no se exigió la constitución de pólizas, lo anterior por deficiencias en el control de la elaboración de estudios previos y análisis de riesgos, poniendo en riesgo los intereses de la Entidad.

Al conocer la observación la Entidad manifestó que los contratos mencionados fueron financiados con recursos del crédito BID 1951/OC-CO, por lo cual se rigen por las normas y políticas para la contratación de consultores del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, GN2350-7, la cual no recomienda la constitución de garantías.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta la cuantía de los recursos para la ejecución de los contratos, Fonvivienda debe hacer un examen riguroso, a fin de determinar la conveniencia de amparar dichos recursos mediante algún tipo de garantía, ya que la Entidad tiene la potestad de tomar medidas en este sentido.

Por otra parte, el análisis que presenta Fonvivienda, es totalmente diferente al que realiza en el estudio previo del Contrato 640 de 2009, por lo cual estos documentos se deben ajustar a los criterios de la Entidad y la normatividad vigente.

Respuesta de Fonvivienda

Se insiste en la respuesta suministrada por cuanto al suscribir contratos con recursos provenientes de la Banca Multilateral, no podemos regirnos por la norma nacional sino por las normas establecidas por la Banca, las cuales no contemplan dentro de su procedimiento para la selección y contratación de consultores, la constitución de una garantía que ampare la calidad de los servicios prestados. En el procedimiento de la Banca, se establece: *“4.10 Garantía de seriedad de la Oferta y Garantía de Cumplimiento: No se recomienda la emisión de este tipo de garantías para los servicios de consultoría. Su cumplimiento con frecuencia está sujeto a interpretación, es fácil hacer uso indebido de ellas y tienden a aumentar los costos para la industria de la consultoría sin producir beneficios evidentes, costos que eventualmente pasan al prestatario”*.

En cuanto al inciso cuarto del hallazgo, no se entiende a que análisis se refiere, teniendo en cuenta que el contrato 640 de 2009, es un contrato interadministrativo

suscrito entre el Ministerio y el Municipio de Arboledas, Norte de Santander, el cual no genera erogación para las partes y no es susceptible de constitución de pólizas.

Análisis de la CGR

La respuesta de la Entidad no se comparte toda vez que el único argumento esbozado es que Fonvivienda se rige por las normas de la Banca, pero si tenemos en cuenta el caso del Contrato 392 de 2009 suscrito el 13 de marzo de 2009, en el que se omitió la solicitud de garantías, es importante remitirnos al Contrato 394 firmado el 16 de marzo de 2009, en el que se suscribió póliza, con las garantías frente al cumplimiento, calidad, salarios y prestaciones sociales, y ya que este contrato al igual que el 392, se suscribe en virtud de un contrato de empréstito con el Banco Interamericano de Desarrollo, el fundamento de la respuesta no tiene mayor asidero, por lo cual el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 20. Pago del Impuesto de Timbre

En el texto del Contrato de Encargo de Gestión 1541 de 2009 suscrito por FONVIVIENDA y CAVIS UT, no fue incorporada la obligación de realizar pagos por concepto de impuesto de timbre, teniendo en cuenta que el contratante y el acto son sujetos de retención y aunque Fonvivienda al conocer la observación presentó el recibo de pago No. 4907696848264 de enero 10 de 2010, por el valor de \$20.650.000, no adjunta los anexos que demuestren que efectivamente estos recursos corresponden a la obligación originada en el contrato 1541, además porque la obligación generada por el contrato y que debió cumplir CAVIS UT asciende al valor de \$28.560.633,1 según el valor registrado presupuestalmente, cabe aclarar que en el numeral 19 de los Estudios Previos, quedó incorporada claramente este requerimiento.

La obligación de pago del impuesto de timbre, fue establecida en el texto del Contrato de Encargo de Gestión 64 de 2010 y en la adición posteriormente suscrita, no obstante para el año 2010 el porcentaje del impuesto de timbre se ajustó en el 0% tal como lo informó la Entidad, es decir que a sabiendas de la normatividad aplicable Fonvivienda no ha proferido acto alguno mediante el cual aclare o modifique el texto del contrato a fin de subsanar este error.

Las dos irregularidades mencionadas, son consecuencia de las deficiencias en la elaboración de los contratos por el desconocimiento de lo establecido en el Estatuto Tributario y el inadecuado seguimiento al cumplimiento de los requisitos de legalización de los mismos, se han vulnerado normas que regulan las obligaciones impositivas y contractuales vigentes.

Respuesta de Fonvivienda

En el texto del Contrato de Encargo de Gestión 1541 de 2009 suscrito por Fonvivienda y CAVIS UT, no fue incorporada la obligación de realizar pagos por concepto de impuesto de timbre, una vez revisada la carpeta encontramos que tanto en el estudio previo numeral 18 y en el numeral 17 del respectivo contrato quedó establecida la obligación de efectuar el pago del impuesto de timbre en la cuantía y plazo que para ello ordene la ley. Presentando por parte del Contratista el Recibo de Pago 4907696848264 del 20 de enero de 2010, en el cual da cuenta de un pago por valor de \$20.650.000, no obstante debiendo haber sido pagado por el contratista la suma de \$19.060.633 superando el valor a cancelar según lo establecido por la normatividad vigente en el año 2009, correspondiente al 0.5% del valor del contrato.

En lo referente a la observación que no se adjuntan los anexos que demuestren que efectivamente estos recursos corresponden a la obligación originada en el contrato, el contratista aportó el recibo de pago mencionado en el párrafo anterior, a lo cual la Entidad da absoluta credibilidad

En cuanto a la observación realizada al contrato de encargo de gestión No. 64 de 2010, la obligación de pagar impuesto de timbre por parte del contratista, no quedó establecida, teniendo en cuenta que el artículo 72 de la Ley 1111 de 2006, estableció una reducción gradual del impuesto de timbre hasta llevarlo al 0% para la vigencia 2010.

En la cláusula séptima del otrosí No. 1 del contrato de encargo de Gestión No. 64 de 2010, por error se incorporó la obligación del pago de impuesto de timbre en la cuantía que fije la Ley; lo cual nunca se hizo efectivo, teniendo en cuenta lo señalado en el párrafo anterior, sin que esto amerite una modificación al contrato respectivo, pues dicha situación no genera perjuicio para ninguna de las partes.

Análisis de la CGR

La respuesta entregada por Fonvivienda, no es de recibo, toda vez que no es coherente la obligación impuesta en el contrato e induce a error, por lo cual el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 21. Liquidación de Contratos

Se encontró que el Contrato de Consultoría 604 de 2010 y Contrato Interadministrativo 1516 de 2009 a la fecha no se han liquidado, no obstante haber terminado su ejecución el primero en febrero del presente año y el segundo en

noviembre de 2010, debido a deficiencias en la gestión de control y seguimiento de los contratos.

Respuesta de Fonvivienda

Fonvivienda acepta el hallazgo e incluirá dentro de su plan de mejoramiento una acción que subsane la situación detectada.

Análisis de la CGR

La Entidad acepta el hallazgo, por lo tanto éste se mantiene.

Hallazgo 22. Conformación de Carpetas Contractuales

Se evidencia que las carpetas contractuales no contiene la información necesaria, que permita hacer un adecuado seguimiento a las diferentes etapas de la gestión contractual, es recurrente encontrar que las carpetas carecen de documentos de egreso y pago tal como ocurre en los siguientes: Contrato de Consultoría 394 de 2009, Contrato de Consultoría 392 de 2009, Contrato de Consultoría 604 de 2010, Contrato Interadministrativo 1516 de 2009, Contrato interadministrativo 444 de 2009, Contrato interadministrativo 176 de 2010, Contrato de Encargo de Gestión 64 y Contrato de Encargo de Gestión 1541. No se encuentran recibidos a satisfacción o informes del supervisor en los que conste el grado de ejecución del contrato y cumplimiento de obligaciones, en los contratos de Consultoría 392 de 2009, Contrato de Consultoría 604 de 2010, Contrato Interadministrativo 1516 de 2009, Contrato interadministrativo 444 de 2009, así como los productos entregados por el contratista.

Lo anterior como consecuencia de la carencia de rigurosidad en el control de la gestión contractual y en el cumplimiento de las obligaciones del supervisor, aunado a una deficiente gestión documental.

Tal como manifiesta la Entidad, los procedimientos establecidos en el Sistema de Gestión de Calidad, los documentos de egreso y pago de todos los contratos, reposan junto con las correspondientes órdenes de pago en el archivo del proceso de Gestión de Recursos. En los expedientes que reposan en el archivo del proceso Gestión de Contratación, se encuentran los informes de ejecución y de avance en desarrollo del objeto contractual, que son los soportes para los pagos respectivos, remitidos por el supervisor del contrato.

Sin embargo, esta respuesta no es de recibo ya que como se manifestó las carpetas deben conformarse de forma tal que se permita el seguimiento a las

diferentes etapas contractuales, es así que se encuentra en las tablas de retención que el CDP reposa tanto en los contratos (código 1250.21) como en el archivo de financiera (código 4200.74.01) de conformidad con las tablas de retención documental vigentes, razón por la cual se encuentra que egresos y órdenes de pago si pueden conformar las carpetas contractuales.

Respuesta de Fonvivienda

El Fondo reitera que aunque en las carpetas de los contratos no se archiven los documentos de egreso y pago, ello no significa que no se cuente con dichos soportes, pues esa información reposa en el Grupo de Finanzas y Presupuesto. De otra parte y teniendo en cuenta la tabla de retención documental del proceso de Gestión de contratación, dentro de la serie documental denominada contratos, en sus tipologías o unidades documentales no aparecen los denominados: “recibidos a satisfacción, ni órdenes de pago”.

Análisis de la CGR

La respuesta no es de recibo ya que como se manifestó las carpetas deben conformarse de forma tal que se permita el seguimiento a las diferentes etapas contractuales, es así que se encuentra en las tablas de retención que el CDP reposa tanto en los contratos (código 1250.21) como en el archivo de financiera (código 4200.74.01) de conformidad con las tablas de retención documental vigentes, razón por la cual se encuentra que egresos y órdenes de pago si pueden conformar las carpetas contractuales, por lo cual se mantiene el hallazgo.

Hallazgo 23. Cumplimiento de las Funciones del Supervisor

Se ha evidenciado que no se cumplen las obligaciones establecidas en los manuales de supervisión y de contratación del MAVDT que se encuentran vigentes, entre otras la entrega de informes mensuales y final tal como se establece en los capítulos V y VI del manual de supervisión; no se ejerce control en la remisión de documentos para una adecuada conformación de las carpetas contractuales.

De conformidad con el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en cumplimiento del principio de responsabilidad los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista. Con tal propósito, el ordenador del gasto tiene como obligación realizar la designación de la persona que cumplirá las funciones de supervisor de los contratos, y quien sea

designado está obligado al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los manuales elaborados por el MAVDT para este propósito.

Respuesta de Fonvivienda

Los supervisores rinden un informe final de la ejecución del contrato, conforme a lo establecido en la minuta del contrato, por consiguiente es el único informe de supervisión que debe reposar en el expediente contractual. No obstante, el manual de Interventoría y Supervisión de la entidad, será objeto de revisión, ajustes y actualización. De acuerdo con lo anterior este hallazgo será incluido en el Plan de Mejoramiento.

Análisis de la CGR

Fonvivienda en su respuesta manifestó que son varias las actividades que ha desarrollado en procura de optimizar el cumplimiento de las funciones del supervisor, no obstante es recurrente esta debilidad en el desarrollo de la gestión contractual. La Entidad luego de hacer algunas precisiones, acepta el hallazgo, por lo tanto se mantiene.

Hallazgo 24. Manual de Supervisión

El manual de supervisión del MAVDT que se encuentra vigente, acogido mediante la Resolución 1458 de 2005, establece dentro de los objetivos: *la Interventoría y/o supervisión, es una función que cumple una persona natural o jurídica, designada por el MINISTERIO o por el FONAM*, sin mencionar expresamente a Fonvivienda, teniendo en cuenta que el Fondo tiene la capacidad de suscribir contratos; no obstante cuando en la gestión contractual se requiere hacer mención de la normatividad que rige lo atinente a la supervisión de contratos, se cita esta Resolución. Lo anterior ocurre por deficiencias en la aplicación del Sistema de Gestión de Calidad.

Respuesta de Fonvivienda

El Fondo desarrolla sus actividades dentro del mismo ámbito de jurisdicción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por lo tanto en lo que hace relación a la interventoría y supervisión de los contratos y convenios se aplica lo establecido en la Resolución 1458 de 2005.

No obstante lo anterior, el manual de Interventoría y Supervisión de la entidad, será objeto de revisión, ajustes y actualización a través del plan de mejoramiento que se defina.

Análisis de la CGR

La Entidad acepta el hallazgo por lo cual se mantiene.

Hallazgo 25-D1. Manejo de Anticipo - Rendimientos Financieros

En el texto del Contrato Interadministrativo 1516 de 2009 suscrito con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - Fonade, se está contrariando lo dispuesto en el manual de interventoría y supervisión ya que se establece en la cláusula quinta el pago de los recursos, y específicamente: en el numeral a) *Un Pago Anticipado por el valor de TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DE PESOS (\$338.0000.000) recursos que serán transferidos por Fonvivienda a Fonade, en virtud del contrato , una vez legalizado, para que con cargo a estos Fonade proceda a la contratación de profesionales requeridos para el desarrollo del objeto del contrato. Pago que de acuerdo con lo establecido en el Manual de Interventoría y Supervisión tiene características de anticipo, mas no de pago anticipado:*

“(…)4.1. Concepto de anticipo:

El anticipo se entiende como un préstamo realizado por las entidades a los contratistas, cuyo fin es financiar la iniciación y parte del objeto contratado, debe ser invertido por los contratistas en los gastos para lo cual ha sido solicitado, de acuerdo con el plan de inversión del mismo y debe amortizarse en cada pago y/o acta de recibo parcial.

4.2. Apertura de la cuenta de manejo del anticipo

Previamente a la entrega del anticipo, la interventoría y/o supervisión y el contratista deben abrir una cuenta bancaria nombrada como “Anticipo de Contrato MINISTERIO o FONAM N° _____ (número del contrato) con _____ (Nombre del Contratista), que será manejada de manera conjunta. A su vez, deben llevar un registro que demuestre inequívocamente el saldo y las bases que lo conforman. El interventor y/o supervisor es el responsable de este estado contable.

(…) 4.7. Pago Anticipado.

Recursos públicos pagados en forma adelantada al contratista, los cuales representan una verdadera forma de pago por la ejecución de un contrato y pueden ser invertidos libremente por el contratista, sin perjuicio de su obligación de cumplir con el objeto contratado y del deber del Estado de velar por tal cumplimiento.

Es importante aclarar que de acuerdo con la Directiva Presidencial N° 4 del 4 de abril de 2003 se indica que “salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados” (...).”

Tal como se observa de acuerdo con las definiciones que el MAVDT plantea en el Manual, el pago pactado en la cláusula cuarta, corresponde a un anticipo, toda vez que tiene una destinación específica, para el financiamiento de una parte del contrato, por lo cual estos dineros ameritan ser manejados conjuntamente en una cuenta abierta para tal fin, y por otra parte los rendimientos que se generen si bien no son invertidos en la ejecución del contrato, pertenecen a Fonvivienda, tal como lo expresó H. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de 2008³

Lo anterior debido a una inadecuada gestión contractual desplegada por Fonvivienda.

Respuesta de Fonvivienda

En el hallazgo se considera que el pago pactado en el literal a) de la cláusula quinta del Contrato Interadministrativo 1516 de 2009, no era un pago anticipado tal como lo establece el contrato, sino un anticipo por tener una destinación específica cuya finalidad era “financiar” una parte del contrato. Sobre el punto son procedentes las siguientes precisiones:

No todo pago realizado al iniciarse un contrato, por ese solo hecho, implica que el mismo sea un anticipo. Se habla de anticipo cuando efectivamente el monto entregado por el contratante, supone una efectiva financiación al contratista, que requiere realizar una inversión inicial cuantiosa en la fase inicial del contrato, careciendo de dichos recursos, de tal manera que el monto entregado por el contratante suple la financiación que en circunstancias normales le correspondería efectuar al contratista con cargo a crédito.

En este sentido, no habrá conmutatividad inicial entre los recursos entregados por el contratante con los bienes o servicios suministrados o prestados por el contratista, de tal manera que se hace necesario que el anticipo se amortice

³En la medida en que la obligación adquirida por Fonade en un convenio de *Gerencia Integral de Proyecto*, sea la de entregar plenamente ejecutado un proyecto, y por lo mismo responda de su ejecución por su cuenta y riesgo, los rendimientos financieros producidos por los dineros recibidos en calidad de pago, salvo los del anticipo, son de su propiedad.

durante toda la vigencia del contrato, descontando de los pagos futuros parte del anticipo entregado.

Esta figura está concebida para contratos, como el contrato de obra, donde normalmente se requieren inversiones iniciales importantes a cargo del contratista, anticipos que requieren plan de inversión, y que se amortizan con cargo a actas de obra futuras.

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupa, el contrato tiene por objeto la prestación de servicios técnicos y administrativos para verificar la ejecución de las reparaciones y mejoras locativas de cada una de las viviendas. El cumplimiento de este servicio supone la contratación inicial del personal de supervisores por parte del contratista y la disponibilidad inmediata de los recursos necesarios para atender el costo de los viajes y los gastos de alojamiento y alimentación de dicho personal. Nótese que el pago anticipado tenía por objeto posibilitar “la contratación de profesionales requeridos para el desarrollo del objeto del contrato”.

Obsérvese que en algunos contratos de prestación de servicios, el contratista no requiere realizar inversiones iniciales o asumir costos importantes en la primera fase de ejecución, razón por la cual no es sustentable un pago anticipado, sino que procede el pago cuando hay entregas parciales o prestaciones parciales de los servicios contratados. Pero para realizar los servicios contratados de verificación de la ejecución de las reparaciones y mejoras locativas, era indispensable contar los recursos para implementar la logística necesaria para la prestación del servicio, específicamente para asumir los costos de alojamiento, alimentación y transporte del personal. Igualmente, dados los trámites de incorporación de los pagos en el Programa Anual Mensualizado de Caja por parte del contratante, y demás tramites de traslado de recursos, esperar la efectiva prestación del servicio por parte de los supervisores como condición de pago, ponía en riesgo la oportunidad en el pago de los honorarios mensuales, y por ende la eficacia y oportunidad en la prestación del servicio.

Por otra parte, en caso de haberse pactado el primer pago anticipado como anticipo, dada la naturaleza del contrato y la forma de pago establecida, no era posible establecer una forma de amortización. La idea de amortizar un anticipo equivale a pactar “una forma de pago de un crédito otorgado” y en el contrato 1516 no era la intención de las partes que Fonvivienda otorgara un crédito a Fonade sino simplemente estructurar una forma de pago que permitiera contar con la logística necesaria para que el servicio se cumpliera en debida forma.

Finalmente es de anotar que Fonade asumió costos inherentes a la selección de personal a contratar y al diseño del plan de trabajo con anterioridad a la recepción

de los recursos, los cuales fueron trasladados efectivamente, solo hasta el 26 de enero de 2010.

En conclusión, por la naturaleza del contrato celebrado (prestación de servicios), por la forma de pago pactada, por la imposibilidad de prever amortizaciones y por la necesidad de disponer de la logística necesaria para la prestación de servicio, el pago anticipado establecido en el numeral a) de la cláusula quinta se ajusta a derecho, se encuentra plenamente justificada, y de ninguna forma puede ser considerado como un anticipo, razón por la cual no era procedente su manejo en cuenta conjunta, y los rendimientos financieros producidos por tales recursos pertenecen al contratista no y al contratante.

Análisis de la CGR

La respuesta dada por la Entidad termina concluyendo que: (...) *por la naturaleza del contrato celebrado (prestación de servicios), por la forma de pago pactada, por la imposibilidad de prever amortizaciones y por la necesidad de disponer de la logística necesaria para la prestación de servicio, el pago anticipado establecido en el numeral a) de la cláusula quinta se ajusta a derecho, se encuentra plenamente justificada, y de ninguna forma puede ser considerado como un anticipo, razón por la cual no era procedente su manejo en cuenta conjunta, y los rendimientos financieros producidos por tales recursos pertenecen al contratista no y al contratante.*

No obstante las explicaciones dadas por Fonvivienda, el hallazgo y su connotación disciplinaria se mantienen ya que ha sido un tema reiterado sobre el manejo de rendimientos financieros y se insiste en que tal como se describe en el manual de contratación y las normas vigentes, el pago realizado tiene las características de un anticipo, por lo cual se le debió dar un empleo diferente a esos recursos.

En la tabla 24 se describe la calificación de la gestión contractual.

Tabla 24.
Calificación Gestión Contractual

CRITERIO	CALIFICACIÓN PARCIAL	FACTOR DE PONDERACIÓN	PUNTAJE TOTAL
Cumplimiento de la normatividad en la contratación	85	0,20	17
Cumplimiento de la programación contractual	75	0,20	15
Cumplimiento de la ejecución contractual	90	0,30	27
Liquidación de contratos	75	0,15	11
Labores de interventoría y supervisión	60	0,15	9
Puntaje Total		1,00	79

3.1.2.2 Gestión Presupuestal y Financiera

2.1.2.2.1. Gestión Presupuestal

La evaluación de la gestión presupuestal es la siguiente:

Tabla 25.
Calificación presupuestal y financiera

CRITERIO	CALIFICACIÓN PARCIAL	FACTOR DE PONDERACIÓN	PUNTAJE TOTAL	CONCEPTO DE CALIFICACIÓN
Programación y aprobación	100	0,25	25,00	La entidad consolida las necesidades presupuestales de cada dependencia y está sujeta a la aprobación del Congreso.
Cumplimiento normativo	100	0,25	25,00	Se evidencia cumplimiento del Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que le aplican
Cumplimiento de la ejecución de ingresos	100	0,25	25,00	La entidad por ser rectora de políticas públicas, no considera que tenga presupuesto de ingresos.
Cumplimiento de la ejecución de gastos	98	0,25	24,50	El Ministerio considera los compromisos realizados, como ejecución de gastos.
PUNTAJE TOTAL		1,00	99,50	

Vigencia 2009.

La apropiación definitiva total para la vigencia 2009 fue de \$710.733,67 millones, de los cuales \$105,67 millones fueron para funcionamiento y para inversión \$710.228,00 millones, provenientes del recurso del tesoro, otros recursos del tesoro, y préstamos de destinación específica.

Del total de las fuentes de financiación se realizaron compromisos por \$689.882,32 millones, que corresponden al 98,049% de la apropiación definitiva. Se hicieron pagos por \$237.669,52 millones equivalentes al 34,45% de los compromisos.

Tabla 26.
Presupuesto 2009 (en millones de pesos)

Concepto	Fuente de financiación	Recurso	Apropiación Definitiva	Valor CDP	Compromisos	Obligación	Pago realizado	%
Funcionamiento	Recursos corrientes	10	105,67	0,19	0,19	0,19	0,19	100,00%
Inversión	Recursos corrientes	10	215.807,63	215.587,41	215.587,41	210.889,36	149.944,11	69,55%
	otros recursos del tesoro	11	218.476,37	198.367,64	198.367,64	187.455,35	6.594,46	3,32%
	Préstamos de destinación específica	14	275.944,00	275.927,08	275.927,08	249.042,60	81.130,76	29,40%
		Sub-total		710.228,00	689.882,13	689.882,13	647.387,31	237.669,33
		Total	710.333,67	689.882,32	689.882,32	647.387,50	237.669,52	34,45%

Funcionamiento

La apropiación definitiva para Gastos de Funcionamiento fue por \$105,67 millones, distribuidos entre adquisición de bienes y servicios (0,227 millones), sentencias y conciliaciones (100,00 millones) y gastos judiciales (\$5,26 millones), de los cuales se realizaron pagos por \$0,19 millones (0,18% de la apropiación) relacionados con los gastos judiciales.

Inversión

La apropiación definitiva fue por \$710.228,00 millones, de los cuales se comprometieron \$689.882,13 millones (97,13%) y se pagaron solo \$237.669,33 millones o sea el 34,45% de lo comprometido.

Para la CGR este indicador no refleja la realidad, toda vez que el cumplimiento real de la ejecución presupuestal de inversión tan solo fue del 18%, mientras que para Fonvivienda el porcentaje de ejecución presupuestal esta dado por los compromisos realizados, más no por lo pagado, lo cual altera los resultados

Con cargo a la vigencia y durante el año de 2009, se expidieron un total de (622) registros presupuestales por valor de \$ 689.882,330 millones que amparó, entre otros, los siguientes compromisos por tipo de concepto (ver tabla 28).

Tabla 27.
Principales compromisos presupuestales 2009
(en millones de pesos)

CONCEPTO	BENEFICIARIO	VALOR RPS
Asignación Subsidios	Bolsas	552.435,48
Administración del Subsidio	UT CAVIS	27.021,73
Supervisión	FONADE	338,00
Auditoría Externa	Amézquita y Cia.; Price WaterHouse Coopers	1.163,63
Sistema de Información	UT Mapas y Procesos-IBM-Procalculo, Audisis, ASIC	846,48
Macroproyectos	Municipios, Alianza Fiduciaria	106.884,00
Gerencia Fonvivienda	Imprenta Nacional; Aeroviajes, Servicio Postal	1.193,00
TOTAL		689.882,32

Vigencia 2010

La apropiación definitiva para la vigencia 2010 fue de \$621.577,21 millones, de los cuales para funcionamiento fueron \$2.700,60 millones y para inversión \$618.876,61 millones, distribuidos entre otros recursos del tesoro, crédito externo previa aprobación DNP y destinación específica.

Del total de los recursos se realizaron compromisos por \$618.942,25 millones, que corresponden al 99,5% de la apropiación definitiva y se hicieron pagos por \$172.777,11 millones, equivalentes al 27,91% de los compromisos.

Tabla 28.
Presupuesto vigencia 2010. (en Millones de pesos)

Concepto	Fuente de financiación	Recurso	Apropiación	Valor CDP	Compromisos	obligaciones	Pago realizado	% de los compromisos
Funcionamiento	Otros recursos del tesoro	11	2.700,60	2.554,90	2.554,82	51,92	51,92	2,03%
Inversión	Otros recursos del tesoro	11	468.226,05	468.225,38	468.201,87	230.587,53	114.940,84	24,55%
	Crédito externo- previa aprobación DNP	13	70.650,56	69.598,27	68.286,94	18.481,26	13.468,59	19,72%
	Destinación específica	14	80.000,00	79.909,56	79.898,62	54.112,82	44.315,76	55,46%
		Sub-total		618.876,61	617.733,21	616.387,43	303.181,61	172.725,19
	Total		621.577,21	620.288,11	618.942,25	303.233,53	172.777,11	27,91%

Funcionamiento

La apropiación definitiva para Gastos de Funcionamiento fue de \$2.700,59 millones, distribuidos entre adquisición de bienes y servicios (5,69 millones), sentencias y conciliaciones (192,00 millones) y Fallos de la Corte Interamericana de Derechos (\$2504,9 millones), de los cuales se realizaron pagos por \$51,92 millones, el 0,019% de la apropiación, relacionados con las sentencias y conciliaciones.

Inversión

La apropiación definitiva para Inversión fue por \$618.876,61 millones, de los cuales se comprometieron \$616.387,43 millones, el 99,59% y se realizaron pagos por \$172.725,19 millones equivalentes al 28,02%. Estos gastos están representados en Subsidios Familiares de Vivienda, en sus diferentes modalidades y en los macroproyectos de interés social nacional.

Para la CGR este indicador no refleja la realidad, toda vez que el cumplimiento real de la ejecución presupuestal de inversión tan solo fue del 18%, mientras que para el Ministerio el porcentaje de ejecución presupuestal esta dado por los compromisos realizados, más no por lo pagado, lo cual altera los resultados

Con cargo a la vigencia y durante el año de 2010, se expidieron un total de 321 Registros Presupuestales por valor de \$ 618.942.257, que amparan, entre otros, los siguientes compromisos (ver tabla 29)

Tabla 29.
Principales compromisos presupuestales 2010- (en millones de pesos)

<i>Concepto</i>	<i>Beneficiario</i>	<i>Valor RPs</i>
Asignación Subsidios	Bolsas	482.385,18
Administración del Subsidio	UT CAVIS	20.709,52
Supervisión	FONADE	6.844,64
Auditoría Externa	Price WatherHouse Coopers	135,94
Sistema de Información	IBM-Procalculo, GestionTEK	474,40
Gerencia Fonvivienda	Honorarios	19,24
Gerencia Fonvivienda	Gastos de Viaje	432,48
Publicaciones	Imprenta Nacional	60,00
Correo Aéreo	Servicios Postales	520,00
Macroproyectos	Aportes	104.806,01
Conciliación Judicial	Amezquita – Beneficiarios Subsidios	2.554,82
TOTAL		618.942,23

Rezagos Presupuestales

Vigencia 2008.

El rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2008 (reservas presupuestales más cuentas por pagar) y ejecutado a 31 de diciembre de 2009 fue de \$225.858,05 Millones (ver tabla 30).

Tabla 30.
Rezago Presupuestal 2008

DESCRIPCIÓN	SALDO A 31 - 12-2008	% DE EJECUCIÓN A 31-12-2009
Reservas Presupuestales	39.574,95	96,70%
Cuentas por Pagar	186.283,10	100%
Total rezago	225.858,05	99,40%

Vigencia 2009.

El rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2008 (reservas presupuestales más cuentas por pagar) y ejecutado a 31 de diciembre de 2009 fue de \$ 452.212,80 millones distribuido de acuerdo con la siguiente tabla.

Tabla 31.
Rezago Presupuestal Vigencia 2009

DESCRIPCIÓN	SALDO A 31-12-2009
Reservas presupuestales constituidas a 31-12-09	42.494,82
Cuentas por pagar constituidas a 31-12-09	409.717.98
Total Rezago	452.212.80

Al cierre del año 2009, se constituyeron reservas presupuestales en gastos de Inversión por \$ 42.494,82 millones, que corresponden a subsidios familiares de vivienda en sus diferentes modalidades, de las cuales fueron cancelados \$39.973,64 millones o sea el 94,07%. Los \$2.521,18 millones no ejecutados fueron devueltos al Tesoro Nacional. (ver tabla 32).

Tabla 32.
Reservas Presupuestales Año 2009
(en millones de pesos)

RECURSO	CONCEPTO	RESERVA INICIAL	RESERVA FINAL	OBLIGACIÓN	PAGO REALIZADO	% EJECUTADO
11	SUBSIDIO PARA VIVIENDA SALUDABLE - JUNTOS NACIONAL	36,87	36,86	7,62	7,62	20.7%
11	SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	8.671,13	8.665,92	8.116,08	8.116,00	93.7%
14	SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	26.032,71	26.032,71	24.755,12	24.755,12	95.1%
10	SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA REGIÓN NACIONAL	4.698,05	4.674,59	4.572,83	4.572,83	97.8%
11	SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA REGIÓN NACIONAL	2.204,30	2.191,89	1.731,00	1.731,00	79.0%
14	SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA REGIÓN NACIONAL	851,76	851,76	791,07	791,07	92.9%
	TOTAL EJECUCIÓN RESERVA 2009	42.494,82	42.453,73	39.973,72	39.973,64	94,07%

Las cuentas por pagar en la vigencia 2010, habían quedado en \$409.717,98 millones, las cuales fueron canceladas en un 100% por Fonvivienda.

Vigencia 2010

El rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2010 (reservas presupuestales más cuentas por pagar) a ejecutar en la vigencia 2011 fue de \$ 315.708,7 millones distribuido de acuerdo con la tabla 33.

Tabla 33.
Reservas presupuestales para el 2011.

NO DE RESERVAS	CLASE	DESTINACIÓN	VALOR EN PESOS	%
	Funcionamiento	Corte Internacional	2.502,9	0,79%
1	Macroproyecto	Manizales	30.000,0	9,50%
1	Macroproyecto	Cartagena. Fundación S.Domingo	9.000,0	2,85%
2	Macroproyecto Neiva	Fonvivienda	26.000,0	8,24%
		Sub-total	65.000,0	20,59%
2	Tercerización	Fonade	3.650,5	1,16%
4	Tercerización	CAVIS UT	8.923,6	2,83%
		Sub-total	12.574,1	3,98%
141	Subsidios Familiares de Vivienda	Fonvivienda	234.994,1	74,43%
2	Auditoria	Pricewaterhouse	88,9	0,03%
1	SFV para desplazados	Imprenta	24,1	0,01%
1	Viáticos	Jorge A Vargas	0,0	0,00%
1	Correo	Adpostal	391,6	0,12%
2	Pasajes	Viajes Davinci	132,9	0,04%
		Subtotal	548,7	0,17%
158		Sub-Total	313.205,8	99,21%
		Total	315.708,7	100,00%

Para el 2010 se realizaron reservas para funcionamiento por \$2.505,9 millones en cumplimiento de la sentencia de excepción preliminar, Fondo de Reparaciones y Costas del 1 de julio de 2006, serie C-148 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el proceso judicial conocido como ``Masacre de Ituango Vs Colombia`` y para inversión por \$313.205,8 millones.

De las reservas de inversión se destinaron \$65.000 millones (20,59%) para los macroproyectos que se están desarrollando en las ciudades de Neiva, Manizales, Cartagena y Neiva, mientras para subsidios familiares de vivienda \$234.994,1 millones y para pagar los servicios de tercerización de \$12.574,1 millones.

De las cuentas por pagar de la vigencia 2010 quedaron \$130.485,1 millones para pagar en el año 2011, de los cuales \$90.637,7 millones corresponden a subsidios familiares de vivienda, \$ 39.806,0 millones a macroproyectos, \$12,7 gastos de viaje y \$28,7 por retención en la fuente e ICA (impuesto de industria y comercio).

Vigencias Futuras

En los años 2008 y 2009, el Fondo Nacional de Vivienda tramitó ante el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la autorización para comprometer apropiaciones de vigencias fiscales futuras para los años 2009 y 2010, así:

Total Autorizaciones Año 2009	\$ 491.959.506 (77,0%)
Total Autorizaciones Año 2010	\$ 147.271.850 (23,0%)
Total Vigencias Futuras	\$ 639.231.356 (100%)

El comportamiento de los compromisos adquiridos para cada uno de los años autorizados y su aplicación fue el siguiente:

Tabla 34.
Distribución de Vigencias Futuras 2009 y 2010
(en millones de pesos)

AÑO	CONCEPTO	VALOR APROBADO	COMPROMISOS	CUPO NO UTILIZADO	SALDO A UTILIZAR
2009	Subsidios de Vivienda	403.541.421	282.147.995	121.393.426	0
	Administración SFV	21.249.706	21.249.706	0	0
	Sistemas de Información	284.379	284.379	0	0
	Macroproyectos	66.884.000	40.300.000	26.584.000	0
	Sub-total	491.959.506	343.982.080	147.977.426	0
2010	Subsidios de Vivienda	80.000.000	14.810.549	0	65.189.451
	Sistemas de Información	49.850	49.850	0	0
	Macroproyectos	67.222.000	29.806.010	0	37.415.990
	Subtotal	147.271.850	44.666.409	0	102.605.441
TOTALES		639.231.356	388.648.489	147.977.426	102.605.441

Plan Anual de Compras

Vigencia 2010

El plan de compras presentado por Fonvivienda a 2010, en el formato 2, de la rendición de la cuenta intermedia, corresponde a 24 ítems por un valor de \$35.500 millones.

Sin embargo en el formato 2 A, de la rendición de la cuenta final, aparecen 209 ítems por un valor de \$616.073,7 millones, donde aparentemente están relacionadas las compras que se hacen por Fonvivienda, Ministerio y Fonam.

El plan de compras ejecutado por Fonvivienda a 2009, en el formato 2 A de la rendición de la cuenta corresponde a 345 ítems por un valor de \$34.556,9 millones.

3.1.2.2.2. Proceso Contable 2009 y 2010

Proceso Contable 2009

Al culminar la vigencia 2009 Fonvivienda presentó en su Balance General Activos Totales por \$86.730 millones, con un incremento del 63.4% con relación al año anterior. El 98.9% de los Activos Totales corresponde a Derechos de Fideicomiso concernientes a los patrimonios autónomos constituidos por la Entidad.

En cuanto a los Pasivos Totales cierra con un saldo total de \$409.748 millones, que corresponden en su totalidad a las cuentas por pagar constituidas por la Entidad con terceros relacionados con sus operaciones, dicho monto incrementó en 120% con respecto a la vigencia anterior. En cuanto al Patrimonio, al culminar el 2009 reporta un saldo negativo de \$323.018 millones.

Los Ingresos Totales que registró la Entidad durante la vigencia 2009 ascendieron a \$462.191 millones, indicando un aumento del 66% respecto al año 2008; la totalidad de dichos ingresos lo conforman los fondos recibidos para funcionamiento e inversión. Los gastos a diciembre 31 de 2009 sumaron \$655.808 millones, de los cuales el 92% lo constituye Gasto Público Social-Subsidios Asignados, lo que presentó un incremento del 62% con respecto al año anterior. En la vigencia se registró un déficit de \$193.617 millones.

Los derechos contingentes al cierre de la vigencia por \$518.568 millones, corresponden al valor de los subsidios familiares de vivienda asignados por el

Fondo, cuyos beneficiarios han autorizado el giro anticipado a una entidad fiduciaria para la administración de los recursos. Asimismo, refleja el saldo de las cuentas de ahorro abiertas en el Banco Agrario, a favor de los beneficiarios del subsidio.

Para el análisis de los estados contables de Fonvivienda se seleccionaron los ciclos de Ingresos, Adquisiciones y Pagos que involucran las cuentas de: Efectivo, Deudores; Propiedades Planta y Equipo, Cuentas por Pagar.

Como resultado de la evaluación se determinó que los estados contables presentan razonablemente la situación financiera de la entidad al 31 de diciembre de 2009 y el resultado de sus operaciones por el año terminado en esa fecha fue de conformidad con los procedimientos prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Las notas a los Estados Contables Básicos, son claras y permiten la interpretación de las cifras reflejadas de acuerdo a los procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.

Siendo el objetivo de esta línea establecer la razonabilidad de los Estados Contables a 31 de diciembre de 2009, el resultado del análisis de las cuentas seleccionadas fue:

Efectivo

Al cierre de la vigencia refleja un saldo de \$764 millones, en tres (3) cuentas bancarias, para el pago de las diferentes modalidades de subsidios de acuerdo al objetivo de la Entidad, existen partidas conciliatorias de diciembre por cheques pendientes de cobro. La cifra presentada es razonable.

Deudores

Encargos Fiduciarios de \$51.711 millones, el saldo corresponde a la causación del primer aporte del Gobierno Nacional para la ejecución de los proyectos, una vez protocolizados los contratos de fiducia mercantil suscritos.

Se refleja en la cuenta Otros Deudores-1470 por \$67,7 millones, valor que corresponde a las cuentas por cobrar a favor de la entidad por devolución de subsidios.

Hallazgo 26. Reconocimiento Contable de Otros Deudores – Aportes FOVIS

En el análisis al sistema de información de la entidad se detectó una subestimación en la subcuenta *Recursos de Cofinanciación de Otros Deudores-147088* por \$8.441 millones, suma que no ha sido reconocida contablemente por concepto del cobro del 0,5% que deben aportar los FOVIS de las Cajas de Compensación Familiar para la administración del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda.

La subestimación representa el 9,7% del total de los activos para la vigencia 2010, lo que implica que la información presentada no cumple con los principios contables de *Causación, Registro y Revelación*, establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública, situación que incide en que la información contable presentada en los estados financieros no sea materialmente confiable para la toma de decisiones.

Respuesta de Fonvivienda

No existe vulneración de los principios de contabilidad pública (causación, registro y revelación) como se afirma.

Principio de Causación: el reconocimiento se debe efectuar cuando surjan los derechos y obligaciones de los posibles obligados; la mera indicación de establecer hacia el futuro hechos financieros o económicos que afectarán distintos actores, máxime cuando estos son privados, no supe condicionamientos cómo el dar por sentado que ya se ha cumplido ante la autoridad competente el trámite de legalidad y posterior regulación.

Revisadas las características cualitativas exigidas para determinar la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información contable de Fonvivienda y en específico sobre el asunto en estudio, las condiciones para el reconocimiento de este tipo de hechos serían:

-Qué exista una clara asociación entre los elementos de los estados contables que son afectados por estos hechos (activos, pasivos, presupuesto de ingresos, presupuesto de gastos): condición no aplicable.

No ha existido gestión alguna ante la autoridad superior presupuestal, en donde se haya solicitado el estudio de reconocimiento y catalogación de los futuros recaudos, así como de instrucciones para el trámite posterior de adición a la apropiación asignada. En el evento que dichos pasos hubiesen acaecido, los recaudos o aportes de los particulares reconocidos, se identificarían como

“ingresos propios” en el presupuesto de Fonvivienda o de otra entidad a quien se le hubiese asignado dicha función. Este tipo de actos administrativos deben ser remitidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional, acompañándose del respectivo certificado en donde debe constar que se recaudarán los recursos y su justificación económica para su aprobación como operación presupuestal.

-Qué las expectativas de aplicación y generación de recursos para el cumplimiento de funciones de cometido estatal sean ciertas o que se pueda asegurar, que acontecerán con alto grado de probabilidad: condición no aplicable.

Elementos básicos como la determinación clara del legislador de identificar el ente económico público o privado que llevará a cabo la función de colector y rendición de cuentas es inexistente; el artículo en específico no lo identifica. Igualmente no existe un acuerdo de voluntades que demuestre la aceptación por parte de las Cajas de Compensación Familiar de contribuir a dicho proyecto.

-Qué la magnitud de la partida pueda ser medida confiablemente en términos monetarios o expresada en términos cualitativos o cuantitativos físicos: condición no aplicable.

La redacción de la norma no contempló y no determinó los componentes y mecanismos para el cálculo de los recaudos futuros. Para efectos de su aplicación se haría necesario conocer en forma inequívoca: los conceptos sobre los cuales se aplicaría el porcentaje fijado (el artículo en análisis indica que se hará sobre el monto de los recursos del presupuesto anual de los FOVIS, no siendo explícito sobre los ítems base que componen dicho presupuesto) el universo de entidades involucradas, los montos y plazos máximos destinados, y los controles de verificación, de información, de registro y ejecución, todo ello recogido en una reglamentación, que a la fecha no ha sido expedida.

Principio de Registro: en la observancia del proceso contable el reconocimiento de las operaciones debe realizarse sobre la base de una unidad de medida. Como se ha mencionado en el anterior párrafo, la “posible base” para el cálculo de los recaudos no fue definida claramente. La no existencia de su reglamentación impide determinar si la base a ser utilizada deba interpretarse como presupuesto de ingresos brutos, presupuesto de ingresos netos, componentes específicos de los tipos de recaudo que hacen parte del presupuesto de ingresos o del presupuesto anual de gastos.

Principio de Revelación: Los estados financieros de Fonvivienda reflejan en un todo su situación financiera, económica, social y ambiental, así como los

resultados del desarrollo de sus funciones asignadas. Es una contravención el incluir información sobre expectativas futuras no reglamentadas, que generen ante los usuarios errores de interpretación.

Por lo anterior, desde el punto de vista de control interno contable y tal como lo establece el Plan General de Contabilidad Pública, no existe un documento soporte idóneo que respalde cualquier registro contable ante el Fondo, que le permita sustentar la razonabilidad de las operaciones que aquí se discuten. Asimismo, y en cumplimiento del principio contable fundamental de la prudencia, el Fondo Nacional de Vivienda no contabilizó dichos ingresos durante los periodos contables de 2009 y 2010 precisamente porque estos no han sido realizados, su viabilidad está en discusión y se encuentran condicionados a su reglamentación.

Análisis de la CGR

Con la expedición de los Decretos 975 de 2004 y 2190 de 2009 surge la obligación para FONVIVIENDA de administrar el sistema de información y para ello determina el recaudo del 0,5% del presupuesto de los FOVIS, hecho económico que debe revelarse en el sistema contable de Fonvivienda. Por lo cual es deber de la administración fijar los procedimientos para el recaudo de los recursos citados en la norma, la inexistencia de dichos mecanismos no es excusa para el incumplimiento de la obligación fijada por los referidos decretos. En consecuencia, la respuesta de la entidad confirma la existencia del hallazgo el cual se mantiene y la perentoriedad de tomar acciones correctivas.

Otros Activos

Al culminar la vigencia 2009 Fonvivienda presentó un saldo en las cuentas de Otros Activos por \$85.785,6 millones que corresponden a Derechos de Fideicomiso, por concepto de recursos entregados a través de Patrimonio Autónomo a Alianza Fiduciaria S.A. para la ejecución de los Macroproyectos en Buenaventura y Cali; a continuación se resume el total de los recursos registrados contablemente a 31 de diciembre de 2009.

Cifras en millones de \$

CODIGO CONTABLE	TOTAL PATRIMONIOS AUTÓNOMOS A 31-DIC-2009	DEBITO	CREDITO	SALDO
1 9 26 03 001	PATRIMONIO BUENAVENTURA CTO. 318 ALIANZA FIDUCIARIA	71.544,6	12.488,0	59.056,6
1 9 26 03 002	PATRIMONIO CALI CTO. 559 ALIANZA FIDUCIARIA	25.667,0	13.202,0	12.465,0
1 9 26 03 003	PATRIMONIO CALI CTO. 560 ALIANZA FIDUCIARIA	14.264,0	0,0	14.264,0
1 9 26 03	TOTAL FIDUCIA MERCANTIL PATRIMONIO AUTONOMO	111.475,6	25.690,0	85.785,6

Fuente: Contabilidad FONVIVIENDA

Ingresos – Operaciones Interinstitucionales

Se registraron ingresos por fondos recibidos de Operaciones Interinstitucionales de Fonvivienda, a 31 de diciembre de 2009, \$462.191,4 millones, los cuales se clasifican contablemente para funcionamiento e inversión, a continuación se presenta un detalle de los valores registrados en las cuentas contables en mención:

TOTAL RESERVAS CUENTAS POR PAGAR Y REZAGO 2008	235.878,8
TOTAL GIROS RECIBIDOS VIGENCIA 2009	226.321,5
TOTAL REINTEGROS	(9,1)
TOTAL AJUSTES	0,000012
TOTAL SALDO FONDOS RECIBIDOS - INVERSIÓN	462.191,2
TOTAL FONDOS RECIBIDOS - FUNCIONAMIENTO	0,19
TOTAL FONDOS RECIBIDOS - OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	462.191,4

Cifras en millones de \$ - Fuente: Contabilidad FONVIVIENDA

Gasto Social

En las cuentas del gasto social Fonvivienda tuvo movimientos contables en cuanto a las transferencias realizadas para proyectos de inversión, los subsidios asignados y los gastos de operaciones interinstitucionales con otras entidades, sumando el Gasto Social al culminar la vigencia 2009 en \$655,8 millones. A continuación se presenta el saldo que arrojó cada una de las cuentas del gasto social a 31 de diciembre de 2009:

COD. CONTAB	DETALLE	SALDO
5.4	TRANSFERENCIAS	49,9
5.4.23	OTRAS TRANSF - PROY DE INVERSIÓN	49,9
5.5	GASTO PÚBLICO SOCIAL	603,4
5.5.04	VIVIENDA	0,0
5.5.50	SUBSDIDIOS ASIGNADOS	603,4
5.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	2,5

Cifras en millones de \$ - Fuente: Contabilidad FONVIVIENDA

Hallazgo 27. Procedimiento para la legalización de los gastos de comisiones

En cuanto al procedimiento de pago de comisiones, se observó que la Resolución 547 de 2005 mediante la cual *“se establecen los procedimientos administrativos para el trámite de comisiones de servicio, pago de viáticos, gastos de desplazamiento y comisiones de estudios en el exterior, en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Fondo Nacional de Vivienda y se*

dictan otras disposiciones”, establece en el artículo 12 el procedimiento de legalización mediante la presentación de los siguientes documentos:

- Cumplido de comisión firmado por el comisionado según formato
- Original de pasabordo aéreo
- Comprobantes, facturas o recibos en los casos de haberse incurrido en gastos adicionales
- En el evento de comisión de servicio al exterior, presentar un informe detallado de las actividades desarrolladas en el exterior.

Con lo anterior se observa que para la legalización ante el grupo de talento humano no se exige el visto bueno y/o certificación por parte del supervisor del contrato (en el caso de los contratistas), o del jefe inmediato, en el cual se conste que el funcionario y/o contratista cumplió con el objeto de la comisión, toda vez que el formato diseñado es firmado por el mismo comisionado.

Respuesta de Fonvivienda

Los procedimientos para el trámite de comisiones de servicio, pago de viáticos, gastos de desplazamiento y comisiones de estudios en el exterior, están establecidos mediante las Resoluciones 0547 del 29 de abril de 2005, 0379 del cinco (5) de marzo de 2007 y 2381 del 31 de diciembre de 2007.

En el artículo 12 de las Resoluciones 0547 de 2005 y 0379 de 2007 se establece que las comisiones o autorizaciones de viaje se deben legalizar presentando los siguientes documentos: cumplimiento de comisión firmado por el comisionado, original del pasabordo aéreo, comprobantes, facturas o recibos en caso de haber incurrido en gastos adicionales; en el evento de comisión de servicio al exterior, presentar un informe detallado de las actividades desarrolladas.

El formato aprobado dentro del SGC no contempla el visto bueno del supervisor del contrato o del jefe inmediato, en el cual conste que el funcionario y/o contratista cumplió con el objeto de la comisión, toda vez que el formato diseñado es firmado por el mismo este requisito, para incluirlo debe la administración ajustarlo y aprobarlo formalmente.

Análisis de la CGR

Este hallazgo fue confirmado en la evaluación a los estados contables y al no presentarse nuevos argumentos que lo desvirtúen se ratifica.

Hallazgo 28. Reconocimiento contable en las cuentas del gasto público social

Al examinar los rubros registrados en cada cuenta se encontró que en la cuenta 5550 – subsidios además de los subsidios asignados en la vigencia 2009, se registra la remuneración por contrato de gestión para la administración de subsidios, la auditoría externa realizada a los procesos de postulación, los gastos de sistemas de información, honorarios pagados en los contratos de consultoría – encuesta de percepción, los gastos de viaje incurridos en los procesos de asignación de subsidios y los giros realizados a los macroproyectos.

De acuerdo a la dinámica definida en el Plan General de Contabilidad Pública, la cuenta **5504 – Vivienda** “Representa el valor del gasto en que incurren las entidades contables públicas, para facilitar el acceso a vivienda a personas con bajos niveles de ingresos, en desarrollo de su función social”, así mismo, la cuenta **5550 – Subsidios** “Representa el valor causado por concepto de subsidios otorgados a las personas de menores ingresos”.

Por lo tanto, la entidad no está clasificando la información contable de acuerdo a las dinámicas establecidas para cada cuenta.

Respuesta de Fonvivienda

Se ha desconocido el origen natural de las operaciones financieras que afectarán con posterioridad los registros contables de la entidad. El proceso de seguimiento y control del recurso financiero nace en la aplicación de la cadena presupuestal; Es en ella, en donde se determinan ciertas características propias de la operación, que la hacen única hasta su ejecución, es decir hasta su culminación.

Como es conocido, en la distribución presupuestal de los recursos anuales a ser manejados, una vez ha sido emitido el decreto de liquidación, se define claramente su composición a través de los presupuestos de funcionamiento y/o de inversión. Es allí en donde se determina en aplicación del Catálogo de General de Cuentas del sector público, la identificación de las cuentas a ser manejadas con base en la naturaleza y cometido estatal que le compete a Fonvivienda; la clase, el grupo y cuenta a manejar, depende entonces de un orden y clasificación según el ítem del tipo de presupuesto inicialmente afectado.

Para el caso, el presupuesto asignado al Fondo Nacional de Vivienda para el año 2010, consta de un presupuesto de funcionamiento equivalente al 0.5% (0,1% para 2009) y de un presupuesto de inversión que cubre el 99,5% (99,9% para 2009).

El presupuesto de funcionamiento reconoce únicamente recursos apropiados para el concepto de sentencias y conciliaciones, cuyo reflejo contable se da en una cuenta pasiva de provisión (2710), con contrapartida a las cuentas que integran la cuenta 5314 y posteriormente a las cuentas definitivas acreedoras respectivas, cancelando la provisión.

El presupuesto de inversión apropiado incluye los aportes del Gobierno Nacional para atender la necesidad habitacional con la asignación de recursos para vivienda de interés social urbana. La afectación de dicho presupuesto se hace teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieren (asignación de subsidios) y con cargo a ese mismo rubro se deberán cubrir los demás costos inherentes o accesorios. Entendiéndose que la función general del manejo de la política pública de vivienda para el caso de los subsidios fue tercerizada, cualquier reconocimiento como contraprestación o gasto recurrente para llevar a cabo su función estatal, debe igualmente afectar la línea presupuestal original, es decir el presupuesto de inversión (Disposiciones Generales Ley General de Presupuesto).

En este orden de ideas, el manejo contable dado por Fonvivienda a través de la cuenta 5550 (Subsidios), para el registro de los subsidios asignados y cobrados así como para el registro de los demás costos inherentes en cumplimiento de su cometido estatal, demuestra que se ha cumplido con el manejo coherente y técnico de la cadena presupuestal que lo originó y en conformidad con las funciones estatales desempeñadas. Respaldo de nuestra aseveración es que tanto la Contaduría General de la Nación como la administración del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, determinaron dentro de las matrices lógicas de afectaciones al momento de reconocer la obligación en el sistema, la afectación automática de dicha cuenta. En este punto es igualmente importante señalar que la información contenida en el sistema SIIF es la fuente oficial para la generación de la información contable básica y la obtención de los informes y estados contables requeridos por la Contaduría General de la Nación (Decreto 2789 de 2004).

La cuenta 5504 (Vivienda), hace parte del grupo Gasto Público Social, pero su utilización es restringida a aquellas entidades de nivel territorial que manejan recursos propios, mantienen una estructura administrativa definida, cuya función está relacionada igualmente con el tema de vivienda para la asignación de bienes y servicios, donde su ejecución deberá ser mostrada mediante las subcuentas definidas en el Catálogo General de Cuentas.

A diferencia de estas entidades públicas de orden territorial que manejan igualmente el tema de vivienda, Fonvivienda es un Fondo adscrito al Ministerio de

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal, por lo que dar utilización a esta cuenta para los registros de los procesos y acciones tercerizadas en donde existen subcuentas definidas como sueldos y salarios, contribuciones imputadas, contribuciones efectivas, aportes sobre la nómina, generales, etc., es contradictorio a su objeto y función pública encomendada.

Análisis de la CGR

En la respuesta dada en la evaluación a los estados contables Fonvivienda planteó incluir el hallazgo en el plan de mejoramiento; sin embargo, en la respuesta al informe preliminar presenta argumentos que no son consecuentes con la observación realizada. Si bien el Sistema Contable Público debe atender un entorno jurídico, económico y social del que hace parte la cadena presupuestal pública, la revelación contable es independiente y atiende unos principios y normas autónomas regidas por el Régimen de Contabilidad Pública Colombiano; así las cosas el hallazgo detectado se enfatiza en la revelación contable de la cuenta 5550 - subsidios asignados y por tanto se ratifica con los nuevos argumentos presentados.

Hallazgo 29. Procedimientos contables – derechos de fideicomiso

Aunque la entidad aplica los principios, técnicas y procedimientos definidos en el Régimen de Contabilidad Pública expedido por la Contaduría General de la Nación, relacionados con los fideicomisos, en el Sistema de Gestión de Calidad de la entidad no se observa un procedimiento documentado específico para las fiducias en las que Fonvivienda se constituye como fideicomitente.

Respuesta de Fonvivienda

Si bien cierto que en el Sistema de Gestión de Calidad del Ministerio no se encuentran procedimientos escritos sobre este tema, también es cierto que las normas técnicas de calidad sobre las cuales está implementado el sistema no exigen que todo esté documentado, éstas hacen referencia a que las organizaciones son autónomas sobre la documentación que definen implementar, no obstante la GP1000 y la ISO 9000 requieren que los procesos sean controlados aunque no estén documentados.

Para dar cumplimiento a lo anterior y con referencia a las fiducias en las que Fonvivienda se constituye como fideicomitente, existen los convenios interadministrativos que se celebran entre las partes involucradas, donde se establecen las obligaciones, plazos y cláusulas que garantizan que el proceso esté

controlado, de igual manera a través de las actas de los comités fiduciarios se hace seguimiento a que dichas obligaciones se lleven a término.

Así mismo como se menciona en el hallazgo, la ejecución de este proceso está apoyado en documentos externos como son el Régimen de Contabilidad Pública, lo cual es totalmente válido para las normas técnicas de calidad.

Análisis de la CGR

El hallazgo fue confirmado en la evaluación a los estados contables, en la respuesta al informe preliminar la entidad desconoce lo normado en el documento técnico MECI 1000:2005 y la NTCGP 1000-2009, que establecen la existencia de un manual de procedimientos que debe contener la normativa de autorregulación interna que contiene y regula la forma de llevar a cabo los procedimientos, situación que se observó y configuró el hallazgo el cual se mantiene.

Evaluación del Sistema de Control Interno Contable

La calificación de Control Interno contable para la vigencia 2009 arrojó un resultado de 0.967 conforme a los análisis realizados, plasmados en el formato diligenciado para el efecto, lo que equivale a **eficiente**.

Boletín de Deudores Morosos

Fonvivienda registró la información a la Contaduría General de la Nación correspondiente al Boletín de Deudores Morosos, en cumplimiento del párrafo tercero del artículo segundo de la Ley 1066 del 2006 y la Resolución 531 del 24 de noviembre de 2009 de la CGN.

Rendición de la Cuenta – vigencia 2009

Fonvivienda rindió la cuenta intermedia y final de la vigencia 2009 en los plazos, lugar y forma establecida en la Resolución 5544 de 2003, examinada la información contenida en los formatos que debe presentar la entidad se observó que:

Hallazgo 30. Rendición de la cuenta – vigencia 2009

La información reportada en el formato *2A-Ejecución del Plan de Compras* de la vigencia 2009 presenta inconsistencias con la presentada en la contabilidad, específicamente en el concepto de *Comisiones*, toda vez que en el citado formato se reportan gastos por comisiones por un valor de \$143,83 millones, y la

contabilidad refleja un gasto total en comisiones por \$167,59 millones; dejando de reportar en la rendición de la cuenta \$27,76 millones que la entidad pagó por concepto de comisiones en el año 2009.

Respuesta de Fonvivienda

Para atender este hallazgo se levantará una acción en el plan de mejoramiento propuesto por el Fondo Nacional de Vivienda.

Análisis de la CGR

El Fondo acepta el hallazgo, el cual será atendido en el plan de mejoramiento.

Proceso Contable 2010

Al finalizar la vigencia 2010 Fonvivienda completó en sus Activos Totales la suma de \$108.610 millones, lo que significó un incremento del 25% con relación al año anterior. Es importante indicar que el 95% de los Activos Totales lo representan los Derechos de Fideicomiso conformados por los patrimonios autónomos constituidos por la entidad.

En cuanto a los Pasivos Totales, para la misma vigencia cerró con un saldo total de \$133.956 millones, que corresponden en su totalidad a las cuentas por pagar constituidas por la Entidad con terceros relacionados con sus operaciones, dicho monto disminuyó en 67% con respecto a la vigencia anterior. En cuanto al Patrimonio, al culminar el 2010 reportó un saldo negativo de \$25.346 millones, no obstante significó un aumento del 92% respecto al de la vigencia 2009.

Los Ingresos Totales que registró la Entidad durante la vigencia 2010 ascendieron a \$631.373 millones, indicando un aumento del 35% respecto al año 2009; la totalidad de dichos ingresos, es decir el 99%, lo conforman los fondos recibidos para funcionamiento e inversión. De otra parte, los gastos a diciembre 31 de 2010 sumaron \$333.377 millones, de los cuales el 95% lo constituye *Gasto Público Social-Subsidios Asignados*, monto que percibió una disminución del 47% con respecto al año anterior. En la vigencia se registró un déficit del ejercicio de \$297.995 millones.

Los derechos contingentes al cierre de la vigencia por \$797.224 millones, corresponden al valor de los subsidios familiares de vivienda asignados por el Fondo, cuyos beneficiarios han autorizado el giro anticipado a una entidad fiduciaria para la administración de los recursos, refleja el saldo de las cuentas de ahorro abiertas en el Banco Agrario, a favor de los beneficiarios del subsidio; del

mismo modo representa el valor acumulado de la ejecución de los macroproyectos desarrollados a través de fiducia mercantil.

Para el análisis de los estados contables de Fonvivienda se seleccionaron los ciclos de Ingresos Operacionales, Adquisiciones y Pagos que involucran las cuentas de: Efectivo, Deudores; Propiedades Planta y Equipo, Cuentas por Pagar.

Como resultado de la evaluación se determinó que los estados contables presentan **con salvedades** la situación financiera de la entidad al 31 de diciembre de 2010 y el resultado de sus operaciones por el año terminado en esa fecha de conformidad con los procedimientos prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Las notas a los Estados Contables Básicos, son claras y permiten la interpretación de las cifras reflejadas de acuerdo a los procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.

Siendo el objetivo de esta línea establecer la razonabilidad de los Estados Contables a 31 de diciembre de 2010, el resultado del análisis de las cuentas seleccionadas fue:

Efectivo

Al cierre del ejercicio, se presentó un total de dos (2) partidas conciliatorias representadas en dos cheques pendientes de cobro por valor de \$29.414, que corresponden a la cuenta corriente del Banco Agrario.

Las cuentas corrientes aperturadas por el Fondo en las que se administraron los recursos consignados por la Dirección General del Tesoro durante la vigencia 2010 fueron identificadas con No.126-1429425-2 del Banco de Colombia y No.30070-000019-7 del Banco Agrario, en las que se manejaron los recursos de inversión ordinaria e inversión específica, respectivamente.

Deudores

A diciembre 31 de 2010 se reflejó en la cuenta Otros Deudores-1470 por \$4.896 millones, valor que corresponde a ciento cuarenta y un (141) subsidios familiares de vivienda que presentaron problemas en el momento del desembolso, por errores en su identificación y/o cuenta a abonar; igualmente en dicha cuenta se registraron los reintegros parciales realizados por las aseguradoras que tuvieron reclamaciones de pólizas de seguro por proyectos declarados en incumplimiento.

Hallazgo 31. Reconocimiento Contable – Otros Deudores Aportes FOVIS

En el análisis al sistema de información de la entidad se detectó una subestimación de la cuenta *Otros Deudores* subcuenta *Recursos de Cofinanciación-147088* por \$10.346 millones, suma que no ha sido reconocida contablemente por concepto del cobro del 0,5% que deben aportar los FOVIS de las Cajas de Compensación Familiar para la administración del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda.

La subestimación representa el 9,5% del total de los activos, lo que implica que la información presentada no cumple con los principios contables de causación, registro y revelación, establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública, situación que incide en que la información contable presentada en los estados financieros no sea materialmente confiable para la toma de decisiones.

Respuesta de Fonvivienda

Este hallazgo se atiende con la respuesta definida para el hallazgo 26.

Análisis de la CGR

La posición de la CGR es la misma del hallazgo 26, por tanto el hallazgo 31 se mantiene.

Otros Activos

Al culminar la vigencia 2010 Fonvivienda presentó un saldo en las cuentas de Otros Activos por \$103.294 millones que representan los dineros entregados a Alianza Fiduciaria S.A. para la administración y ejecución de los Macroproyectos en Buenaventura y Cali, en cuyos contratos de fiducia mercantil Fonvivienda se constituye como fideicomitente. A continuación se resume el total de los recursos registrados:

Cifras en millones de \$

COD CONTABL	RESUMEN PATRIMONIOS AUTÓNOMOS	DEBITO	CREDITO	SALDO
1 9 26 03 001	PATRIMONIO BUENAVENTURA CTO 318 ALIANZA FIDUCIARIA	30.082,0	6.004,0	83.134,6
1 9 26 03 002	PATRIMONIO CALI CTO 559 ALIANZA FIDUCIARIA - ALTOS DE SANTA ELENA	381,0	12.194,0	652,0
1 9 26 03 003	PATRIMONIO CALI CTO 560 ALIANZA FIDUCIARIA - ECOCIUDAD NAVARRO	5.275,0	243,0	19.296,0

Ingresos – Operaciones Interinstitucionales

Al terminar la vigencia 2010 se totalizaron ingresos de Operaciones Interinstitucionales de Fonvivienda por \$622.471,1 millones, los cuales representan los fondos recibidos de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional para gastos de funcionamiento por \$51,9 millones e inversión por \$622.419,1 millones.

Hallazgo 32. Rendimientos generados de los subsidios girados

En cuanto a los rendimientos financieros generados de los subsidios aprobados y consignados en las cuentas de ahorro aperturadas por Fonvivienda, no existe claridad de la destinación y contabilización de los mismos, por lo que desde octubre de 2009 no se evidencian reintegros a la cuenta del tesoro nacional, ni adiciones a las cuentas de ahorro de los subsidios otorgados. Situación que debe atenderse con oportunidad ya que dichas cuentas están generando excedentes financieros sin apropiarse debidamente al destinatario, ya sea el tesoro nacional o el beneficiario del subsidio.

En consonancia con lo anterior, en el sistema de gestión de calidad no se observó el procedimiento documentado para el manejo de dichos recursos.

Respuesta de Fonvivienda

En cuanto a los rendimientos financieros generados por los subsidios familiares de vivienda consignados a los hogares beneficiarios en cuentas de ahorro programado, el Fondo Nacional de Vivienda ha estado presto a dar un tratamiento a los mismos de manera que esté de acuerdo con el ordenamiento jurídico, sin embargo existen posiciones jurídicas encontradas sobre la destinación final de los rendimientos financieros en las respuestas de expertos, conceptos jurídicos e incluso decisiones judiciales.

Se han presentado acciones populares y de grupo, en las que se han solicitado por parte de los accionantes reconocer un interés de la colectividad de hogares asignados con subsidios familiares de vivienda sobre los rendimientos financieros generados en las cuentas de ahorro programado. Sin embargo, la acción popular fue decidida a favor del Fondo Nacional de Vivienda por tratarse de un asunto que no se adecua al interés perseguido en este tipo de acciones y la acción de grupo continua en trámite bajo el argumento, por parte de los accionantes, que se trata de recursos que han salido de la órbita del Fondo Nacional de Vivienda, y por lo tanto deben ser reconocidos y depositados a favor de los hogares.

La última actuación realizada por el Fondo Nacional de Vivienda para esclarecer las diferencias jurídicas existentes, fue mediante solicitud de concepto dirigido a la Superintendencia Financiera del 01 de junio de 2011, con radicado 3200-E2-67968, sin que hasta el momento la respuesta a la solicitud haya sido comunicada. Siendo así, el Fondo Nacional de Vivienda ha agotado las instancias pertinentes para conocer el destino que deben tener los rendimientos financieros generados por los subsidios familiares de vivienda, y se encuentra presto a tomar, con base en los direccionamientos que brinde la Superintendencia Financiera, acciones concretas y oportunas para entregar los recursos al tesoro nacional o a los hogares beneficiarios.

Análisis de la CGR

El hallazgo fue confirmado en la evaluación a los estados contables y como los argumentos presentados en la respuesta al informe preliminar no lo desvirtúan, se ratifica el hallazgo.

Gasto Social

En las cuentas del gasto social Fonvivienda registró operaciones relacionadas con las transferencias realizadas para proyectos de inversión, los subsidios asignados y los gastos de operaciones interinstitucionales con otras entidades, sumando el Gasto Social al culminar la vigencia 2010 en \$337.422,7 millones. A continuación se presenta el saldo que arrojó cada una de las cuentas del gasto social a 31 de diciembre de 2010:

CUENTA	DETALLE	VALOR
5	TOTAL GASTO SOCIAL	337.422,7
5,4	TRANSFERENCIAS GIRADAS	5.000,0
5.4.23	OTRAS TRANSFERENCIAS-Para proyectos de Inversión	5.000,0
5.5	GASTO PUBLICO SOCIAL	320.246,5
5.5.04	VIVIENDA-Generales	744,9
5.5.50	SUBSIDIOS ASIGNADOS-Para vivienda	319.501,7
5.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	12.176,2
5.7.20	OPERACIONES DE ENLACE-Recaudos	12.176,2

Cifras en millones de \$ - Fuente: Contabilidad FONVIVIENDA

Hallazgo 33. Reconocimiento contable en las cuentas del gasto público social

Al examinar los rubros registrados en cada cuenta se encontró que en la cuenta 5550 – subsidios además de los subsidios asignados, en la vigencia 2010 se registró la remuneración por contrato de gestión para la administración de subsidios, la auditoría externa realizada a los procesos de postulación, los gastos de sistemas de información, honorarios pagados en los contratos de consultoría – encuesta de percepción, los gastos de viaje incurridos en los procesos de asignación de subsidios, y los giros realizados a los macroproyectos.

De acuerdo a la dinámica definida en el Plan General de Contabilidad Pública, la cuenta **5504 – Vivienda** “*Representa el valor del gasto en que incurren las entidades contables públicas, para facilitar el acceso a vivienda a personas con bajos niveles de ingresos, en desarrollo de su función social*”, así mismo, la cuenta **5550 – Subsidios** “*Representa el valor causado por concepto de subsidios otorgados a las personas de menores ingresos*”.

Por lo tanto, la entidad no está clasificando la información contable de acuerdo a las dinámicas establecidas para cada cuenta.

Respuesta de Fonvivienda

Se atiende con la respuesta para el hallazgo número 28.

Análisis de la CGR

La posición de la CGR es la misma del hallazgo 28, por tanto el hallazgo 33 se mantiene.

Rendición de la Cuenta 2010

Fonvivienda presentó la Cuenta Fiscal intermedia y final del año 2010 en el lugar, forma y plazos indicados en la Resolución 5544 de 2003, presentando los formatos y soportes documentales indicados, no obstante al examinar el contenido de la información rendida se observó que:

Hallazgo 34. Rendición de la cuenta – vigencia 2010

La información reportada en el formato *2A-Ejecución del Plan de Compras* correspondiente a la vigencia 2010 presenta inconsistencias con la que revela la contabilidad, propiamente en la *asignación de subsidios*, toda vez que en el citado

formato se reportan asignaciones de subsidios por un valor de \$476.192,42 millones, y la contabilidad refleja un gasto total en comisiones por \$463.168,6 millones; reportando en la rendición de la cuenta \$13.023,8 millones adicionales a lo contabilizado en subsidios para el año 2010.

Así mismo, durante la vigencia 2010 a diferencia del año anterior, no se reportó en el citado formato 2A, los gastos correspondientes a comisiones.

Respuesta de Fonvivienda

Para atender este hallazgo se implementará una acción en el plan de mejoramiento.

Análisis de la CGR

La entidad acepta el hallazgo el cual será atendido en el plan de mejoramiento.

Evaluación del Sistema de Control Interno Contable

La calificación de Control Interno contable para la vigencia 2010 arrojó un resultado de 0.967 conforme a los análisis realizados, plasmados en el formato diligenciado para el efecto, lo que equivale a la calificación **eficiente**.

Boletín de Deudores Morosos

Durante la vigencia 2010 Fonvivienda registró la información a la Contaduría General de la Nación correspondiente al Boletín de Deudores Morosos, en cumplimiento del párrafo tercero del artículo segundo de la Ley 1066 del 2006 y la Resolución 531 del 24 de noviembre de 2009 de la CGN.

3.1.3. Tecnologías de Información

El alcance de esta auditoría considera los controles generales de tecnologías de información – TI -, sobre la infraestructura tecnológica que soporta las aplicaciones en Fonvivienda a través de la plataforma del MAVDT; para confirmar la efectividad, confidencialidad, integridad, disponibilidad, cumplimiento, confiabilidad y eficiencia de la información y la importancia del uso de los sistemas de información y responder a los requerimientos de la entidad y del Estado colombiano.

Una vez establecido el marco de la auditoría, se llevaron a cabo la evaluación de los siguientes controles generales de TI: Procesos de administración de acceso lógico y cambios de programas; procedimientos de generación y restauración de

copias de respaldo, de actualización de antivirus; control de licenciamiento de software, actualización de antivirus, seguridad física y ambiental del centro de cómputo y plan de recuperación desastres. Acciones que se desarrollan con atención a los conceptos establecidos en el Audite 4.0.

Adicional a estos ítems de evaluación, durante la fase de planeación se determinó enfocar la auditoría sobre el Sistema de Información Habitacional, conformado por el Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial, el Sistema Nacional de Información de Subsidio Familiar de Vivienda y el denominado Sistema de Información Intermedio de Subsidio Familiar. Así mismo se consideraron los planes operativos 2009-2010 de la Oficina de Informática y la Dirección del Sistema Habitacional.

El Fondo Nacional de Vivienda tiene entre sus competencias la implementación del Sistema de Información Habitacional para Colombia, conformado por el Sistema de Información Nacional de Vivienda y Desarrollo Territorial (SNIVDT) y Sistema Nacional de Información de Subsidio Familiar de Vivienda (SISFAV). El SNIVDT se proyectó como un receptor y proveedor de información de los distintos actores que tienen interés o manejan información de Vivienda y Desarrollo territorial desde una perspectiva nacional, regional y municipal.

Este sistema se basa en la generación de información determinada por los atributos relativos al desarrollo territorial, siendo los más relevantes: suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios y saneamiento básico, equipamiento, vías y transporte, espacio público y recursos naturales, entre otros. De igual manera, para el desarrollo sostenible municipal y regional se considera la información relevante con las dimensiones social, económica, política, ambiental e institucional. Por su parte el SISFAV se concibió como la solución para el trámite de subsidios de vivienda, que busca la automatización del proceso en una solución centralizada a la cual se conectan todos los usuarios que requieren solicitar estos subsidios en Colombia.

La construcción de estos sistemas de información se financió con recursos del crédito BID CO-1483 y BID/1561/OC-CO respectivamente, en su componente de fortalecimiento “Implantación de una red nacional de información para los sectores de vivienda y desarrollo territorial y la creación de un sistema de información para la administración de subsidios”.

Actualmente el Sistema de Información Habitacional para Colombia, por el momento no pasa de ser un proyecto cuyo objetivo no se ha logrado. Para el caso del SNIVDT existe un aplicativo vinculado al Sistema de Información para Colombia –SIA- que no ofrece información alfanumérica y espacial válida; porque

sus bases de datos se encuentran sin información y el componente espacial así como con datos no promete ofrecer información relevante. Si hablamos del SISFAV aún no ha sido posible en ninguno de los ejercicios auditores practicados por la CGR en 2009 y 2011, conocer los diseños y las versiones de prueba del mismo; adicionalmente aún no se logra evidenciar como se va a adelantar la interacción con el SNIVDT, puesto que aún no existe el acercamiento para definir los parámetros técnicos y funcionales de esta interacción, lo que puede generar riesgo de no contar con un sistema integral que aproveche la información para la toma de decisiones.

Proveedores de Información del Sistema Habitacional

Los sistemas de información se alimentan con datos, de acuerdo a la calidad de estos y al adecuado procesamiento que se haga de ellos se obtendrá información de calidad para la toma de decisiones y los fines misionales. Tanto para la fase de diseño como para la puesta en marcha del SNIVDT, no se ha contado con un número importante de interacciones con los actores involucrados en el sistema, de tal forma que se permita a los diseñadores, concebir el sistema de información, contemplando los protocolos de intercambio y validación de información, vigencia, cobertura, cantidad, calidad, formatos y plataformas bajo las cuales se dará la operación.

Con la existencia de esta falencia se corre el riesgo que cada vez que se haga un nuevo convenio para intercambio de información se afecte el diseño. De igual forma, el MAVDT-Fonvivienda, se encuentra en mora de definir procedimientos para que las entidades proveedoras de información la dispongan para el SNIVDT, con la calidad y celeridad requeridas para el logro de los objetivos plasmados en la construcción del sistema de información.

La situación que se presenta con el Sistema de Información Habitacional, obedece fundamentalmente a la falta de una política de fortalecimiento de los sistemas de información en el MAVDT-Fonvivienda y al enfoque operativo al que se ha orientado la oficina de sistemas durante el último cuatrienio.

De otra parte, la descentralización de los nuevos desarrollos informáticos en cada área, ha diluido la responsabilidad en la ejecución de los mismos; de allí que los proyectos no cumplan sus objetivos y que la interacción de los aplicativos para el aprovechamiento de la información para la toma de decisiones sea cada vez más difícil.

Estas limitantes se resumen en debilidades con:

1. La capacidad de gestión.
2. La definición de especificaciones funcionales.
3. La desarticulación en estructuras de datos.
4. La calidad de la información, lógica de negocio y flujo de datos.
5. La Ausencia de procedimientos, estándares y protocolos.
6. La ejecución de inversiones no planificadas.

Procesos de Control de Tecnologías de Información

Proceso de Administración del Acceso Lógico

El Directorio Activo es un componente central de la plataforma Windows y pieza fundamental del control de la seguridad de TI e identidad en las organizaciones. A través de la administración de dicho directorio, se realiza la creación, modificación y eliminación de cuentas de usuarios, así como la configuración de los recursos que utilizan los usuarios del dominio en una red. A pesar de ser un proceso crítico en la administración de la seguridad de un dominio, en el MAVDT- Fonvivienda aún no se encuentra un proceso debidamente documentado, divulgado y operacionalizado relacionado con esta actividad. Hasta el momento dicha acción se limita al diseño de un formato para la creación de usuarios en el sistema de información SIFAME.

Copias de seguridad

Teniendo en cuenta que el MAVDT-Fonvivienda es una entidad gubernamental, que debe sujetarse a las disposiciones dadas por el Archivo General de la Nación, para el manejo del archivo de gestión, es claro que debe considerarse entre sus procesos la implementación de políticas de back up y procesos operativos para garantizar la disponibilidad de los datos ante la ocurrencia de desastres físicos, generados por fallos del hardware; desastres de diseño, ocasionados por fallas en el software; desastres de funcionamiento, causados por la intervención humana o de entorno originados por desastres naturales.

El MAVDT-Fonvivienda cuenta con un software administrativo para back up denominado Symantec Backup Exec, a nivel de servidores y de bases datos que realiza sus tareas a través de unos parámetros ya establecidos, que garantizan la ejecución de las rutinas programadas para los back ups y la distribución de los espacios en las unidades de almacenamiento.

En el MAVDT-Fonvivienda se programan los back ups de la siguiente manera: un primer back up realizado y etiquetado como full, para el comienzo de las labores y que se realiza de forma diaria y semanal con retención de 8 y 21 días hábiles; así

mismo, se realiza un back up mensual y uno anual con retención de 60 meses y 10 años respectivamente.

Estos back ups se realizan a ciertas carpetas de los servidores, donde básicamente se guarda la información que generan los aplicativos, según petición de los administradores técnicos. Para los back ups de bases de datos se debe garantizar la integridad de los datos, por tanto, se realizan back ups con la herramienta en conjunto con la facilidad de las herramientas de SQL, de tal manera que su generación es un back up especial que pueda garantizar su restauración ante un evento que así lo requiera.

Si bien este proceso se realiza con la periodicidad descrita y se encuentra documentado, el procedimiento cuenta con más de cinco (5) años de desactualización y pendiente de una acción de divulgación y operacionalización en el MAVDT-Fonvivienda.

Procedimiento de Actualización de Antivirus

Para cumplir con esta medida de seguridad el MAVDT-Fonvivienda ha instalado máquinas que cumplen el rol de consolas de administración. La distribución del software se ejecuta desde cada consola para el correspondiente grupo de equipos (servidores y estaciones de trabajo) conectándose a la consola correspondiente por la red LAN.

Las tareas que cumplen las personas a cargo de estas funciones, están relacionadas básicamente con programar la consola para la descarga diaria por internet de las actualizaciones de firmas desde el sitio web del proveedor del antivirus y programar la consola para distribuir las firmas a los equipos de usuario a través de la red LAN.

Aunque que el proceso se realiza con la periodicidad descrita anteriormente, aún no se encuentra un procedimiento debidamente documentado, divulgado y operacionalizado en el MAVDT-Fonvivienda.

Control de Licenciamiento de Software

El licenciamiento en el MAVDT-Fonvivienda, se basa fundamentalmente en productos de Microsoft como sistema operativo base de los computadores personales, portátiles y algunos servidores. Igualmente, la entidad utiliza como software ofimático Microsoft Office.

El control de su licenciamiento y generación de medios se realiza vía electrónica, por tanto los registros de adquisición y licenciamiento de los últimos años no reposan en la entidad en forma física, pero cuenta con un control implementado por el área de informática donde se plasman los contratos y adquisiciones y medios de software adquiridos para uso de la entidad, esto básicamente con los productos Microsoft (Sistemas Operativos y Ofimática), que permiten, de manera controlada, saber cómo está el licenciamiento interno y qué productos están disponibles para ser instalados.

Otros productos de software como antivirus, Oracle, ArcGis, software de diseño entre otros, también se relacionan en un archivo, pero no cuentan con un control exhaustivo por parte de la Oficina de Informática.

Aunque el proceso se realiza con la periodicidad descrita anteriormente, aún no se encuentra un procedimiento debidamente documentado, divulgado y operacionalizado en el MAVDT-Fonvivienda.

Control Seguridad Física y Ambiental del Centro de Cómputo

El procedimiento de control de seguridad física y ambiental existente, es una referencia general de media página, que hace mención a algunas pautas del deber ser y que forma parte del procedimiento ISO, Acuerdos del Nivel de Servicio. Por lo tanto el MAVDT-Fonvivienda no cuenta con un control de seguridad física y ambiental del centro de cómputo, debidamente documentado, divulgado y operacionalizado.

Plan de Recuperación de Desastres y Continuidad del Negocio

El MAVDT-Fonvivienda no cuenta con un plan de recuperación de desastres ni de continuidad del negocio, debidamente documentado, divulgado y operacionalizado. No existe un plan de recuperación que entregue información administrativa y temática en el corto plazo.

Plan Estratégico de Sistemas de Información

La Contraloría General de la República desde la auditoría a la vigencia 2008, le viene solicitando al MAVDT-Fonvivienda la implementación de una política que oriente el avance de la infraestructura tecnológica durante la vigencia de cada Plan Nacional de Desarrollo; desafortunadamente la entidad no ha cumplido con dicha acción y por ende no cuenta con una herramienta de gestión que permita mantener una visión a futuro de sus sistemas de información de acuerdo a las

tendencias del mercado, los nuevos requerimientos de la entidad y las políticas de Estado.

De otra parte el hecho de que el IDEAM se encuentre adscrito al MAVDT-Fonvivienda, lo obliga a cumplir actividades como la de ser el operador del Sistema de Información Ambiental – SIA - y de las herramientas informáticas que desarrolle el MAVDT como parte de dicho sistema de información.

La ausencia de planes estratégicos de sistemas de información en el MAVDT-Fonvivienda y el IDEAM, ha creado una descoordinación en los Planes Operativos de las Oficinas de Sistemas MAVDT-Fonvivienda – IDEAM para el desarrollo de aplicaciones informáticas tales como el Sistema Nacional de Vivienda y Desarrollo Territorial, que aunque hace parte del SIA, no integra sus estructuras, lo que limita el aprovechamiento de la información y crea una disolución de responsabilidades en el cargue de datos en el SNVIDT y demás sistemas de información de responsabilidad compartida.

Hallazgo 35. Plan Estratégico de Sistemas

El MAVDT-Fonvivienda no cuenta con un Plan Estratégico de Sistemas – PEI – que integre los desarrollos informáticos de las diferentes áreas del MAVDT-Fonvivienda, puesto que no han cumplido con la acción de mejora suscrita en el Plan de Mejoramiento 2009, como resultado de un hallazgo generado por la CGR para la vigencia 2008, que hace mención a la misma falencia.

El MAVDT-Fonvivienda no cuenta con una herramienta estratégica que oriente sus decisiones de acuerdo a los cambios en las tecnologías de sistemas de información y las metas del gobierno establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto ha hecho que la entidad realice inversiones en sistemas de información para diferentes áreas, que aunque manejan las mismas plataformas, dificultan el concepto de un sistema integral para el aprovechamiento de la información y la toma de decisiones.

Respuesta de Fonvivienda

El Ministerio cuenta con el Plan Institucional Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicaciones – TIC el cual fue elaborado y presentado por la dirección de planeación información y coordinación regional de este Ministerio en el año 2009, siendo este aprobado por la Dirección Nacional de Planeación en el mismo año. Así mismo, este plan estratégico cumple con los criterios y estándares técnicos definidos por el Sistema de Gestión de Calidad – SGC.

En este sentido, Fonvivienda dá cumplimiento al compromiso adquirido en el plan de mejoramiento para el 2009. (Anexo plan estratégico)

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, dicho plan se convierte en una herramienta estratégica, en la cual se establecen las líneas de gestión para el desarrollo e implementación de tecnologías de información, según lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Este plan cubre al Fondo Nacional de Vivienda como entidad adscrita al Ministerio.

Por otra parte, el Ministerio a través del Grupo de Sistemas cuenta con un plan de acción estratégico dirigido a fortalecer su infraestructura tecnológica y sus sistemas de información.

El plan de acción es extensivo al fortalecimiento de Fonvivienda, toda vez que conforme lo establece el artículo 14 Decreto 555 de 2003, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial presta apoyo técnico y administrativo al Fondo para el cumplimiento de sus metas.

Análisis de la CGR

La entidad no anexó el documento citado en su respuesta, adicionalmente durante el mes de marzo de 2010 solicitó prórroga para el cumplimiento de la acción de mejora relacionada con el PEI hasta el 31 de octubre de 2010, por lo anterior el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 36. Planes Operativos Fonvivienda – IDEAM

Descoordinación en los Planes Operativos de las oficinas de sistemas del MAVDT-Fonvivienda y del IDEAM, en el desarrollo de aplicaciones informáticas que hacen parte del Sistema de Información Ambiental –SIA-.

Esto se da debido a que el IDEAM se encuentra adscrito al MAVDT-Fonvivienda y tiene la obligación de cumplir con las actividades de operador del Sistema de Información Ambiental y de las herramientas informáticas que desarrolle el MAVDT-Fonvivienda como parte de dicho sistema de información. A pesar de esta situación y de la existencia del Sistema Nacional de Vivienda y Desarrollo Territorial –SNVIDT- como parte del SIA no se encuentran canales de comunicación permanentes para la administración, mantenimiento, operación y mejora continua del SNVDT y el SIA.

Como consecuencia de esta situación la administración de las herramientas informáticas desarrolladas por el MAVDT-Fonvivienda, sin coordinación con el

IDEAM, causa dificultades en la integración de dichos sistemas de información a las estructuras del SIA. Adicionalmente, se genera una disolución de responsabilidades en la administración, mantenimiento, operación y mejora continua del SNVDT y el SIA.

Respuesta de Fonvivienda

El Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial – SNIVDT para el 2010, culminó su primera fase de desarrollo y se implementó el primer piloto con la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, en el marco del contrato 600 de 2008 y del convenio interadministrativo de asociación 051 de 2009 suscrito entre Fonvivienda, la Corporación, el departamento de Santander y el municipio de Bucaramanga.

Teniendo en cuenta las mejoras, recomendaciones y ajustes al sistema, el SNIVDT se encuentra en fase de maduración conceptual y tecnológica para ser implementado en los demás departamentos del país.

Recopilando lo mencionado anteriormente y tomando como fundamento el concepto básico del sistema, el cual se nutre de la información de Vivienda, Suelo y Mercado Inmobiliario y el Desarrollo Sostenible disponible gracias al aporte de las autoridades ambientales como los son las Corporaciones Autónomas Regionales, se adelanta la integración con el Sistema de Información Ambiental de Colombia – SIAC. Igualmente, con el objeto de fortalecerla, se está madurando conceptual y técnicamente el SNIVDT.

Con el fin de llegar a la maduración total del SNIVDT, para la vigencia 2011, dentro del plan de acción del Fondo Nacional de Vivienda, se encuentra el fortalecimiento y la implementación del SNIVDT como piloto en el departamento de Santander para los municipios de Floridablanca, Piedecuesta y Girón. Así mismo, se programó realizar el ejercicio de implementación en el departamento de Caldas, contando con el apoyo de la gobernación, la alcaldía y la corporación; para lo cual, se están suscribiendo los convenios interadministrativos de asociación entre las entidades mencionadas y Fonvivienda.

Análisis de la CGR

La respuesta no atiende a la esencia del hallazgo en lo atinente a la disolución de responsabilidades y la inexistencia decanales permanentes de comunicación, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 37-D2. Desarrollo SISFAV

Según los decretos 555 de 2003, 975 de 2004 y 2190 de 2009 el Fondo Nacional de Vivienda tiene entre sus competencias la implementación del Sistema Nacional del Subsidio de Vivienda (SISFAV); sin embargo, después de cinco (5) años en ejecución y una inversión de U\$631.214 el Sistema para la Administración de Trámites de Subsidio Familiar de Vivienda SISFAV, aún se encuentra en fase de desarrollo y el proceso de trámite se sigue gestionando a través del denominado Sistema Intermedio.

Esta situación obedece fundamentalmente a la falta de una política de fortalecimiento de los sistemas de información en el MAVDT-Fonvivienda y al enfoque operativo al que se ha orientado la oficina de sistemas durante el último cuatrienio. De igual forma, la descentralización de los nuevos desarrollos informáticos en cada área, ha diluido la responsabilidad en la ejecución de dichos desarrollos.

De otra parte el MAVDT-Fonvivienda, ha incumplido con las acciones de mejora contempladas en el Plan de Mejoramiento 2009 suscrito con la Contraloría General de la República. Dichas acciones vislumbraban la construcción de un Plan Estratégico de Sistemas y la implementación del SISFAV; lo que ha privado a la entidad de contar con una herramienta que oriente la visión de los sistemas de información y un aplicativo de gestión de subsidios efectivo.

Adicionalmente El MAVDT-Fonvivienda aún sigue operando la gestión de subsidios con el sistema de información denominado Intermedio, que está constituido por un conjunto de aplicaciones informáticas desarrolladas en diferentes plataformas de programación y de base de datos; lo que ha hecho que los procesos de postulación, validación, cruce, calificación, asignación, pagos, consultas, registro de oferentes e indexación se encuentren en módulos independientes, que se integran a través de interfaces automáticas, que necesitan de un proceso de verificación manual y que operan bajo unos mínimos estándares de seguridad informática, provistos por cada herramienta de desarrollo. Esta situación crea incertidumbre sobre la calidad de los datos generados al final de la operación.

Así mismo durante las visitas realizadas y desde el enlace suministrado por las personas responsables del SISFAV en la Oficina de Desarrollo Territorial, no fue posible acceder a los módulos desarrollados en ambiente de prueba. Durante los últimos ejercicios auditores (2009 y 2011) no ha sido posible conocer los diseños del SISFAV.

Respuesta de Fonvivienda

El desarrollo del SISFAV ha presentado inconvenientes debido a factores organizacionales al interior de la entidad y externos con relación a la integración con las entidades que hacen parte de la política de vivienda de interés social.

Lo anterior, impactó el desarrollo e implementación del SISFAV, debido a que surgieron nuevos procesos y procedimientos que obligaron a incluir las variables que éstos contienen en el desarrollo del sistema.

En atención a esta situación Fonvivienda para dar efectividad a la implementación y operación del SISFAV en coordinación con la firma desarrolladora del sistema, estableció un plan de trabajo en el mes de febrero de 2011, que dará como resultado la puesta en producción del sistema.

Análisis de la CGR

La respuesta confirma la inexistencia del aplicativo que debió estar construido hace más de tres (3) años, las adaptaciones que surjan como consecuencia de las nuevas obligaciones legales son parte de la mejora continua y cambios a los que se somete un software normalmente después de la entrada en producción, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 38. Códigos de Identificación de Proyectos

Existen códigos diferentes en la identificación de proyectos en el software de MAVDT-Fonvivienda y el sistema de información para proyectos de vivienda – SIPV- que dispuso Fonade, para el seguimiento de los proyectos. Esta situación se evidenció con el proyecto de vivienda saludable del municipio de Puerto Berrío, que registra los códigos de identificación No.76-318-01 y No.05-579-01 en los sistemas de información de MAVDT-Fonvivienda y Fonade respectivamente.

Esto se debe básicamente a que no se han realizado las gestiones administrativas y técnicas para unificar en las bases de datos de Fonade el número original del proyecto. Es de anotar que el consecutivo nace con registro del proyecto en el sistema de información del MAVDT-Fonvivienda. De allí que El MAVDT-Fonvivienda y Fonade no aseguren la confiabilidad de la información y los registros disponibles en la web para el seguimiento de los proyectos de vivienda; dado que en algún momento se puede registrar o consultar información sobre un proyecto diferente al estudiado.

Respuesta de Fonvivienda

El sistema de información para proyectos de vivienda – SIPV, nace como una herramienta interna de consulta y manejo de la información de los proyectos, sin que ella se convierta en información oficial de los mismos.

En el marco de dicha herramienta, se ha venido actualizando la información oficial, entre otros, de los sistemas GEOTEC, el de las Cajas de Compensación Familiar, Findeter, etc., con miras a su adecuación final al sistema de automatización de la Cadena del Trámite del subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social - SISFAV

Realizada la consulta de los códigos de identificación mencionados por la Contraloría en el SIPV, se encontró que el código 05-579-01 corresponde al proyecto VIVIENDA CON ENTORNO SALUDABLE ubicado en el Municipio de Puerto Berrío (Antioquia) y que el código 76-318-01 corresponde al proyecto GUACARÍ SALUDABLE ubicado en el Municipio de Guacarí (Valle). Con lo anterior, queda claro que se han adelantado los procesos administrativos y técnicos para la unificación de los códigos en el sistema de información para proyectos de vivienda – SIPV.

Análisis de la CGR

La respuesta y las pruebas aportadas no muestran la solución de la problemática, porque se detectó un conflicto entre el SIPV y el sistema de información del MAVDT dispuesto para tal fin, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 39. Convenios para Verificar Información

No se cuenta con los convenios suficientes para el cargue y cruce de información con la diferentes entidades proveedoras de información a nivel nacional del Sistema de Información de Subsidio Familiar de Vivienda SISFAV. A esta situación se añade la falta de un protocolo estandarizado para el intercambio de información con las entidades vinculadas al proceso.

Actualmente existen convenios con las cajas de compensación familiar, las oficinas de catastro de Antioquia, Medellín, Cali, Bogotá y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, como proveedores de información, pero se desconocen los planes para vincular a los catastros de las ciudades restantes del país.

Esta situación puede hacer que al final del proceso se cuente con una herramienta de software para trámite de subsidio familiar y sus procesos anexos; pero que la información que se produzca genere incertidumbre, debido a la poca cobertura de

las variables que se deben cruzar durante el proceso de validación de los beneficiarios de subsidios de vivienda.

Respuesta de Fonvivienda

Dentro de las actividades programadas para la salida a producción, se tiene contemplado la suscripción de convenios interadministrativos para el intercambio automático de información entre el Fondo Nacional de Vivienda, la Caja Promotora de la Vivienda Militar y de Policía, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo y Catastro Bogotá.

En este sentido, para cubrir la necesidad de información de los demás catastros a nivel nacional, se está adelantando la suscripción de un convenio interadministrativo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, entidad que consolida la información de predios y propietarios de inmuebles en el territorio nacional.

Para las entidades que aún no se encuentran preparadas tecnológicamente para realizar el intercambio automático de información a través del SISFAV, este sistema proporciona una herramienta para el cargue manual de la información mediante archivos planos.

No obstante lo anterior, a medida que se adelante la implementación del sistema se irán suscribiendo convenios con más entidades que directa o indirectamente se encuentren vinculadas a la Política de Vivienda de Interés Social.

La interrelación con las entidades externas se está llevando a cabo con el acompañamiento del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites liderado por la Alta Consejería de la Presidencia de la República.

Análisis de la CGR

La respuesta no supera la debilidad manifiesta en el hallazgo, puesto que no se muestra el mecanismo o la estrategia para vincular un número de entidades aportantes de información a nivel nacional, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 40. Bases de Datos SNIVDT

El Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial -SNIVDT- que hace parte del Sistema de información Ambiental – SIA -, se encuentra en producción pero sin información en sus bases de datos.

Sólo existe un convenio para el cargue de información con la Corporación Autónoma Regional de la Meseta de Bucaramanga CDMB y el municipio de Bucaramanga.

Lo que conlleva a la existencia de una herramienta informática vinculada al SIA que no presta ninguna utilidad al MAVDT-Fonvivienda, ni al usuario final que accede al aplicativo a través de internet.

Respuesta de Fonvivienda

Si bien es cierto que el Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial – SNIVDT se encuentra en producción, se implementó como piloto, con base en la experiencia y el uso del aplicativo por parte de las entidades participantes, se espera obtener la maduración conceptual y técnica del sistema.

En consideración a lo anterior, en las bases de datos del SNIVDT reposa la información obtenida a través de los indicadores propuestos por el MAVDT – Fonvivienda, la gobernación de Santander, la alcaldía de Bucaramanga y la CDMB. Ésta es objeto de constante análisis, por parte de cada una de las entidades, dado que los indicadores tienen un comportamiento dinámico, alrededor de cada uno de los sectores.

Así las cosas, para la vigencia 2010 se estableció un convenio interadministrativo de asociación entre Fonvivienda, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, el departamento de Santander y el municipio de Bucaramanga, cuyo objeto fue “Aunar esfuerzos entre el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, la CDMB, el Departamento y el Municipio, para implementar, operar, mantener y replicar en su respectivo ámbito jurisdiccional, el Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial – SNVDT, Fase II, conformando los módulos denominados Observatorio de Desarrollo Regional (ODR), Observatorio de Desarrollo Sostenible (ODS), Expediente Municipal (EM) y el Observatorio del Suelo y Mercado Inmobiliario (OSMI), producto de la consultoría contratada para tal fin”.

Adicional a lo anterior, para la vigencia 2011, se suscribió el convenio interadministrativo de asociación 12 del 29 de junio de 2011 entre Fonvivienda, la gobernación de Caldas, el municipio de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas cuyo objeto es “Aunar esfuerzos entre Fonvivienda, la Corporación, el Departamento y el Municipio, para implementar, operar, mantener y replicar en su respectivo ámbito jurisdiccional, el Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial – SNIVDT, conformando los módulos denominados Observatorio de Desarrollo Regional (ODR), Observatorio

de Desarrollo Sostenible (ODS), Expediente Municipal (EM) y el Observatorio del Suelo y Mercado Inmobiliario (OSMI)”.

De esta manera, una vez se tenga el SNIVDT maduro y estable, será una herramienta para la toma de decisiones al interior del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Fondo Nacional de Vivienda como entidad adscrita a este.

Análisis de la CGR

La respuesta no atiende lo expresado en el hallazgo, puesto que no se presenta el mecanismo o estrategia que permitan vincular a las entidades aportantes de información a nivel nacional, por lo anterior el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 41. Vinculación de las Curadurías

No se han vinculado las Curadurías Urbanas al proceso de integración de información al SNVIDT; pues la acción del MAVDT-Fonvivienda se limita a la recepción de un listado de licencias concedidas por las curadurías, con el manejo de algunas variables (departamento, nombre del beneficiario, número de licencia y metros comprometidos) que no permiten ningún tipo de análisis. Esto hace que el país no cuente con una base de datos para el análisis del impacto sobre el ambiente de los permisos de licencias que conceden las curadurías urbanas.

Respuesta de Fonvivienda

El artículo 9 de la Ley 810 de 2003 establece que *“el Ministerio de Desarrollo Económico continuará cumpliendo con las funciones de coordinación y seguimiento de los curadores urbanos, con el objetivo de orientar y apoyar su adecuada implantación al interior de las administraciones locales”* funciones que hoy tiene a su cargo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Como una de las actividades enmarcadas en dicha función, el Decreto 1052 de 1998 establece para los Curadores Urbanos la obligación de suministrar la información de licencias urbanísticas al Ministerio de Desarrollo Económico, disposición que se encuentra vigente en el Decreto 1469 de 2010, artículo 45.

A partir de la entrada en vigencia del Decreto 1052 de 1998, el Ministerio de Desarrollo Económico inició la implementación del Sistema de Registro de Licencias Urbanísticas, donde los Curadores Urbanos remiten trimestralmente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a más tardar el 30 de enero, 30 de abril, el 30 de julio y 30 de octubre de cada año, la información sobre

las licencias expedidas por el respectivo curador, correspondientes al trimestre inmediatamente anterior.

El reporte comprende: licencias de construcción expedidas en las modalidades de obra nueva y ampliación, urbanización, subdivisión y parcelación, incluyendo los usos que estén destinados a vivienda (especificando VIS y no VIS), comercio y servicios, industria e institucionales (equipamiento y dotacionales); relacionando los metros cuadrados objeto de la intervención.

El documento mencionado hace parte entonces, de la función de seguimiento y coordinación a la figura del curador urbano y la finalidad del mismo está relacionada con la obtención de información sobre la actividad edificadora de los municipios que cuentan con la figura, el impacto que sobre las políticas de vivienda, desarrollo urbano y territorial tiene esta actividad y facilita el seguimiento a la provisión efectiva de habilitación de suelo urbanizable que se genera en cada municipio con ocasión de la adopción de los instrumentos de planificación tales como los planes de ordenamiento territorial y los planes parciales.

Se debe tener en cuenta que la figura de curador urbano se ha implementado en los 35 municipios con mayor actividad de desarrollo urbano e inmobiliario, y ésta información permite al Ministerio medir la dinámica de la habilitación de suelo urbanizable, así como los metros cuadrados que se autorizan en el país para la construcción de edificaciones para distintos usos; situación ésta que permitirá igualmente al Ministerio reportar la meta que sobre habilitación de suelo se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 (Ley 1450 de 2011).

El SNIVDT en su fase I estableció la infraestructura de soporte para la operación del sistema, la plataforma de seguridad y el modulo funcional de Observatorio de Suelo y Mercado Inmobiliaria OSMI. En una segunda fase, se diseñarán y desarrollarán otros módulos funcionales tales como el observatorio de desarrollo sostenible y el módulo de expedientes municipales; instrumento establecido en la Ley 388 de 1997, como el mecanismo para hacer seguimiento a los impactos generados por las decisiones sobre usos del suelo establecidas en los POT y en los instrumentos que lo desarrollan y complementan. En cada expediente municipal, las entidades territoriales deberán incorporar los indicadores relacionados con las áreas de conservación y protección ambiental y la estructura ecológica principal.

Las licencias urbanísticas se expiden con fundamento en el plan de ordenamiento territorial, instrumento que debe incorporar las determinantes de ordenamiento ambiental (artículo 10, Ley 388 de 1997), y previa concertación con la autoridad ambiental competente. En este sentido, en cada POT se establecen las normas

urbanísticas que se aplicarán para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, previéndose que éstas no se otorguen sobre áreas de protección ambiental. Considerando todo lo anterior, la información de las licencias urbanísticas no constituyen el instrumento que permita medir y analizar los impactos sobre el ambiente. Estos impactos se miden a través del Expediente Municipal como instrumento de seguimiento a la implementación del POT.

Análisis de la CGR

La respuesta no desvirtúa lo manifestado en el hallazgo, además el Decreto 1469 de 2010 expresa claramente la obligación del MAVDT de acopiar esta información trimestralmente, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 42-F1. Recursos FOVIS

El Sistema para la Administración de Trámites de Subsidio Familiar de Vivienda - SISFAV-, se financió con recursos del crédito BID/1561/OC-CO, existiendo la apropiación de recursos para este fin en el Decreto 975 de 2004. Adicionalmente a la fecha la ejecución de estos recursos, no se ha cumplido con el objeto del proyecto -SISFAV-.

SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA AUTOMATIZACIÓN DEL TRAMITE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA - SISFAV						
AÑO	FASE	CONTRATO	CONTRATISTA	MONTO ASIGNADO (En Dolares)	Vr. EJECUTADO	% EJECUTADO
2006 - 2007	Análisis y Diseño de la Solución	PO0000002959 - PNUD	Unión Temporal Microsoft & Hewlett Packard	\$ 165.400	\$ 165.400	100%
2008 - 2009	Desarrollo de la Solución	PO0000005435 - PNUD	Unión Temporal Gestiontek B2B	\$ 465.814	\$ 465.814	100%
2009 - 2010	Desarrollo de la Solución	Otrosi No.2 Al contrato PO0000005435 - PNUD	Unión Temporal Gestiontek B2B		\$ 465.814	100%

Esto generó que el Estado incurriera en unos costos innecesarios para financiar un proyecto al cual ya se le había previsto una financiación con recursos de los aportes de los Fondos de Vivienda -Fovis- y demás entidades aportantes como lo establece el Decreto 975 de 2004. Hecho que constituye un presunto detrimento patrimonial por valor de U\$ 465.814 dólares.

Respuesta de Fonvivienda

Siguiendo los lineamientos impartidos por la Directiva Presidencial 02 del 28 de Agosto de 2000, en la cual se establece la Estrategia de Gobierno en Línea,

haciendo responsables a las entidades del estado del cumplimiento de esta, el Fondo Nacional de Vivienda adecua la organización, los procesos e inicia con el desarrollo del Sistema de Información para la Administración del Trámite del Subsidio Familiar de Vivienda, con el propósito de atender los requerimientos de información y servicios de los ciudadanos en la oportunidad y con la calidad debidos.

Así mismo, el Gobierno Nacional expidió el documento CONPES 3292 del 28 de junio de 2004 con el fin de desarrollar la política antitrámites para las entidades públicas del orden nacional.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo expuesto por las normas antes citadas, Fonvivienda, para el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Información para la Administración del Trámite del Subsidio Familiar de Vivienda – SISFAV acoge los recursos destinados para tal fin, en el marco del contrato de crédito 1561/OC-CO, cuyo ejecutor es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

Por lo anterior, Fonvivienda y ninguna de las entidades del estado podía rechazar los recursos destinados para la automatización de trámites.

Por otra parte, los recursos de los FOVIS para el año 2004, no eran suficientes para el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Información para la Administración del Trámite del Subsidio Familiar de Vivienda – SISFAV, razón por la cual, Fonvivienda decide dejar intactos estos recursos para su posterior utilización, sin iniciar un proceso contractual paralelo evitando destinar estos recursos de forma innecesaria; apalancando el sistema con recursos del crédito, garantizando la continuidad, eficiencia, seguridad y confiabilidad en el proceso de implementación.

Análisis de la CGR

El hallazgo se mantiene toda vez que existía una fuente de recursos para su funcionamiento y se acudió a un préstamo.

Hallazgo 43. Procedimiento Control de Cambios

Existe un proceso de administración de cambios a aplicativos de software y a bases de datos, que hace parte del Sistema de Gestión de Calidad, pero no se encuentra operacionalizado en el MAVDT-Fonvivienda.

Esta situación potencializa la posibilidad de realizar cambios en las aplicaciones y bases de datos, sin contemplar los impactos en su estructura que pueden ocasionar fallas de diseño o de funcionamiento en los aplicativos y bases de datos.

Respuesta de Fonvivienda

Los Sistemas de información del MAVDT-Fonvivienda han sido controlados desde el comité de cambios de la entidad. Este comité tiene como objetivo apoyar técnicamente a las aéreas funcionales en los procesos de diseño, actualización y mejoras de estos sistemas y de la infraestructura tecnológica con la que cuenta el Ministerio

El Comité de Cambios evalúa el cambio presentado y lo aprueba o lo rechaza según la viabilidad que determinen los miembros que participan en él. El área que solicita el cambio, debe presentar los riesgos del cambio y su respectiva forma de mitigarlos. Dependiendo de la actividad que se ejecute cada solicitante debe presentarlos en el Formato de Solicitud de Cambios F – GT.103.08.

Análisis de la CGR

Durante la ejecución del proceso auditor se verificó la existencia del procedimiento como parte del sistema de gestión de calidad, pero no se pudo constatar su aplicación u operacionalización, por lo que el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 44. Procedimientos de Control

No existe un procedimiento de control de seguridad física y ambiental debidamente documentado, divulgado y operacionalizado en el MAVDT-Fonvivienda; pues no cuenta la entidad con una política para el control de la seguridad física y ambiental del centro de cómputo.

Esto potencializa la ocurrencia de hechos que pueden poner en riesgo la seguridad física de la infraestructura informática y la información disponible en el centro de computo.

Respuesta de Fonvivienda

De acuerdo con lo establecido en el componente 8 de la Política de Seguridad Informática (M - GT 58 03) (Anexo Política de Seguridad), el Ministerio cuenta con un dispositivo biométrico para controlar el acceso al centro de cómputo por parte del personal autorizado. Adicionalmente, cuenta con una bitácora en la cual se

registra el ingreso del personal al centro de cómputo, esta bitácora es administrada por la compañía de seguridad que presta los servicios al Ministerio.

El centro de cómputo del Ministerio, cuenta con un sistema de control de incendios que posee sensores detectores de humo y su respectiva pipeta de gas de nitrógeno UN 1066 clase 2 y UN 3220 pentafloretano, las cuales disminuyen los riesgos de incendios y cumple con los estándares de control ambiental según el certificado expedido por la Unidad Técnica de Ozono.

Por lo anterior, se evidencia que en la política de seguridad informática cuyo objetivo es “determinar el conjunto de instrucciones o normas generales necesarias para la operación, disponibilidad, integridad, protección y confiabilidad de los activos informáticos del MAVDT, así como la de establecer la cultura del uso adecuado de la tecnología”, se encuentran debidamente documentados los procedimientos de control de seguridad física. Así mismo, esta política ha sido divulgada de acuerdo con los estándares establecidos por el sistema de gestión de calidad del Ministerio.

Análisis de la CGR

Durante la ejecución del proceso auditor se comprobó la inexistencia del procedimiento como parte del sistema de gestión de calidad, por lo que el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 45. Procesos de Continuidad y Recuperación

En el MAVDT-Fonvivienda no existen procesos, ni planes de continuidad y recuperación de desastres debidamente documentados, divulgados y operacionalizados, debido a que no existe una política para la generación de planes de recuperación de desastres y plan de continuidad de negocio.

Ante la ocurrencia de eventuales desastres físicos, generados por fallos del hardware, desastres de diseño ocasionados por fallas en el software; desastres de funcionamiento causados por la intervención humana o de entorno originados por desastres naturales no existen planes en la entidad para la continuidad del negocio y de recuperación de desastres que entreguen información administrativa al MAVDT-Fonvivienda y misional al país en el corto plazo.

Respuesta de Fonvivienda

La infraestructura tecnológica del MAVDT se soporta en un ambiente virtualizado en cluster que permite alta disponibilidad en tres servidores físicos. Esto permite el

respaldo de la información en cualquiera de estos tres servidores si alguno de ellos llega a fallar.

Para la recuperación de desastres, el Ministerio tiene dentro del Sistema de Gestión de Calidad, la política de back ups de servidores, cuyo objeto es el de garantizar el respaldo y la recuperación de la información del Ministerio. Allí se establece el procedimiento y las políticas para realizar los back ups. Este define la identificación de los volúmenes, el tipo de back up, su retención y las carpetas a respaldar.

Para cumplir con esta política, el Ministerio tiene una librería de back up que maneja 24 unidades de cintas LTO3, de 400 – 800 gigabytes de capacidad de almacenamiento. La información se respalda en esta librería según horarios establecidos de tipo y retención incremental, diaria, semanal, mensual y anual. La custodia de almacenamiento de estas cintas de back up están a cargo de la empresa VISE Ltda, contrato que se tiene con ellos hasta el 31 de diciembre de 2011.

Análisis de la Contraloría General de la República

Durante la ejecución se verificó que no existen los planes, ni procedimientos mencionados aplicables a la ocurrencia de un desastre de entorno, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 46. Seguimiento Presupuestal

Existen debilidades en el seguimiento al presupuesto ejecutado y controlado por el SINAPSIS, para las actividades contempladas en el POA del MAVDT-Fonvivienda.

La razón de este hecho obedece a que la oficina de Planeación del MAVDT-Fonvivienda, no cuenta con un mecanismo de control que obligue a los enlaces de las diferentes áreas de la Entidad a registrar la totalidad de las ejecuciones presupuestales realizadas por actividad en el SINAPSIS; por lo tanto la información de ejecución presupuestal que presenta el SINAPSIS no corresponde con la información reportada por presupuesto.

Respuesta de Fonvivienda

Este hallazgo será atendido a través de una acción planteada en el plan de mejoramiento.

Análisis de la CGR

El hallazgo fue aceptado por la entidad y será atendido a través del plan de mejoramiento

Hallazgo 47-I.P. Recursos FOVIS

No se han cobrado desde el 2004 a los FOVIS y las otras entidades otorgantes, los aportes dispuestos por los Decretos 975 de 2004 y 2190 de 2009 para el financiamiento del Sistema de Información de Subsidio ("Financiación del Sistema de Información del Subsidio. El Sistema de Información del Subsidio se financiará con un aporte del cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos del presupuesto anual de los Fovis de las Cajas de Compensación Familiar. Igualmente de los aportes destinados para tal fin en las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda), ver tabla 40.

Tabla 35.
Recursos asignados por los FOVIS

AÑO	VALOR RECURSOS APROPIADOS PARA FOVIS	APORTE AL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SUBSIDIO (0,5%)	PARTICIPACIÓN SOBRE APROPIACIÓN FOVIS	VALOR ESPERADO CON PORCENTAJE DEFINIDO EN DECRETO 975 de 2004 y 2190 DE 2009
2004	177.187.452.527	653.786.131	0,37%	885.937.262,64
2005	229.640.864.684	1.377.649.331	0,60%	1.148.204.323,42
2006	268.447.182.000	1.398.990.000	0,52%	1.342.235.910,00
2007	303.582.996.000	1.492.072.000	0,49%	1.517.914.980,00
2008	326.117.031.000	1.616.750.000	0,50%	1.630.585.155,00
2009	419.666.416.407	1.901.946.790	0,50%	2.098.332.082,04
2010	395.641.167.000	1.904.441.122	0,50%	1.978.205.835,00
Totales	2.120.283.109.618	10.345.635.374		10.601.415.548,09

Se evidencia negligencia en la gestión del MAVDT-Fonvivienda para el cobro de los aportes. A esto se le agrega la inobservancia de la acción de mejora contemplada en el Plan de Mejoramiento 2009 respecto a la solución de esta situación.

Esto trae como efecto que los recursos del estado se hallen en manos de particulares sin ningún beneficio y que el Sistema de Información de Subsidio Familiar y Vivienda - SISFAV – se encuentre sin entrar en producción a pesar de la existencia de los recursos para la consolidación de un sistema de información efectivo.

Dado el carácter fiscal y disciplinario de la observación y la incertidumbre, respecto a la liquidación de las siguientes variables: presupuesto anual del Fovis, porcentajes de participación, entidades otorgantes de subsidio familiar e intereses causados; se solicita la realización de una indagación preliminar sobre este hallazgo y la elaboración de una función de advertencia respecto a la futura inversión de estos fondos de acuerdo con lo señalado en el Decreto 1210 de 2011 que “establece que el 80% de los recursos apropiados para el Sistema de Información del SFV de que trata el artículo 85 del Decreto 2190 de 2009, se destinarán a la asignación de SFV a hogares afectados por la situación de desastre nacional causado por el fenómeno de La Niña 2010-2011”.

Respuesta de Fonvivienda

Es absolutamente imposible que el Fondo Nacional de Vivienda hubiese realizado el cobro a los FOVIS y a las otras entidades otorgantes del porcentaje establecido en los Decretos 975 de 2004 y 2190 de 2009 para el financiamiento del Sistema de Información para la Administración del Subsidio; por cuanto la norma citada establece el porcentaje y el uso de los recursos pero no establece la metodología ni el procedimiento para la ejecución de estos recursos, incluso siendo ambigua en la entidad o persona jurídica que podría realizar todo el proceso de contratación para el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Información. Esto demuestra que la norma no le dio la facultad al Fondo Nacional de Vivienda para cobrar los recursos mencionados.

En este sentido, era inviable que Fonvivienda se abrogara una facultad no establecida por norma e iniciara trámites correspondientes al cobro de los recursos e incluso era inviable presupuestalmente que lo hiciera, dado que, para hacer uso de los recursos estos deben ser incorporados al Presupuesto General de la Nación a través de la respectiva Ley y Decreto de Liquidación en el rubro de Fonvivienda. Incorporar recursos presupuestalmente a Fonvivienda sin el trámite legal mencionado, constituiría una falta grave para la Entidad.

No obstante lo expuesto, el Sistema de Información que se encuentra en la fase de salida a producción, va a requerir un porcentaje de los recursos del FOVIS para la administración técnica y funcional del aplicativo. Para lo cual, se reglamentará a través de un acto administrativo la metodología y requisitos para la ejecución de los recursos y cuál será la entidad o persona jurídica encargada de hacerlo.

Análisis de la CGR

La respuesta no subsana la deficiencia planteada por lo que el hallazgo se mantiene y mediante la indagación preliminar se establecerán los montos fiscales del hallazgo.

3.1.4. Atención de Denuncias

Se recibieron ocho (8) denuncias y tres (3) seguimientos, cuyos resultados se describen a continuación.

3.1.4.1. Denuncias⁴

Denuncia 2011-13641-82111-D(Ovejas, Sucre)⁵

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana remitió a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con radicado 2011IE4782 del 31 de enero de 2011, la denuncia 2011-13641-82111-D presentada por el Secretario de Planeación Municipal, mediante la cual da a conocer presuntas irregularidades en la ejecución del proyecto Fandes Atentados Terroristas tales como: no haber realizado la reconstrucción de todas las viviendas, haber cobrado todo el subsidio, mala calidad de los materiales, no utilizar reglamentación sismo resistente (NSR98), en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre.

El denunciante puso en conocimiento de la Contraloría General de la República, presuntas irregularidades en que pudo incurrir el oferente del proyecto al evidenciarle irrespeto, mala voluntad y fraude a los beneficiarios y al Gobierno Nacional en la ejecución de este programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana de la bolsa de Atentados Terroristas en la modalidad de Reconstrucción - Reparación. En atención a esta denuncia se evidenció lo siguiente:

Hallazgo 48- D3-F2- P1. Atentados Terroristas Ovejas

El Fondo Nacional de Vivienda asignó 14 subsidios familiares de vivienda urbana mediante Resolución 661 del 30 de junio de 2006 a igual número de familias y cinco (5) subsidios familiares de vivienda urbana mediante Resolución .526 del siete (7) de junio de 2006 a igual número de familias, por la Bolsa de Atentados Terroristas.

⁴Las denuncias fueron atendidas por la Ingeniera Civil Consuelo Velásquez M.

⁵Alcance 2011-16646-82111OS y IE17515

Estos hogares demostraron su calidad de damnificados por actos terroristas en la modalidad Mejoramiento – Reparación - Reconstrucción, que estaban afiliados a la Caja de Compensación Familiar COMFASUCRE para la operación del subsidio y se encontraban debidamente postulados en la convocatoria de asignación del subsidio. Estos subsidios fueron cobrados contraescritura y pagados a la Fundación para el Desarrollo Social – FANDES, constatándose mediante inspecciones físicas que las 15 viviendas que conforman la denuncia tienen los siguientes faltantes de obras:

Tabla 36. Beneficiarios Atentados Terroristas Ovejas.

Documento	Beneficiario	Dirección	Faltante (\$)
6811470	WILLIAM DE JESUS GARCIA RIVERO	Barrio Plaza La Cruz, Calle 21 No.12-060	7.366.197.18
23020523	RITA TERESA PEÑA DE BENITEZ	Barrio San Luís, Carrera 9 No.18-165.	231.777.00
23019857	FRANCISCA BENITEZ HERNANDEZ	Barrio Buenos Aires, Transversal 12 No.20-80.	3.515.777.50
9106146	JOSE MANUEL BENITEZ MARTINEZ	Barrio La Tranquilidad, Calle 19 No.14-38	5.069.990.66
3918244	MANUEL RODRIGUEZ FLOREZ	Barrio Buenos Aires, Transversal 12 No.20-05	7.792.342.00
3917129	ENRIQUE MARCELO BENITEZ DIAZ	Barrio San Luís, Carrera 13 No.17-172.	4.941.336.59
64893192	ROSMARI MARGARITA CHAMORRO SIMANCA	Barrio Buenos Aires, Transversal 12 No.20 -124 B.	128.000.00
18875018	RODRIGO JOSE SIMANCA MADERA	Barrio Buenos Aires, Carrera 21 No.12-12	7.275.616.00
23018089	ISABEL ALICIA RIVERO LOPEZ	Barrio San Luís, Calle 18 No.13 - X	3.419.645.64
18876331	DANIEL JOSE SANCHEZ BUELVAS	Barrio El Bolsillo, Calle 24 No.15-20	5.099.306.39
3917972	ANTONIO JOSE VILLAMIL TORRES	Barrio La Tranquilidad, Calle 18 No.13-15	125.397.00
9106332	GILBERTO ANTONIO BUELVAS OLIVERA	Calle 21 No.15-31.	6.559.920.00
23018708	GABRIELA TEHERAN MONTES.	Barrio Nariño, Calle 24 No.13-31	5.076.033.42
23019982	MARIA MAGDALENA CÁRDENAS DE LUNA	Barrio Calle Nueva, Frente vivienda Carrera.13B No.11-48	2.836.503.98
7459943	WILQUES EDUARDO FERNANDEZ LÓPEZ	Barrio San Luís, Carrera 13 No.17-160	2.213.877.74

Fueron objeto de obras inconclusas canceladas al oferente, mediante certificación expedida por el operador – certificador las cuales serían ejecutadas dentro del periodo del 15 de abril al mes de noviembre de 2011 mediante acuerdos suscritos entre el oferente y los beneficiarios dentro de las Actas de Inspección suscritas durante la visita de la CGR en el periodo del 28 de marzo al 01 de abril del 2011; pero a la fecha no ha iniciado la ejecución de las obras, según comunicado de los beneficiarios, por lo que se configura un faltante total por valor de **\$61.7 millones**.

Evidenciándose que no hubo control sobre la ejecución de las obras. Además, se detectan debilidades de control en el seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivos los pagos efectuados mediante certificación de obra terminada de los entes operadores - certificadores del Subsidio Familiar de Vivienda, contraviniendo lo estipulado en el artículo 17 del Acuerdo 006 del 2003, Encargos de Gestión 004A de 2004 y 014 de 2006, numerales 1, 2 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 del 1993 y artículo 51 de la Constitución Política de Colombia.

Por lo que estos 15 beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda para hogares damnificados por actos ocurridos dentro del marco del conflicto armado interno en el municipio de Ovejas- Sucre, adolecen de una reparación o reconstrucción total o parcial de la vivienda afectada. La modalidad de pago en la bolsa de Atentados Terroristas no dispone de herramientas que garanticen la entrega a satisfacción (en calidad y cantidad) y con oportunidad de las obras, perjudicando a los beneficiarios del subsidio.

Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario fiscal y penal.

Respuesta de Fonvivienda

El artículo 17 del Acuerdo 006 de 2003 se refiere expresamente a la modalidad de cobro contraescritura y a los requisitos que debió acreditar el oferente ante COMFASUCRE para obtener el pago de los subsidios, situación que se verificó por dicha Caja tras surtir el trámite correspondiente de verificación de la documentación presentada para la legalización de los subsidios.

Por otro lado vale la pena reiterar que los numerales 1, 2 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 no son aplicables en este caso, toda vez que dicha ley tiene por objeto fijar las reglas y procedimientos de los contratos estatales situación que no se configura en este caso.

La ejecución de estas obras se enmarca en una relación jurídica contractual que es ajena a Fonvivienda y que está integrada por el oferente y el beneficiario bajo la figura de un contrato de obra civil que sigue las normas del derecho privado.

Fonvivienda en el marco de sus competencias legales asigna subsidios familiares de vivienda y verifica la correcta ejecución de estos recursos, en el proyecto que debe formular y ejecutar el oferente con quien el beneficiario libremente establece una relación contractual donde éste autoriza bajo su cuenta y riesgo el pago de los recursos del subsidio, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 17 del Acuerdo 006 de 2003.

Como quiera que estos recursos no fueron girados anticipadamente, se efectuó el pago de los recursos con la verificación de la existencia de la escritura de declaración de las mejoras registradas, donde conste la aplicación de los recursos, el recibo a satisfacción de los beneficiarios y la visita de habitabilidad, realizada por la entidad competente en este caso COMFASUCRE. Además es importante señalar que el cumplimiento de estos requisitos fue certificado por el auditor de la Caja de Compensación correspondiente y verificado por la Unión Temporal de Cajas.

Conforme a lo auditado por la Caja, y teniendo en cuenta los requisitos antes señalados, existe recibo a satisfacción de los beneficiarios con respecto a las obras ejecutadas y visita de habitabilidad realizada por COMFASUCRE, requisitos conforme a los cuales tanto los beneficiarios como la mencionada caja de compensación familiar dieron por cumplidas, al momento de expedir los documentos respectivos, las condiciones de la oferta del proyecto y la aplicación de los subsidios familiares de vivienda.

En lo que respecta a la calidad, cantidad y oportunidad de las obras, estos aspectos son de competencia y responsabilidad del oferente derivada de la relación contractual con los beneficiarios y no guarda relación con la escogencia de la modalidad del giro de los recursos.

Análisis de la CGR

Evaluada la respuesta la Entidad no se observa que las razones expuestas desvirtúen el hallazgo, ya que el fundamento del mismo es que *“Mediante Inspecciones físicas de las obras se evidenciaron los diferentes faltantes en la ejecución de estos subsidios, y mediante análisis de documentación enviada por Fonvivienda se evidencian las diferentes actuaciones de COMFASUCRE (certificador) y el oferente”*, por lo anterior el hallazgo se mantiene.

Denuncia 2011-14307-82111-D (Puerto Berrío, Antioquia)

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana remitió a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con radicado 2011IE8141 del 14 de febrero de 2011, la denuncia del asunto presentada por el presidente de la Liga de Consumidores de Puerto Berrío, mediante la cual solicita se le ayude a que les mejoren las viviendas que quedaron en mal estado y que se inviertan la totalidad de los dineros en otras viviendas que fueron objeto del Subsidio Familiar de Vivienda modalidad Mejoramiento de Vivienda Saludable. Además, que se le den los títulos de propiedad de sus viviendas.

El solicitante, amparado en el artículo 23 de la Constitución Nacional y acogiéndose a la Ley 850 de 2003 y siguiendo las normas de las veedurías con la campaña de la transparencia y en contra de la corrupción, pide que la Contraloría General de la República verifique las posibles irregularidades por parte del contratista Jorge Remolina en la ejecución de las obras objeto del mejoramiento de vivienda saludable de 49 beneficiarios en el municipio de Puerto Berrío - Antioquia, obra ejecutada por el oferente Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA- Empresa Industrial y Comercial del departamento de Antioquia y como operador la Caja de Compensación CAMACOL de Medellín. Además, no se le permitió conformar la veeduría bajo el argumento de que no era beneficiario.

El Fondo Nacional de Vivienda asignó estos 49 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana Modalidad de Vivienda Saludable mediante la Resolución 282 del 19 de mayo de 2009 por un valor de \$3,692 millones cada uno, los cuales fueron viabilizados del programa de vivienda saludable mediante la Resolución 232 del 2008 del banco de proyectos conformado mediante la Resolución 625 del 29 de diciembre de 2008.

Informa el denunciante que el contratista utilizó los subsidios que dio el Ministerio de Medio Ambiente y VIVA, que fueron de \$3.692 millones de los cuales no invirtieron ni siquiera \$2.5 millones, dinero que los beneficiarios le habían autorizado a retirar del Banco Agrario, por ello el daño a la viviendas y el riesgo de los dineros otorgados por VIVA, el municipio y los beneficiarios. No se rindió cuentas como se puede observar en lo materiales no liquidados. Además, no hay un documento por parte del municipio y el contrato de VIVA no está firmado.

Así mismo, se presenta denuncia en contra del ente territorial al suscribir un contrato en la vigencia 2007 con la Unión Temporal GEOSAT S.A - SERVIPROYECTOS Ltda., mediante el cual los beneficiarios aportarían la suma de \$100 mil cada uno para que le dieran los títulos de propiedad de sus casas.

Señala el denunciante que hizo un derecho de petición a la Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA- Empresa Industrial y Comercial del Departamento de Antioquia y está respondió que no tenía nada que ver con las escrituras ni con el mejoramiento de vivienda, al igual que el municipio, como se puede ver en la respuesta a la señora María Patricia Arango Cano. La CGR en atención a esta denuncia evidenció lo siguiente:

Hallazgo 49-D4-P2. Vivienda Saludable Puerto Berrío

El Fondo Nacional de Vivienda asignó 49 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana Modalidad de Vivienda Saludable mediante la Resolución 282 del 19 de

mayo de 2009 por un valor de \$3,692 millones cada uno, los cuales fueron viabilizados del programa de vivienda saludable mediante Resolución 232 del 2008 del banco de proyectos conformado mediante la Resolución 625 del 29 de diciembre de 2008 del Proyecto de Vivienda Saludable con código de identificación 76-318-01 para un número de 100 viviendas a intervenir en el municipio de Puerto Berrío (y que contó con un presupuesto consolidado de \$689.2 millones representado en los aportes de \$100 millones por parte del municipio, \$200 millones por parte del departamento y \$20 millones por parte de los hogares, sumado al valor total del subsidio solicitado a Fonvivienda de \$369.2 millones.) con valor total de intervención por vivienda de \$6.9 millones, constatándose mediante inspecciones físicas que las obras de mejoramiento no cumplen con las normas de calidad establecidas en las especificaciones y códigos vigentes en la ejecución de los siguientes mejoramientos saludables.

Tabla 37
Beneficiarios Visitados en Puerto Berrío

BENEFICIARIO	No. IDENTIFICACIÓN	DIRECCIÓN	MUNICIPIO
María Cano de Arango	21.732.155.	Barrio La Malena, Calle 43 No.42-91	Puerto Berrío - Antioquia
Miguel Antonio Henao Henao	623.344.	Barrio Las Brisas, Calle 50 No.13-139.	Puerto Berrío - Antioquia
Edith Victoria Mejía Cañas	43.652.762.	Barrio San Martín Los Pozos, Calle 16 con Carrera 10.	Puerto Berrío - Antioquia
María Helena Hidalgo Gómez.	21.928.805.	Barrio Unidos, Carrera 7 entre Calle 10 y 11 No.10-21.	Puerto Berrío - Antioquia
Ana María Hernández de López.	21.924.289.	Barrio Alfonso López, Calle 56 No.8-16.	Puerto Berrío - Antioquia
Berta Nuri Uribe	21.931.708.	Barrio 12 de Noviembre, Carrera 4 A No.64-30.	Puerto Berrío - Antioquia

Se evidencia que no hubo un control permanente sobre la mano de obra, el sistema constructivo y la calidad de los materiales por parte de los oferentes, constructores, interventores, operadores y supervisores-certificadores contraviniendo lo estipulado en el artículo 9 y numerales 5, 6 y 7 del artículo 20 de la Resolución 1604 del 18 de agosto de 2009 de Fonvivienda, capítulo 6.1 del Decreto 2090 de 1989 (Reglamento Técnico de la Sociedad Colombiana de Arquitectos), Convenio 2009117 entre Fonvivienda y Fonade, artículo 24 del Decreto 2190 del 2009 del MAVDT., Código de Sismo Resistencia, Contratos de

Encargo de Gestión 11 de 2007 y 557 de 2008 con las Cajas de Compensación, artículo 2 de la Ley 87 de 1993, numerales 1, 2 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 51 de la Constitución Política de Colombia.

Por lo que el 55% de la muestra tomada de estos 49 mantenimientos de Vivienda Saludable está en peligro al estar expuestos a condiciones de higiene y estabilidad de la vivienda no adecuadas por la mala construcción de pisos, filtraciones de agua, mala instalación de cubiertas, construcción de pisos con materiales no adecuados, la no construcción homogénea de todos los muros, la no construcción de vigas de amarre cimiento y viga de amarre superior, inadecuada instalación de acabados. Además, se encuentran en riesgo el pago de \$181 millones en subsidio a pagar por parte de Fonvivienda, al estar firmada la autorización del giro por cada uno de los 49 beneficiarios antes de iniciar las obras.

Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario y penal.

Respuesta de Fonvivienda

El Programa de Mejoramiento para Vivienda Saludable implica adecuar la vivienda para que sea un entorno saludable que minimice el impacto de enfermedades evitables a través de las mejoras fitosanitarias del hogar, la normatividad vigente al momento de viabilizar y asignar los hogares que forman parte del proyecto definió que el “Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la Modalidad de Vivienda Saludable es el que otorga el Fondo Nacional de Vivienda para la ejecución de reparaciones o mejoras locativas que tengan por objeto mejorar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables, asociadas, prioritariamente a la habilitación o instalación de baños, lavaderos, cocinas, redes hidráulicas y sanitarias y otras condiciones relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de fachadas de una vivienda de interés social prioritario, con el objeto de alcanzar progresivamente condiciones de vivienda saludable”⁶.

Para el caso en particular es preciso señalar que al Proyecto de Mejoramiento para Vivienda Saludable del Municipio de Puerto Berrío no le ha sido girada o desembolsada suma alguna y el oferente tampoco ha tramitado el cobro de los subsidios ante la Caja de Compensación Familiar donde se presentó el proyecto para su viabilización, tal como fue informado por la unión temporal de Cajas de Compensación.

⁶Artículo 1 Numeral 1.1 Resolución 855 de 2008

La Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) ha ejecutado las reparaciones y mejoras locativas con recursos propios porque escogió el cobro contra obra ejecutada y para lograr el desembolso debe cumplir con requisitos previamente definidos.

El oferente es el responsable frente a Fonvivienda, los beneficiarios y el ejecutor respecto a la presentación del proyecto, la contratación de terceros, la vinculación del interventor y la entrega final de las obras a los beneficiarios.

Por último, frente a la declaración: “que las obras de mejoramiento no cumplen con las normas de calidad establecidas en las especificaciones y códigos vigentes”, Fonade entidad encargada de certificar las reparaciones y mejoras locativas, informó que realizó dos visitas al proyecto.

La primera visita se llevó a cabo los días 13 y 14 de octubre de 2010, en la cual se expidieron treinta y dos (32) certificados y dieciséis (16) actas de suspensión. Durante la visita se manifestó que un beneficiario renunciaba al subsidio.

La segunda visita se llevó a cabo los días 28 y 29 de marzo de 2011, en la cual se expidieron dieciséis (16) certificados que habían quedado pendientes en la primera visita y se notificó que la beneficiaria María Matea Molina, identificada con número de cédula 21.930.277 había renunciado al subsidio.

Análisis de la CGR

Evaluada la respuesta de la Entidad no se observa que las razones expuestas desvirtúen el hallazgo ya que el fundamento del mismo es que “Mediante Inspecciones físicas de las obras se evidenciaron las diferentes inconformidades planteadas por los denunciantes en la ejecución de estos mejoramientos saludables que intervinieron estructuras de baños, cocinas, techos y otros. Además, se evidencia en documentación enviada por Fonvivienda del mejoramiento saludable realizado a la señora María Cano de Arango:

- 1.El cobro de diferentes ítems que relacionan obras de infraestructura de baño, cocina y techo.
2. El no recibo por parte de la beneficiaria.
3. El recibo de las obras por parte del interventor y de la supervisión de obras (Fonade - Certificador) sin ninguna observación.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 50-D5-P3 Certificaciones de Obras

Mediante revisión del Sistema de Información para Proyectos de Vivienda – SIPV del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT en la página Web de Fonade, a fecha 25 de marzo de 2011, se evidencia que a la beneficiaria del Proyecto de Vivienda Saludable código 05-579-01 en el municipio de Puerto Berrío, señora María Matea Molina con C.C. 21.930.277, se le certificó su mejoramiento de vivienda saludable, el cual está por legalizar siendo que mediante inspecciones físicas realizadas por la CGR en el periodo comprendido entre el cuatro (4) y el ocho (8) de abril de 2011 se constató que a esta vivienda no se le ha ejecutado el mantenimiento saludable contratado con el oferente Empresa Antioquia VIVA y existe certificación mediante Convenio 2009117 entre Fonvivienda y Fonade. Además, el oferente cuenta con la autorización de giro firmada por todos los beneficiarios antes de iniciar las obras de mantenimiento.

Se evidencia la certificación de obras de mantenimiento inexistentes, que ponen de presente las deficiencias en los mecanismos de control implementados por Fonvivienda contraviniendo lo estipulado en el artículo segundo de la Ley 87 de 1993, artículos 51, 52, 53 y 56 de la Ley 80 de 1993 y artículo 51 de la Constitución Política de Colombia.

A la fecha se tiene que la beneficiaria no ha renunciado a su subsidio, como lo señala Fonvivienda y no se ha logrado que cuente con un mejoramiento saludable, mientras el oferente cuenta con una autorización de giro firmada con la cual puede hacer efectivo el cobro del subsidio.

Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario y penal.

En atención a ésta misma denuncia, también se evidenciaron los siguientes hechos, relacionados con títulos de propiedad de las viviendas de los beneficiarios:

- El municipio de Puerto Berrío, Antioquia - Nit.890.980.049-3, suscribe Convenio Interadministrativo de Cofinanciación Número 2007-VIVA-CF-088 con la Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA- Empresa Industrial y Comercial del Departamento de Antioquia - Nit.811.032.187-8, de fecha 27 de junio de 2007 cuyo objeto es “Legalización de 3.000 predios en la zona urbana del municipio de Puerto Berrío” por un valor de \$720.030.000, de los cuales VIVA aportaría la suma de \$420.030.000 (\$130 mil por beneficiario), el municipio de Puerto Berrío aportaría la suma de cero pesos y la comunidad \$300 millones (\$100 mil por beneficiario). Los dineros aportados por VIVA serían depositados en una cuenta del Instituto para el Desarrollo

de Antioquia – IDEA. El plazo de ejecución era de seis (6) meses a partir de que se recibiera el desembolso por parte de VIVA. El interventor del convenio designado por VIVA fue el Profesional Universitario Sergio Andrés Martínez Bilbao, con el fin de que realizara el control necesario específicamente.

- La consultoría contratada el 15 de agosto de 2007 por el municipio mediante Contrato de Consultoría por Licitación Pública No.001-2007 con la firma Unión Temporal Geosat S.A – Serviproyectos Ltda. Nit.811.009.584-2, inició el 29 de octubre de 2007 con fecha de terminación 29 de abril de 2008. El interventor Alcides Hoyos Gómez fue nombrado por el municipio.
- El anticipo por valor de \$208.5 millones fue cancelado el 12 de diciembre de 2007 mediante cheque No.0000ND3345.
- Contrato de Consultoría por Licitación Pública No.001-2007 con la firma Unión Temporal Geosat S.A – Serviproyectos Ltda. Nit.811.006.525 y 811.009.584-2 respectivamente, del 15 de agosto de 2007 contratada por el municipio de Puerto Berrío, Nit.890.980.049-3, cuyo objeto es legalizar 3.000 viviendas de interés social en la zona urbana del municipio de Puerto Berrío, con valor nominal de \$420.030.000 (incluido el IVA del 16%) pagaderos mediante certificado de disponibilidad presupuestal No.135 del 27 de junio de 2007. La comunidad beneficiaria pagará adicional al contratista \$300 millones a razón de \$100 mil por vivienda de interés social legalizada. El interventor será designado por el contratante quien ejercerá las funciones de supervisión, vigilancia, control técnico, operativo y administrativo de todas las actividades y obligaciones del contratista, verificando el cumplimiento oportuno y eficaz del programa de ejecución del contrato y realizando los requerimientos necesarios al contratista para el cabal y correcto cumplimiento contractual. Además, en la cláusula décima estipula multas hasta de 5% del valor del contrato, por retrasos o incumplimientos y/o haciendo efectiva parcialmente la póliza de cumplimiento.
- Mediante Acta de Compromiso del 08 de mayo de 2007 resultado de reunión entre el Alcalde de la época, líderes comunales, presidentes de Juntas de Acciones Comunales, concejales y asociaciones varias, se le comunica a la comunidad sobre el proyecto de legalización masiva de poseedores de vivienda de interés social liderado por el alcalde y la empresa VIVA y la imperiosa necesidad de que cada una de la familias beneficiarias aporten \$100 mil pesos. Esta acta es firmada sólo por el presidente de ASOCOMUNAL.

- Se evidencia que los recursos con los cuales se financia el contrato de consultoría son del orden departamental, por lo que éste hecho será puesto en conocimiento de la Contraloría Departamental de Antioquia por competencia.

Respuesta de Fonvivienda:

Este hallazgo se atiende con la respuesta del hallazgo 49.

Análisis de la CGR

Teniendo en cuenta que lo expresado por la Entidad en el hallazgo 49 no desvirtúa lo evidenciado por el equipo auditor el hallazgo 50 se mantiene.

Denuncia 2010-12675-82111-D (Puerto Berrío, Antioquia)

La Contraloría General de Antioquia traslada la queja GPC 04884 de 2010 por competencia a la Contraloría General de la República, remitida por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con radicado 2010IE70608 del 20 de diciembre de 2010, presentado por la señora María Patricia Arango Cano, como beneficiaria de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana en el municipio de Puerto Berrío, mediante el cual denuncia irregularidades en la construcción del mejoramiento de vivienda saludable consistente en la no terminación de las obras, incompleta y mala instalación del techo por donde se filtra el agua lluvia, la cocina la dejaron sin puerta ni ventana, a los pisos le faltó cemento, no pañetaron las paredes, las paredes del baño quedaron percutidas, expresaron que no era permitido levantar los muros de vivienda que es de tabla y se encuentra en mal estado, en los demás barrios si levantaron muros y divisiones, le dañaron las instalación hidráulicas por lo cual tuvo que pagar \$50.000, Las irregularidades han sido denunciadas al interventor y a la oficina del FOVIS de Puerto Berrío y no solucionan nada, los encargados de las obras no la dejan hablar y la tratan de loca, no le han dejado el presupuesto de la obra y supuestamente ya terminaron de ejecutar el valor del mejoramiento de vivienda, toda la obra ejecutada en su casa no supera los \$1.5 millones por lo que existió irregularidad y malos manejos en la ejecución del contrato. Además, hace la petición de que se sirvan investigar disciplinariamente y compulsen copias a la Fiscalía General de la Nación para que investiguen las conductas irregulares del interventor, del gerente de la empresa contratista y otras personas a quien considere ese despacho investigar. Informa la denunciante que el subsidio fue de \$6 millones.

Se evidencia lo siguiente en atención a esta denuncia:

- La interventoría del proyecto viene siendo ejecutada por el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid a través de su Delegado para el Magdalena Medio, señor Robinson Usma Rojas; el ejecutor del proyecto es la Caja de Compensación COMFENALCO Antioquia a través del señor Jorge Remolina y el oferente es VIVA Antioquia y el certificador de Fonade Mónica María Camacho V.
- La obra ya fue ejecutada y certificada por parte de Fonade en la visita del pasado 14 de octubre de 2010, el subsidio tiene como fecha de vencimiento para cobro el 30 de junio de 2011.
- La certificación por parte de Fonade no registra en las observaciones generales, las deficiencias técnicas que registra la ejecución de este mejoramiento de vivienda saludable por un valor de \$6.495.596.
- La interventoría recibe de parte del constructor a entera satisfacción la vivienda de la beneficiaria el día 18 de agosto de 2010.
- En Actas de Inspección Física de Obras suscritas del 05 al 07 de abril de 2011, se constata que antes de iniciar los mejoramientos, el oferente Empresa VIVA contaba con la autorización de Giro firmada por todos los 49 beneficiarios.

En Inspección Física de Obras No.1 del cinco (5) de abril de 2011 realizada por la CGR, se constató que en la ejecución de las obras de mejoramiento realizadas en la vivienda de la beneficiaria ubicada en el barrio La Malena, Calle 43 No.42-91 se le construyeron el techo en láminas de zinc marca Corpacero para la sala, cocina y baño; el piso en concreto pulido para la sala y cocina, muros sin pañetar en la cocina y elevación del muro existente en el baño, mesón de cocina en concreto, suministro e instalación de un lavaplatos en acero inoxidable, un inodoro blanco y un lavamanos blanco económico.

La beneficiaria informa y la comisión evidencia que la mala instalación de los techos con su estructura en madera, por lo que se filtra la lluvia por los caballetes, los empalmes de cada lámina y por los puntos de fijación de la lámina de zinc a la estructura de madera y que el piso en concreto pulido del área de cocina es de mala calidad.

La comisión hace un levantamiento de las áreas construidas, se toma documento fotográfico y se firma el Acta de Inspección Física de Obras No.1.

- En documento fotográfico se evidencia la no construcción de viga cimientado ni de amarre superior en la construcción de muros de cocina y baño. No realizaron ningún otro levante de muros por lo que se configura un faltante de \$825.600.00. Además, el mesón de la cocina no tiene un muro soporte intermedio.
- Mala construcción del piso cocina en un valor presupuestado de \$203.788.80
- Mala construcción de la cubierta en un valor de \$1.703.025.00
- No realizaron revoque de áreas húmedas en el baño por un valor de \$72.671.50. Además, se evidencia en las fotos las manchas dejadas en las paredes.
- Mala construcción de los muros de baño y cocina por presentar inestabilidad y no cumplir con la Norma NSR98 de sismo resistencia al no construirle las vigas de amarre por un valor de \$ 662.800.16
- El piso de la vivienda no cumple con las especificaciones de un concreto 1:2:3 en un valor de \$973.313.92

Las deficiencias por obras faltantes y obras mal construidas es de \$4.441.199.38 no relacionando los perjuicios que está recibiendo y sufriendo la familia beneficiaria. La CGR evidencia que la certificación de Fonade no es acorde con la realidad de las obras, y se encuentra en riesgo el valor señalado, el cual no ha sido girado por Fonvivienda, existiendo un riesgo de daño patrimonial una vez se desembolsen los recursos.

Se concluye que las obras ejecutadas no cumplen con las normas de calidad establecidas en las especificaciones y códigos vigentes. Además, se evidencia que no hubo un control permanente sobre la mano de obra, el sistema constructivo y la calidad de los materiales utilizados.

Denuncia 2011-13880-82111-D (Neiva, Huila)

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana remitió a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con radicado 2011IE6112 O del 02 de febrero de 2011 el radicado 4217 del (7) de febrero de 2011, presentado por la presidenta de la Veeduría Macroproyecto Bosques de San Luis de la ciudad de Neiva – Huila.

La solicitante, amparada en la Constitución ante la Personería Municipal de la Veeduría del macroproyecto Bosques de San Luis, según Acta de fecha 10 de diciembre de 2009, inscrita en el folio 256 del libro de registro, en el marco del ejercicio de su función de Control Social para este proyecto, ha realizado un análisis detallado llegando a las siguientes conclusiones:

- *La población ubicada en sectores de alto riesgo y en condiciones de vulnerabilidad no tiene preferencia ni se han diseñado políticas claras para acceder al proyecto al no gestionarse un subsidio complementario que permita el cierre financiero del proyecto para las personas en situación de pobreza. Además, el área de viviendas es muy reducida por lo que la población en estado de desplazamiento no puede acceder a ellas, por ser un núcleo familiar numeroso. No cumple con el informe de viabilidad radicado en Fonvivienda.*
- *El aumento de los costos en un 42%, en seis (6) meses, de las unidades de vivienda de la etapa dos de la Fase I del proyecto.*
- *El constructor del Macro Proyecto no permite el ingreso de la veeduría para realizar visita a las obras.*

La denunciante respetuosamente solicita la intervención de la CGR con la finalidad de lograr que:

- ❖ *El municipio, Fonvihuela y la gerencia del proyecto le impartan orden inmediata al constructor del Macro Proyecto para que no obstaculice el ingreso al Macro Proyecto para realizar las visitas de obras y para que el constructor no exija a la veeduría afiliación a la ARP y otras series de situaciones que no constituyen exigencia legal para el ejercicio de la veeduría.*
- ❖ *Se realice una revisión integral sobre la ejecución de la Primera Fase, del porque el aumento en los costos de las unidades de vivienda y los demás aspectos señalados en esta.*
- ❖ *Se realice una intervención inmediata a este proyecto antes de que se inicie la construcción de la Tercera Fase con el ánimo de tomar los correctivos que sean del caso a fin de lograr que en la Tercera Fase los destinatarios por excelencia de dicho proyecto (familias ubicadas en situación de alto riesgo y en condiciones de vulnerabilidad) realmente puedan acceder a las viviendas dando cumplimiento al objetivo real plasmado en el informe de*

viabilidad bajo la responsabilidad del señor alcalde Héctor Aníbal Ramírez Escobar.

La CGR evidenció en atención a esta denuncia que:

1. En Resolución 1946 del siete (7) de noviembre de 2008 mediante la cual el MAVDT anuncia el macroproyecto “Bosques de San Luis” se indica:

- Que la mayor parte de los desplazados se ubica en áreas periféricas que ocupan zonas de alto riesgo o de importancia ambiental.
- Con el Macroproyecto Bosques de San Luis en el municipio de Neiva, capital del departamento del Huila se pretende desarrollar una operación urbana de gran escala que promueva la construcción equilibrada de vivienda, servicios urbanos y actividades productivas, mediante la generación de suelo urbanizado con condiciones de precio que garanticen el acceso a la vivienda de los hogares de más bajos ingresos. Que el macroproyecto busca encaminar los esfuerzos de la administración municipal al desarrollo de proyectos de vivienda para los sectores menos favorecidos de la población y procura la conformación de áreas de reserva de tierras para los proyectos de vivienda y equipamiento social, así como la política de usos del suelo con vocación de VIS, con la disposición de suelo para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Prioritario para estratos 1 y 2.

2. En Resolución 2364 del 18 de diciembre de 2008 el MAVDT adopta el Macroproyecto “Bosques de San Luis”.

El Macroproyecto Bosques de San Luis apoya la Política de Vivienda adoptada en el POT vigente (Acuerdo 016 de 2000) que busca encaminar los esfuerzos de la administración municipal al desarrollo de proyectos de vivienda para los sectores menos favorecidos de la población y procura la conformación de áreas de reserva de tierras para los proyectos de vivienda y equipamiento social, así como la Política de usos del suelo con vocación de VIS.

3. El Macroproyecto Bosques de San Luis desde su adopción no tiene como criterio la reubicación o reasentamiento de hogares por zona de riesgo, sólo se exceptúan los desplazados que tengan esta condición.

4. Para el Macroproyecto Bosques de San Luis se han asignado 875 Subsidios Familiares de Vivienda por parte de Fonvivienda: 393 bajo la Resolución 953 de

2010, 424 en la Resolución 127 de 2011 y 58 en la Resolución 128 de 2011, de los cuales 121 fueron destinados a población desplazada que constituye un complemento para facilitarle la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda.

5. Los costos de las unidades de vivienda, no corresponde definirlos al MAVDT ni a Fonvivienda, los mismos son definidos por el oferente, gestor o gerencia del macroproyecto, de acuerdo al presupuesto realizado.

6. El ingreso de la Veeduría Ciudadana a la parte técnica de la obra, de acuerdo a los parámetros de seguridad industrial y de garantías de salud ocupacional establecidos por el comité fiduciario lo controla y verifica la interventoría y la gerencia del macroproyecto ejercida por Comfamiliar del Huila, de los cuales le exigen al constructor canalizar el acceso a través de ellos, para minimizar los riesgos.

7. Finalmente y dada la definición de complemento de subsidio, las entidades territoriales deben formular y ejecutar proyectos de vivienda de interés social asignando subsidios municipales y diseñando proyectos productivos, logrando que las familias cuenten con los recursos necesarios para el pago de una solución de vivienda.

Denuncia 2011-13726-82111-OS (Compensar)

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana remitió a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con radicado 2011IE4923 del 31 de enero de 2011, la denuncia del asunto, presentada por la señora Diana Patricia Rojas Moreno con cédula de ciudadanía 52.375.074 expedida en Bogotá, beneficiaria de un subsidio de vivienda de interés social otorgado por la Caja de Compensación Familiar Compensar de la ciudad de Bogotá.

La solicitante, amparada en el artículo 23 de la Constitución Política presenta ante la Contraloría General de la República denuncia en contra de la Sociedad Constructora Bolívar al suscribir un contrato de promesa de compra venta de un apartamento en el Conjunto Residencial Portal de Madelena, torre 9 apartamento 201, que debía entregar en diciembre del 2010, luego le dijeron que el cinco (5) de febrero de 2011 y después que probablemente en abril o mayo, teniendo muchos gastos extras por este motivo. Además, tenía que entregar el cinco (5) de febrero de 2011 la vivienda que habitaba y le preocupa el crédito de Bancolombia porque tiene un tiempo de desembolso y puede perderlo, por lo que solicita que la Contraloría General de la República le colabore para que la Constructora Bolívar cumpla.

La denunciante hizo un derecho de petición a la Sociedad Constructora Bolívar el 22 de enero de 2011.

La CGR evidenció en atención a esta denuncia que:

- La Caja de Compensación Familiar Compensar – Bogotá, es la entidad otorgante del subsidio a la señora Diana Patricia Rojas Moreno, a través de la postulación 1101099096 por valor de \$10.683.350, el cual se encuentra en estado **adjudicado** y a través del Acuerdo 39 del 26 de enero de 2011 del Consejo Directivo de Compensar se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2012.
- Los recursos destinados para la asignación del subsidio de vivienda, otorgado por la Caja de Compensación Familiar Compensar – Bogotá, provienen del FOVIS (Fondo para el Subsidio de Vivienda de Interés Social).
- *Cajas y Vivienda de Interés Social - FOVIS Ley 633 de 2000*, ordena a las Cajas constituir el Fondo de Vivienda de Interés Social-FOVIS, con la participación en los aportes captados por las Cajas del 4% de los parafiscales. Las Cajas deberán destinar no menos del 50% de los recursos para la política de vivienda de interés social. El porcentaje restante después de destinar el anterior, para la atención integral a la niñez de cero a seis años y la jornada escolar complementaria, estos recursos podrán ser invertidos directamente en dichos programas abiertos a la comunidad por las Cajas sin necesidad de traslados al FOVIS.
- *Bolsa FOVIS*: Con la Ley 920 del 2004, el gobierno autoriza a las Cajas de Compensación a adelantar actividad financiera para condicionar la aprobación y desembolso del crédito de vivienda de interés social a la adquisición en sus propios proyectos.
- La supervisión de las Cajas de Compensación Familiar es competencia de la Superintendencia del Subsidio Familiar por lo tanto éste hecho será trasladado a dicha Entidad.

Denuncia 2010-10368-82111-D (Medina, Cundinamarca)

El Subdirector de Participación Comunitaria de la Contraloría de Cundinamarca traslada la denuncia radicada C1006601213 del siete (7) de septiembre de 2010 por competencia a la Contraloría General de la República y la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana remitió a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con radicado 2010IE55067 del cuatro (4) de octubre de 2010, la denuncia 2010-10368-82111-D, presentada por el personero municipal mediante la cual da a conocer irregularidades en la ejecución del Proyecto de

Vivienda de Interés Social San Nicolás II Etapa, para 68 soluciones de vivienda, consistentes en:

1. Cesión del contrato de Unión Temporal sin estar establecido en ninguna de las cláusulas, a una empresa que no cumple con la misma experiencia ni el soporte técnico y financiero de la cesionaria.
2. La interventoría no hace presencia en la obras, solo existe un contrato y pólizas de papel con el señor Humberto González Mosquera del cual se desconoce su dirección.
3. Utilización de materiales de pésima calidad por parte del constructor y ejecutor de las obras estando inhabilitado y usurpando funciones y responsabilidades.
4. Negligencia en la supervisión de obras por parte de Fonade, por haber permitido y aceptado informes del supuesto interventor de la obra.
5. El constructor no permite la entrada de la Veeduría conformada por los beneficiarios al área de las obras., en el municipio de Medina, departamento de Cundinamarca.

La CGR evidenció lo siguiente en atención esta queja:

- Teniendo en cuenta que la modalidad de cobro es Contra Escritura, el oferente no está obligado a la contratación de interventoría para el proyecto. Sin embargo se constata en los informes de supervisión de Fonade la atención de la visita de los señores Humberto González como interventor en fecha 27 de mayo de 2010 y de Néstor Beltrán como interventor en el periodo del 30 de septiembre a 13 de diciembre de 2010.
- La cesión se enmarca en la relación contractual preexistente entre los miembros de la Unión Temporal, por tratarse de una relación jurídica entre terceros sólo le compete a las partes que la integran, respondiendo en forma solidaria ante la Ley.
- La cesión no fue evaluada y aprobada previamente por Findeter, entidad que inicialmente concedió la elegibilidad.
- La personería no ha solicitado a la Procuraduría General de la Nación su delegación para el ejercicio de su función disciplinaria sobre la persona del alcalde.

- En los informes de supervisión por parte de Fonade se evidencia lo relacionado con las observaciones en la ejecución de estas obras. Además, a la fecha no ha certificado las obras construidas por lo que no han sido legalizadas por Fonvivienda.
- En documento fotográfico de visitas de inspección física se constata que el municipio no ha construido las obras de urbanismo referentes a sardineles, andenes perimetrales y conformación de vías vehiculares, además, las redes de acueducto no tienen la presión necesaria para surtir de agua a la urbanización; obligaciones según la cláusula séptima del Acuerdo de Unión Temporal del 15 de marzo de 2008. No cumpliendo con uno de los criterios de calificación de planes de vivienda en concurso de Esfuerzo Territorial.

Hallazgo 51-D6.Muros en Medina

Mediante Inspecciones Físicas de Obras realizadas en la Urbanización San Nicolás Etapa II en el municipio de Medina (Cundinamarca) en el periodo del cinco (5) al ocho (8) de abril de 2011 por parte de la CGR se estableció un presunto faltante de cantidades de obra en el ítem: " muros bloque #5 " en cantidad de 13,82 metros cuadrados por vivienda que son en total en las 44 viviendas 608 metros cuadrados, este presunto faltante de obra se estableció comparándolo contra las cantidades de obra presentadas por el oferente a Fonvivienda y aprobadas por esta entidad, este presunto faltante de obra tendría un valor de \$14'025.173,76 incluido AIU y usando los valores presentados por el oferente a Fonvivienda.

No obstante a la fecha de la visita falta por pagarle al constructor el valor de los subsidios de Fonvivienda que en este proyecto ascienden a un valor cercano a \$439'000.000.

Evidenciándose fallas en los mecanismos de control de la interventoría al verificar que la obra ejecutada y su cantidad corresponda a lo establecido en el contrato de construcción. Además, fallas en los mecanismos de supervisión implementados por Fonade, contraviniendo lo estipulado en el numeral 6.1.2.2 del Decreto 2090 de 1989, literal a de la Ley 87 de 1993, numerales 1, 2, 4 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, artículos 3, 51, 52 y 53 de la Ley 80 de 1993, numerales 1, 6, 7 y 8 del artículo cuarto de la Ley 80 de 1993 y numeral 2 del artículo quinto de la Ley 80 de 1993.

Por lo que estas viviendas de interés social no cumplen con lo pactado entre beneficiario y oferente. Además, pone en riesgo el valor de \$14.03 millones del

valor total de los subsidios a pagar por Fonvivienda. Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.

Respuesta de Fonvivienda

Este hallazgo se atiende con la respuesta del número 52.

Análisis de la CGR

La continuidad del presente hallazgo se sujeta al análisis de la respuesta al hallazgo 52, por lo tanto en el análisis de la citada respuesta se aclarará lo concerniente al hallazgo 51.

Hallazgo 52-D7. Esfuerzo Territorial Medina

El Fondo Nacional de Vivienda asignó 44 subsidios familiares de vivienda para adquisición de vivienda nueva aplicable al Concurso de Esfuerzo Territorial en la Urbanización San Nicolás Etapa II ubicada en el municipio de Medina, Cundinamarca y mediante inspecciones físicas de las obras, en atención de denuncia por parte de la CGR, en el periodo del cinco (5) al ocho (8) de abril de 2011 se evidenció que existen en las 44 viviendas las siguientes fallas constructivas:

- Bajas presiones en las redes del agua de acueducto de la urbanización por lo que esta no llena los tanques elevados de las viviendas.
- Cajas de inspección de salida de aguas residuales de las viviendas colmatadas con residuos de la construcción lo que ocasiona malos olores en las casas y taponamiento de las tuberías sanitarias internas de las viviendas.
- Hay filtraciones de aguas lluvias al interior de las casas, por la acometida eléctrica y por la columna de soporte del tanque elevado, ya que estos elementos no cuentan con flanches u otro tipo de obra que impida esta filtración.
- Insuficiencias en los amarres de las tejas de la cubierta o mala calidad de los mismos, lo que ocasiona que con vientos fuertes y lluvias las tejas sean arrancadas y se presente entrada directa de aguas lluvias al interior de las viviendas

Evidenciándose fallas en los mecanismos de control implementados por la interventoría para el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y

economía adecuadas a la obra. Además, fallas en los mecanismos de supervisión implementados por Fonade contraviniendo lo estipulado en el numeral 6.1.2.1 del Decreto 2090 de 1989, literales a, b y c de la Ley 87 de 1993, numerales 1, 2, 4 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, artículo .3 de la Ley 80 de 1993, numerales 1, 2, 4, 5 y 9 del artículo cuarto de la Ley 80 de 1993, numeral 2 del artículo quinto de la Ley 80 de 1993 y artículo 51 de la Constitución Política de Colombia. Por lo anterior este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.

Por lo que los beneficiarios de estas viviendas estarían en riesgo de recibirlas sin las debidas pruebas de las instalaciones que garanticen su operación. Además, influye negativamente en la medición del impacto o efectividad de la gestión de Fonvivienda.

Respuesta de Fonvivienda

Acorde con información registrada por Fonade, con fundamento en la visita realizada el 30 de mayo de 2011 las deficiencias fueron subsanadas y por ello se firmaron los 44 certificados de existencia de las viviendas del proyecto tal como quedó registrado en el informe de Supervisión siete (7), el cual puede ser consultado en la página web de la entidad: web de Fonade www.fonade.gov.co/geotec/supervisión.

Análisis de la CGR

Evaluada la respuesta de la Entidad no se observa, que las razones expuestas desvirtúen el hallazgo, ya que el fundamento del mismo es que “Mediante Inspecciones físicas de las obras se evidenciaron las observaciones a las mismas; a la fecha se terminó la etapa de ejecución de la auditoría y por lo tanto a la fecha la CGR no puede verificar si las deficiencias fueron subsanadas”, por lo anterior el hallazgo se mantiene y ésta situación se hace extensiva para el hallazgo 51.

Denuncia 2010-11824-82111-D (Sabana De Torres, Santander)⁷

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana remitió a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con radicado 2010IE64588 del 19 de Noviembre de 2010, la denuncia 2010-11824-82111-D, con radicado ER95430 del 10 de noviembre de 2010, presentada por la señora Rocío Aracelly Merlano Vargas. C.C.40.027.091 de Tunja -Gerente de la Organización de Vivienda de Interés Social O.P.V. “Los Acacios” Nit.900215786-9, mediante la cual da a

⁷Alcance 2011-16923-OS

conocer irregularidades en el proyecto de interés social Urbanización Los Arenales en el municipio de Sabanas de Torres, Santander, como *“mala intención por parte del constructor - Unión Temporal Arenales- al fustigar a las familias subsidiadas para que firmen un contrato viciado, amañado, propuesto por ellos mismos y rechazado por la alcaldía municipal y O.P.V. Los Acacios”*.

Amplía la denuncia el siete (7) de diciembre de 2010 informando *“amenazas y presiones por parte del alcalde municipal para liquidar la Unión Temporal al no estar de acuerdo en la naturaleza del contrato que quiere que se firme, al interponerse a la conducción transparente y eficiente de un encargo fiduciario; y pretender traspasar los dineros directamente de la Caja de Compensación al constructor de la Unión Temporal Los Arenales. El alcalde como representante legal de la Unión Temporal, le está dando un manejo desde la normatividad que rigen los contratos y acuerdos estatales y no privado, por lo que es necesario esclarecer el tema. Solicita un arbitraje”*.

La CGR evidenció lo siguiente en atención a ésta denuncia:

- El proyecto de vivienda Urbanización Los Arenales fue seleccionado en la Resolución 940 del 30 de diciembre de 2009 de Fonvivienda para cupos en corte dos (2), sin embargo, no se asignaron recursos durante el 2010 y se estará repostulando para el primer semestre de 2011, esta resolución es modificada parcialmente por la Resolución 0753 del 10 de junio de 2010 y donde se establecen 100 soluciones, 20 de las cuales están destinadas a población desplazada.
- El gobierno atiende de manera prioritaria los procesos de reubicación y reconstrucción de las viviendas de las familias damnificadas por la ola invernal, razón por la cual no se ha realizado el proceso de asignación del subsidio familiar al proyecto “Urbanización Los Arenales”.
- Una vez revisada la base de datos de las convocatorias que realiza CAJASAN y el registro de las asignaciones del Fondo FOVIS, en el cual se atiende únicamente a la población afiliada en atención a los recursos parafiscales, se encontró que del municipio de Sabana de Torres y del proyecto de Vivienda “Los Arenales” se encuentran asignados 24 subsidios mediante Acta 38 del 30 de junio del año 2010 y dos (2) subsidios más asignados mediante Acta 39 de diciembre 20 de 2010, asignaciones que son aprobadas por el Consejo Directivo de la Caja, previa revisión estricta de la Unidad de Auditoría Interna y Revisoría Fiscal. La vigencia de estos subsidios es de 12 meses prorrogables por 12 meses más.

- La Unión Temporal como una forma de asociarse implica un acuerdo de voluntades que no solo puede darse entre particulares, igualmente lo puede ser entre ellos y el Estado cuando el sistema jurídico lo permite, como en el caso de ejecución de proyectos de vivienda donde se permite que el Estado forme asociaciones con particulares, pero advirtiendo que en ese caso se deben observar las normas sobre contratación administrativa; así las cosas, la selección de esos particulares con los que el Estado conformará la unión temporal como su celebración estará regulada por las reglas de la contratación administrativa y las especiales en materia de vivienda de interés social.
- Decreto 2190 de 2009. Artículo 59. Giro anticipado del subsidio, parágrafo 2. Para el caso de los subsidios familiares de vivienda otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, el beneficiario podrá autorizar el giro anticipado de los recursos al oferente, quien deberá presentar ante la Caja de Compensación Familiar, los documentos señalados en el inciso primero del presente artículo, con excepción del contrato que acredite la constitución del encargo fiduciario, en cuyo caso, los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar podrán autorizar el giro anticipado del ochenta por ciento (80%) del subsidio, en las condiciones y con las garantías que mediante acta definan, velando en todo caso por la correcta preservación y destinación de los recursos. El giro del veinte por ciento (20%) restante para la legalización del subsidio se efectuará una vez el oferente acredite ante la Caja de Compensación Familiar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 58 del presente Decreto. En todo caso, las Cajas de Compensación Familiar deberán velar por la correcta aplicación del subsidio y en ningún caso, estos recursos podrán ser destinados para la construcción o terminación de las obras de urbanismo.
- Según Cláusula Octava del Acuerdo de Unión Temporal del 15 de diciembre de 2008 “toda controversia y/o diferencia será resuelta por un tribunal de arbitramento designado por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, designado entre los árbitros inscritos en la lista que lleva el Centro de Arbitraje y Conciliaciones Mercantiles de dicha cámara”. De conformidad con lo anterior no se evidenciaron presuntas irregularidades fiscales disciplinarias o penales, sin embargo se hará una comunicación a la Superintendencia de subsidios para lo de su competencia

Denuncia 2010-13021-82111-D (Piedecuesta, Santander)

El Director de Control Fiscal de la Auditoría General de la República traslada la queja SIG 211-2010-97 por competencia a la Contraloría General de la República con radicado 20102110070761 del nueve (9) de diciembre de 2010 y la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana remitió a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con radicado 2011IE3014 O del 24 de enero de 2011 la denuncia 2010-11824-82111-D, con radicado ER107392 del 21 de diciembre de 2010, presentada por los señores Santiago Barcenás Rincón con C.C.91.243.001 y Emilio García Durán con C.C.17.527.028 miembros del Comité de Veedurías de Santander con Nit.900103736-1, mediante la cual dan a conocer presunta falta de respuesta del MAVDT sobre:

- Irregularidades en la ejecución del proyecto VIS La Feria “Proyecto Santa Cecilia”.
- Para una zona de reserva de parque en el POT de Piedecuesta es solicitada una viabilidad a la Corporación de la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB- para llevar a cabo un proyecto de VIS estando ubicado en estratificación 3 y 4 y hasta posible clasificarlo en estrato 5. Además, se pretende cambiarlo de prohibido a compatible (residencial).
- La Corporación de la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB- emite una resolución para la creación de un botadero de basura en Monte Redondo atentándose contra el ecosistema y prácticamente la vida de todo el municipio siendo esta zona de nacimiento de fuentes hídricas y un muy buen ecosistema natural (pulmón).

Se evidenció lo siguiente en atención a esta queja:

- La Dirección de Desarrollo Territorial del MAVDT mediante radicado 3100-E2-109707 del cinco (5) de octubre de 2010 envía (vía correo electrónico) la respuesta con radicado 4120-E1-109707 al señor Santiago Barcenás Rincón.
- La Dirección de Desarrollo Territorial mediante radicado 3100-2-1521176 del 28 de enero de 2011 (vía correo electrónico) envía precisiones sobre la respuesta al señor Santiago Barcenás Rincón dada mediante radicado 3100-E2-109707 del 05 de Octubre de 2010.
- La Dirección de Desarrollo Territorial mediante radicado 3100-2-132083 del tres (3) de octubre de 2010 envía al señor alcalde municipal de Piedecuesta, Santander, recurso de apelación en contra de la Resolución

01018 fechada el 25 de agosto de 2010, proferida por la Directora General de la CDMB con radicado 4121-E1-1247726.

Según lo informado por el MAVDT el municipio de Piedecuesta el 22 de diciembre de 2009, presentó el proyecto de modificación excepcional del PBOT ante la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB. En el proceso de concertación entre el Municipio y la Autoridad ambiental no hubo acuerdo respecto de la propuesta de modificación en lo que tiene que ver con el cambio de uso del suelo de una parte del área del denominado Parque Central de Piedecuesta y de la respectiva propuesta de compensación con predios de uso residencial; por lo tanto se envió al MAVDT para su pronunciamiento.

Posteriormente el 7 de octubre de 2010 la administración municipal remitió al MAVDT copia del acuerdo 012 del 30 de julio de 2010, por medio del cual se adopta una revisión excepcional del PBOT en el municipio de Piedecuesta.

De conformidad con la información reportada por FONVIVIENDA se concluye que el Concejo Municipal del Municipio de Piedecuesta efectuó la adopción del proyecto de modificación excepcional del PBOT (Acuerdos No. 012 de julio 30 de 2010 y 018 del 30 de septiembre de 2010), hecho que hizo perder la competencia al MAVDT para pronunciarse sobre los aspectos no concertados, entre la CDMB y el Concejo Municipal.

Adicionalmente el MAVDT señala que el Proyecto denominado Parque Central de acuerdo con el concepto emitido por la Dirección de Ecosistemas, no hace parte de la estructura ecológica del municipio, ni de los suelos de protección determinados en el PBOT vigente, así mismo el área en cuestión no cumple las características de áreas protegidas determinadas en el Decreto 2372 de 2010.

Sin embargo considera el Ministerio que constituye una violación al debido proceso de que trata el artículo 29 de la Constitución Política, fijar las reglas entre las autoridades que intervienen en esta actuación que dejen parcial o totalmente inconclusos los temas objeto de concertación o consulta. No es viable jurídicamente continuar con la siguiente instancia y menos aún adoptar el PBOT, su revisión o modificación cuando no se han agotado dentro de la instancia correspondiente todos los temas sometidos a su consideración.

Para el presente caso el Concejo decidió adoptar con Acuerdo una situación que debía someterse al pronunciamiento del MAVDT, hecho que será comunicado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

5.2. Seguimientos

D-11-986

El proyecto de vivienda Urbanización Villa Aquileo II Etapa en el municipio de Pacho Cundinamarca, fue declarado elegible por Findeter mediante certificado EFM-2003-0272-1 para 60 soluciones de vivienda tipo 1, bajo la modalidad de esfuerzo territorial, mediante Resolución 101 del 13 de julio Fonvivienda asignó 43 subsidios por valor de \$7.5 millones cada uno para un total de \$323 millones.

Mediante Resolución 1493 del 13 de septiembre de 2006, Fonvivienda declaró el incumplimiento del proyecto y suscribió un acuerdo con la Aseguradora Seguros del Estado S.A, el cinco (5) de diciembre de 2006, mediante el cual Seguros del Estado optó por la terminación del las viviendas y legalización de los subsidios.

Según los informes de visita realizados por Fonade de fechas siete (7) de febrero de 2006, ocho (8) de marzo de 2006 y 28 de septiembre de 2007 se observa que el estado del proyecto es *“ 25 viviendas se encuentran en construcción, de las cuales 6 ya están en la etapa de mampostería, las demás están en cimentación y arranque de columnas, para el resto de viviendas se está haciendo el terraceo y nivelación del terreno”*

Según información suministrada durante éste proceso auditor el Director de Fonvivienda señala que el estado actual del proyecto es *“Este proyecto está constituido por 43 subsidios asignados y aplicados, a la fecha se confirma un porcentaje de ejecución de obra equivalente al 20%, en el cual se pueden detallar las siguientes cifras: 25 viviendas se encuentran en etapa de ejecución, 6 viviendas en estado de mampostería y las 19 restantes en obras de cimentación. Para las obras de urbanismo se reporta: 60% de ejecución...”*

Según Acta nueve (9) del 11 de agosto de 2009, en reunión celebrada para conocer la situación de los acuerdos para terminación de viviendas con Seguros del Estado S.A., a la cual asistió Fonvivienda, se menciona que en Aquileo Parra se están realizando estudios de suelos y diseños para obras de conformación de terreno y el informe de visita de Fonade del ocho (8) de marzo de 2006, señala que *“A la manzana A se van a presentar inconvenientes con 4 viviendas ubicadas sobre el relleno muy cerca de una quebrada el cual puede presentar deslizamiento”*

En el Acta seis (6) del 26 de abril de 2010 del Comité Técnico de Seguimiento, la Aseguradora informa que no están en ejecución las obras de urbanismo por parte del municipio y que una vez culminen las obras la aseguradora intervendrá las viviendas.

Hallazgo 53. Obras Proyecto Aquileo Parra

El proyecto Aquileo Parra fue declarado elegible en un terreno sobre el cual se están haciendo estudios de suelo y diseños cuando el avance de la obra de viviendas es del 20% y el avance de obras de urbanismo del 60%, hecho que genera un riesgo para los beneficiarios del subsidio en cuanto a calidad de obra y estabilidad de terreno sobre el cual están construidas.

Se evidencia que Fonvivienda ha asistido a las reuniones del Comité de Seguimiento de fechas 14 de enero, 24 de febrero y 11 de agosto de 2009, donde se han planteado éstos inconvenientes, por lo tanto está enterado desde hace muchos años de las presuntas irregularidades en la ejecución del proyecto, donde algunas de ellas como las obras de urbanismo se encuentran bajo la responsabilidad de la administración municipal; sin embargo no aplica la sanción establecida en el artículo 24 del Decreto 2190 de 2009.

Es responsabilidad de Fonvivienda verificar que se cumplan los plazos establecidos en los mismos y si los subsidios se aplican a las soluciones de vivienda en las condiciones y términos pactados.

Las declaratorias de incumplimiento de los proyectos, una vez conocidas las deficiencias en su ejecución no son oportunas, debido a que en el protocolo de proyectos en incumplimiento no se identifican claramente los responsables de las actividades propuestas ni el término para su ejecución.

Este hecho ya fue trasladado a la Procuraduría General de la Nación mediante oficio 2010EE60213 del 21 de agosto de 2010.

Respuesta de Fonvivienda

Es claro que quien tiene la responsabilidad en la afectación de los beneficiarios por la demora ocasionada en los plazos de ejecución y terminación es siempre el oferente incumplido.

La medida de incumplimiento no está dirigida a sustituir al oferente en sus obligaciones frente a los beneficiarios para la terminación de las viviendas, sino a garantizar la restitución efectiva de los recursos que no fueron aplicados.

Es evidente que la responsabilidad del cumplimiento de los plazos establecidos para la terminación de la viviendas y legalización de los subsidios son responsabilidad exclusiva de Seguros del Estado y la Alcaldía de Pacho, de tal

manera que en el evento que no resulte viable la terminación de las viviendas se procederá al cobro de la póliza.

Finalmente debe aclararse que los términos de que trata el protocolo de incumplimientos son los mínimos que se establecen para la actuación administrativa y no como se señala para el cumplimiento de la ejecución del proyecto pues estos términos y plazos como se expuso anteriormente son determinados en la relación jurídica que tiene el oferente con el beneficiario, o en el que haya pactado el alcalde con la aseguradora para terminar el proyecto.

Análisis de la CGR

Evaluada la respuesta de la Entidad el hallazgo se confirma y se modifica en su redacción respecto a lo establecido en el protocolo de incumplimiento.

ER 2009-42505

El Proyecto de vivienda Costa de Oro de 2007 en San Juan Nepomuceno, Bolívar, fue declarado elegible por Findeter mediante certificado EFT-2006-0002. Fonvivienda mediante Resolución 1765 del 22 de diciembre de 2006 asignó 138 subsidios de vivienda por valor de \$8 millones para un total de \$1.105 millones.

El proyecto inició su ejecución el primero de septiembre de 2008, fue suspendido por ola invernal tres (3) meses, reinició el 17 de octubre, fue suspendido el 17 de noviembre sin justificación y reinició el primero de febrero de 2009.

La CGR atendió éste radicado el 19 de agosto de 2010, donde evidenció que existía un compromiso por parte del constructor de terminar las viviendas para su certificación para el día 15 de agosto de 2010, el cual ya se encontraba incumplido y la vigencia de los subsidios estaba hasta el 31 de diciembre de 2010.

El informe de visita técnica de Fonade del 28 de enero de 2011, señala que *“El Oferente y el Constructor deberán tomar los correctivos pertinentes y necesarios para solucionar los detalles técnicos que se presentan en la construcción de: las estructuras de concretos presentan defectos o imperfecciones constructivas que son evidentes; existen columnetas y vigas que no tienen sección homogénea, presentan el concreto disgregado. Las pegas de los bloques no son uniformes y en la mayoría de los casos mal acabados. Se deben cambiar todos los bloques partidos en los muros de las viviendas. Se deben tapar los huecos en las paredes de las viviendas. Se debe tener mayor cuidado en el momento de regatear los muros para las instalaciones eléctricas, especialmente el polo a tierra de las viviendas. Se deben instalar los bujes de cauchos de 1 1/4” a 2” en los lavaplatos y*

lavamanos. Se deben corregir la instalaciones de los sifones en los lavaplatos y lavamanos. Se deben corregir las fisuras en los muros de las viviendas..”

Según información suministrada por el Director de Fonvivienda durante el proceso auditor, se encuentra que los subsidios fueron prorrogados hasta el 30 de junio de 2011, que se subsanaron las observaciones técnicas realizadas por la entidad supervisora y que en la actualidad adelantan gestión con la empresa prestadora de servicio de energía Electricaribe.

Hallazgo 54. Proyecto Costa de Oro 2007

Según los informes de visita técnica de Fonade, se menciona que el oferente y el interventor son directamente responsables de la ejecución de los SFV asignados por parte de Fonvivienda, del desarrollo de la obra y de la entrega del proyecto de vivienda dentro de las fechas y términos ofertados.

Fonvivienda a través de Fonade ha evidenciado que estos involucrados en el proceso de tercerización incumplen constantemente con las fechas y términos ofertados, para lo cual no adelanta la gestión necesaria que aminore la afectación directa al beneficiario del subsidio.

La CGR considera que Fonvivienda, en cumplimiento de la función establecida en el artículo tercero, numeral 5 del Decreto 555 de 2003, que señala: “*Apoyar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la formulación de las políticas de vivienda a través del Sistema Nacional de Información de Vivienda*”, es competente para establecer mecanismos que vinculen tanto al oferente como al interventor para el cumplimiento de los términos ofertados.

Respuesta de Fonvivienda

Como se mencionó en la respuesta al hallazgo 12, sobre este aspecto la Contraloría omite considerar que la responsabilidad en la ejecución de los proyectos y la legalización de los subsidios familiares de vivienda es del oferente en todos los casos y que dichas obligaciones no pueden ser subrogadas en la entidad otorgante y la entidad aseguradora. Es así que al oferente es a quien le corresponde a partir de la asignación y el giro de los recursos dar cumplimiento estricto a las condiciones de la oferta del proyecto y cumplir con los plazos pactados con los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en virtud de la relación jurídica que los vincula, la cual es ajena a la entidad otorgante para la terminación de las viviendas y su posterior legalización de los subsidios.

El Fondo Nacional de Vivienda formula las acciones administrativas correspondientes para hacer efectiva las pólizas de cumplimiento y obtener la restitución de los dineros. En este punto hay que hacer énfasis que la medida de incumplimiento no está dirigida a sustituir al oferente en sus obligaciones frente a los beneficiarios para la terminación de las viviendas, sino a garantizar la restitución efectiva de los recursos que no fueron aplicados, protegiendo en todo momento los recursos de los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda.

Análisis de la CGR

Evaluada la respuesta de la Entidad se confirma el hallazgo teniendo en cuenta que Fonvivienda señala que la medida de incumplimiento está dirigida a garantizar la restitución efectiva de los recursos que no fueron aplicados, protegiendo los recursos del subsidio familiar de vivienda. En éste proyecto a pesar de las irregularidades presentadas no se ha declarado el incumplimiento y además no se está dando cumplimiento a la finalidad del subsidio.

2010-13129-D

En atención a ésta denuncia se evidenció el hallazgo H12, el cual se encuentra en la evaluación de la gestión de Fonvivienda.

2010IE52694

H55. Subsidios Bellavista Chocó (Bojayá)

Durante los años 2008 y 2009 Fonvivienda asignó 104 y 105 subsidios respectivamente, a población en situación de desplazamiento del municipio de Bojayá, así:

No. Resolución	Subsidios asignados	Valor Subsidios	Subsidios cobrados
Resolución 600	105	1.212.407.750	12
Resolución 901	34	500.626.750	3
Resolución 902	6	89.442.000	1

Información Fonvivienda

Se evidencia que de 145 subsidios asignados desde el año 2008 solamente han sido cobrados 16 y según informa Fonvivienda los recursos que no se han desembolsado se encuentran en cuentas de ahorro programado en el Banco Agrario pendientes de movilización. Teniendo en cuenta que se trata de recursos que no tienen seguimiento por parte de Fonade, se evidencia falta de gestión del Fondo Nacional de Vivienda para culminar con la destinación final del subsidio de vivienda otorgado; éste hecho niega la posibilidad a otros posibles beneficiarios de

acceder a un subsidio, toda vez que se mantienen los recursos en una cuenta tres (3) años sin un fin cierto.

Respuesta de Fonvivienda

La Sentencia T- 025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación de la población desplazada (PD) y puso de manifiesto las dificultades que presenta para lograr el goce efectivo del derecho (GED) a la vivienda digna. Para contrarrestar esta situación, el Gobierno Nacional implementó una serie de medidas que llevaron a realizar un mayor esfuerzo presupuestal y a la adopción de procedimientos especiales y específicos en la atención de esta población.

Posteriormente, en 2009 mediante el Auto 008, la Corte Constitucional manifestó que pese a algunos avances, el Estado de Cosas Inconstitucional persistía, encontrando la necesidad de reformular la política de vivienda.

Para resolver lo anterior, el Gobierno Nacional a partir de febrero de 2009 inició un proceso de reformulación de la Política de Vivienda para la Población Desplazada que partió de una fase de diagnóstico, cuyo resultado fue una clasificación de los problemas de la política, la cual se entregó a la Corte Constitucional el 30 de junio de 2009.

Dentro de los problemas identificados en este diagnóstico y que responde al hallazgo encontrado, se estableció que del total de subsidios asignados un alto porcentaje no se había podido convertir en soluciones de vivienda. Lo anterior debido principalmente a las inflexibilidades para la aplicación del subsidio y por las dificultades para que los hogares beneficiarios del subsidio encuentren oferta de vivienda acorde con su situación.

Por esta razón, con el fin de garantizar el GED a la vivienda digna de la población desplazada de manera progresiva, en consideración a sus condiciones culturales y de vulnerabilidad, era necesario plantear un nuevo enfoque de política y unas nuevas herramientas para materializarlo.

Nuevo Enfoque

La política de vivienda para población desplazada pasa de un enfoque orientado a atender la demanda a uno mixto de oferta y demanda, haciendo énfasis en instrumentos que garanticen la oferta de vivienda. Para tal fin se están realizando ajustes y diseños normativos y de política, que permitan generar la oferta

pertinente y suficiente para que esta población pueda aplicar los subsidios familiares de vivienda que sean asignados en materia de vivienda urbana.

Medidas adoptadas para facilitar la aplicación de los subsidios asignados

- Ajustes Subsidio Familiar de Vivienda: aumento del monto del subsidio para las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada urbana, pasando de 25 a 30 SMMLV y para la modalidad de mejoramiento urbano de 12.5 a 15 SMMLV.
- Flexibilización: (i) Aplicación del SFV asignado por Fonvivienda en cualquier parte del territorio nacional, (ii) Aplicación del SFV asignado por Fonvivienda en sector rural, (iii) Aplicación del SFV otorgado por Fonvivienda en territorios colectivos, (iv) Cambio de modalidad en la aplicación del SFV. Estos aspectos están siendo objeto de revisión y reglamentación.
- Incentivos para la promoción de oferta: destinar hasta el treinta por ciento (30%) de los recursos de Fonvivienda para promoción de demanda y oferta mediante el desarrollo de actividades tales como, diseños y estudios específicos para el desarrollo de las propuestas urbanísticas y arquitectónicas; trámites de notariado y registro sobre los bienes adquiridos con el subsidio familiar de vivienda; estudios para la estructuración económica, social, financiera y jurídica de proyectos de vivienda; obras de urbanismo básico tales como la construcción de las obras de infraestructura de servicios públicos y vías, entre otras.
- Proyectos de vivienda para población desplazada: un primer ejercicio para implementar el enfoque mixto de oferta y demanda, es el concurso de proyectos de vivienda para población desplazada, que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través del Fondo Nacional de Vivienda está adelantando, y que tiene como objetivo promover la generación de proyectos de vivienda de interés social prioritario en las modalidades de adquisición y construcción de vivienda para la población en situación de desplazamiento (Resolución 1024 de 2011 mediante la cual “se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento del artículo octavo del Decreto 4911 de 2009”).
- Gestión de estrategias complementarias de financiación: convenio celebrado entre la Secretaría del Hábitat de Bogotá y Fonvivienda que pretende la aplicación coordinada y articulada del Subsidio Familiar de Vivienda - SFV y el Subsidio Distrital de Vivienda - SDV otorgados a esta población. El convenio

plantea un esquema de cooperación y coordinación entre las dos entidades para hacer más expedito el trámite de cobro de los subsidios, garantizar la simultaneidad de las medidas y facilitar que los hogares en situación de desplazamiento puedan obtener una solución habitacional en el marco del retorno o la reubicación.

- Elaboración de decreto (derogación decreto 951 de 2001): diseño de instrumentos técnicos para la política adicionando y unificando la normativa de vivienda urbana para población desplazada e incluir las herramientas para hacer posible las soluciones habitacionales de esta población.

Análisis de la CGR

Evaluada la respuesta de la Entidad, se evidencia que Fonvivienda ha logrado un gran avance en el tema de proyectos de vivienda para población desplazada, con el enfoque mixto de oferta y demanda, adicionalmente cuenta con la regulación pertinente para la asignación de recursos con ésta destinación. Teniendo en cuenta que la normatividad es para los proyectos que se inicien a partir de su vigencia no es claro que pasará con los anteriores como es el caso de Bella Vista Chocó, si es procedente vincular a la población que tiene subsidio asignado por Fonvivienda y no ha podido aplicarlo, por lo tanto es procedente adelantar acciones a través del plan de mejoramiento sobre éste proyecto y el hallazgo se confirma.

4. ANEXOS