



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

PN/CUADRELA SAN
ANTONIO.
19-06/15 F.

Contraloría General de la República - SGD 15-06-2015 16:25
A: Contraloría City Exte No: 2015EE0072693 Fol: 1 Anex: 1 PA: 41
ORIGEN: 83111-CONTRALORIA DEL ESADA PARA EL SECTOR AGROPECUARIO (ANDRÉS BERNAL
MORALES)
DESTINO: LUIS FELIPE HENAO CARDONA
ASUNTO: REMISIÓN INFORME
CRS

2015EE0072693



83111

Bogotá, 10 de junio de 2015

Doctor
LUIS FELIPE HENAO CARDONA
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio
Calle 18 7-59
Bogotá, D.C.

Asunto: Remisión informe Actuación Especial (ACES)

Cordial saludo, señor Ministro

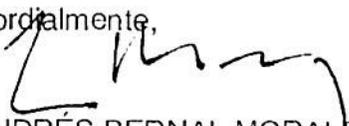
En desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) 2014, la Contraloría General de la República, realizó Actuación Especial (ACES) al PROYECTO CUADRELA SAN ANTONIO – VILLAVICENCIO (META) UT PRO ORINOQUIA LLANOS.

En cumplimiento de las disposiciones de carácter constitucional y legal, se remite para su conocimiento y demás fines pertinentes, el original del Informe antes mencionado.

El plazo para la suscripción del Plan de Mejoramiento es de (30) días calendario, siguientes al recibo del informe, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4º del Artículo 17 de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de mejoramiento a través del SIRECI, el Representante Legal de la Entidad debe remitir a los correos electrónicos soporte_sireci@contraloria.gov.co, maria.bustos@contraloria.gov.co y cecilia.gomez@contraloria.gov.co, el documento a través del cual se evidencia la **fecha de recibo** por parte de su Entidad del presente Informe, de ser viable el mismo día de su recepción.

Cordialmente,


ANDRÉS BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Anexo uno (1 informe, en 61 folios)

Proyectado por: María Teresa Velásquez 

Archivo: TRD 83111-077-162 Informe Final de Auditoría



**ACTUACION ESPECIAL (ACES) No. 2014-6245-83111- AE
PROYECTO CIUDADELA SAN ANTONIO – VILLAVICENCIO (META)
UT PRO ORINOQUÍA LLANOS**

00724

**CGR – CDSA No.
JUNIO DE 2015**



ACTUACION ESPECIAL
PROYECTO CIUDADELA SAN ANTONIO – VILLAVICENCIO (META)
UT PRO ORINOQUÍA LLANOS
(SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-088 DE 2011)

Contralor General de la República EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN

Vicecontralor General (E) JOSE ANTONIO SOTO MURGAS

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario ANDRES BERNAL MORALES

Directora de Vigilancia Fiscal SONIA A. GAVIRIA SANTACRUZ

Directora de Estudios Sectoriales ADRIANA LUCÍA GONZALEZ DÍAZ

Supervisora de Auditoría ACES MERCEDES ORTIZ CAÑÓN

Equipo Auditor
Profesionales de apoyo ACES
ARLEDYS HERNANDEZ
DIANA DELGADO JEREZ
JANITH ANDREA PEREZ
ROSA EMILIA PERDOMO

Medios Audiovisuales VALERIA LURDUY TABARES

TABLA DE CONTENIDO

1	DICTAMEN DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	4
1.1	Alcance.....	5
1.2	Dictamen.....	6
1.3	Relación de hallazgos.....	6
1.4	Plan de Mejoramiento.....	7
2	INFORME.....	9
2.1	Introducción.....	9
2.2	Metodología.....	12
2.3	Marco Normativo e Institucional.....	13
2.4	Esquema de Asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda Urbana (SFVU).....	17
2.5	Actores Intervinientes en la Ciudadela San Antonio.....	18
2.6	Estado de los Subsidios.....	25
2.7	Informe Técnico.....	26
2.8	Uso de recursos.....	32
2.9	Resultados del Proceso Auditor.....	37
3	CONCLUSIONES.....	57
4.	ANEXOS.....	60

1 DICTAMEN DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

LUIS FELIPE HENAO CARDONA

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

CARLOS ARIEL CORTÉS

Director Ejecutivo FONVIVIENDA

JOSÉ ALEJANDRO BAYONA (E)

Gerente FONADE

ALAN EDMUNDO JARA

Gobernador del Departamento del Meta

JUAN GUILLERMO ZULUAGA

Alcalde Municipal de Villavicencio

Representantes Legales (Directivos Responsables Entidades Intervinientes)

La Contraloría General de la República, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, especialmente aquellas fijadas por el artículo 267 de la Constitución Política y el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, practicó Auditoría dentro del Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF 2014), a los recursos aplicados a los proyectos de vivienda que conforman la Ciudadela San Antonio, en la ciudad de Villavicencio, específicamente a la Unión Temporal Pro Orinoquia Llanos. Este proyecto, en parte, beneficiaría a población desplazada por el conflicto armado que sufre el país. El proceso se adelantó a partir de la evaluación de los principios rectores de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia. Tales conceptos son determinantes, al momento de observar la manera como se ha ejecutado la inversión y disposición de los recursos públicos, dirigidos a la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco del Estado Social de Derecho y en la materialización de los fines esenciales del Estado.

La información sobre la que se fundamenta el análisis de la Contraloría fue suministrada por las entidades del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, y por cada una de las entidades involucradas en la gestión de los procesos. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS), y con las políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con

base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA), y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Las conclusiones y observaciones se dieron a conocer oportunamente a las entidades responsables, dentro del desarrollo de la actuación especial; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

1.1 ALCANCE

La Actuación Especial está encaminada a evaluar el estado actual del cumplimiento de los objetivos planteados en los proyectos de la U.T. Pro Orinoquia Llanos, y las metas establecidas en la construcción de 2.254 viviendas en la Ciudadela San Antonio, entre cuyos beneficiarios se encuentra población desplazada por el conflicto armado. El propósito de la Actuación es generar un dictamen sobre lo acontecido en el desarrollo de estos proyectos de vivienda, y su impacto sobre la garantía del Goce Efectivo del Derecho (GED) a la vivienda digna por parte de la población víctima, en situación de desplazamiento.

La evaluación incluye la aplicación de los presupuestos anuales, la postulación y selección de los beneficiarios a los Subsidios Familiares de Vivienda (SFV), selección de proyectos, ejecución, certificación de las viviendas y legalización de los subsidios.

En los casos detectados de incumplimientos y siniestralidad, se estableció el daño fiscal correspondiente a estos proyectos; paralelamente, se realizó un análisis presupuestal y financiero, con el fin de determinar la efectividad en la ejecución de los recursos y la eficiencia en su aplicación, de acuerdo con los objetivos planteados.

Finalmente, se tuvo en cuenta la normatividad vigente de acuerdo con el periodo a evaluar, los manuales para la asignación de subsidios, la distribución de los recursos, los procesos de asignación y aprobación de los proyectos y la interacción de las entidades, dadas las exigencias del proyecto y el compromiso de los recursos públicos.

En dicho sentido, el objetivo general de la actuación especial fue evaluar el desarrollo y estado de los proyectos de vivienda ejecutados por la UT Pro Orinoquia Llanos y, con base en los resultados y el análisis de la situación actual de la población beneficiaria del subsidio familiar de vivienda urbana, complementar el dictamen fiscal de la Ciudadela San Antonio proferido en desarrollo de la actuación a la Política Pública de Vivienda para la población víctima.

1.2 DICTAMEN

Con base en los resultados de la Actuación Especial a diciembre de 2014, la Contraloría General de la República puede manifestar que la ejecución de los Proyectos de la Ciudadela San Antonio NO CUMPLIÓ los principios de economía, eficiencia y eficacia. Por el contrario, los recursos invertidos fueron malgastados y, en consecuencia, no se garantizó el Goce Efectivo del Derecho a la vivienda digna de la población víctima del conflicto armado, beneficiaria del proyecto.

Efectivamente, en 12 años, el proyecto tuvo un cumplimiento de sólo el 3.9%. Apenas se legalizaron 89 de las 468 viviendas entregadas entre 2004 y 2011, pese a que se asignaron 2.254 subsidios. Entre diciembre de 2013 y finales de 2014, luego de la intervención de este órgano de control y otras instituciones, en el marco del Acuerdo Cóndor se entregaron 261 viviendas, de las cuales se certificaron 118.

Así, y pese a la cuantiosa inversión de recursos (más de \$20 mm), los proyectos se encuentran declarados en incumplimiento y las familias beneficiarias no cuentan con su solución de vivienda digna. Por esta razón, las familias perjudicadas requieren que se les haga efectiva una carta de asignación de vivienda que les fue expedida, en muchos casos, hace más de diez (10) años. En consecuencia, han optado por la acción de tutela para que, a través de fallos judiciales, se les cumpla el derecho adquirido.

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Auditoría, se establecieron once (11) hallazgos Administrativos; de los cuales dos (2) tienen posible incidencia Fiscal (\$16.725.808.666), seis (6) posible incidencia Disciplinaria, y dos (2) posible incidencia Penal, como se expresa a continuación:

Relación de Hallazgos

Tipo de Hallazgo	No. de hallazgos	Entidad (es) donde se detectó
Administrativos (MICRO)	11	FONVIVIENDA, FONADE, GOBERNACIÓN, ALCALDIA, CONTRATISTAS, INTERVENTORES
Fiscal	2	UT PRO ORINOQUIA LLANOS, FONVIVIENDA, GOBERNACIÓN
Disciplinario	6	UT PRO ORINOQUIA LLANOS, FONVIVIENDA, VILLAVIVIENDA, FONADE
Penal	2	UT PRO ORINOQUIA LLANOS

Responsables y Alcance de los Hallazgos

No. Hallazgo	Entidad	Alcance	Valor (\$)
1	Fonvivienda	Disciplinario	
	Villavivienda		
2	Interventor	Disciplinario	
	Villavivienda		
	Pro-Orinoquia		
3	Pro-Orinoquia	Disciplinario, Fiscal, Penal	5.334.796.673
	Fonvivienda	Fiscal	
	Pro-Orinoquia	Disciplinario, Fiscal	1.675.045.880
	Gobernación de Meta	Fiscal	
4	Fonvivienda	Disciplinario	
	Villavivienda		
5	Fonade	Disciplinario	
6	Pro-Orinoquia	Penal	
	Villavivienda		
7	Fonvivienda		
	Villavivienda		
8	Gobernación de Meta - Corporación CASA	Fiscal	9.715.966.113
9	Fonvivienda		
10	Fonvivienda	Disciplinario	
11	Fonvivienda		
Total			16.725.808.666

1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

Los representantes legales de las entidades a quienes se les comunica el presente informe, intervinientes en la ejecución de la Política y, específicamente, en el proyecto San Antonio, deben ajustar su Plan de Mejoramiento en desarrollo, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. Las acciones concretas a realizar deben permitir, además de cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-088 de 2011, subsanar las deficiencias y solucionar las situaciones halladas, de manera que las familias hasta ahora perjudicadas, entre las que se encuentran víctimas del conflicto armado, cuenten con la solución de vivienda digna, de cuyo subsidio ya fueron beneficiarias.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Plan de Mejoramiento, para las entidades del orden nacional, debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013. Las demás entidades deben remitirlo en medio magnético, siguiendo los parámetros pertinentes. Esta obligación debe cumplirse dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe. El plan debe contener, además de las acciones, metas para superar en un determinado periodo las debilidades detectadas y comunicadas, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, conforme a la Resolución 07350 de 2013, las entidades deben remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo del presente Informe Final de Auditoría. De ser posible, tal envío debe hacerse el mismo día de su recepción, y con copia a los correos electrónicos sonia.gaviria@contraloria.gov.co y mercedes.ortiz@contraloria.gov.co

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por cada entidad, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento; dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá D.C., **03 JUN. 2015**

ANDRÉS BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Mercedes Ortiz Cañón – Asesora de Gestión, Supervisora de la Actuación Especial
Elaboró: Equipo Auditor

2 RESULTADOS DEL INFORME

2.1 INTRODUCCIÓN

La Ciudadela San Antonio de Villavicencio, por su fracaso, constituye uno de los casos emblemáticos de la política de vivienda reciente del país. Efectivamente, después de 12 años de iniciado el proyecto de 2.254 viviendas, para el que se canalizaron cerca de \$20 mil millones de pesos, hoy solo se cuenta con 89 títulos de propiedad debidamente legalizados. Es decir, solo se logró un resultado satisfactorio del 3,9%. La meta era beneficiar a cerca de 934 familias víctimas del conflicto¹, en su mayoría desplazados, y 1.320 familias en situación de vulnerabilidad por causas distintas al conflicto.

Este hecho hace evidente gran parte de la ineficiencia del Estado para producir resultados, especialmente por la casi nula capacidad para coordinar acciones interinstitucionales necesarias en proyectos de gran envergadura, como el de la ciudadela San Antonio, donde es necesaria la participación de distintas instituciones en los tres niveles de gobierno: nación, departamento y municipio.

En 2002, a través del Decreto 272, el municipio de Villavicencio adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial, en el que reglamentó el tratamiento de desarrollo para el lote San Antonio, como parte del Plan Parcial Prioritario San Antonio. Por esta vía, autorizó un área de actividad residencial tipo 2, para la construcción de unidades de vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), de desarrollo progresivo, para los estratos 1 y 2.

El Plan Parcial contó con 15 proyectos de vivienda, en los que intervendrían 7 Uniones Temporales para la construcción de 2.254 viviendas con subsidios de Fonvivienda y de cinco (5) Cajas de Compensación Familiar. Además, algunos beneficiarios debían realizar un ahorro programado para completar el valor individual de la vivienda.

En el desarrollo del proyecto han ocurrido varias situaciones adversas, entre las que se destacan la escasa coordinación interinstitucional, así como la movilización de recursos hacia los constructores, sin la materialización de un producto final: vivienda para población desplazada y vulnerable. No se contó con el total de obras de urbanismo previas a la construcción, lo cual dilató el desembolso de algunos recursos. Esos desembolsos tampoco contaron con un control institucional, la adjudicación inicial se modificó, no hubo un control centralizado de la asignación

¹ Así lo confirmó la Contraloría, al cruzar la base de datos de los beneficiarios con el Registro Único de Víctimas – RUV-.



de los recursos por parte de los distintos niveles (Nación, Departamento y Municipio) y menos del ahorro que iban autorizando los beneficiarios. Estas situaciones derivaron en las declaratorias de incumplimientos por parte de Fonvivienda.

Por su parte, la Corte Constitucional se pronunció sobre la situación de la construcción de las viviendas en la Ciudadela y profirió la Sentencia T-088 de 2011, en la que imparte órdenes a las distintas instituciones, a fin de proteger el derecho a la vivienda de la población beneficiaria de los subsidios y que, por causa del conflicto, se encuentra en situación de desplazamiento. Por esta razón, dentro de los objetivos de la Actuación Especial, objeto de este informe se incluyó el de establecer el cumplimiento a las órdenes de la Sentencia.

Como se observa, con este informe y el de la Actuación a la Política Pública de Vivienda a Población Víctima del Conflicto Armado realizada durante el primer semestre de 2014, se cubre la auditoría a la ejecución de los recursos, y en consecuencia constituyen el insumo básico para responder al requerimiento que hizo la Corte Constitucional a la Contraloría.

La Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, a través del Programa Control Fiscal Participativo dirigido a Víctimas, en el marco del convenio con ACNUR, ha venido trabajando con los líderes de San Antonio, quienes a la vez participan en la Mesa de Víctimas, Veedurías Ciudadanas y otra serie de grupos organizados. El propósito ha sido aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones efectivas a la problemática del proyecto para garantizar que las familias accedan al derecho de contar con una vivienda digna.

Con base en el diagnóstico presentado por los ciudadanos en la Mesa Interinstitucional sobre vivienda urbana/rural y tierras en el Departamento del Meta, convocada por la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, el 25 de septiembre de 2013, se priorizó el caso de la Ciudadela. Durante ese mismo año, se realizaron 3 mesas técnicas de trabajo: el 21 de octubre en Bogotá, el 18 de noviembre en Bogotá y el 19 de noviembre en Villavicencio; y en 2014, el 28 de enero en Bogotá. Asimismo, el 20 de noviembre de 2013 se llevó a cabo la socialización de dicho proceso ante la población, en la Ciudadela San Antonio.

Con las mesas, se ha logrado realizar un seguimiento efectivo; y entre diciembre de 2013 y noviembre de 2014, se logró la entrega de 261 viviendas, en el marco de un Acuerdo entre la Alcaldía de Villavicencio, Fonvivienda y la Aseguradora Cóndor. Esta aseguradora es la que tiene la mayor cobertura en la ciudadela. Se encuentra en curso la construcción de 622 viviendas amparadas por esta entidad, cuyos recursos fueron movilizados a los constructores sin que las viviendas hayan sido entregadas. Actualmente, se encuentran en construcción 147 viviendas por



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

parte de la Constructora Provento, y 53 por la constructora Falsandi, correspondientes a fallos de tutela.

En desarrollo de los compromisos adquiridos en las reuniones del 15 de agosto de 2014, convocada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT) en Villavicencio, se designó un equipo de trabajo para atender la problemática de la Ciudadela. Se realizaron tres nuevas mesas de trabajo los días 10 y 26 de septiembre de 2014, y el 14 de noviembre del mismo año. Desde entonces, se han expedido 118 certificados de habitabilidad de las viviendas entregadas durante la presente vigencia; por parte de FONADE, se han realizado visitas para certificación de las viviendas restantes; se ha efectuado revisión de informes técnicos y de alternativas de decisiones para nuevas inversiones de recursos en las demás viviendas, así como para movilizar los recursos que aún reposan en las Fiducias.

No obstante, la situación sigue siendo compleja ya que, a la fecha, las familias que tienen totalmente satisfecho su derecho a la vivienda digna —conforme el procedimiento amparado por la Ley 3 de 1993 y el Decreto 2190 de 2009—, son solo 207, aproximadamente.

Dado que la aseguradora Cóndor amparó el 60% de la ciudadela, y que las reclamaciones del Municipio de Villavicencio, la Empresa Villavivienda y la Constructora Provento fueron aceptadas y se determinó por parte del liquidador, que era procedente “continuar con la ejecución del Contrato de Vivienda San Antonio Etapa II ubicado en el Municipio de Villavicencio”, la Contraloría insta a que se adelante la gestión respectiva para que en el proceso de liquidación se haga efectiva la prelación de primera clase —después de créditos fiscales—, a fin de contar con los recursos que se requieren para la construcción del total de viviendas amparadas.

Durante el primer semestre de 2014, la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario incluyó -como caso priorizado en la Actuación Especial a la Política Pública de vivienda dirigida a población víctima- los proyectos de la Ciudadela San Antonio, correspondientes a 6 Uniones Temporales: Los Colores, Nuevo Milenio, Covicafé, Chigüiros, Llanovivienda y Jader Solano. La séptima Unión Temporal se conformó con Pro Orinoquia Llanos, que acumuló la mayor cantidad de construcción de viviendas y recursos, por lo que su inoperancia determinó que la ciudadela fuese un proyecto fallido. Sobre la gestión de esta UT se han recibido varias denuncias. La Contraloría consideró necesario examinarla como un caso especial, por lo que se adelanta la presente actuación.

En consecuencia, el informe tiene como objeto presentar la evaluación fiscal realizada a la Unión Temporal Pro Orinoquia Llanos, y el Dictamen General de



toda la ciudadela, correspondiente a las 7 uniones temporales y los 2.254 beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda urbana, otorgados por las distintas entidades involucradas en el proyecto.

2.2 METODOLOGÍA

Para el desarrollo del proceso auditor, el equipo de trabajo planteó un Plan que incluyó la revisión documental de toda la información disponible, la revisión de los registros en las fiducias y la evaluación de los proyectos en terreno.

La verificación en campo fue relevante en la medida en que se pudieron constatar los diferentes resultados de la ejecución del proyecto: algunas viviendas fueron terminadas por los beneficiarios pero sus derechos de propiedad no están formalizados, a muchos se les reasignaron lotes, algunas otras están siendo habitadas pero en condiciones no dignas; en muchas se construyeron solo los muros y están expuestos al deterioro, algunas otras tienen riesgos de inundación.

Además, la información de los actores intervinientes y beneficiarios permitieron una mayor claridad para el dictamen, toda vez que las instituciones no cuentan con un censo o un registro similar que ofrezca certeza sobre el estado actual del proyecto y las situación clara de los respectivos beneficiarios, individualmente considerados. A lo largo del presente informe se encuentran los resultados de la visita técnica realizada entre el 27 y el 29 de octubre de 2014 y, en la medida en que se requiera, se mencionan los resultados de otras actuaciones de la CGR.

El ejercicio tuvo en cuenta los siguientes insumos:

1. Denuncias recibidas en la CGR por parte de los beneficiarios y entidades.
2. Denuncias recibidas por el equipo de control fiscal participativo.
3. Resultados del informe ACES Política Pública de vivienda para víctimas, junio de 2014.
4. Acciones y resultados del Programa de Fortalecimiento en Control Fiscal Participativo a víctimas, adelantado por la CGR
5. Hallazgos de otras actuaciones de la CGR,
6. Hallazgos de las Contralorías, Departamental del Meta y Municipal de Villavicencio.

Los resultados de control fiscal micro permiten a la Contraloría afianzar el análisis de política pública, en la medida en que los resultados en campo arrojan evidencia empírica sobre las fallas en los procesos, modelos o esquemas implementados para su ejecución.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Igualmente, las visitas, permiten observar el impacto que causa en la población la entrega y el disfrute de una solución habitacional, así como las dificultades que viven las personas que no han podido acceder a ella.

Así, la evaluación permite un diagnóstico más claro sobre el cumplimiento de los fines esenciales del estado en la materia objeto de estudio.

2.3 MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL.

El proyecto Ciudadela San Antonio Etapa II, en la ciudad de Villavicencio, se formuló en el marco de la política nacional de vivienda vigente en 2004, amparada por la Ley 3 de 1991, según la cual, en el marco de la estrategia de promoción y oferta, los municipios como entes territoriales se constituían en los oferentes ante el Gobierno Nacional de proyectos que vincularían a los beneficiarios directos del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), a través del otorgamiento de cartas de asignación de Subsidios Familiares de Vivienda Urbana (SFVU).

El esquema de política y arreglo institucional creado con la Ley 3 de 1991 se caracteriza por el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios, de acuerdo con los montos fijados por el Gobierno Nacional sobre el valor de la vivienda; por su parte, el sector privado participa en la oferta, diseño y construcción de las viviendas, mientras que el Estado coordina y hace seguimiento a los proyectos.

En este esquema, se incorporó como beneficiaria a la Población víctima del desplazamiento forzado, para la que se había concebido normativamente que el acceso a la vivienda digna sería parte de las condiciones que contribuirían a superar su condición de vulnerabilidad y a lograr la estabilización socioeconómica (Ley 387 de 1997, por la que se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia).

A través del Decreto 951 de 2001, reglamentario de las Leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, se fijaron las reglas y criterios para otorgar el SFV a la población en situación de desplazamiento.

Por su parte, la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha demandado mejoras en la formulación y ejecución de la Política de Vivienda para garantizar el efectivo acceso de la población desplazada a un espacio habitacional digno. En el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en la que se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) para la Población Desplazada, la Corte ha emitido los siguientes autos relacionados con el Goce Efectivo del Derecho-GED- a la vivienda digna:

- Auto 109 de 2008: órdenes 4ª y 5ª: adopción y avance en los Indicadores de Goce Efectivo de los Derechos.
- Auto 08 de 2009: Orden 7ª y 8ª, sobre Reformulación de la Política de Vivienda: *"La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento"*. La orden se dirigió tanto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), como al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).
- Auto 383 de 2010, donde se ordena *"dar aplicación a los principios de concurrencia y subsidiaridad"* e incluir en los informes de gestión de alcaldes y gobernadores *"un capítulo sobre la situación del desplazamiento forzado"*.
- Auto 219 de 2011: Orden 8ª: Explicar y justificar la política de vivienda y el modelo de subsidios. (responsable MVCT).
- Auto 116A de 2012: relacionado con *"medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno"*.

En particular, para el caso de los proyectos en la Ciudadela San Antonio, la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-088, el 15 de febrero de 2011, para proteger los derechos de la población desplazada vinculada al proyecto. En el Auto se le ordena a la Contraloría General de la República *"fiscalizar la ejecución presupuestal necesaria para el cumplimiento de las órdenes dadas"* e investigar y sancionar *"las posibles faltas en que pudieron incurrir las entidades que adquirieron obligaciones en torno al proyecto de vivienda de interés social "Ciudadela San Antonio II", por el incumplimiento de los contratos, así como los funcionarios que en ellas trabajan"*. En virtud de ese mandato es que la Contraloría ha adelantado las actuaciones y acciones a las que nos referimos en este informe y la actuación objeto del mismo.

Finalmente, la Ley 1448 de 2011 reitera las responsabilidades institucionales de ofrecer vivienda digna a la población retornada, fija la restitución de la vivienda a la población víctima del conflicto y la posibilidad de que la indemnización administrativa se otorgue como subsidio de vivienda o los recursos se orienten a sus adquisición, a través del acompañamiento del Estado para su inversión adecuada. El decreto reglamentario (Decreto 4800 de 2011) dispone la articulación y coordinación de los actores que participan en el diseño y formulación de la política de restitución de vivienda para población víctima, así como en la administración de los recursos, su evaluación, supervisión y seguimiento. Asimismo, al remitir a la atención de la Ley 387 de 1997, la Ley 1448 deja vigente



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

el vínculo entre acceso a vivienda y estabilización socioeconómica previsto en esa norma.

Marco Institucional

Ahora bien, de acuerdo con dicho marco legal, las entidades responsables de la política, con funciones precisas, son las siguientes:

- a) Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT: Tiene entre sus funciones las de: *“Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento; Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda”*².
- b) Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA: Tiene entre sus objetivos³: *“ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando, los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana”*

Y entre sus funciones,⁴ *“la de Administrar los recursos con criterios de descentralización territorial y en función de las necesidades habitacionales de la población; Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional”*.

- c) Entidades otorgantes del SFVU: El Decreto 975 de 2004 establece en el artículo 2, numeral 2.12, que la postulación es: *“la solicitud individual de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social por parte de un hogar cuando pretenda adquirir una vivienda nueva, o cuando el objetivo sea la construcción en sitio propio o la mejora de las ya existentes. Surtida la postulación no podrá modificarse la conformación del hogar incluyendo o excluyendo alguno de sus miembros”*. Las Cajas de Compensación Familiar quedaron facultadas para operar, ante Fonvivienda, como intermediarios de los postulantes, según lo disponen los artículos 5 y 27 al 34 del citado decreto.

² Decreto 3571 de 2011 numerales 2 y 3 del artículo 2º

³ Artículo 2º del Decreto 555 de 2003

⁴ Artículo 3º del Decreto 555 de 2003



- d) Oferentes de proyectos de vivienda: los oferentes son personas jurídicas con patrimonio autónomo, en este caso las entidades territoriales, las cuales pueden construir, o no directamente, la solución de vivienda, ya que están legalmente habilitadas para establecer el vínculo jurídico directo con los hogares beneficiarios del subsidio familiar: soluciones para adquisición, construcción en sitio propio y mejoramiento.

Los oferentes organizan la demanda y presentan los proyectos a la entidad otorgante. En dicho sentido, son oferentes: los departamentos, los municipios, los distritos especiales o las dependencias de las entidades territoriales.

- e) Entidad Ejecutora: Es la persona jurídica contratada por la Entidad Oferente, para que ejecute las obras de acuerdo con las condiciones técnicas, financieras y operativas que determine la Entidad Otorgante del Subsidio de Vivienda⁵.
- f) Evaluadores: Son entidades públicas o privadas que desempeñan funciones técnicas especializadas en las áreas de calificación, evaluación y certificación de proyectos de vivienda, contratados con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en los manuales de operación de Fonvivienda.

La evaluación o elegibilidad⁶ para los proyectos de Vivienda Urbana la realiza FINDETER, con excepción de los presentados en municipios o ciudades de categorías 1, 2, o especial⁷, cuya elegibilidad se da con el otorgamiento de la licencia de construcción.

- g) Interventores: son personas naturales o jurídicas, encargadas de realizar el seguimiento y control a los proyectos de Vivienda de Interés Social, durante los cuales se debe verificar el avance de las obras, el cumplimiento por parte de la entidad oferente de lo establecido en la Ley 400 de 1997, NSR-98 (norma de Sismo Resistencia).

⁵En el caso de la Ciudadela San Antonio, la entidad ejecutora se conformó también como oferente, a través de la constitución de Uniones Temporales con el Municipio, quienes hicieron las veces de oferentes del proyecto, como lo permite la Ley 3 de 1991.

⁶ En la Resolución 610 de 2004 (art 2), el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, determinó: "La elegibilidad es la manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la ENTIDAD EVALUADORA emite el concepto de viabilidad aplicable a un plan de vivienda de interés social por un periodo determinado, previa verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos, legales y financieros exigidos en la normatividad vigente, particularmente en las Leyes 3° de 1991, 388 de 1997, 400 de 1997 y en los Decretos 1052 de 1998, 951 de 2001 y 975 de 2004, en la presente Resolución y demás normas concordantes". En el Parágrafo: fijó que esa certificación, en el caso de planes de vivienda que se presenten para el Concurso de Esfuerzo Territorial sería expedida por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER. El Decreto 3670 de 2009 establece que la elegibilidad de los proyectos VIS debe ser otorgada por entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera frente a los proyectos que ellas financien; y en los casos de concurso de Esfuerzo Territorial, esta será otorgada por FINDETER.

⁷Art. 3° resolución 895 de 2011 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Para el caso de vivienda urbana, el interventor reporta a la fiduciaria el grado de avance de las obras para autorizar los desembolsos, de acuerdo con la inversión efectuada en cada solución de vivienda y la correcta inversión de los recursos del proyecto. La interventoría, en general, debe realizarse de forma permanente.

- h) Supervisores: son los encargados de realizar la labor de vigilancia, que tiene por objeto llevar a cabo visitas para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda y hacer el seguimiento a las apropiaciones, recaudos e inversión de los recursos y bienes. Para el caso de vivienda urbana la supervisión es ejercida por FONADE.

2.4 ESQUEMA DE ASIGNACIÓN DE LOS SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA URBANA (SFVU).

Como se describe en el Informe de la CGR, relacionado con la Actuación Especial a la Política Pública de Vivienda dirigida a Población Víctima, la aplicación de los recursos asignados por el Gobierno nacional a Subsidios Familiares de Vivienda Urbana -a través del Ministerio de Vivienda-, se llevó a cabo mediante convocatorias a la población desplazada incluida en el Registro Único para Población Desplazada (RUPD) e inscrita en los formularios para postularse ante las Cajas de Compensación Familiar. Estas entidades se encargaron de realizar su distribución, recepción y consolidación.

Los formularios se enviaron al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), quien se encargó de realizar las validaciones, cruces y calificaciones de los postulantes; asimismo, solicitó certificado de disponibilidad presupuestal, elaboró y expidió la resolución de asignación del subsidio, realizó la apertura de Cuentas de Ahorro Programado (CAP) y notificó a los beneficiarios mediante cartas de asignación de los subsidios.

Una de las modalidades de aplicación a los subsidios familiares de vivienda urbana, es la adquisición de vivienda nueva. En ésta, el Oferente diseña, formula, y presenta el proyecto ante la entidad evaluadora, o directamente ante la entidad otorgante si previamente ésta tiene licencia de construcción. Si el proyecto es aprobado, el oferente debe convocar a beneficiarios de Subsidios Familiares de Vivienda Urbana (SFVU) a participar en el proyecto. De los postulados por el oferente, la entidad otorgante del subsidio selecciona, mediante resolución, los beneficiarios de cada proyecto. Para apropiar los recursos (Bolsa Única de Desplazados) se realizó cruce con Acción Social (hoy Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). El oferente debe abrir un fideicomiso,

mediante el cual la empresa Fiduciaria administrará los recursos de los Subsidios y otros recursos de contrapartidas del municipio, beneficiarios, el departamento u otras, si los hay.

Con el fin de proteger los recursos de los Subsidios Familiares de Vivienda Urbana, el oferente debe constituir pólizas con empresas aseguradoras en favor de la entidad otorgante, sobre el monto de los subsidios que se trasladen a la fiducia.

El control y seguimiento los realizará, en primera medida, el Interventor, quien será nombrado por la fiduciaria de terna enviada por el oferente; pero en dicho proceso también participará la supervisión, que será adelantada por la entidad Otorgante a través de FONADE.

2.5 ACTORES INTERVINIENTES EN LA CIUDADELA SAN ANTONIO

El Plan de Ordenamiento Territorial de la administración municipal de Villavicencio, en 2002, reglamentó el tratamiento de desarrollo para el lote San Antonio, como parte del Plan Parcial Prioritario San Antonio. Con ello autorizó un área de actividad residencial tipo 2, para la construcción de unidades de vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) de Desarrollo Progresivo, para los estratos 1 y 2 que incluía población vulnerable y, particularmente, en situación de desplazamiento.

A través de las convocatorias del Gobierno Nacional para la postulación de beneficiarios en condición de desplazamiento, a partir 2005, se diseñaron 15 proyectos de vivienda en los que intervendrían 7 Uniones Temporales para la construcción de 2.254 viviendas con subsidios de Fonvivienda, y cinco Cajas de Compensación Familiar.

- a) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: El Ministerio de Vivienda, a través de Fonvivienda, asignó entre 2004 y 2011 cerca de 2.086 subsidios familiares de vivienda urbana, según el siguiente registro:

Asignación de subsidios a los beneficiarios

RESOLUCIONES MINISTERIO	BENEFICIARIOS
066/2007	2
109/2005	11
139/2006	65
146/2006	122

RESOLUCIONES MINISTERIO	BENEFICIARIOS
155/2005	46
1550/2005	8
156/2005	69
172/2007	13
175/2007	1
181/2004	1
210/2007	733
410/2011	1
48/2006	1
51/2007	74
510/2007	4
54/2008	1
600/2008	1
667/2006	437
689/2006	253
784/2004	71
814/2004	20
818/2004	145
915/2009	1
CONV 021	1
CONV 926	3
SIN RESOLUCION	2
TOTAL	2.086

Fuente: Ministerio de Vivienda. Respuesta remitida a la CGR, con corte a julio de 2014

De acuerdo con la Información suministrada por el Ministerio, habrían dos beneficiarios a quienes se les asignaron subsidios, pero no se registran resolución. Esto, en opinión de la CGR es una irregularidad, por la que se estableció un hallazgo relacionado con la inconsistencia de la información.

- b) Fonvivienda: Declaró en incumplimiento de varios proyectos, a los que se habían vinculado 1.749 subsidios; es decir el 84% de los asignados:



DEPARTAMENTO DEL META – MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – CIUDADELA SAN ANTONIO
– DECLARACIONES DE INCUMPLIMIENTO.

Año	Resolución	Identificación	No. de SFV
2009	162	ETAPA II EF 73-05	104
2010	1440	SM 8 MZ 9 ETAPA COVICAFE	150
2010	1441	SUPERMANZANAS 19 y 20 DESARROLLO SM 19 EF 105761	234
2010	1442	SUPERMANZANAS 19 y 20 DESARROLLO SM 20 EF 105760	176
2010	1444	SM 4,67,8 Y 21 Población desplazada EF 104222	278
2010	1445	SM 19 y 20 ETAPA II LOS CHIGUIROS EF 104886	83
2011	283	SM 2,3 y 6 DESARROLLO SM 6 Fusión Renglón 211	179
2011	284	SM 2,3 y 6 DESARROLLO SM 3 Fusión Renglón 211	270
2011	285	SM 7 y 8 BOLSA UNICA NACIONAL EF 97-05	97
2011	286	SM 2,3 Y 6 DESARROLLO SM 2	150
2011	370	SM 19 Y 20 UT JADER SOLANO EF 104092	28
Total			1.749

Fuente: Respuesta a requerimiento de septiembre de 2013 a la CGR

c) **FINDETER:** Explotó elegibilidad de los proyectos en la Ciudadela San Antonio, según el siguiente registro:

Ciudadela San Antonio, Certificados de Elegibilidad			
Nombre del Proyecto	No. del certificado	Fecha de expedición	Valor total
Ciudadela San Antonio 1	BO-2004-0010	10/03/2004	\$9.197.116.000
C. San Antonio Supermanzanas 19 y 20	BUN-2006-0001	23/01/2006	\$15.914.314.500
C. San Antonio Supermanzanas 2, 3 y 6	BUN-2006-0018	23/11/2006	\$17.958.400.000

Fuente: Respuesta de FINDETER, del 17 de julio de 2014, a requerimiento de la CGR.

Según la entidad, el primer certificado de elegibilidad fue sometido al proceso por José Daniel Leyva, en su condición de representante de Villavivienda. Este proyecto incluyó 776 soluciones de vivienda, que correspondía a una inversión de \$9.197.116.000. Posteriormente, la Unión Temporal denominada Metavivienda (disuelta sin haber iniciado obras), a través de Luis Fernando Sánchez Turriago, - su Representante legal, sometió a proceso de elegibilidad ante FINDETER, un proyecto que incluía 723 soluciones de vivienda, por un valor de inversión calculada de \$10.122.000.000, con una demanda adicional de subsidios por valor de \$5.792.314.500; de forma que el valor total a invertir por las 723 viviendas, sería \$15.914.314.500.

Finalmente, el apoderado de Villavivienda, Dagoberto Martínez Aguilera, en su condición de representante legal, sometió en 2006 al proceso de elegibilidad ante FINDETER un proyecto que constaba de 736 soluciones de vivienda, por un total de inversión de \$11.923.200.000, con una demanda adicional de subsidios por valor de \$6.035.200.000, requeridos para la ejecución de las obras del proyecto, en el cual cada solución de vivienda ascendía a \$16.200.000.

La información así suministrada por FINDETER, se resume en la siguiente tabla:

Ciudadela San Antonio, Certificados de Elegibilidad y Valor de las Viviendas

Certificado	Tipo	Modelo	No. Soluciones	Valor por solución	Subtotal	Subsidio Adicional	TOTAL
BO-2004-0010	1	A	388	\$10.945.000	\$4.246.660.000		\$4.246.660.000
BO-2004-0010	1	B	388	\$12.759.000	\$4.950.492.000		\$4.950.492.000
BUN-2006-0001	1	A	723	\$14.000.000	\$10.122.000.000	\$5.792.314.500	\$15.914.314.500
BUN-2006-0018	1	A	736	\$16.200.000	\$11.923.200.000	\$6.035.200.000	\$17.958.400.000

Fuente: FINDETER. Respuesta de julio de 2014 a requerimiento de la CGR

De acuerdo con lo anterior, existen tres certificados de elegibilidad para un total de 2.235 soluciones de vivienda, número inferior a las soluciones asignadas que corresponden a 2.254, según lo reportado en noviembre de 2013 por Villavivienda y Fonvivienda, razón por la cual hacen faltan 19 viviendas, las cuales no contarían con certificado de elegibilidad.

No obstante, en la base de datos que reporta FINDETER en la página web institucional con los proyectos de noviembre de 2002 a octubre de 2013, se publican tres (3) proyectos adicionales cuya información no fue remitida por la entidad. Se trata de un proyecto postulado por Villavivienda de 303 soluciones, otro por la Unión Temporal Nuevo Milenio de 407 soluciones de vivienda, y un tercero, de la Unión Temporal ASDEVIAEM, de 150 viviendas; este último para reubicación de población desplazada. Los tres suman un total de 860 soluciones de vivienda, y en el estado del proyecto aparecen -al igual que los tres reportados a la CGR por FINDETER, con el criterio: "Elegible Certificado".

En conclusión, la información reportada por FINDETER no concuerda con lo reportado por el oferente y el otorgante del subsidio, lo cual genera incertidumbre sobre el proceso mismo de certificación y las verificaciones respectivas. Esto se tuvo en cuenta para formular el hallazgo sobre inconsistencia en la información.

d) Alcaldía de Villavicencio: Como ente territorial, la administración municipal de Villavicencio decidió postular ante FINDETER los proyectos anteriormente enunciados, a través de Villavivienda, entidad ejecutora de la política de vivienda en el municipio. Como Empresa Industrial y Comercial del Estado, esta entidad puede desarrollar proyectos de vivienda a través de la constitución de Uniones Temporales.

Desde la aprobación del Plan Parcial San Antonio, mediante la adopción del POT de Villavicencio en 2002 hasta 2011, la ciudad de Villavicencio ha sufrido una grave inestabilidad institucional; pasaron alcaldes como Omar López Robayo (2002), Franklin Germán Chaparro Carrillo (electo en 2003 y destituido en 2005), la "Crisis de los 9 alcaldes" (2005 a 2006) y Héctor Raul Franco Roa (2008 a 2011).

Durante estas administraciones, la gerencia de Villavivienda fue uno de los cargos con mayores cambios y crisis. En la información suministrada por la actual administración, se encontraron decisiones (firmas) de los siguientes funcionarios:

GERENTE DE VILLAVIVIENDA	PERIODO
José Daniel Leyva Barón	2001 a 2005
Hugo Gutiérrez Romero	2005-2006
Jaime Enrique Mahecha	2006- mayo
Dagoberto Martínez Aguilera	2006 agosto
Consuelo Yinet Bernal	2008-2011

Fuente: Elaboración propia, con base en el archivo de Villavivienda.

Villavivienda constituyó siete Uniones Temporales, cuyos integrantes asumieron responsabilidades respecto a los SFVU, la construcción de las viviendas y la comunidad beneficiaria, así:

Proyecto San Antonio - Uniones Temporales

UNION TEMPORAL	No. Viviendas.
UT. Los Colores	97
UT. Nuevo Milenio	106
Los Chigüiros	116
Llanovivienda	279
Covicafe	37
Jader Solano (Construir Alianza)	98
Pro Orinoquia Llanos	1.518
Sin asignar	4
Total	2.254

Fuente: Base de datos Fonvivienda - Villavivienda 14 de noviembre. 2013

En la ACES Primer Semestre 2014 sobre la Política Pública de Vivienda a población Víctima, se logró establecer la siguiente relación:

Constructores e Interventores de las UT.

UNIONES TEMPORALES	CONSTRUCTOR	INTERVENTOR
Nuevo Milenio	Jose Domingo perilla	Alfonso Tovar Puin
Llanovivienda	Gilberto Cruz	Alfonso Tovar Puin
Los Chigüiros	Alfonso Tovar Puin	Gustavo Díaz Rubio
Jader Solano	Gustavo Díaz Rubio	Rafael Antonio Yances Borja
Covicafe	Edilberto Arias	Bruno Mantilla Suarez
Los Colores	Gustado Alberto Díaz	Lina María Jara Cabrera
Pro Orinoquia Llanos	Oscar García Parrado	Wilson Arid Andrade

Fuente: Base de datos Fonvivienda - Villavivienda 14 de noviembre. 2013



En esta tabla, se evidencia la conexión entre algunos constructores e interventores de las Uniones Temporales; por ejemplo, Alfonso Tovar, constructor de Los Chigüiros, fungió a la vez como interventor de las U.T Nuevo Milenio y Llanovivienda, que fueron declaradas en incumplimiento por Fonvivienda; el mismo caso se presenta con Gustavo Diaz Rubio respecto de Jader Solano y Los Chigüiros.

e) Unión Temporal Pro Orinoquia Llanos: Se constituyó el 25 de octubre de 2005, y de acuerdo con el Acta de Constitución, el objeto era: "Desarrollar un programa de 201 viviendas de interés social denominadas Urbanización San Antonio, en el municipio de Villavicencio (Meta), con el fin de acceder a subsidios de vivienda otorgados por Fonvivienda, entidades financieras de vivienda, organizaciones no gubernamentales, así como recursos propios de los beneficiarios del programa de vivienda". El proyecto incluiría la construcción de las soluciones de vivienda en la Supermanzana 8, Manzanas de la 1 a 8, en 201 lotes.

Los socios iniciales fueron:

- Villavivienda (Representante legal, Hugo Gutiérrez Romero)
- Fundación Pro Orinoquia Llanos (Representante legal, Oscar Javier García Parrado)
- INCOLLANOS (Representante legal, Deidy Liliana Medina Figueroa)

Los socios tenían una serie de responsabilidades, dentro de las cuales a Villavivienda, como socio 1, le correspondía adjudicar lotes de terreno totalmente urbanizados en calidad de subsidio municipal en especie; el socio 2, Fundación Pro Orinoquia Llanos, le correspondía colaborar para que todos los documentos de los postulantes y beneficiarios fueran entregados a tiempo, se encargaría de la preselección y selección de los futuros beneficiarios quienes deberían cumplir con todos los requisitos exigidos para la obtención del subsidio, según el programa de postulación convocado por FONVIVIENDA; e Incollanos, socio 3, elaboraría el presupuesto detallado de las viviendas para la construcción del programa, elaborar los documentos, según los requerimientos del proyecto, y realizar las gestiones ante FINDETER para conseguir la elegibilidad de los proyectos. Este último socio, es el directamente encargado de la construcción de las viviendas, según el parágrafo único de la primera cláusula del acta de constitución.

El proyecto inicia cuando Villavivienda entrega los lotes, mediante Acta firmada el 11 de noviembre de 2005, al representante legal de la UT Pro Orinoquia Oscar Javier García Parrado. Mediante Acta de Modificación a la constitución de la Unión Temporal, No. 2 del 3 de febrero de 2006, se adicionan 100 lotes en la Supermanzana 7 Manzanas 4, 5, 6, 10, 11 y 12. Se entregan los lotes, por parte



de Villavivienda, mediante acta del 06 de febrero de 2006. El 1 de septiembre de 2006, mediante Acta de Modificación No. 3, se adicionan 400 lotes más al contrato, ubicado en la Supermanzana 2 Manzanas de la 1 a la 15, y Supermanzana 3 Manzanas de la 1 a la 6, 9 y 13. Igualmente, se modifican los socios del proyecto, en donde Incollanos cede la totalidad de los derechos que le confieren en el acuerdo de la Unión Temporal a Pablo Medina Triana de la Constructora Alcalá Ltda.

En Acta de Modificación No. 3, se adicionan a las funciones de la Unión Temporal, ejecutar las obras de urbanismo necesarias para garantizar los servicios públicos domiciliarios, y se incluye como socio "Asesor en la ejecución del proyecto" al señor Gonzalo Cruz Gutiérrez.

En el Acta de Modificación No. 4, con fecha de 27 de junio de 2007, se amplían las obligaciones con la adjudicación de 256 lotes ubicados en la Supermanzana 19 Manzanas 1 a 18; de esta última, según la base de datos remitida a la CGR, se entregaron cerca de 50 viviendas por parte del Constructor, sin embargo los subsidios no han sido legalizados.

Finalmente, en el Acta de Modificación No. 6, se le adicionan nuevas obligaciones al socio 1: Villavivienda, y se modifican las de los otros socios, cambiando totalmente los roles, en términos de selección de beneficiarios y de construcción de las viviendas.

Los hechos referidos dejan en evidencia las transformaciones institucionales que alteraron la planeación del proyecto y que determinaron la pérdida de control sobre la ejecución del mismo. Por ejemplo, de las 1.518 viviendas proyectadas asignadas a Pro Orinoquia, hay 957 viviendas con respaldo en Actas que reposan en el archivo de Villavivienda; de las restantes 561, el grupo auditor no conoció actas. Otro ejemplo de las irregularidades es la decisión del 25 de febrero de 2008, que consta en un oficio de Pro Orinoquia a Villavivienda y según el cual: en virtud del Acuerdo de voluntades de la Unión Temporal: *"se ha tomado la decisión de una vez terminado el objeto de la unión temporal, dar en reconocimiento por gastos administrativos generados en el desarrollo del mismo, una participación de Villavivienda en los estados de pérdidas o ganancias que se deriven producto de la labor propia del objeto en el documento de unión temporal"*.

- f) Interventoría: La figura de Interventoría está prevista en la Ley 80 de 1993 para contratos de Obra (art. 32). Para el caso de las Uniones Temporales el interventor es nombrado por la fiducia que administra los recursos. La interventoría realizada a la Unión Temporal Pro Orinoquia Llanos se oficializa mediante Resolución No. 227 del 27 de noviembre de 2007, casi dos años después de constituida la Unión Temporal, en la cual se delega como

interventor al arquitecto Wilson Arid Andrade Rojas, quien deberá cumplir con las funciones consignadas en la Resolución Ministerial No. 0966 del 2004 Art. 2, Numeral 15.

Frente a la interventoría, en la documentación revisada se encontró que FONADE ofició al alcalde el 6 de diciembre de 2007, sobre el informe entregado por la ésta, y presentó una serie de observaciones y modificaciones que debían ser realizadas antes de la siguiente visita de supervisión por esta entidad, y, las debilidades del proyecto dejan en evidencia la omisión de la administración sobre la adopción oportuna de dichas recomendaciones.

2.6 ESTADO DE LOS SUBSIDIOS

Con base en la información suministrada por las entidades, el grupo auditor estableció el estado de los subsidios familiares de vivienda del proyecto San Antonio en Villavicencio, a junio de 2014, tal como se describe en la siguiente tabla.

Ciudadela San Antonio, Estado de los Subsidios en Junio de 2014

CONCEPTO	CANTIDAD	%
Asignados	316	14
En Acuerdo Construcción Cóndor	622	28
Indemnizado	401	18
Legalizados	89	4
Por legalizar	36	2
Renuncia	37	2
Restitución SFV por vencimiento	578	26
Sin Subsidio FONVIVENDA	154	7
Dtros	21	1
Totales	2.254	100

Fuente: Elaboración propia

El 93% del Proyecto (2.100 viviendas) estaría amparado con subsidio de vivienda de Fonvivienda⁸ y después de 10 años, sólo el 4% (89 subsidios) se encontraban legalizados. Hay que advertir que 36 viviendas, el 2%, quedaron construidas y entregadas pero pendientes de legalizar.

De acuerdo con la tabla, es relevante el "Acuerdo Construcción Cóndor" por tratarse de la construcción de 622 viviendas (28% del proyecto), que la compañía aseguradora se comprometió a construir para hacer efectivo una parte del amparo

⁸ No obstante, en la base de datos suministrada por Fonvivienda se reportan 2.086 subsidios con Resolución. Esto es parte de las inconsistencias de la información que dio lugar al hallazgo respectivo.



1304-30

que cubría un total de 1.394 subsidios, con igual número de pólizas. El reclamo por el valor total se encuentra en trámite, dada la liquidación forzosa de la Aseguradora. Vale advertir que debe hacerse efectiva la prioridad para Villavivienda y Provento, entre los acreedores en el proceso de liquidación de la aseguradora; de lo contrario se pone en riesgo nuevamente una parte sustancial del proyecto.

El 26%, es decir 578 SFVU, se ha restituido por vencimiento de vigencia, lo que quiere decir que Fonvivienda recogió los subsidios por cumplimiento de términos, muchos de los cuales están amparados por la Sentencia T-088 de 2011, al estar inscritos como población desplazada. Es necesario que el Ministerio aclare y haga explícita la situación de las familias beneficiarias específicamente en este caso.

El 18%, 401 SFVU, se encuentran en estado "indemnizado", lo cual hace referencia a los subsidios que ya fueron restituidos en recursos al Estado por parte de las Aseguradoras Seguros del Estado y Suramericana de seguros. El 14%, 316 SFVU, se encuentran en estado "asignado", pero no es claro a qué estado del proceso de construcción de la vivienda hace referencia, ya que todos los proyectos se encuentran declarados en incumplimiento.

2.7 INFORME TÉCNICO

Pro Orinoquia asumió la responsabilidad de construir 1.518 soluciones de vivienda para población desplazada, bolsa ordinaria y subsidios otorgados a través de las cajas de compensación. De estas, 469 correspondían a población en situación de desplazamiento según la siguiente distribución en el proyecto.

Ubicación		No. de Beneficiarios
Supermanzana 21	Manzana 1	27
Supermanzana 21	Manzana 2	27
Supermanzana 21	Manzana 5	32
Supermanzana 21	Manzana 6	31
Supermanzana 21	Manzana 7	21
Supermanzana 19	Manzana 10	1
Supermanzana 19	Manzana 11	1
Supermanzana 19	Manzana 14	2
Supermanzana 19	Manzana 15	5
Supermanzana 19	Manzana 16	2
Supermanzana 6	Manzana 13	32
Supermanzana 6	Manzana 12	19
Supermanzana 6	Manzana 11	11
Supermanzana 6	Manzana 10	12
Supermanzana 7	Manzana 5	2

Ubicación		No. de Beneficiarios
Supermanzana 7	Manzana 6	1
Supermanzana 7	Manzana 8	4
Supermanzana 7	Manzana 10	4
Supermanzana 7	Manzana 11	8
Supermanzana 7	Manzana 12	1
Supermanzana 8	Manzana 3	30
Supermanzana 8	Manzana 5	23
Supermanzana 8	Manzana 6	30
Supermanzana 8	Manzana 7	28
Supermanzana 8	Manzana 8	32
Supermanzana 4	Manzana 1	26
Supermanzana 4	Manzana 2	27
Supermanzana 4	Manzana 3	30
TOTAL		469

Tomado de oficio STV-492 de fecha 1 agosto de 2012 Informe estado Unión Temporal Pro-Orinoquia Llanos del expediente del contrato AZ15 folios 91 a 96 y folio 30 a 43.

En la base de datos, hay 1.426 SFVU otorgados por Fonvivienda identificados para Pro Orinoquia Llanos; 1.263 administrados en Fiduagraria; 129 con contratos en Fiducentral y en 34 casos no se identifica la empresa con la que se constituye la Fiducia, lo que evidencia la ausencia total de control sobre los subsidios asignados a la Unión Temporal.

Pese a las obligaciones contractuales adquiridas al conformar la Unión Temporal y los Encargos Fiduciarios, se evidencia que ésta no cumplió con la construcción de las viviendas en las condiciones previstas. Las visitas técnicas de la CGR, entre el 21 y el 24 de abril, y el 27 y el 29 de octubre de 2014, verificaron la situación de los siguientes lotes:

Ubicación	No. de Lotes
Supermanzana 2	10
Supermanzana 3	239
Supermanzana 4	30
Supermanzana 6	197
Supermanzana 7	78
Supermanzana 19	18
Supermanzana 20	1
Supermanzana 21	86
Total	659

Fuente: Elaboración propia.

De la verificación se cuenta con registro fotográfico, así:

Ubicación		No. de beneficiarios
Supermanzana 21	Manzana 1	27
Supermanzana 6	Manzana 13	32
Supermanzana 6	Manzana 12	19
Supermanzana 6	Manzana 10	12

Supermanzana 6 – Manzana 13

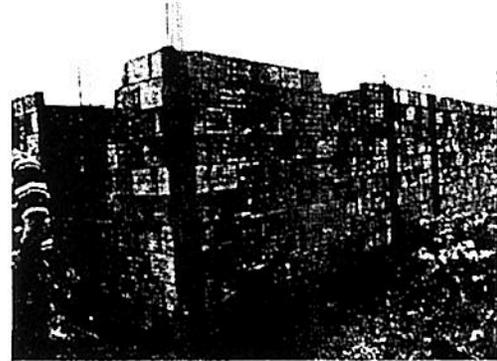
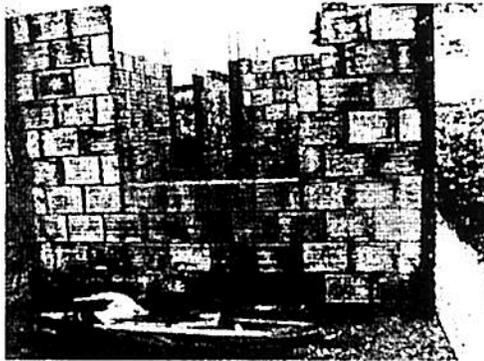


Supermanzana 6 – Manzana 12

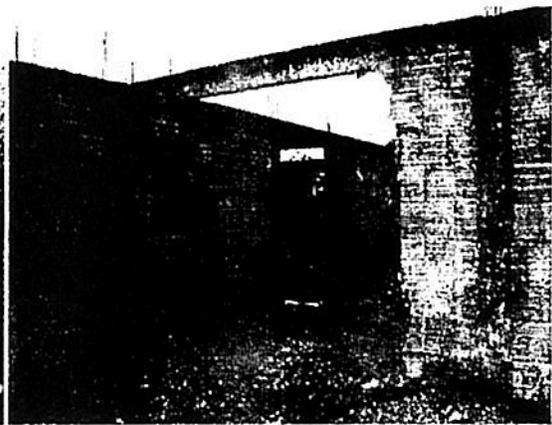
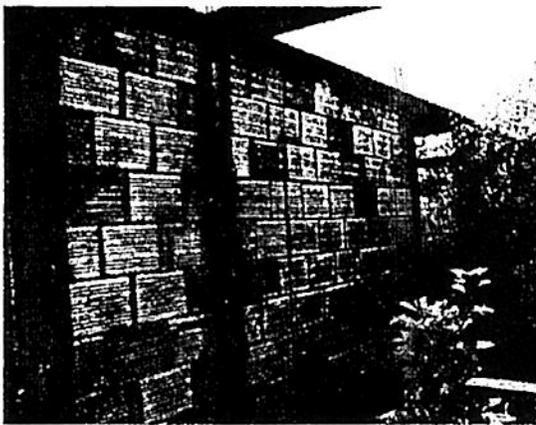




CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Supermanzana 6, Manzana 10

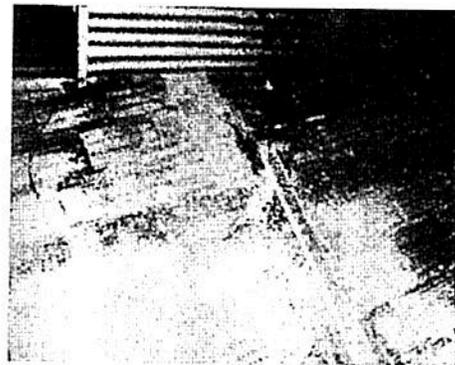
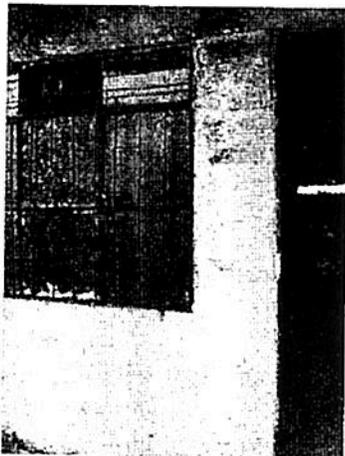
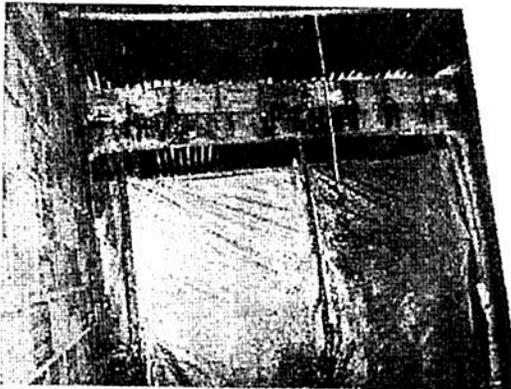


La visita técnica en el sector indicado arrojó los siguientes resultados:

- a. Algunas viviendas se encuentran a nivel de enrase de mampostería con columnas fundidas, otras a nivel de viga aérea fundida y sin fundición, las cuales se encuentran deterioradas por efectos de los agentes externos como son lluvia y calor, otras por el vandalismo, lo que ha afectado las propiedades físicas, mecánicas y de resistencia de las estructuras que incide en el grado de vulnerabilidad sísmica.
- b. En las construcciones existentes se puede evidenciar algunas deficiencias constructivas como son hormigueros, unidades de mampostería de mala calidad, con defectos de forma y fractura y con deficiencias de mortero de pega el cual supera el 1.5 cm exigidos por la norma NSR 98, que aplica para este proyecto.

- c. En la Supermanzana 21 se observó que algunas viviendas fueron habitadas por los beneficiarios quienes les han realizado algunas modificaciones y ampliaciones por su cuenta, con el fin de poder habitarlas. No obstante, el siguiente registro fotográfico muestra las deficiencias de habitabilidad que se presentan en estas viviendas.

Supermanzana 21, Manzana 1



Algunas de estas viviendas que están a nivel de viga de amarre, están siendo intervenidas por la Aseguradora Cónдор, otras por los mismos beneficiarios y en muchos de los casos están habitadas por invasores, quienes las han intervenido para poder dejarlas en condiciones mínimas de habitabilidad.

Al igual que en las anteriores manzanas, se pueden evidenciar deficiencias constructivas como son hormigueros, unidades de mampostería de mala calidad,

con defectos de forma y fractura y con deficiencias de mortero de pega, que supera los 1,5 cm exigidos por la norma NSR 98, aplicable para este proyecto.

También se visitaron las viviendas ubicadas en la Supermanzana 20, Manzanas 8, 2 y 3, las cuales ya se encontraban habitadas y que hacen parte de los recursos para vivienda por bolsa única y cajas de compensación, encontrándose algunas deficiencias constructivas como son:

Patologías en la estructura: hormiguero, variación del color, fuga de lechada, desalineamiento, faltas de recubrimiento de los aceros en algunas columnas y vigas, no se evidencia confinamiento de las cuchillas, para lo cual se deben prolongar las columnetas y realizar correctamente el traslapeo con el refuerzo de la cinta, desalineación entre las columnas y vigas, no se "formateó" (perfilear la columna) de manera adecuada generando diferencias de sección entre los 2 tramos, lo anterior afecta la estética de la vivienda y la capacidad portante de la estructura en algunos puntos.

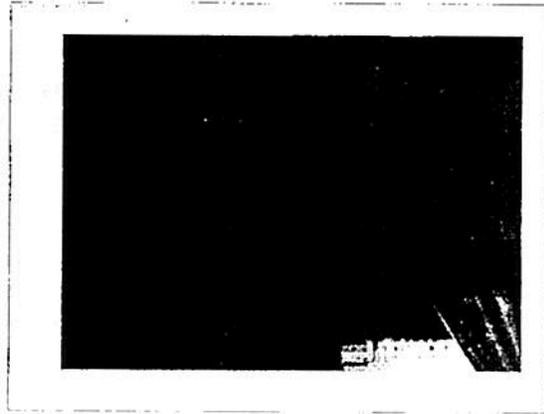
Las unidades de mampostería son de mala calidad, se observan bloques rotos o deteriorados, tienen imperfecciones y diferentes texturas y colores, desalineamiento de muros y variación en el espesor del mortero de pega las cuales no son uniformes y en algunos casos exceden el máximo de 1,5 cm o ausencia del mismo, lo que afecta las propiedades mecánicas y físicas del muro e incide negativamente en el grado de vulnerabilidad sísmica de la vivienda.

Las cubiertas presentan hojas de Eternit rotas o con fisuras, produciendo en épocas de lluvia entrada de humedad a la vivienda. De acuerdo con lo señalado por los beneficiarios, para las instalaciones eléctricas solo se realizó la instalación de la tubería, no se instaló el cableado, la terminación la realizó posteriormente el mismo beneficiario.

Las instalaciones sanitarias presentan fallas en la pendiente de la tubería, ya que las aguas servidas no corren normalmente devolviéndose por los sifones hacia la vivienda, falta el enchape de las zonas húmedas, lo que está ocasionando humedades en los muros y pisos y por ende el deterioro de estos.



Supermanzana 20 – Manzanas 8 (Casas 12, 7, 4), Manzana 2 (Casa 7), y 3 (Casas 13 y 14) – Viviendas habitadas



2.8 USO DE RECURSOS

De acuerdo con los informes de supervisión de FONADE, las declaratorias de incumplimiento de Fonvivienda, la evidencia física del estado del proyecto y los testimonios de la comunidad, se encontró que los recursos girados al constructor (UT. Pro Orinoquia Llanos) no se convirtieron en viviendas. Los recursos percibidos por el constructor ascienden a \$9.791.148.330,31 y provienen de distintas fuentes, según se describe en la siguiente tabla:

Recursos recibidos por Pro Orinoquia

FUENTE DEL RECURSO	SUBSIDIOS ⁹	RECURSOS GIRADOS
Fonvivienda	914	\$5.334.796.673,42
Gobernación	603	\$1.675.045.880
Beneficiarios	549	\$2.372.238.895,89
Cajas de compensación	67	\$409.066.881
	Total:	\$9.791.148.330,31

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por las entidades.

Con respecto a los recursos de Fonvivienda, fue posible identificar los siguientes desembolsos (Giros) de Fiduciaria al constructor, según cada contrato:

⁹ Los subsidios no pueden ser sumados, debido a que obedecen a diferentes bolsas que pueden beneficiar a una misma familia.

Recursos girados por Fiduagraria a Pro Orinoquia Llanos:

No. Cont.	VALOR (CONTRATO)	SFUV	VALOR ADMINISTRADO FIDUAGRARIA	SALDO ADMINISTRACIÓN A 30 DE JULIO 2014	TOTAL GIROS
31830	\$1.578.265.000,00	176	\$1.608.669.414,85	\$1.028.347.512,11	\$577.957.486,02
31829	\$1.930.771.500,00	234	\$2.127.121.191,64	\$1.221.251.085,85	\$863.357.196,22
→ 31634	\$4.097.578.196,00	354	\$3.675.933.483,35	\$1.034.975.935,45	\$2.519.538.004,92
31907	\$4.091.800.000,00	150	\$1.379.711.361,65	---	\$1.373.943.986,26
Total		914			\$5.334.796.673,42

Fuente: Elaboración CGR con base en Información suministrada por Fiduagraria Agosto/2014

El valor ejecutado se incrementa con los impuestos pagados y con el valor de la comisión de la fiducia y, en consecuencia, el valor determinado puede ser mayor.

Los subsidios otorgados por la Gobernación obedecen a los convenios interadministrativos, destinados de manera exclusiva a la población desplazada, bajo la figura de subsidio complementario, el cual financiaría la construcción de la segunda habitación, vivienda Tipo 2. Estos recursos no fueron amparados por ningún tipo de aseguradora y se giraban a Villavivienda a la cuenta de pago a terceros, que posteriormente fue transferida a la Unión Temporal. Los valores del siguiente cuadro se encuentran soportados en las Actas de Giro y recibos de transferencia.

Recursos girados por la Gobernación a la UT Pro Orinoquia Llanos:

No. CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	FECHA	SUBSIDIOS	VALOR	GIROS
No. 021	23 /01/2006	181	\$470.000.000	\$352.500.000
No. 212	19 /02/2007	48	\$124.800.000	\$124.800.000
No. 926	17 /11/2010	374	\$1.197.745.880	\$1.197.745.880
Total		603	\$1.792.545.880	\$1.675.045.880

Fuente: Expediente de Villavivienda.

La modalidad de los contratos de construcción, implicaba para la población que no era reportada como desplazada, el giro de unos recursos al constructor para la segunda habitación, y otros conceptos establecidos por el propio constructor por la ubicación de la vivienda o del lote, según lo autorizó Villavivienda, a través de un oficio firmado en 2007 por el gerente. En la verificación llevada a cabo en campo, la mayoría de estas 549 familias, que giraron los recursos, actualmente no tienen



vivienda. El valor girado está soportado en las autorizaciones de los "beneficiarios" a la Unión Temporal para la disposición de los recursos.

Finalmente, se identificaron 67 subsidios otorgados por las cajas de compensación a los beneficiarios que fueron asumidos por Pro Orinoquia Llanos, y en la verificación en campo, se observó que estas viviendas no fueron construidas ni legalizadas en su totalidad.

Recursos girados por la Caja de compensación a la UT Pro Orinoquia Llanos

OTORGANTE DEL SUBSIDIO	RECURSOS GIRADOS A LAS FIDUCIAS	No. DE SUBSIDIOS	RECURSOS DESEMBOLSADOS
COFREM	\$486.523.500	61	\$390.329.480.585
COMCAJA	\$38.275.500	5	\$15.310.200
AFIDRO	\$8.568.000	1	\$3.427.200
Total	\$533.367.000	67	\$409.066.881

Fuente: Base de datos final -Cruce Fonvivienda - Villavivienda y Beneficiarios.

En las visitas realizadas por la CGR se ratificó la inexistencia de gran parte de las viviendas a cargo de la UT Pro Orinoquia, las deficiencias en la construcción de otras, y la no satisfacción del derecho a vivienda digna, por parte de quienes ya lograron acceder al espacio habitacional.

Además, quienes recibieron algunas viviendas por parte del constructor no cuentan con escrituras, no han sido legalizados los subsidios ante Fonvivienda y no se han registrado en instrumentos públicos los lotes, de manera que aún no tienen certeza formal sobre la propiedad y, dados los problemas del proyecto, registran un alto grado de vulnerabilidad. Este panorama muestra que no hay un resultado cierto en términos de los fines esenciales del Estado.

Aunado a lo anterior, se encuentran los informes de FONADE y las resoluciones de declaratorias de incumplimiento expedidas por Fonvivienda en 2011, que confirman los retrasos de las obras. Pese a los resultados en San Antonio, el constructor ha participado en otros proyectos en los municipios de San Martín de los Llanos y Puerto Gaitán, donde también se han encontrado deficiencias en la ejecución, como lo informa la Contraloría Departamental del Meta, quien realiza seguimiento a dichos proyectos.

2.8.1. Comisiones a pagar a Fiduagraria S.A.

Una vez analizados los movimientos contables y financieros de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (FIDUAGRARIA), sociedad anónima de

economía mixta del orden nacional, se observa que la entidad administra siete (7) encargos fiduciarios, cuyo objeto es "...la administración de los recursos del subsidio familiar de vivienda, para ser entregados al Fideicomitente sólo en la cuantía y oportunidad indicada por el interventor de la obra, de acuerdo con el avance de ésta debidamente certificado por el interventor..."

Los encargos fiduciarios fueron constituidos por las Uniones Temporales:

1. U.T JADER SOLANO-GUSTAVO DIAZ
2. U.T VIVIENDA PRO-ORINOQUIA
3. U.T FUNDACION VIVIENDA PRO-ORINOQUIA LLANOS
4. U.T LOS CHIGUIROS
5. U.T COOPERATIVA DE VIVIENDA POPULAR COVICAFE

Los Contratos de Encargos Fiduciarios de Administración y Pagos, suscritos entre las Uniones Temporales y FIDUAGRARIA, incorporan una cláusula de "REMUNERACIÓN", en la que se establece que, por disposición de la Resolución N° 966 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, estará a cargo del FIDEICOMITENTE (oferente) el pago de la comisión y todos los gastos que se ocasionen por la constitución del encargo fiduciario. La comisión mensual vencida se pacta según un porcentaje establecido contractualmente para ser pagada dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la fecha de facturación. La FIDUCIARIA descontará de los recursos administrados la comisión correspondiente al período respectivo.

En consecuencia, la administración de los recursos por parte de la FIDUCIARIA, ha generado unos costos por comisión sobre los saldos en dinero existentes en las cuentas de esos encargos fiduciarios. Tales costos se han elevado debido a que el incumplimiento en la construcción del proyecto de vivienda no permite ejecutar los recursos cabalmente.

El fideicomitente pagará por la administración del encargo fiduciario una comisión mensual vencida equivalente a la siguiente tabla:

SFVU ADMINISTRADOS	SMLMV
DE 1 A 70	1.0
DE 71 A 140	1.5
DE 141 A 210	2.0
DE 211 A 280	2.5
DE 280 EN ADELANTE	3.0



A continuación se expresa en cifras, las comisiones e intereses, que se han generado, evidenciadas en los registros contables y estados financieros de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S. A. – FIDUAGRARIA S. A. con corte a Diciembre de 2012.

CONTRATO	UNIÓN TEMPORAL	PERIODO FACTURADO	VALOR ADEUDADO
31614	Jader Solano - Gustavo Díaz	07/2007 a 12/2012	\$ 58.308.444,00
31634	Vivienda Pro-Orinoquia	01/2011 a 12/2012	\$ 74.938.682,41
31666	Los Chigüiros	03/2009 a 12/2012	\$ 42.415.284,00
31792	Cooperativa de Vivienda Popular COVICAFE	02/2008 a 12/2012	\$ 35.229.180,33
31829	Vivienda Pro-Orinoquia	02/2011 a 12/2012	\$ 35.536.547,18
31830	Fundación Vivienda Pro-Orinoquia Llanos	09/2009 a 12/2012	\$ 49.636.864,00
TOTALES			\$ 296.065.001,92

De acuerdo con el estimado realizado por la CGR, con corte a julio de 2014, los recursos adeudados por costos de administración de 2013 y 2014 son los siguientes:

CONTRATO	UNIÓN TEMPORAL	FECHA ADEUDA	VALOR ADEUDADO
31614	Jader Solano - Gustavo Díaz	01/2013 A 07/2014	\$ 19.811.640,00
31634	Vivienda Pro-Orinoquia	01/2013 A 07/2014	\$ 66.038.800,00
31666	Los Chigüiros	01/2013 A 07/2014	\$ 19.811.640,00
31792	Cooperativa de Vivienda Popular COVICAFE	01/2013 A 07/2014	\$ 16.094.304,00
31829	Vivienda Pro-Orinoquia	01/2013 A 07/2014	\$ 33.019.400,00
31830	Fundación Vivienda Pro-Orinoquia Llanos	01/2013 A 07/2014	\$ 26.415.520,00
TOTALES			\$ 181.191.304,00

Al retirarse los subsidios de las fiducias, se generará un costo injustificado, por la administración de los recursos desde 2007 a la fecha, de acuerdo con el cobro de comisiones que la Fiducia aún no ha realizado; y a la política de indexación y rendimientos que esta maneja. El cálculo de los totales responde entonces al siguiente valor:

CONTRATO	UNIÓN TEMPORAL	TOTALES
31614	Jader Solano - Gustavo Díaz	\$ 78.120.084,00
31634	Vivienda Pro-Orinoquia	\$ 140.977.482,41
31666	Los Chigüiros	\$ 62.226.924,00

31792	Cooperativa de Vivienda Popular COVICAFE	\$ 51.323.484,33
31829	Vivienda Pro-Orinoquia	\$ 68.555.947,18
31830	Fundación Vivienda Pro-Orinoquia llanos	\$ 76.052.384,00
TOTALES		\$ 477.256.305,92

Fonvivienda ya canceló a Fiduciaria los siguientes valores:

CONTRATO	UNIÓN TEMPORAL	PERIODO FACTURADO	VALOR PAGADO POR COMISION
31614	Jader Solano-Gustavo Díaz-	04/2007 a 06/2007	\$2.263.914,00
31634	Vivienda Pro-Orinoquia	01/2007 a 01/2011	\$112.805.229,59
31666	Los Chigüiros	02/2008 a 02/2009	\$10.008.522,20
31792	Cooperativa de Vivienda Popular COVICAFE		\$ -
31829	Vivienda Pro-Orinoquia	02/2011 a 12/2012	\$38.840.622,82
31830	Fundación Vivienda Pro-Orinoquia llanos	12/2008 a 08/2009	\$9.864.872,00
TOTAL DE COMISIONES PAGADAS			\$173.783.160,61

Además, se reportan pagos que deben realizarse por intereses que según el cálculo de la fiducia ascienden a \$155.185.474,50 con corte a diciembre de 2012.

Así, el pago de administración e intereses de los recursos desde 2007 a la fecha puede llegar y sobrepasar los \$800.000.000, si se tiene en cuenta que al cierre de vigencia de 2014, no se tenía una solución que implicara la movilidad total de los recursos.

2.9 RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR

- Hallazgo No. 1 - Control sobre el proyecto evidenciada en las Inconsistencias de la Información suministrada (A1)(D1)

Por disposición del artículo 209 de la Constitución, la administración pública *"debe coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado"*. Este mandato Constitucional se desarrolla ampliamente en leyes y jurisprudencia, que bien pueden ser referentes de la evaluación de la gestión y los resultados de una política o programa gubernamental o de las mismas entidades. En todo caso, es claro que la gestión administrativa debe propender por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.



En la Actuación Especial se evidenció que el proyecto, cuyo resultado, o fin esencial, era la construcción de cerca de 2.254 soluciones de vivienda para población vulnerable y víctima del conflicto armado, **no contó con la debida coordinación y control que garantizara el cumplimiento de ese fin esencial. No hubo control sobre la asignación y aplicación de los subsidios y el estado real del beneficiario, de manera que a la fecha aún se carece de información cierta e íntegra sobre las principales variables del proyecto.**

Esa evidencia es clara en la inconsistencia de la información más relevante del proyecto, como es el control en la asignación de viviendas y subsidios que beneficiarían a la población objetivo del fin esencial indicado y la responsabilidad contractual establecida a cada uno de los constructores, tal como se registra en la siguiente tabla.

CONCEPTO/FUENTE	Expediente Contrato – AZ15 (fs 91-96)	Convenio 886	Actas de la UT	Base de Datos/2013	Fonvivienda
Soluciones de Vivienda a cargo de UT Pro-Orinoquia	1.385	1.371	957	1.518	
Soluciones de Vivienda para Población Desplazada cargo de UT Pro-Orinoquia	469			486	
Subsidios Fonvivienda				1.426	2.086

- Según oficio STV-492 de fecha 1 agosto de 2012 (Informe Estado Unión Temporal Pro-Orinoquia Llanos del expediente del contrato AZ15 - folios 91 a 96 y 30 a 43), el número de soluciones de vivienda asignadas a la Unión Temporal (UT) Pro-Orinoquia, **era de 1.385**, de los cuales **469** correspondían a **población en situación de desplazamiento**. Pero según el Convenio 886 de 2009, le fueron asignados inicialmente 1.371 lotes para el igual número de soluciones de vivienda y beneficiarios entre población Bolsa única y desplazada, en la revisión de las actas de la UT Pro Orinoquia se constató que se le asignó la construcción de **957** viviendas.
- No obstante, en la base de datos suministrada por Fonvivienda y Villavivienda el 13 de noviembre de 2013, la UT Pro-Orinoquia Llanos tenía asignadas 1.518 viviendas de las cuales, 1.426 obedecían a subsidios otorgados por Fonvivienda y de estas **486** respondían a personas en condición de **desplazamiento**.
- Por otra parte, en la información suministrada por Fonvivienda en noviembre de 2013, se señala que los subsidios asignados en la Ciudadela fueron **2086**,

información que se corrobora con las resoluciones por las que se asignaron los subsidios, tal como se registra en la siguiente tabla.

RESOLUCIONES MINISTERIO	BENEFICIARIOS
066/2007	2
109/2005	11
139/2006	65
146/2006	122
155/2005	46
1550/2005	8
156/2005	69
172/2007	13
175/2007	1
181/2004	1
210/2007	733
410/2011	1
48/2006	1
51/2007	74
510/2007	4
54/2008	1
600/2008	1
667/2006	437
689/2006	253
784/2004	71
814/2004	20
818/2004	145
915/2009	1
CONV 021	1
CONV 926	3
SIN RESOLUCION	2
TOTAL	2086

Adicionalmente, al cruzar la base de datos de los beneficiarios de la ciudadela San Antonio, cuyas viviendas serían construidas por Pro-Orinoquia, con la base de datos del Registro Único de Víctimas, se encontró que de las 486 víctimas identificadas por Villavivienda como desplazados (ver tabla), sólo se encuentran 431 registradas en el RUV. Sin embargo, hay otras 128 personas con registro en el RUV que no están identificadas como víctimas en la base de Villavivienda.

La ausencia de control en la gestión del proyecto no le permitió a la administración detectar procesos con resultados deficitarios y le impidió diseñar estrategias de mejora para optimizar los recursos disponibles en dichos procedimientos.

Se hace necesario el diseño y aplicación de una estrategia de control e indicadores confiables, medibles, relevantes, que permitan seguimiento a la efectividad y desarrollo del proyecto para poder identificar posibles falencias, fallas y plantear medidas, tanto preventivas como correctivas.

Responsable: Fonvivienda - Villavivienda

Connotación: Administrativo y Disciplinario

Análisis de Respuesta:

Respecto a la observación, Villavivienda manifestó que no existe información consolidada, ni archivos organizados referentes a las Uniones Temporales, incluida la Unión Temporal Pro-Orinoquia Llanos, y hasta el momento están en el proceso de recolección de información a través de los mismos beneficiarios.

X
Fonvivienda no remitió respuesta oportunamente.

En consecuencia y dado que la única respuesta recibida ratifica el hallazgo, éste se mantiene.

- **Hallazgo No. 2 - Incumplimiento del Objeto contractual Contratista (UT Pro Orinoquia Llanos) – Oferente (Empresa Industrial y Comercial del Estado -Villavivienda) – Interventoría (A2)(D2)**

De acuerdo con el artículo 7, inciso 2 de la Ley 80 de 1993, una Unión Temporal se presenta *“cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal”*.

La norma citada es fuente legal de la constitución de la Unión Temporal Pro Orinoquia Llanos con fecha del 25 de octubre de 2005, cuyo objeto era el de: Desarrollar programa de 201 viviendas de interés social denominadas Urbanización San Antonio, con el fin de acceder a subsidios de Fonvivienda, entidades financieras de vivienda, organizaciones no gubernamentales, así como

a los subsidios de los beneficiarios, en la Supermanzana 8, Manzanas de la 1 a 8, en 201 lotes; y cuyos socios iniciales fueron:

- Villavivienda (Hugo Gutiérrez Romero)
- Fundación Pro Orinoquia Llanos (Oscar Javier García Parrado)
- INCOLLANOS (Deidy Liliana Medina Figueroa)

Los socios tenían una serie de responsabilidades, dentro de las cuales a Villavivienda, como socio 1, le correspondía adjudicar lotes de terreno totalmente urbanizados en calidad de subsidio municipal en especie; al socio 2, Fundación Pro Orinoquia Llanos, le correspondía colaborar para que todos los documentos de los postulantes y beneficiarios fueran entregados a tiempo, se encargaría de la preselección y selección de los futuros beneficiarios quienes deberían cumplir con todos los requisitos exigidos para la obtención del subsidio, según el programa de postulación convocado por FONVIVIENDA; y el socio 3 elaboraría el presupuesto detallado de las viviendas para la construcción del programa, elaboraría los documentos requeridos ante las entidades y realizaría las gestiones ante FINDETER para conseguir la elegibilidad de los proyectos. Este último, mediante Parágrafo, es el directamente encargado de la construcción de las viviendas.

El proyecto inicia cuando Villavivienda hace entrega de los lotes mediante Acta firmada el 11 de noviembre de 2005 al representante legal de la UT. Oscar Javier García Parrado.

Posteriormente, mediante Acta de Modificación No. 2 del 3 de febrero de 2006, a la constitución de la Unión Temporal, se adicionan 100 lotes en la Supermanzana 7 Manzanas 4, 5, 6, 10, 11 y 12. Se realiza entrega de los lotes mediante acta por parte de Villavivienda el 06 de febrero de 2006. El 1 de septiembre de 2006, mediante Acta de Modificación No. 3, se adicionan 400 lotes más al contrato, ubicados en la Supermanzana 2 Manzanas de la 1 a la 15, y Supermanzana 3 Manzanas de la 1 a la 6, 9 y 13. Igualmente, se modifican los socios del proyecto, en donde Incollanos cede la totalidad de los derechos que le confieren en el acuerdo de la Unión Temporal a Pablo Medina Triana de la Constructora Alcalá Ltda.

En Acta de Modificación No. 3, las funciones de la Unión Temporal se adicionan para incluir la ejecución de las obras de urbanismo necesarias para garantizar los servicios públicos domiciliarios, y se incluye como socio "Asesor en la ejecución del proyecto" al señor Gonzalo Cruz Gutiérrez.

Sucesivamente se siguen dando cambios en la constitución de la Unión Temporal, como en el Acta de Modificación No. 4 con fecha de 27 de junio de 2007, en la que se amplían las obligaciones con la adjudicación de 256 lotes ubicados en la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Supermanzana 19 Manzanas 1 a 18, de esta última, según la base de datos remitida a la CGR, se entregaron cerca de 50 viviendas por parte del Constructor; sin embargo, los subsidios no han sido legalizados.

En el marco de la política de vivienda se establece que se debe llevar a cabo una interventoría de obra, según lo dispuesto en la Ley 80 de 1993. La interventoría realizada al proyecto se oficializa mediante Resolución No. 227 del 27 de noviembre de 2007, casi dos años después de constituida la Unión Temporal, en la cual se delega como interventor al Arquitecto Wilson Arid Andrade Rojas, quien deberá cumplir con las funciones consignadas en la Resolución Ministerial No. 0966 del 2004 Art. 2, Numeral 15.

FONADE oficia al alcalde el 6 de diciembre de 2007, sobre el informe entregado por la interventoría, y presenta una serie de observaciones y modificaciones que deben ser realizadas antes de la siguiente visita de supervisión por esta entidad.

De otro lado, el 25 de febrero de 2008, se remite oficio con asunto: Acuerdo de voluntades de la unión temporal, en el cual se manifiesta que: *"se ha tomado la decisión de una vez terminado el objeto de la unión temporal, dar en reconocimiento por gastos administrativos generados en el desarrollo del mismo, una participación de Villavivienda en los estados de pérdidas o ganancias que se deriven producto de la labor propia del objeto en el documento de unión temporal"*.

Finalmente, en el Acta de Modificación No. 6, se le adicionan nuevas obligaciones al socio 1: Villavivienda, y se modifican las de los otros socios, cambiando totalmente los roles en términos de selección de beneficiarios y de construcción de las viviendas.

Constatada la información en bases de datos y archivos suministrados por las distintas entidades y revisados los informes de interventoría y supervisión del proyecto, en los que se solicitó informes mensuales de obra que no siempre fueron remitidos, se encuentra que las viviendas no fueron terminadas ni el subsidio legalizado por parte de la Unión Temporal, por tal motivo no se garantizó el acceso a la vivienda digna. Es decir, la Unión Temporal no cumplió los deberes legales ni honró los compromisos adquiridos en su constitución y en las modificaciones posteriores.

El Objeto de la Interventoría no fue cumplido según las funciones asignadas al Arquitecto Wilson Arid Andrade Rojas, quien a la vez firmaba como interventor de Fiduagraria ante FONADE.

El no cumplimiento de tales funciones fue una de las causas que condujeron a que el constructor no se ajustara a las especificaciones técnicas determinadas en el

proyecto y a que no se advirtiera al supervisor, ni a Villavivienda, de dichas deficiencias y, por tanto, a la no certificación de las obras.

Así mismo, los hechos descritos en la presente observación evidencian las modificaciones realizadas al acuerdo inicial de la constitución de la Unión Temporal y el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por las partes, lo que dificultó la culminación de los proyectos y la construcción de las viviendas.

Responsable: Interventor – Wilson Arid Andrade Rojas

Connotación: Administrativa y Disciplinaria

Responsable: Oferente (Villavivienda - UT Pro Orinoquia Llanos)

Connotación: Administrativa - Disciplinaria

Análisis de Respuesta:

Villavivienda manifestó que Fonvivienda declaró el incumplimiento de la Unión Temporal Pro-Orinoquia; las obras a cargo de esta UT estaban amparadas por la aseguradora condor, quien asumió la construcción de las viviendas. De igual manera, la entidad manifestó que el representante legal de dicha UT tiene una investigación penal en la Fiscalía General de la Nación.

✓ La Unión Temporal no remitió respuesta oportunamente.

En consecuencia y dado que la única respuesta recibida ratifica el hallazgo, éste se mantiene.

• Hallazgo No. 3 - Amortización de Recursos (A3)(F1)(D3)(P1).

La Unión Temporal Pro Orinoquia Llanos asumió el compromiso de ejecutar la mayor parte del proyecto de vivienda en la ciudadela San Antonio de la ciudad de Villavicencio. A este proyecto se le asignaron recursos de la Nación (Fonvivienda), de la Gobernación, de los beneficiarios y de las cajas de compensación; en consecuencia, la naturaleza de esos recursos está definida por el propósito común de lograr la construcción de 2.254 soluciones de vivienda para igual número de familias en condición de vulnerabilidad, causada, en su mayoría, por las violaciones al derecho internacional humanitario que ocasiona el conflicto armado en Colombia. Es decir, las decisiones de financiación estaban mediadas por el deseo del cumplimiento de uno de los fines esenciales del estado, a través de la política de vivienda cuya ejecución lideró el Fondo Nacional de Vivienda.

De acuerdo con los informes de supervisión de FONADE, las declaratorias de incumplimiento de Fonvivienda, la evidencia física del estado del proyecto y los



testimonios de la comunidad, se encontró que los recursos girados al constructor (UT. Pro Orinoquia Llanos) no se convirtieron en viviendas. Los recursos percibidos por el constructor según su origen ascienden a \$9.791.148.330,31, según se describe en la siguiente tabla.

ORIGEN DEL RECURSO	SUBSIDIOS ¹⁰	RECURSOS GIRADOS
Fonvivienda (a través de Fiduagraria)	914	\$5.334.796.673,42
Gobernación	603	\$1.675.045.880
Beneficiarios	549	\$2.372.238.895,89
Cajas de compensación	67	\$409.066.881
Total:		\$9.791.148.330,31

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por las entidades.

La información de los recursos se encuentra discriminada de la siguiente manera:

Recursos girados por Fiduagraria a Pro Orinoquia Llanos:

No. Cont.	VALOR (CONTRATO)	SFUV	VALOR ADMINISTRADO FIDUAGRARIA	SALDO ADMINISTRACION A 30 DE JULIO 2014	TOTAL GIROS
31830	\$1.578.265.000,00	176	\$1.608.669.414,85	\$1.028.347.512,11	\$577.957.486,02
31829	\$1.930.771.500,00	234	\$2.127.121.191,64	\$1.221.251.085,85	\$863.357.196,22
31634	\$4.097.578.196,00	354	\$3.675.933.483,35	\$1.034.975.935,45	\$2.519.538.004,92
31907	\$4.091.800.000,00	150	\$1.379.711.361,65	---	\$1.373.943.986,26
Total		914			\$5.334.796.673,42

Fuente: Elaboración CGR con base en Información suministrada por Fiduagraria Agosto/2014

Los subsidios otorgados por la Gobernación obedecen a los convenios interadministrativos, destinados de manera exclusiva a la población desplazada, bajo la figura de subsidio complementario, el cual financiaría la construcción de la segunda habitación, vivienda Tipo 2. Estos recursos no fueron amparados por ningún tipo de aseguradora, y se giraban a Villavivienda a la cuenta de pago a terceros, que posteriormente fue transferida a la Unión Temporal. Las Actas de Giro y los recibos de transferencia de los recursos soportaron estas transacciones.

¹⁰ Los subsidios no pueden ser sumados, debido a que obedecen a diferentes bolsas que pueden beneficiar a una misma familia.

Recursos girados por la Gobernación a la UT Pro Orinoquia Llanos:

No. CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	FECHA	SUBSIDIOS	VALOR	GIROS
No. 021	23 /01/2006	181	\$470.000.000	\$352.500.000
No. 212	19 /02/2007	48	\$124.800.000	\$124.800.000
No. 926	17 /11/2010	374	\$1.197.745.880	\$1.197.745.880
Total		603	\$1.792.545.880	\$1.675.045.880

Fuente: Expediente de Villavivienda.

Recursos girados por los beneficiarios a la UT Pro Orinoquia Llanos

BENEFICIARIOS	AHORRO GIRADO
549	\$ 2.372.238.895,89

Fuente: Base de datos final -Cruce Fonvivienda-Villavivienda.

La modalidad de los contratos de construcción de la vivienda, implicaba para la población que no era reportada como desplazada, el giro de unos recursos al constructor para la segunda habitación, y otros conceptos establecidos por el propio constructor por la ubicación de la vivienda o del lote, según se lo autorizó Villavivienda, a través de un oficio firmado en 2007 por el gerente. En la verificación llevada a cabo en campo, la mayoría de las personas que giraron los recursos actualmente no tienen vivienda. La información está soportada en las autorizaciones de los "beneficiarios" a la Unión Temporal para la disposición de los recursos.

Recursos girados por la Caja de compensación a la UT Pro Orinoquia Llanos:

OTORGANTE DEL SUBSIDIO	RECURSOS GIRADOS A LAS FIDUCIAS	No. DE SUBSIDIOS	RECURSOS DESEMBOLSADOS
COFREM	\$486.523.500	61	\$390.329.480.585
COMCAJA	\$38.275.500	5	\$15.310.200
AFIDRO	\$8.568.000	1	\$3.427.200
Total	\$533.367.000	67	\$409.066.881

Fuente: Base de datos final -Cruce Fonvivienda-Villavivienda y Beneficiarios.

Finalmente, se identificaron 67 subsidios otorgados por las cajas de compensación a los beneficiarios que fueron asumidos por Pro Orinoquia Llanos, y en la verificación en campo, se observó que estas viviendas no fueron construidas ni legalizadas en su totalidad.

En las visitas realizadas por la CGR se ratificó la inexistencia de gran parte de las viviendas a cargo de la UT Pro Orinoquia, las deficiencias en la construcción de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

otras, y la no satisfacción del derecho a vivienda digna, por parte de quienes ya lograron acceder al espacio habitacional.

Además, quienes recibieron algunas viviendas por parte del constructor no cuentan con escrituras, no han sido legalizados los subsidios ante Fonvivienda y no se han registrado en instrumentos públicos los lotes, de manera que aún no tienen certeza formal sobre la propiedad y, dados los problemas del proyecto, registran un alto grado de vulnerabilidad. Este panorama indica que no hay un resultado cierto en términos de los fines esenciales del Estado.

El dictamen técnico de la obra indica deficiencias constructivas como hormigueros, unidades de mampostería de mala calidad, con defectos de forma y fractura y con deficiencias de mortero de pega el cual supera los 1,5 cms exigidos por la norma NSR 98, aplicables para este proyecto.

Además de la existencia de diferentes patologías en la estructura como son: variación del color, fuga de lechada, desalineamiento, faltas de recubrimiento de los aceros en algunas columnas y vigas, no se evidencia confinamiento de las cuchillas, para lo cual se debe prolongar las columnetas y realizar correctamente el traslapeo con el refuerzo de la cinta, desalineación entre las columnas y vigas, no se "formaletó" (perfilar la columna) de manera adecuada generando diferencias de sección entre los 2 tramos, lo anterior, afecta la estética de la vivienda y la capacidad portante de la estructura en algunos puntos.

Las unidades de mampostería son de mala calidad, se observan bloques rotos o deteriorados, tienen imperfecciones y diferentes texturas y colores, desalineamiento de muros y variación en el espesor del mortero de pega las cuales no son uniformes y en algunos casos exceden el máximo de 1,5 cms o ausencia del mismo, lo que afecta las propiedades mecánicas y físicas del muro e incide negativamente en el grado de vulnerabilidad sísmica de la vivienda.

En cuanto a las viviendas entregadas, las cubiertas presentan hojas de Eternit rotas o con fisuras, produciendo en épocas de lluvia entrada de humedad a la vivienda. De acuerdo con lo expresado por los beneficiarios, en las instalaciones eléctricas solo se realizó la instalación de la tubería, no se instaló el cableado, la terminación la realizó posteriormente el mismo beneficiario.

Las instalaciones sanitarias presentan fallas en la pendiente de la tubería ya que las aguas servidas no corren normalmente devolviéndose por los sifones hacia la vivienda, falta el enchape de las zonas húmedas, lo que está ocasionando humedades en los muros y pisos y por ende el deterioro de los mismos.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Aunado a lo anterior, se encuentran los informes de FONADE y las resoluciones de declaratorias de incumplimiento expedidas por Fonvivienda de 2011, que confirman los retrasos en la obra.

A la fecha, las pólizas no se han hecho efectivas y el recurso no ha sido retornado al Tesoro Nacional en su totalidad. El acuerdo con Cóndor solo cubre 623 (no todas de Pro Orinoquia Llanos) de las 1397 viviendas que amparó esta aseguradora; el recurso para ejecutar ese acuerdo está siendo aportado por el Municipio de Villavicencio y no a cargo de la póliza.

En síntesis, pese a los recursos asignados y percibidos por el constructor no se garantizó el acceso a la vivienda digna por incumplimiento del proyecto; las partes comprometidas incumplieron la terminación y entrega de las viviendas del proyecto, en condiciones dignas y con los requerimientos técnicos exigidos. En consecuencia, las familias beneficiadas con subsidio familiar de vivienda aún no tienen acceso a una vivienda digna, con el lleno de los requisitos técnicos y la formalización de la propiedad. Las condiciones expuestas no solo los han revictimizado sino que se encuentran expuestos a enfermedades y a un mayor grado de vulnerabilidad.

Responsable: U.T. Pro Orinoquia Llanos (Representante Legal: Oscar Javier García Parrado).

Connotación: Administrativo, Fiscal, Penal y Disciplinario.

Responsable: Fonvivienda

Connotación: Administrativo y Fiscal.

Fiscal estimado (Fonvivienda y Pro-Orinoquia) por recursos percibidos de Fiduagraria: \$5.334.796.673,42

Responsables: U.T. Pro Orinoquia Llanos

Connotación: Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

Responsable: Gobernación del Meta

Connotación: Administrativo y Fiscal.

Fiscal estimado (Pro-Orinoquia y Gobernación del Meta) por recursos percibidos de la Gobernación: \$1.675.045.880

La observación se comunicó debidamente a la dirección que reportaba el representante legal de la Unión Temporal Pro Orinoquia Llanos; sin embargo, no se recibió respuesta frente a las observaciones.

✓ Fonvivienda y la Gobernación del Meta no remitieron respuesta oportunamente.

En consecuencia y dado lo anterior, se ratifica el hallazgo, y éste se mantiene.



• **Hallazgo No. 4 - Modificación de beneficiarios de SFVU (A4)(D4)**

Una vez revisados los contratos fiduciarios (con sus respectivos Otros sí) entre las Uniones Temporales y las Fiducias, se encontró que la cláusula sexta (Subsidios de Vivienda Familiar asignados por parte de FONVIVIENDA), es modificada sin mediar justificación; los subsidios se asignan a nuevos beneficiarios; los beneficiarios son cambiados de Uniones Temporales y excluyen a algunos de los ya existentes.

Aunado a lo anterior, se evidencian fallas en seguimiento y/o control, permitiendo al fideicomitente realizar cambios sin un debido respaldo. Algunas de estas irregularidades se resumen en la siguiente tabla:

FIDUCIAS	No. CONTRATO	UNION TEMPORAL	BENEFICIARIOS (CONTRATO)	BENEFICIARIOS ADMINISTRADOS
Fiduagraria	31830	Fundación Vivienda Pro – Orinoquia	197	176
Fiduagraria	31829	Vivienda Pro - Orinoquia	241	234
Fiduagraria	31634	Vivienda Pro - Orinoquia	433	354
Fiduagraria	31907	Vivienda Pro - Orinoquia	499	150
Fiduagraria	31666	Los Chigüiros VIS	111	92
Fiduagraria	31792	Covicafe	32	3
Fiduagraria	31614	Jader Solano- Gustavo Diaz Villavivienda	92	28
Fiducentral	31284	Nuevo Milenio	104	104
Fiducentral	31486	Los Colores	104	104
Fiducentral	311068	Pro-Orinoquia	138	0
Fiducentral	311109	Llanovivienda	40	0
Fiducentral	311110	Llanovivienda	237	0
TOTAL			2228	1245

Fuente: Elaboración propia, información suministrada por las Fiducias.

Lo anterior se evidencia en los múltiples otrosíes de los contratos de fiducia, que incluyen y retiran beneficiarios sin justificación alguna.

De la misma manera, se encontró la modificación de beneficiarios por el Programa "No Pague Arriendo Pague su Casa" (que consistió en la construcción de 23 viviendas), según los registros en la base de datos suministrada por Fonvivienda y Villavivienda. Las viviendas pertenecían a la Unión Temporal Jader Solano y fueron asignadas a Construir Alianza y entregadas a personas que no eran beneficiarias de los subsidios de Fonvivienda ni de las Cajas de Compensación aplicadas al proyecto.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Actualmente, los beneficiarios del Subsidio Familiar siguen acudiendo a las instituciones para acceder a su vivienda, con la expectativa de hacer efectiva su carta de asignación, y los habitantes de estas viviendas no cuentan con escrituras debido a que el programa creado por el Alcalde Héctor Raúl Franco señalaba el pago de unas cuotas de ahorro que no han sido canceladas por los beneficiarios. El constructor informa que se le canceló el total de las viviendas construidas; la selección de las nuevas personas que hoy ocupan las soluciones de vivienda no es clara, varios entrevistados señalaron conocer con anterioridad al constructor.

El hecho que se modifiquen los beneficiarios del SFVU sin justificación alguna y sin documentos o actos administrativos que soporten tales decisiones, con impacto considerable sobre los contratos fiduciarios y sobre los derechos adquiridos a través de la carta de asignación de las familias, implica trasgredir los debidos procesos en el cumplimiento de funciones por parte de los servidores públicos. Se desconocieron las Resoluciones de asignación de los lotes expedidas por Villavivienda y de los subsidios familiares otorgados por Fonvivienda. El resultado es que varias de estas familias continúan reclamando su vivienda sin obtener respuesta ni solución. Es decir, se vulneró el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Por las razones expuestas la conducta amerita ser disciplinada.

Responsable: FONVIVIENDA- Alcaldía de Villavicencio - VILLAVIVIENDA

Connotación: Administrativo – Disciplinario

Análisis de Respuesta:

Villavivienda manifestó que los cambios de los beneficiarios de los subsidios por parte de Villavivienda, se debe a que no han concurrido a recibir sus viviendas y no ha sido posible localizarlos. Indica que se han publicado Edictos de Emplazamiento.

✱ Fonvivienda no remitió respuesta oportunamente. La CGR mantiene la observación puesto que la respuesta de Villavivienda no desvirtúa la observación; se refiere a una situación distinta.

- **Hallazgo No. 5 - Expedición de certificados de habitabilidad (A5)(D5).**

Los beneficiarios de las viviendas correspondientes a la Unión Temporal "Los Colores", continúan denunciando deficiencias en las viviendas desde que estas fueron entregadas, no obstante, se expidieron (89) ochenta y nueve certificados de habitabilidad, los cuales no fueron encontrados en el archivo de FONADE; y



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

COFREM remitió solo seis (6) de estos, luego de varias solicitudes de información, argumentando que no existen más certificados en su archivo.

Lo anterior, permite inferir que no se surtieron los pasos establecidos para la legalización de los subsidios, y que FONADE no llevaba el control de la expedición de los mismos.

Igualmente, en el caso de otras 104 viviendas entregadas por la UT Pro Orinoquia Llanos en 2011, a pesar de publicarse en la web que las viviendas se certificaban, el supervisor de FONADE no llevó a cabo el proceso, y a la fecha de la auditoría, estas viviendas se encuentran sin certificar, pero están siendo ocupadas desde hace cerca de cinco años.

En conclusión, se contraviene lo establecido en los Decretos 555 de 2003 y 2190 de 2009, respecto a las funciones asignadas a FONADE de "*verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda de los recursos de Fonvivienda*".

Responsable: FONADE

Connotación: Administrativa-Disciplinaria

Análisis de Respuesta:

4 FONADE informó que si bien no cuenta con copia de los certificados de existencia en cuestión, no es posible afirmar que no se surtieron los pasos establecidos en la política de vivienda para la legalización de los subsidios.

No obstante, esta afirmación no contradice varias evidencias, a saber: las respuestas recibidas de COFREM, la revisión del archivo de FONADE y de Fonvivienda, las constantes denuncias recibidas de los beneficiarios sobre irregularidades en la certificación de habitabilidad de las viviendas de las U.T. Los Colores y Pro Orinoquia Llanos. En consecuencia, la CGR ratifica el hallazgo.

- **Hallazgo No. 6 - Modificación de las especificaciones técnicas del producto final de la solución de vivienda (A6)(P2)**

Se encontró que las viviendas que están siendo entregadas bajo el Acuerdo Cóndor no cuentan con las características Tipo 2, acordadas en los contratos de construcción firmados entre los beneficiarios y el representante de la Unión Temporal. El subsidio amparado por la Aseguradora corresponde al otorgado por Fonvivienda. No obstante, la segunda habitación estipulada en dichos contratos quedó cubierta con subsidios complementarios cuyos aportes se dieron en el marco de los convenios con la Gobernación del Meta para la población



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

desplazada, y para el caso de la población vulnerable a través de sus ahorros programados. Según información recibida en la visita de campo de parte de los beneficiarios, los recursos girados ascienden a \$2.372.238.895,89.

Lo anterior, viola el derecho adquirido a la vivienda digna, cuyas especificaciones se fijaron en los contratos..

El hallazgo tiene posible alcance Penal, por cuanto las familias ahorraron el valor indicado, autorizaron el retiro al constructor quien efectivamente tomó el dinero y no entregó las viviendas. La aseguradora está cubriendo el daño pero no con las especificaciones por las que pagaron los beneficiarios.

Responsable: UT. Pro Orinoquia Llanos - Villavivienda

Connotación: Administrativa, Penal.

Analisis de respuesta:

Villavivienda respondió que la modificación en las especificaciones técnicas obedece a las nuevas normas de sismo resistencia que se encuentran vigentes en el país, y que las viviendas que se están construyendo son tipo I, porque así corresponde a la elegibilidad del proyecto.

✕ La respuesta no es satisfactoria, en tanto se tomaron los recursos y no se cumplió lo pactado con los usuarios.

• Hallazgo No. 7 - Seguimiento a las viviendas entregadas (A7). MVCT

En las visitas realizadas, se pudo evidenciar que no ha habido seguimiento y control sobre las viviendas asignadas y entregadas. De la misma manera, se encontró que varias de las viviendas de las Uniones Temporales han sido arrendadas, vendidas o no están siendo ocupadas, con lo que están expuestas al saqueo.

Existe restricción normativa a la venta o arriendo de la vivienda (Artículo 8 de la Ley 3 de 1991) por un lapso de 5 años. Pese a que en la resolución que expide la entidad oferente se reitera la prohibición, hace falta seguimiento y control. El hecho que se enajenen las viviendas indica que los beneficios no llegan a la población objetivo que debió ser seleccionada inicialmente.

De acuerdo con el Decreto 2190 de 2009 (artículo 64), "El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las entidades otorgantes podrán definir mecanismos para la supervisión y vigilancia del uso adecuado de los recursos del



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

subsidio familiar de vivienda". No obstante, esos mecanismos no se encuentran claramente definidos y no están siendo aplicados.

De otro lado, a los beneficiarios de las viviendas que están siendo entregadas y legalizadas les están aplicando la restricción de 10 años, prevista en el Artículo 21 de la Ley 1537 de 2012. Con ello se afectan las condiciones existentes en el momento de asignación del subsidio familiar, cuando regía la Ley 3 de 1991 y el decreto 2190 de 2009, donde se estableció restricción por cinco años. Es decir, se aplica una mayor restricción haciendo retroactiva una norma.

En consecuencia, la población que ha visto aplazado el disfrute de la vivienda, por más de diez años, debido a los hechos descritos en este informe, siente vulnerados sus derechos, en tanto continuarían atadas a una solución que no ha sido satisfactoria y que define gran parte de sus condiciones de vida, como es la vivienda; además en no pocos casos, la población ha tenido que habitar un espacio en condiciones inhumanas, tal como se pudo constatar en la visita y como se registró en las fotos incorporadas en este informe y en el archivo de la actuación.

Responsable: Villavivienda – Ministerio de Vivienda - Fonvivienda

Connotación: Administrativa

Análisis de respuesta:

Villavivienda plantea que en el momento de hacer entrega de las viviendas, por parte de esta entidad, existía duda acerca de si se podía revocar la adjudicación, cuando esos subsidios habían sido entregados en vigencia de la ley 3 de 1991.

X Fonvivienda no remitió respuesta oportunamente. En consecuencia y dado lo anterior, se mantiene el hallazgo.

- **Hallazgo No. 8 - Deficiencias en la construcción de las obras de urbanismo (A8)(F2).**

La Gobernación del Meta, mediante Convenio 886 contrató a la Corporación Casa, con el objeto de realizar la Actuación Urbanística del programa de vivienda de Interés social "Ciudadela San Antonio", del Municipio de Villavicencio, mediante la construcción de obras de urbanismo bajo la modalidad de convenio de cooperación, asociación, financiación y aportes, de acuerdo con los siguientes parámetros:

Entidades	Villavivienda – Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio – Corporación para el Avance Social Ambiental de América CASA.
Valor Total Aportes	\$ 9.965.966.112,62,00
Departamento:	\$ 9.715.966.112,62,00
Villavivienda:	\$ 0,00
Corporación:	\$ 250.000.000,00
Fecha:	28 de abril de 2009
Término de ejecución:	Siete (7) meses
Fecha de iniciación:	29 de mayo de 2009
Término suspensión:	Dos (2) meses
Prórrogas:	Trece (13) meses
Ejecutor:	Corporación para el Avance Social Ambiental de América - CASA
Supervisora:	Ángela María Moreno Neira .
Interventores vías, andenes, sardineles y acueducto	Ing. Jairo Antonio Parrado
Interventor alcantarillado pluvial y sanitario	Ing. Juan Carlos Sanchez
Interventor redes eléctricas	Arq. Jean Pierre Laguado
Fecha acta de entrega	11 noviembre de 2011

En la visitas técnicas realizadas se constató que, por deficiencias de las obras de urbanismo, la ciudadela se inunda no solamente en las zonas comunes, sino también en las viviendas aledañas a esas zonas. Este hecho genera problemas en la construcción de las nuevas viviendas y, más grave aún, en la salud de sus habitantes, lo que se suma a los problemas de vivienda digna ya indicados.

Las obras no contaron con las especificaciones técnicas exigidas en el convenio, tal como lo señala en repetidas ocasiones la interventoría del proyecto, y a pesar de las denuncias de los beneficiarios que persisten aún hoy, no se tomaron medidas oportunamente para subsanar los hechos.

En consecuencia, los recursos asignados por la Gobernación cuyo origen son los fondos de Regalías para la construcción de las vías, electrificación, acueducto y desarrollo de las obras de urbanismo, no se destinaron correctamente, según los reportes señalados.

Responsable: Gobernación –Corporación CASA

Connotación: Administrativo y Fiscal: \$ 9.715.966.112,62

4 La Gobernación del Meta no remitió respuesta. En consecuencia y dado lo anterior, se mantiene el hallazgo.



- **Hallazgo No. 9 - Control sobre el recurso administrado por las Fiducias (A9).**

Revisada la información suministrada por Fonvivienda y el Ministerio de Vivienda en julio de 2014, y contrastada con la suministrada por las Fiducias (Fiduagraria y Fiducentral), se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

ENTIDADES	SFVU	RECURSOS ADMINISTRADOS	RECURSOS ACTUALES
TOTAL FONVIVIENDA	1122	\$10.016.090.104,00	\$3.790.778.674,56
TOTAL FIDUCIAS	1255	\$10.677.254.468,92	\$3.838.869.740,59
DIFERENCIA	133	\$661.164.364,92	\$ 48.091.066,03

Fiduagraria ejecutó un valor de \$6.296.526.789,61. De los recursos administrados por esta entidad quedó un saldo en administración, a 30 de julio de 2014, por un valor de \$3.838.869.740,59. Estos recursos están a la espera de que el oferente decida sobre la movilización de los mismos.

No obstante, los mecanismos de control son ineficientes para prevenir la ocurrencia de riesgos en el proceso, no se realizan periódicamente conciliaciones y cruce de saldos entre las entidades, no se ha implementado un sistema de indicadores para analizar la realidad de la actividad financiera, económica y social. Todo ello conduce a riesgos en la consistencia de la información e incertidumbre en el cumplimiento de los objetivos.

Esta situación también es atribuible a la ausencia de un protocolo claro de comunicación entre las entidades responsables

Responsable: FONVIVIENDA

Connotación: Administrativo

X Fonvivienda no remitió respuesta oportunamente. En consecuencia y dado lo anterior, se mantiene el hallazgo.

- **Hallazgo No. 10. Declaratoria de incumplimientos de los proyectos y notificaciones (A10)(D6).**

Pese a los reiterados informes de FONADE en los que solicita declarar el incumplimiento de los proyectos, Fonvivienda no tomó decisiones respecto a la construcción de las viviendas y a los tiempos aplicados en los recursos girados. Entre 2006, cuando se inició la construcción de las viviendas por parte de Pro Orinoquia, y diciembre de 2010, transcurren 4 años en los que no se tomaron



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

acciones administrativas para evitar que la situación llegara al fracaso que se evidencia hoy.

Además, en las Resoluciones de Declaratoria de Incumplimiento de los Proyectos, Fonvivienda incurre en una serie de imprecisiones respecto a los subsidios que tenía cada Unión Temporal. En la Resolución 1445 del 24 de diciembre de 2010, confunde los subsidios de UT Los Chigüiros con los de Pro Orinoquía, señalando el incumplimiento de 396 de esta UT y no los 116 de los Chigüiros. Igualmente, las decisiones plasmadas en la resolución señalada se dirigen sólo a la Aseguradora y no a los oferentes o Unión Temporal a quien se le declara el incumplimiento.

Igualmente, las Resoluciones no se notifican una vez expedidas sino pasado un tiempo después de su firma, lo que conllevó a que las entidades involucradas no pudieran presentar recursos frente a los incumplimientos declarados.

Lo descrito anteriormente ha derivado en que aún hoy los contratistas siguen acudiendo a los entes de control para solicitar acciones frente a las irregularidades procedimentales en la declaratoria de los incumplimientos. Además, y también como consecuencia de la ausencia administrativa, no existe corresponsabilidad en la terminación de los proyectos con las U.T. iniciales, puesto que Fonvivienda se entendió directamente con las aseguradoras, sin notificar previamente las decisiones a los involucrados.

Finalmente, la demora en la declaratoria de los incumplimientos, por parte de Fonvivienda, ha conllevado a que no se garanticen los derechos de la población beneficiaria por los SFVU, que se han extendido y dilatado en el tiempo.

Responsable: Fonvivienda

Connotación: Administrativo y Disciplinario

4 Fonvivienda no remitió respuesta oportunamente. En consecuencia y dado lo anterior, se mantiene el hallazgo.

- Hallazgo No. 11 - Corresponsabilidad del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en el cumplimiento de los objetivos de la política (A11).

Como rector de la Política Pública de vivienda, el Ministerio debe garantizar que la entidad oferente cumpla con los compromisos adquiridos en la aplicación de los subsidios familiares de vivienda urbana asignados a los beneficiarios. En particular, el Decreto 555 de 2003, establece que Fonvivienda debe "realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

subsidios familiares de vivienda" y "Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social, de conformidad con el reglamento y, condiciones definidas por el Gobierno Nacional" (numerales 9.3 y 10 del Artículo 3)

La ausencia de un documento base para garantizar la corresponsabilidad con los municipios, dada la política, en el cual se contemplen los requisitos y características de los convenios, contratos, organización institucional, etc., ha conllevado a que no se mitigue el riesgo de pérdida o uso ineficiente de los recursos que asigna el Ministerio.

Por ejemplo, el fracaso de la política que se materializó en el proyecto Ciudadela San Antonio, se debió, entre otras razones, a la inestabilidad institucional del que fue sujeto el Municipio. El instrumento al que se hace referencia en la observación debe permitirle al Ministerio mitigar los efectos de esa inestabilidad que no depende de este, pero afecta directamente el cumplimiento de la política.

De la misma manera, pese a que la Ley 80/93 establece los requisitos de la contratación y las responsabilidades de las partes, la conformación de Uniones Temporales prescindió de todos los requisitos legales. Se destaca una ausencia de directrices claras de parte del Ministerio, en la que como corresponsabilidad se le estableciera a los municipios el deber de definir requisitos mínimos para los posibles asociados, evitando así el fracaso de la política.

Responsable: Fonvivienda - MinVivienda

Connotación: Administrativa

X Fonvivienda no remitió respuesta oportunamente. En consecuencia y dado lo anterior, se mantiene el hallazgo.

3 CONCLUSIONES

Tal como lo evidencia el presente informe, la Ciudadela San Antonio de Villavicencio es el caso más emblemático del fracaso de la política de vivienda reciente del país. Efectivamente, después de 12 años de iniciado el Plan Parcial San Antonio y los proyectos que beneficiarían a cerca de 2.254 familias, entre las que se cuentan cerca de 934 familias víctimas del conflicto¹¹, en su mayoría desplazados, y 1.321 familias en situación de vulnerabilidad por causas distintas al conflicto, para el que se canalizaron cerca de \$22 mil millones, hoy solo se cuenta con 468 viviendas construidas por las Uniones Temporales, 262 por Provento S.A, en el marco del Acuerdo Cóndor, y de ese número sólo 89 familias cuentan con título de propiedad debidamente legalizado.

Es decir, en 8 años (2004 a 2011) solo se logró un resultado satisfactorio del 3,9%. Este hecho pone en evidencia gran parte de las ineficiencias del Estado para producir resultados, especialmente por su casi nula capacidad para coordinar acciones interinstitucionales necesarias en proyectos de gran envergadura como el de la ciudadela San Antonio que convoca el concurso de distintas instituciones en los tres niveles de gobierno: Nación, Departamento y Municipio.

Los hechos ocurridos en el proyecto San Antonio tienen múltiples causas, producto de la acción y omisión de los actores intervinientes en el mismo, principalmente:

1. La ausencia de un documento base para garantizar la corresponsabilidad con los municipios en el que se contemplen los requisitos y características de los convenios, contratos, organización institucional, etc., ha conllevado a que no se prevenga y mitigue el riesgo de pérdida o uso ineficiente de los recursos que asigna el Ministerio.
2. La inestabilidad institucional que caracterizó a la administración municipal. No obstante, el Gobierno Nacional no tomó medidas contundentes frente a los múltiples llamados de atención de los beneficiarios y de las mismas entidades (caso FONADE), se dilataron las medidas de incumplimiento durante cerca de 5 años, al punto de haber desatendido a las ordenes de la Corte Constitucional en la Sentencia T-088 de 2011.

La Contraloría reconoce los esfuerzos recientes de algunas entidades para subsanar algunas de las deficiencias. No obstante, debe haber un mayor

¹¹ Así lo confirmó la Contraloría, al cruzar la base de datos de los beneficiarios con el Registro Único de Víctimas – RUV.

compromiso para solucionar la problemática y lograr cumplirle a la población que requiere de un servicio esencial como es la vivienda.

De acuerdo con la identificación de los casos más problemáticos en la Ciudadela, Villavivienda, a través de su Gerente William Reinoso, FONADE, Provento S.A, los representantes de la Aseguradora Cóndor S.A. (en liquidación), y funcionarios del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio; han llegado a acuerdos en torno a alternativas de solución para casos problemáticos como:

- a. La Certificación de viviendas habitadas hace más de 5 años (U.T. Pro Orinoquia Llanos)
- b. Certificación de viviendas construidas y no amparadas por el Acuerdo Cóndor.
- c. Agilidad en el trámite de la legalización de los SFVU de las casas entregadas por Provento S.A. y Construir Alianza.
- d. Trámite frente a casas invadidas por personas diferentes a los asignados.
- e. Fechas de construcción y cronograma de obra de las 622 viviendas.
- f. Construcción de viviendas con avance de obra.
- g. Solución a las familias que se encuentran registradas ante la ORIP con el código 0900.

No obstante, no se ha avanzado en otros trámites y acciones tales como:

- Información de los saldos en Fiducia para legalización de los SFVU.
- Generación de nuevos recursos para la construcción de las viviendas que no se encuentran amparadas por Cóndor.
- Solución a las familias que quedaron por fuera de las viviendas de Nuevo Milenio.
- Solución a las familias que fueron estafadas por el representante legal de la UT. Covicafe.
- Solución a las familias de Los Colores, cuyas viviendas presentaron fallas técnicas y aun así fueron legalizadas.
- Solución a las familias que perdieron la asignación del lote (registradas a los García Parrado o a Kineret) y que aún cuentan subsidio vigente.
- Solución a las familias que tienen denuncias penales ante la Fiscalía por la entrega de los ahorros programados.
- Solución a las familias que construyeron sus viviendas por cuenta propia o las terminaron.
- Solución a las familias que les fue revocado el SFVU.
- Solución a las familias que tienen hasta 5 resoluciones de asignación y reasignación de lote.
- Solución a las familias que no cuentan con escrituras.

- Solución a las familias que tienen subsidios de cajas de compensación.

En dicho sentido, se requiere el concurso de todas las entidades involucradas y señaladas en el presente informe, no solo para dar cuenta del Plan de Mejoramiento y del re-direccionamiento requerido, sino además para dar respuesta efectiva al cumplimiento de los objetivos de los proyectos y la política, dada la necesidad de garantizar el derecho de los beneficiarios a una vivienda digna.

4. ANEXOS

ANEXO No. 1

CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR
Administrativos	11	
Con Incidencia Fiscal	2	\$16.725.808.666
Con Incidencia Penal	2	
Con Incidencia Disciplinaria	6	

