

INFORME DE AUDITORÍA

AUDITORÍA FINANCIERA
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA
VIGENCIA 2019

CGR-CDVSB No. 002
JUNIO DE 2020

Contralor General de la República: Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vice contralor (E): Julián Mauricio Ruíz Rodríguez

Contralor Delegado Sector Vivienda y Saneamiento Básico (E): Sebastián Montoya Mejía

Directora de Vigilancia Fiscal: Yanet Sanabria Pérez

Directora de Estudios Sectoriales: Mercy Carina Martínez Bocanegra

Coordinadora de Gestión-Supervisora: Rosa Díaz de Arrieta

Líder de Auditoría: Luis Guillermo Hernández Ochoa

Audidores:
Concepción Yezmín Rodríguez V.
Claudia Marcela Abello Ávila
Yamile Raquel Iguarán Pinedo
José David Barreto Nieto
Juan Carlos Ardila Domínguez

Enlace Responsabilidad Fiscal: Nelson Gabriel Garay Garay



Tabla de contenido

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 5 |
| 1.1. RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL | 6 |
| 1.2. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS CONTABLES | 7 |
| 1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | 8 |
| 2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS | 9 |
| 2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NEGATIVA..... | 9 |
| 2.2. OPINIÓN NEGATIVA | 11 |
| 3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO | 11 |
| 4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO | 12 |
| 4.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN..... | 13 |
| 4.2. OPINIÓN NO RAZONABLE | 14 |
| 4.3. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES | 14 |
| 5. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA REVISIÓN DE LA CUENTA | 15 |
| 6. CONCEPTO GESTIÓN Y RESULTADOS SOBRE LOS RECURSOS PÚBLICOS SELECCIONADOS Y EVALUADOS | 15 |
| 7. EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO | 16 |
| 8. SEGUIMIENTO A GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS | 17 |
| 9. BENEFICIO DEL PROCESO AUDITOR | 18 |
| 10. POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL PVCF | 19 |
| 11. GESTIÓN LEGAL | 19 |
| 12. PROYECTO NUEVA CASTILLA EN IBAGUÉ TOLIMA | 20 |
| 13. RELACIÓN DE HALLAZGOS | 22 |
| 14. PLAN DE MEJORAMIENTO | 22 |
| 15. RELACION HALLAZGOS FINANCIEROS, PRESUPUESTALES Y DE GESTIÓN Y RESULTADOS SOBRE LOS RECURSOS PÚBLICOS SELECCIONADOS Y EVALUADOS | 23 |
| 15.1 HALLAZGOS FINANCIEROS | 23 |
| 15.2 HALLAZGOS PRESUPUESTALES..... | 31 |
| 15.3 HALLAZGOS DE GESTIÓN Y RESULTADOS | 45 |
| 16. ANEXOS | 77 |



815111

Doctor
ERLES EDGARDO ESPINOSA
Director
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA
Ciudad

La Contraloría General de la República-CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a los Estados Contables de la entidad Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, por la vigencia 2019, los cuales comprenden el Estado de la Situación Financiera, el Estado de Resultados y sus respectivas Notas a los Estados Financieros; que han sido preparados de conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública dispuesto por la Contaduría General de la Nación.

Así mismo, con fundamento en el artículo 267 de la Constitución Política, realizó Auditoría a los informes de Ejecución Presupuestal que incluyen la Programación y Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos de la vigencia 2019, los que han sido preparados conforme el Marco Normativo del Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto Ley 111 de 1996.

El proceso auditor se vio afectado por la inoportunidad en la entrega de información por parte de la Entidad, respecto a los requerimientos AFFNV-04-2020 y AFFNV-06-2020. Algunos de los soportes y/o respuestas no se recibieron y otros fueron entregados con posterioridad a la comunicación de la observación relacionada con la disponibilidad de la información, lo que limitó el alcance y la evaluación integral de la totalidad de la muestra seleccionada. Lo anterior, generó un hallazgo administrativo, con posible inicio de un proceso administrativo sancionatorio. Adicionalmente, debido a la coyuntura de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19 y atendiendo los lineamientos dados por el Contralor General de la República, en la Circular N. 003 del 13 de marzo de 2020, no se realizaron visitas técnicas de inspección a los proyectos seleccionados en la muestra de auditoría.

Los resultados y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada por el Fondo Nacional de Vivienda, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías – SICA - de la CGR.



Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al Fondo Nacional de Vivienda, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que la Entidad emitiera pronunciamiento.

1. INTRODUCCIÓN

La CGR realizó auditoría financiera a Fonvivienda, por la vigencia 2019, para la cual se definieron los siguientes objetivos:

- Expresar una opinión, sobre si los estados financieros o cifras financieras a 31 de diciembre de 2019, están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
- Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
- Evaluar la ejecución del presupuesto a 31 de diciembre de 2019 y emitir la opinión correspondiente.
- Evaluar las reservas presupuestales, constituidas con corte a 31 de diciembre de 2019 de para efectos de su refrendación.
- Evaluar la ejecución de la reserva presupuestal de la vigencia 2018, ejecutada en el 2019 y emitir la opinión correspondiente.
- Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal consolidada a 31 de diciembre de 2019 y emitir un concepto sobre la información anual consolidado rendido por el sujeto de control a través de SIRECI, en los casos que aplique.
- Efectuar seguimiento a las acciones desarrolladas por el sujeto de control a 31 de diciembre de 2019, para contrarrestar las causas de los hallazgos de origen financiero y presupuestal establecidos por la CGR, con el fin de establecer su efectividad.
- Evaluar las glosas de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes presentadas en la Gaceta de noviembre de 2019.
- Verificar la gestión adelantada por la entidad para promover la participación ciudadana durante la vigencia 2019, teniendo en cuenta los recursos asignados a las actividades programados y la oportuna y eficiente ejecución de estos, en concordancia con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015.
- Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR sobre los temas de la materia a auditar.
- Verificar la implementación de los instrumentos y procedimientos para dar cumplimiento a la política de género.



1.1. RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL

El Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda es una entidad pública, adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, creada mediante Decreto No. 555 del 10 de marzo de 2003, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía Presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia y sometida a las normas presupuestales y fiscales de orden nacional.

El objetivo de Fonvivienda: consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y 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; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos.

Entre sus funciones de Fonvivienda se encuentran entre otras: 1) Administrar los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda. 2) Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en un sistema de información integrado para este sector. 3) Canalizar recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda en aquellos programas adelantados con participación de las entidades territoriales o a través de alianzas estratégicas y orientados a la provisión de soluciones de vivienda de interés social urbana a las poblaciones definidas por la política del Gobierno Nacional. 4) Coordinar acciones con las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para el desarrollo de las políticas respectivas. 5) Diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, de acuerdo con las políticas señaladas por el Gobierno Nacional. 6) Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades. 7) Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social.

Es responsabilidad de FONVIVIENDA la administración del contenido de la información suministrada por el sujeto de control y analizada por la Contraloría General de la República y la presentación fiel de los estados financieros, de conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública, así como de las resoluciones aplicables emitidas por la Contaduría General de la Nación. Igualmente, la

administración del Fondo Nacional de Vivienda es responsable por el control interno que considere necesario para permitir la preparación de estados financieros libres de incorrección material, debida a fraude o error.

1.2. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS CONTABLES

Estados Financieros

El Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA” registra en forma independiente los hechos y actividades económicas relacionados con los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación para inversión en vivienda de interés social urbana, acumulando su ejecución como Gasto Público Social - cuenta 5550 (subsidios individuales, ejecución fiducia mercantil, administración del subsidio, supervisión, auditoría, sistema integral de información, y gerencia FONVIVIENDA), procesando y generando sus propios estados financieros, los cuales son preparados por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - FONVIVIENDA, para su remisión respectiva a la Contaduría General de la Nación de acuerdo con las normas y fechas establecidas para el reporte de dicha información.

Contabilidad

Los procesos de identificación, registro, revelación y preparación de la información financiera y contable, se realizan cumpliendo con lo establecido en los principios, normas técnicas y procedimientos fijados en el Régimen de la Contabilidad Pública, en el proceso de identificación, clasificación, registro, preparación, y revelación de los estados contables, conforme a la Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 y sus modificaciones de la Contaduría General de la Nación (CGN), las resoluciones, circulares externas, instructivos, doctrina y demás documentos técnicos, que en materia contable emite la Contaduría General de la Nación por ser de obligatorio cumplimiento para las entidades del Estado, junto con el Manual de Políticas Contables del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, con el fin de garantizar la consistencia y razonabilidad de la información financiera, económica y social.

Para el reconocimiento patrimonial de los hechos financieros, económicos y sociales, se aplicó la base de causación y para el reconocimiento de la ejecución presupuestal se utilizó la base de caja en los ingresos, el compromiso en los gastos y ejecuciones de los patrimonios autónomos constituidos por FONVIVIENDA.



1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga una opinión, sobre si los estados financieros, están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error, un concepto sobre la evaluación del sistema de control interno financiero y una opinión sobre la ejecución presupuestal de la vigencia auditada.

La Contraloría General de la República ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadas Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica No 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría incluye la ejecución de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre cifras presentadas y las revelaciones contenidas en los estados financieros e informes de ejecución presupuestaria. Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, e incluyen la valoración de los riesgos de incorrección material en las cifras financieras y presupuestales, debido a fraude o error.

En la evaluación del riesgo, la Contraloría General de la República tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la entidad Fondo Nacional de Vivienda, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido es suficiente, apropiada y proporciona una base razonable para expresar la opinión contable y presupuestal, concepto sobre el control interno financiero, reservas presupuestales y fenecimiento de la cuenta rendida.



2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS

En nuestra opinión, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de fundamento de la opinión, los Estados Financieros **NO** presentan fielmente en todos los aspectos materiales, la situación financiera a 31 de diciembre de 2019, así como de sus resultados correspondientes al ejercicio fiscal terminado en esa fecha de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NEGATIVA

En la vigencia de 2019, el Fondo Nacional de Vivienda, no causó en Cuentas por Pagar – Subsidios Asignados vivienda (243001), dos autorizaciones de giro de recursos correspondientes a los subsidios familiares de vivienda del programa “Mi Casa Ya” por \$25.142.722.198, la cual la Fiduciaria del Occidente efectuó los pagos en la vigencia de 2019, sobrestimando las cuentas de Gasto Público Social – Subsidio Asignado Vivienda (555001) y el Resultado del Ejercicio de 2019.

En la vigencia de 2019, FONVIVIENDA, no causó en Cuentas por Pagar – Subsidios Asignados vivienda (243001), correspondientes a 236 hogares que habían sido beneficiados del subsidio familiar de vivienda del programa “Mi Casa Ya” que quedaron pendientes de pagar por \$5.856.498.920, subestimando la cuenta y la cuenta Gasto Público Social – Subsidio Asignado Vivienda (555001).

En las cuentas de Orden Acreedoras - Recursos Entregados en Administración Fiducia Mercantil, no se registraron aportes de otras entidades por \$261.455.402.880, debido a la no aplicación de la resolución 386 de 2018 de la Contaduría General de la Nación-CGN, en su numeral 1.1.6, que establece la forma de registrar estos recursos cuando el Fondo es fideicomitente.

La nota 8 de los Estados Financieros indica que la cuenta 480851 – Ganancia por Derechos en Fideicomiso, registra un saldo por rendimientos financieros de \$6.167.011.192, sin embargo, este valor difiere con el reflejado en la nota 5 que detalla los rendimientos de los aportes de cada patrimonio autónomo en la cuenta 192603, registrando un saldo de \$4.969.732.145, presentándose una diferencia de \$1.197.279.047 que pertenece a los rendimientos financieros de inversión colectiva de dos patrimonios autónomos de los programas VIP y VPG, de los cuales sobre estos rendimientos, compensaron gastos y comisiones fiduciarios por \$1.489.604.162, sin efectuarse la causación correspondiente.

La cuenta Otros Activos - Derechos en Fideicomiso (192603) presenta una diferencia de \$2.177.924.715, entre el saldo de los estados financieros por \$54.242.941.123 y los formatos SRF-F22 reportados por los supervisores de dos (2) contratos de fiducia con la Fiduciaria Bogotá S.A., que registran saldos en

extractos por \$52.065.016.409, diferencia que corresponde a unos excedentes por cobrar a la Fiduciaria de los fondos de inversión colectiva, pero que Fonvivienda los registró como un ingreso efectivo en la cuenta Otros Activos - Derechos en Fideicomiso (192603), sobrestimándola, y no como una cuenta por cobrar a la Fiduciaria en la cuenta Otras Cuentas por Cobrar (138490), subestimándola.

Se presenta diferencia entre los reportes de pagos de los supervisores de los programas de vivienda PVGI y PVGII de la vigencia de 2019, con lo registrado en la cuenta Gasto Público -Subsidio Vivienda (5550001), subestimándola en PVGI por \$10.339.347.619, mientras en Programa de Vivienda Gratuita II PVGII la sobrestima por \$628.518.262, afectando el Resultado del Ejercicio.

A 31 de diciembre de 2019, se presenta diferencia entre la base de procesos judiciales de la Oficina Jurídica con lo registrado en la cuenta de Orden Acreedoras Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución (9120) de los procesos judiciales, de los cuales 3 procesos presentan mayor valor por \$521.026.953, sobrestimando la cuenta y 10 procesos presentan menor valor por \$6.680.349.585, subestimando la cuenta, que afecta igualmente, en la contrapartida de la cuenta Pasivos Contingentes por el contrario (db) (9905).

Estados Financieros a 31 de diciembre de 2019

Alcance. La auditoría incluyó el examen, sobre una base selectiva, de la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno contable y la efectividad de las acciones emprendidas por la Entidad para eliminar las causas de los hallazgos de carácter contable y presupuestal que hacen parte del Plan de Mejoramiento.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector de Vivienda y Saneamiento Básico.

Se auditaron las cifras que componen el Balance General al 31 de diciembre de 2019, el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social y el Estado de Cambios en el Patrimonio del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, mediante la realización de pruebas selectivas a los registros contables de las transacciones, los hechos y las operaciones financieras, económicas y sociales reconocidas y reveladas en las cuentas de la clase 1 **Activos**: Otras Cuentas por Cobrar, Otros Activos; clase 2 **Pasivos**: Cuentas por Pagar, clase 3 **Patrimonio**; clase 4 **Ingresos**: Operaciones Interinstitucionales; clase 5 **Gastos**: Gasto Público Social; de igual



forma se evaluaron los principios y criterios contables utilizados, así como las estimaciones realizadas.

A continuación, se presenta el resumen y porcentajes de la muestra base del estudio adelantado en el presente ejercicio auditor:

Tabla No. 1
Muestra de Auditoría – Contable

| Código Contable | Nombre de la Cuenta | Saldo | % Muestra | Valor de la Muestra |
|-----------------|---|--------------------------|-----------|------------------------|
| 1.3.84.27 | Recursos Acreedores Reintegrados a Tesorerías | 995.682.125.787 | 10% | 99.568.212.579 |
| 1.9.26.03 | Otros Activos - Fiducia Mercantil Patrimonio Autónomo | 117.053.226.583 | 10% | 11.705.322.658 |
| 2.4.30.01 | Subsidios Asignados - Vivienda | 35.972.338.785 | 20% | 7.194.467.757 |
| 2.7.01.03 | Litigios y Demandas - Admtivas | 2.801.057.273 | 100% | 2.801.057.273 |
| 5.5.50.01 | Gasto Público Social | 1.769.509.863.058 | 20% | 353.901.972.612 |
| | Total Muestra Ctas Estados Financieros | 2.921.018.611.486 | | 475.171.032.879 |

Fuente: Estados Financieros

De las cuentas seleccionadas en la muestra, se tuvo en las cuentas correlativas.

Para definir la muestra objeto de auditoría se tuvieron en cuenta las situaciones observadas en el proceso de conocimiento de la entidad, plan de mejoramiento y aplicación de pruebas de recorrido. Para seleccionar el tipo de muestreo, el auditor aplicó el juicio profesional y seleccionó un tamaño de la muestra del cual puede extraer conclusiones válidas acerca de la población.

2.2. OPINIÓN NEGATIVA

Habiendo obtenido evidencia de auditoría suficiente y adecuada sin tener toda la información solicitada, se concluye que las incorrecciones, individualmente y de forma agregada, son materiales y generalizadas en los Estados Financieros alcanzando un total de \$314.291.395.294.

Con base en los hechos descritos en el párrafo “Fundamento de la Opinión Contable”, la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables a 31 de diciembre de 2019 es NEGATIVA, la cual cambio con respecto a la expresada para la vigencia 2018, que fue CON SALVEDADES.

3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la evaluación realizada por la Contraloría General de la República, al Sistema de Control Interno Financiero del Fondo Nacional de Vivienda, en lo que corresponde a los Macroprocesos de Gestión Financiera y Contable y

Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, se concluye que la estructura y operatividad del Sistema de Control Interno Financiero y presupuestal en lo que respecta a la calidad y eficiencia del Control Interno a la fecha de la auditoría, presenta una calificación de **2,04**, lo que lo sitúa en el rango **INEFICIENTE**¹, de acuerdo con los siguientes parámetros de medición:

Tabla No. 2
Matriz Calificación Control Interno

| | |
|-----------------|------------------|
| De 1 a <= 1.5 | Eficiente |
| De > 1.5 a <= 2 | Con deficiencias |
| De > 2 a 3 | Ineficiente |

Fuente: Guía de Auditoría Financiera CGR

La calificación de control interno obtenida se fundamenta en el bajo autocontrol por parte de los funcionarios involucrados en el Proceso Contable y Presupuestal, así como de los supervisores de los patrimonios autónomos, quienes desempeñan esta función sin la mediación de un procedimiento adoptado por la entidad formalmente.

El Fondo Nacional de Vivienda no tiene establecidos procedimientos para que todas las operaciones de los patrimonios autónomos queden causadas al cierre del ejercicio de cada vigencia fiscal; no aplica una política y procedimientos para realizar las conciliaciones entre las dependencias responsables; en los manuales de políticas y procedimientos contables no cuenta con un criterio establecido para el registro de transferencia de recursos del Presupuesto General de la Nación entre patrimonios autónomos; no hay una supervisión al funcionario que elabora los comprobantes contables por cuanto se observa un número significativo de reversiones en los registros de los libros por algunas inadecuadas contabilizaciones en los comprobantes; así mismo, según informe emitido por la Oficina de Control Interno- OCI sobre el control interno contable de la vigencia 2019, señala que *“no se evidenció dentro del Plan Institucional de Capacitaciones para la vigencia 2019, el desarrollo de competencias para el personal vinculado al proceso contable y se evidencian deficiencias en los canales de comunicación y articulación con las áreas generadoras de hechos económicos que participan del proceso contable.”*

4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Fonvivienda tuvo un presupuesto aprobado (sin modificaciones) por valor de \$1.664.799.797.955. De este total, el 99,9% corresponde a recursos de inversión y tan solo el 0.1% a funcionamiento. El 98% de estos recursos fue comprometido

¹ Según Matriz de Riesgos y controles, formato No.14 de la Guía de Auditoría Financiera emitida por la CGR.



(\$1.637.561.259.124), mientras que las obligaciones y pagos alcanzaron el 38% (\$639.617.995.118), tal como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla No. 3
Ejecución presupuestal Fonvivienda 2019

| DESCRIPCION | APR. INICIAL | APR. VIGENTE | COMPROMISO | OBLIGACION | PAGOS |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| CUOTA DE FISCALIZACIÓN Y AUDITAJE | \$ 2.163.000.000 | \$ 2.163.000.000 | \$ 2.163.000.000 | \$ 2.163.000.000 | \$ 2.163.000.000 |
| IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN NACIONAL | \$ 14.538.202.045 | \$ 14.538.202.045 | \$ 13.277.566.468 | \$ 8.341.538.956 | \$ 8.341.538.956 |
| IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN NACIONAL | \$ 436.680.797.955 | \$ 436.680.797.955 | \$ 410.702.939.701 | \$ 361.304.146.059 | \$ 361.304.146.059 |
| SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA NACIONAL | \$ 311.757.797.955 | \$ 311.757.797.955 | \$ 311.757.797.955 | \$ 15.188.055.948 | \$ 15.188.055.948 |
| SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA NACIONAL | \$ 899.660.000.000 | \$ 899.660.000.000 | \$ 899.659.955.000 | \$ 252.621.254.155 | \$ 252.621.254.155 |
| TOTAL | \$ 1.664.799.797.955 | \$ 1.664.799.797.955 | \$ 1.637.561.259.124 | \$ 639.617.995.118 | \$ 639.617.995.118 |

Fuente: Reporte SIIF.

La muestra tomada para la evaluación del presupuesto se realizó con base en los proyectos del Programa de Vivienda Gratuita Fase II, seleccionados para la evaluación de gestión, así:

Tabla No. 4
Muestra ejecución presupuestal

| Código | Descripción | Valor | % Muestra | Valor de la muestra |
|-----------|----------------------------|---------------------|-----------|---------------------|
| 4001-1400 | Valor reserva Presupuestal | \$ 997.943.264.005 | 100% | \$ 997.943.264.005 |
| 4001-1400 | Inversión | \$ 418.402.000.000 | 33% | \$139.533.000.000 |
| 2018 | Rezago Presupuestal | \$1.074.162.119.241 | 100% | \$1.074.162.119.241 |

Fuente: Reporte SIIF.

4.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

Se evidenció baja ejecución del presupuesto en el rubro de inversión, durante la vigencia auditada la Entidad solo obligó² \$637.454.995.118, es decir, el 38,3% de los \$1.662.636.797.955 apropiados, esto debido a presuntas deficiencias en la gestión para la ejecución de los recursos asignados, situación que originó afectaciones en el cumplimiento de las metas establecidas para 2019, en el marco del quehacer misional del Fondo Nacional de Vivienda.

² Tal como lo señala el artículo 70 del Decreto 2170 del 2016, en ningún caso las entidades podrán solicitar giro de recursos para transferir a fiducias y encargos fiduciarios o a las entidades con que se celebren convenios o contratos interadministrativos, sin que se haya cumplido en objeto del gasto. Por tanto, la ejecución se da con la obligación y pago.

Así mismo, se evidenciaron deficiencias en la ejecución del rezago presupuestal constituido durante 2018 y el pago de intereses por mora en el pago de la Cuota Fiscal de la vigencia 2018.

4.2. OPINIÓN NO RAZONABLE

En opinión de la Contraloría General de la República, debido a la importancia de los hechos descritos en los párrafos anteriores, la Ejecución del Presupuesto es **No razonable**, por cuanto el presupuesto de FONVIVIENDA para la vigencia 2019, no fue ejecutado razonablemente en todos los aspectos materiales, de conformidad con las normas y principios presupuestales que le son aplicables.

4.3. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

Se evidenció que el monto de las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2019, por valor \$997.943.264.005, equivalentes al 59.94% del total del presupuesto de inversión, supera el 15% de la apropiación, contrario a lo establecido en el art.78 del Decreto 111/1996.

Así mismo, se estableció que, de éstas, \$681.432.933.317, no cumplieron con las condiciones para constituirse como reservas presupuestales según lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto 111/96 y demás normatividad asociada. En consecuencia, **no se refrendan las citadas reservas presupuestales.**

La Contraloría General de la República, llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2019, por el Fondo Nacional de Vivienda por valor de \$261.931.723.054; las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Decreto 111/96, que dice: “(...) *al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación, y, que cada órgano constituirá al 31 de diciembre de año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios (...)*”, debido a que fueron constituidas sin cumplir este requisito; basándose en lo reglamentado en las Leyes 1873 de 2017 y 1940 de 2018, que establecieron que las obligaciones que no contaban con PAC no podrían constituirse como cuentas por pagar. Nótese que tanto, las Leyes 1873 de 2017 y 1940 de 2018, como el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se encontraban vigentes, lo cual creó una dificultad para la presentación de la realidad económica por parte de la entidad, en la contabilidad presupuestal. Por esta razón, en relación con este asunto, la opinión sobre la ejecución del presupuesto emitida por la Contraloría General de la República, para Fonvivienda **no contiene Salvedades.**



5. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA REVISIÓN DE LA CUENTA

Con base en la Opinión Financiera y Presupuestal y las consideraciones anteriores, la Contraloría General de la República, **No Fenece** la cuenta rendida por la entidad para la vigencia 2019.

6. CONCEPTO GESTIÓN Y RESULTADOS SOBRE LOS RECURSOS PÚBLICOS SELECCIONADOS Y EVALUADOS

Para la segunda fase del Programa de Vivienda Gratuita II, se programó la construcción de treinta mil 30.000 viviendas; las convocatorias iniciaron en 2016, para los municipios categorías 4, 5, y 6, con proyección a terminar en 2018. A 31 de diciembre de 2019, el Programa de Vivienda Gratuita- PVG II, presentaba la siguiente situación:

Tabla No. 5
Ejecución Programa de Vivienda Gratuita II a 31-12-2019

| Situación SFV 100% en Especie | No. Viviendas | % Viviendas respecto al Total |
|------------------------------------|---------------|-------------------------------|
| Contratadas | 24.174 | 81% |
| Terminadas | 15.606 | 52% |
| Escrituradas | 6.151 | 21% |
| Asignadas | 14.422 | 48% |
| Total viviendas proyectadas | 30.000 | |

Fuente: Informe de Gestión a 31-12-2020 del MVCT

Llama la atención el bajo porcentaje de ejecución, en cuanto a las viviendas terminadas (52%), asignadas (48%) y escrituradas (21%), considerando que las metas estaban programadas a diciembre de 2018. En los proyectos analizados en la presente auditoría se observan deficiencias en el seguimiento que debe realizar Fonvivienda; evidenciándose demoras no justificadas, lo que deriva en que los beneficios por parte de los asignatarios no se reciban oportunamente, y que en algunos casos las viviendas deban ser entregadas para su administración a un tercero por no haber sido asignadas y/o entregadas a las familias beneficiadas, generando mayores costos a los programas. De las situaciones señaladas se establecieron hallazgos fiscales.

Lo antes descrito, demuestra que la gestión en la terminación y posterior entrega de las viviendas, a los beneficiarios del programa en esta vigencia, de los proyectos evaluados, **es ineficiente, ineficaz e inoportuna**, por cuanto estos no se han puesto al servicio de los beneficiarios con oportunidad. (Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia).



7. EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

FONVIVIENDA en su Plan de Mejoramiento con la Contraloría General de la República, con corte a diciembre 31 de 2019, frente a los ciento cincuenta y cuatro (154) hallazgos, reporta ciento sesenta y dos (162) acciones propuestas; se efectuó seguimiento a catorce (14) hallazgos, en razón al tipo de auditoría que se adelantó en el Fondo Nacional de Vivienda en la vigencia 2019.

El plan de mejoramiento se presentó cumpliendo la normatividad correspondiente, con los siguientes resultados:

Tabla No. 6
Seguimiento Plan de Mejoramiento

| Vigencia | No. Hallazgos | Efectivos | Persisten | No. de los Hallazgos que persisten |
|--------------|--------------------|-----------|-----------|------------------------------------|
| 2015 | 2 (8 y 33) | 0 | 2 | 8, 33 |
| 2016 | 2 (2 y 34) | 2 | 0 | 0 |
| 2017 | 5 (1, 2, 4, 5 y 7) | 2 | 3 | 2, 5, 7 |
| 2018 | 5 (1, 2, 5, 6 y 9) | 0 | 5 | 1, 2, 5, 6, 9 |
| TOTAL | 14 | 4 | 10 | |

Fuente: Plan de Mejoramiento Entidad – Evaluación Equipo Auditor

El análisis se realizó considerando las acciones propuestas por la Entidad, para cada uno de los hallazgos seleccionados y los soportes allegados por esta, en respuesta al oficio AFFNV-08-2020. La determinación de la efectividad de las acciones se evaluó teniendo en cuenta, la metodología diseñada por la Contraloría General de la República.

Proceso Presupuestal

Una vez evaluadas las cuatro (4) acciones de mejoramiento propuestas para el tema presupuestal, con corte al diciembre 31 de 2019, se concluye que las acciones implementadas por la Entidad para corregir estas deficiencias **no fueron efectivas**.

Proceso Financiero y Contable

De acuerdo con el análisis efectuado a las nueve (9) acciones de mejoramiento propuestas de tipo financiero y contable que originaron los hallazgos determinados por la Contraloría General de la República: una (1) no se cumplió porque no se aportaron los soportes documentales ni información actualizada, sin embargo, no se determinaron deficiencias en este sentido en la vigencia auditada; dos (2) de estas acciones se encuentran cumplidas y corrigen la deficiencia observada; seis (6) acciones de mejoramiento dispuestas por la entidad a pesar que se encuentran cumplidas en un 100%, en concepto de la Contraloría General de la República, las acciones **no fueron efectivas**.



Proceso Gestión - Vivienda Gratuita II

Se evaluó una (1) acción de mejoramiento propuesta para corregir los hallazgos de la Línea de Gestión Vivienda Gratuita II, esta no se cumplió dado que los soportes aportados no están actualizados; de igual manera, el hecho se volvió a presentar en la vigencia auditada, por lo cual la acción **es inefectiva**.

8. SEGUIMIENTO A GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

De las cinco (5) glosas contables del Fondo Nacional de Vivienda que presentó la Comisión Legal de Cuentas de la Honorable Cámara de Representantes, según Gaceta del Congreso No. 1110 de fecha 14 de noviembre de 2019, tres (3) glosas que fueron subsanadas y dos (2) glosas continúan sin subsanar.

Las glosas que continúan sin subsanar corresponden a:

- Incorrecciones por clasificación en el Sistema de Información Financiera (SIIF) Nación II, en la cuenta derechos en fideicomiso – fiducia mercantil, al no permitir la generación de terceros donde se vean reflejados los saldos y movimientos de las cuentas a nivel de programas en los que las fiduciarias manejan los recursos de Fonvivienda a través de los patrimonios autónomos constituidos para tal fin³.
- Órdenes de pago a favor de la unión temporal de cajas de compensación familiar para subsidio de vivienda de interés social Cavis UT, por concepto de los cobros de esta entidad por la gestión operativa de los subsidios familiares de vivienda otorgados, cuya facturación durante el período 2018 totalizó más de \$9.600 millones, sin que se haya evidenciado el soporte documental de cada factura que relacione en detalle los datos mínimos, como son el nombre e identificación del beneficiario del subsidio gestionado objeto de cobro.

Las glosas subsanadas corresponden a:

- En las notas a los estados financieros de 2019, si se explica en detalle el origen de la provisión para la demanda por \$773,1 millones, presentada por Robert Alfaro García - Unión Temporal AG Vivienda que consiste que la Unión Temporal pretende el pago por daño emergente, lucro cesante y futuro por el no desembolso del 20%, puesto que el demandante indica que hizo la construcción de cuarenta y siete (47) viviendas en el municipio de Cáceres, mediante encargo fiduciario del 28 de diciembre de 2007, se hizo desembolso

³ Esta glosa se presenta 2 veces en la gaceta, pero con diferente redacción y corresponden a vigencias diferentes.



del 80%, pero se declaró el incumplimiento del contrato por la no construcción de vigas cintas de culata en el proyecto.

- En la nota explicativa 8 de los estados financieros de 2019, se observa el detalle del origen de los ingresos extraordinarios, como el caso de los aprovechamientos por \$5.539.468.358, que corresponde a los valores de los rendimientos e indexaciones de los beneficiarios que renunciaron al subsidio, en cualquiera de las modalidades en las que FONVIVIENDA desembolsa este derecho, rendimientos generados por la devolución del FRECH, los rendimientos generados en el Banco Agrario cuentas CAP, rendimientos generados por los subsidios del programa VIPA administrados por el Fondo Nacional del Ahorro.
- En la nota 9 Gastos, se explica la razón por la que Fonvivienda incurrió en este gasto que indica: “en la cuenta La cuenta 512017 - Se registró en esta cuenta la liquidación de intereses causados por \$442.486,20, de acuerdo con la Resolución ORD – 80117-0139-2017 de la Contraloría General de la República, en la cual estableció la tarifa fiscal para la vigencia 2017, que no fue cancelada por FONVIVIENDA, en su totalidad por falta de recursos”.

9. BENEFICIO DEL PROCESO AUDITOR

La Contraloría General de la República, en auditorías anteriores se ha pronunciado sobre la administración y manejo de los recursos del programa Bolsas Anteriores, ante lo cual la entidad ha realizado recuperaciones de recursos por los siguientes conceptos: Renuncias a los subsidios familiares de vivienda, por indemnización de proyectos, por convenios, y otros conceptos, cuyos recursos han sido reintegrados a la Dirección del Tesoro Nacional. En la auditoría vigencia 2018, se reportaron recuperaciones hasta el mes de abril de 2019. Respecto a la presente actuación las recuperaciones se toman de mayo a diciembre de 2019 y de enero a febrero de 2020, estableciéndose un valor de **\$ 15.630.506.958**.

Tabla No. 7
Beneficios de auditoría

| PERIODOS 2019 | Valor | PERIODOS 2020 | Valor |
|-------------------------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| Mayo - junio | \$ 1.998.890.705 | Enero - febrero | \$ 433.452.135 |
| Julio - agosto | \$ 1.350.739.733 | | |
| Septiembre - octubre | \$ 7.032.753.003 | | |
| Noviembre - diciembre | \$ 4.814.671.382 | | |
| Total 2019 | \$ 15.197.054.823 | Total 2020 | \$ 433.452.135 |
| TOTAL BENEFICIOS (2019+2020) | | | \$ 15.630.506.958 |

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda.



10. POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL PVCF

El sujeto de control, dentro del presupuesto no dispone de recursos para la implementación de los instrumentos y procedimientos para dar cumplimiento a políticas de participación ciudadana y gestión ambiental. Las políticas que sobre estos temas ha implementado el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, son inherentes al desempeño de las funciones que en todo sentido conllevan al cumplimiento de la misión institucional de Fonvivienda.

Puesto que el Decreto 555 de 2003, prevé que Fonvivienda desarrolla sus actividades con funcionarios de planta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las personas vinculadas por prestación de servicios que son contratadas por el ministerio, para tal fin, se establece que la entidad se acoge a las políticas de democratización de la gestión pública y políticas públicas de transparencia, participación y servicio ciudadano, que ejecuta el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en cumplimiento de la Ley 1757 de 2015; en consecuencia, en cuanto a la política de género, se resalta que a la entidad no le es aplicable la promoción igualitaria de la mujer en el mercado laboral y de igual manera, en cuanto al beneficio de asignación de subsidios de vivienda se otorga a familias y no a personas en particular.

En lo referente a la política pública de discapacidad, el tema se abordó parcialmente, por cuanto no se realizaron visitas técnicas de inspección a las viviendas, en donde se pretendía hacer la verificación In Situ de las condiciones de desarrollo de la política. Sin embargo, la entidad aportó soportes sobre la aplicación de la política en los proyectos de la muestra de PVG II.

11. GESTIÓN LEGAL

La Contraloría General de la República adelantó la Gestión administrativa y de control correspondiente, de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley, en atención a lo ordenado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Laboral, dentro del trámite del incidente de desacato con radicado **2017-00513-00**, mediante autos 310 del 15 de abril, 317 de 29 de abril y 320 de mayo de 2020, insumos allegados en desarrollo del proceso auditor, con los que se puso en conocimiento situaciones referidas al incidente planteado por dos beneficiarios de subsidios en la modalidad de mejoramiento, en que fueron accionados el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat de Cali.

Por lo señalado, se procedió al trámite de verificación de la gestión administrativa y presupuestal adelantada por el sujeto de control para realizar la transferencia de los recursos a los accionantes; se estableció que la movilización de este tipo de

recursos está soportada en lo previsto en el Decreto No. 1077 de 2015, numeral 2.1.1.1.1.5.1.1⁴, con giro a los oferentes de los proyectos en la modalidad de mejoramiento, previo el cumplimiento de específicos requisitos documentales, situación que constituyó la política y proceder del FONVIVIENDA, para lo cual se tiene establecido según su protocolo que las solicitudes de pago deben hacerse a través de una Caja de Compensación Familiar que recepciona, verifica y, de ser pertinente, envía a FONVIVIENDA la respectiva solicitud de pago para que éste autorice la movilización de los recursos al contratista que realizó la obra.

Con el fin de atender requerimientos del Tribunal a los accionados, la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat de Cali, propuso⁵ que los recursos asignados por FONVIVIENDA se desembolsaran o transfirieran al Fondo Especial de Vivienda del Municipio de Cali, para realizar allí el proceso de contratación pertinente que conlleve el mejoramiento a las viviendas de los accionantes y garantizar el cumplimiento del fallo de tutela, ante lo cual no se ha documentado reparos por parte de FONVIVIENDA, sin embargo, solicitó previa aceptación a los beneficiarios frente a esta transferencia; es así como se estableció que estas entidades dieron pasos que se encontraron documentados y conllevaron al establecimiento de un procedimiento que, si bien no obedece a una planeación y cronograma, implica una forma posible de lograr el fin último de la política gubernamental de acceso al subsidio.

En razón a que el establecimiento del aislamiento social obligatorio ha afectado la realización de lo acordado, puesto que FONVIVIENDA ha manifestado que espera efectuar el giro de los recursos una vez el personal de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca – Comfandi retorne a su sitio habitual de trabajo, pueda recepcionar la autorización por parte de los hogares beneficiados y se los remita, se considera conveniente realizar seguimiento a las actuaciones relacionadas con el manejo de los recursos de subsidio asignados, en el próximo proceso auditor.

12. PROYECTO NUEVA CASTILLA EN IBAGUÉ TOLIMA

Por solicitud de la Gerencia Departamental del Tolima de la Contraloría General de la República, en la materia a auditar se incluyó, en la presente actuación, de manera específica el proyecto Nueva Castilla en Ibagué - Tolima, correspondiente a Bolsa Única Nacional y Población de Desastres Naturales. En video conferencia del 20 de

⁴ Según la cual, el valor de los subsidios se debe girarse directamente **a los oferentes** de los proyectos de mejoramiento, una vez concluyan la ejecución de las obras; presenten solicitud de pago ante la Caja de Compensación Familiar respectiva, acompañada del certificado de existencia y recibo a satisfacción de la obra, debidamente suscrito por el oferente y por el beneficiario del subsidio, sin perjuicio de que la Caja de Compensación pueda requerir documentos adicionales, conforme a sus reglamentos internos.

⁵ En escrito del 19-03-2020



febrero de 2020, los funcionarios de Participación Ciudadana de esa gerencia exponen la situación del proyecto.

Se requirió información a la Entidad con oficio AFFNV-04-2020 del 16 de marzo de 2020, la cual no fue remitida de manera oportuna.

Para este proyecto el Fondo Nacional de Vivienda asignó \$10.462.141.544, para mil ciento ochenta (1.180) SFV; mediante las resoluciones 30 de septiembre de 2003, 689, 1763, 1715, de 2006, 379, 068, 297 de 2007, 610, 600, 278 de 2008 y la resolución 1434 de 2010. El oferente del proyecto es la Gestora Urbana de Ibagué.

El estado actual del proyecto de vivienda es TERMINADO y los subsidios de vivienda presentan la situación que muestra la Tabla No. 8:

Tabla No. 8
Estado SFV Proyecto Nueva Castilla - Tolima

| Modalidad SFV ⁶ | No SFV |
|---|--------------|
| 1. Cobro Anticipado | 1.154 |
| 1.1. Viviendas, terminadas certificadas y legalizadas | 1.071 |
| 1.2. SFV restituidos | 83 |
| 2. Contra escritura | 26 |
| 2.1. Viviendas, terminadas certificadas y legalizadas | 17 |
| 2.2. SFV con pérdida de vigencia | 9 |
| TOTAL SFV | 1.180 |

Fuente: Oficio Fonvivienda 2020IE0003582 del 28-04-2020

Respecto a los (83) SFV restituidos, los recursos fueron reintegrados, junto con sus rendimientos, de acuerdo con lo informado por Fonvivienda; como se muestra en la Tabla No. 9:

Tabla No. 9
SFV Restituidos Proyecto Nueva Castilla - Tolima

| Reintegros SFV | Porcentaje | Fecha | Capital | Rendimientos |
|----------------|--------------|------------|-----------------------|-----------------------|
| 18 | 100% | 6/09/2018 | \$ 154.224.000 | |
| | | 26/09/2018 | | \$ 40.736.532 |
| 65 | 80% | 27/12/2019 | \$ 523.187.700 | |
| | | 20% | 27/12/2019 | \$ 34.772.000 |
| | 80% | 3/01/2020 | | \$ 161.918.026 |
| | 20% | 8/01/2020 | | \$ 10.761.365 |
| 83 | Total | | \$ 712.183.700 | \$ 213.415.923 |

Fuente: Oficio Fonvivienda 2020IE0003582 del 28-04-2020

⁶ Subsidio Familiar de Vivienda



Los subsidios familiares de vivienda que se restituyeron obedecen a la solicitud del oferente ante la imposibilidad de ser certificados y posteriormente legalizados.

De acuerdo con el documento inicial entregado por Fonvivienda, las obras de urbanismo no fueron objeto de supervisión de en territorio, sin embargo, el estado reportado de estas es el siguiente:

“...Acueducto: red ejecutada al 100%, Alcantarillado: red ejecutada al 100%. Energía Eléctrica y alumbrado público: Red ejecutada al 100%. Vías, andenes y sardineles: Ejecutadas al 100%. Las vías se encuentran parcialmente conformadas y perfiladas, con sardineles y andenes contruidos en concreto...”⁷

13. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron veintiséis (26) hallazgos administrativos, de los cuales, diecisiete (17) tienen presunta incidencia disciplinaria, dos (2) para Indagación Preliminar, uno (1) para Proceso Sancionatorio y cuatro (4) con presunta incidencia fiscal por valor de **\$4.608.289.844,42**.

14. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Fondo Nacional de Vivienda deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente informe, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del mismo, atendiendo lo señalado por el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes -SIRECI-, conforme a lo establecido en la Resolución No. 7350 del 29 de noviembre de 2013, proferida por la Contraloría General de la República; norma que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos, prórrogas para la rendición de esta. Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República, no emite pronunciamiento; no obstante, será objeto de seguimiento en un próximo proceso auditor que se adelante por este órgano competente.

Bogotá, D. C,



SEBASTIÁN MONTOYA MEJÍA

Contralor Delegado Sector Vivienda y Saneamiento Básico (E)

Preparó: Equipo Auditor

Revisó: Luis Guillermo Hernández Ochoa, Rosa Díaz de Arrieta, Yanet Sanabria Pérez

Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial No. 04 de mayo de 2020 y No. 08 de junio 10 de 2020

TRD: 815111-011 Informe Final de Auditoría FONVIVIENDA

⁷ Informe de Fonvivienda entregado a la CGR en febrero de 2020

15. RELACION HALLAZGOS FINANCIEROS, PRESUPUESTALES Y DE GESTIÓN Y RESULTADOS SOBRE LOS RECURSOS PÚBLICOS SELECCIONADOS Y EVALUADOS

15.1 HALLAZGOS FINANCIEROS

Hallazgo 1. Administrativo. Rendimientos Financieros Patrimonios Autónomos

En la nota 8 de los estados financieros se indica que la cuenta 480851 – Ganancia por Derechos en Fideicomiso, registra un saldo por rendimientos financieros de \$6.167.011.192, sin embargo, este valor difiere con el reflejado en la nota 5 que detalla los rendimientos de los aportes de cada patrimonio autónomo en la cuenta 192603, registrando un saldo de \$4.969.732.145, presentándose una diferencia de \$1.197.279.047 que pertenece a los rendimientos financieros de inversión colectiva de dos patrimonios autónomos de los programas VIP⁸ y PVG⁹, de los cuales, sobre estos rendimientos, compensaron gastos y comisiones fiduciarios por \$1.489.604.162¹⁰, sin efectuarse la causación correspondiente. Con respecto a los \$136.300 es una reclasificación de una consignación por devolución de rendimientos financieros, realizada a la DTN en el mes de agosto de 2018.

Por lo anterior, las cuentas, Otros Activos - Derechos en Fideicomiso (192603) se subestimaron en \$1.197.142.747, Cuentas por Pagar – Subsidios Asignados vivienda (243001) en \$292.461.415 y Gasto Público Social – Subsidio Asignado Vivienda (555001) en \$1.489.604.162.

Situación que se debe a que el Fondo Nacional de Vivienda para la contabilización de las operaciones con los patrimonios autónomos, no aplica el principio de devengo o de causación, sino el sistema de caja, que incide en la razonabilidad de los estados financieros. Por tanto, debe observarse lo establecido la resolución 533 de 2015 y marco conceptual de entidades de gobierno del nuevo marco normativo de la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo 2. Administrativo. Comprobantes de Contabilidad

De la revisión del libro diario se efectuó verificación de algunos registros contables de las cuentas seleccionadas con los comprobantes de contabilidad extraídos del SIIF Nación, donde se establecen las siguientes inconsistencias de estos reportes:

⁸ Programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores.

⁹ Programa de vivienda gratuita.

¹⁰ Respuesta de observaciones con oficio 20EE0025118 del 13 de abril de 2020.



- El funcionario que elabora el comprobante contable es el mismo que lo aprueba sin que se presente la revisión o aprobación por otro funcionario, como se evidencia en el comprobante manual No 2862 del 31 de diciembre de 2019.
- Las numeraciones de los comprobantes no son consecutivas y las fechas no son cronológicas, como se observa en los comprobantes No 2564 del 13 de diciembre de 2019 y No 2467 del 17 de diciembre de 2019.
- Se observan en dos comprobantes contables que son elaborados por el mismo valor, pero con diferente número, fecha y elaboración de funcionario. Llama la atención de estos comprobantes es que se afecte la misma cuenta o código contable como partida y contrapartida, ya que en la descripción se indica el registro de una orden de pago presupuestal. Esta situación se evidencia en los comprobantes números 303 del 21 de marzo de 2019 y 360 del 22 de marzo de 2019. En su respuesta el Fondo manifiesta “que el comprobante No 303 fue anulado y reemplazado por el No 360”. Al respecto en dichos comprobantes, no se detalla la justificación del registro en la descripción de los mismos.

Las anteriores inconsistencias se deben a la falta de control y supervisión al proceso, lo que ha generado que existan registros inadecuados, que son reversados posteriormente, que podría afectar los saldos en los estados financieros, contraviniendo, lo establecido en las resoluciones 533 de 2015, 525 de 2016 y marco conceptual de entidades de gobierno del nuevo marco normativo de la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo 3. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Aportes de Terceros.

A 31 de diciembre de 2019, en los patrimonios autónomos constituidos por Fonvivienda, reposan recursos aportados por terceros por valor \$261.455.402.880, correspondientes a los convenios interadministrativos suscritos entre el Fondo, los entes territoriales y entidades nacionales, cuyo objeto es la ejecución de programas de subsidio de vivienda, como se relaciona en la Tabla No. 10:



Tabla No. 10
Procesos Judiciales Contingentes

| PROGRAMA | ENTIDAD APORTANTE | SALDO APORTES 31/12/2019 | RENDIMIENTOS 31/12/2019 | TOTAL | OBSERVACIONES |
|-------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------|---|
| CASA DIGNA VIDA DIGNA | ENTIDADES TERRITORIALES (13) | 127.000.000.000 | 0 | 127.000.000.000 | recursos de terceros y corresponde a 13 convenios con entidades territoriales de acuerdo a la respuesta del oficio No 03. |
| MI CASA YA | SECRETARÍA DEL HABITAT | 31.308.412.353 | | 31.308.412.353 | |
| PVG II | ENTIDADES TERRITORIALES (20) | 6.540.257.608 | 396.596.163 | 6.936.853.771 | |
| PVG II | FONDO ADAPTACIÓN | 20.517.082.740 | 0 | 20.517.082.740 | Los rendimientos se giran al Fondo Adaptación. |
| EQUIPAMENTOS | MINVIVENDA | 33.790.290.075 | 31.585.147 | 33.821.875.222 | |
| MACROPROYECTO ALTOS DE SANTA HELENA | | 135.032.034 | 15.559.491 | 150.591.525 | En el formato SRF-F-23 no detalla quien es el aportante tercero |
| MACROPROYECTO BUENAVENTURA | | 213.063.760 | 23.129.622 | 236.193.382 | En el formato SRF-F-23 no detalla quien es el aportante tercero |
| VIVIENDA PARA AHORRADORES VIPA | CCF (82) | 23.382.653.716 | 1.284.500.471 | 24.667.154.187 | |
| PVG I | CONV. ENTIDADES NALES Y TERR. | 5.935.531.013 | 10.881.708.687 | 16.817.239.700 | |
| | TOTAL | 248.822.323.299 | 12.633.079.581 | 261.455.402.880 | |

Fuente: Información entregada por Fonvivienda en la respuesta del oficio 003.

Sin embargo, estos recursos no han sido reconocidos por el Fondo para su control en las cuentas de orden de los estados financieros.

Situación que se debe a la no aplicación de la resolución 386 de 2018 de la Contaduría General de la Nación en su numeral 1.1.6. que establece la forma de registrar estos recursos cuando el Fondo es fideicomitente. Por consiguiente, las cuentas acreedoras de control 9308 - Recursos Administrados de Terceros y 9915 - Acreedoras de Control por Contra (DB), se encuentran subestimadas por el valor total de los recursos aportados. Además, con una presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de la norma referida.

En varios apartes de su respuesta, Fonvivienda manifiesta reiterando “*que no se han recibido recursos de terceros en calidad de administración*” pero observando el convenio 012 de diciembre 30 de 2015 suscrito con el Fondo Adaptación en el cual, en el párrafo primero de la cláusula tercera establece: “Todas las actividades a cargo del Fideicomiso PVGII para la ejecución del presente convenio, se realizarán previa instrucción de Fonvivienda o de los órganos competentes del fideicomiso.” Así mismo, en el párrafo 2 de la cláusula séptima, señala “los rendimientos financieros generados por los aportes del Fondo deberán ser reintegrados mensualmente por parte del Fideicomiso PVGII, previa instrucción de Fonvivienda”. “Fonvivienda instruirá al Fideicomiso PVGII para presentar informes trimestrales al FONDO respecto a la liquidación de los rendimientos financieros”. (Subrayado fuera del texto)



En el acta No 54 del comité financiero del 21 de agosto de 2019 del programa PVGII, en el numeral 5 disponibilidad de recursos, se manifiesta que “de los recursos transferidos por el Fondo Adaptación se estima que se utilizará la suma de \$10.500 millones para pago de viviendas en los proyectos de vivienda previamente acordados entre el Fondo Adaptación y Fonvivienda” y en el numeral 8 proposiciones y varios se indica que “una vez se lleve a cabo la reunión entre Fonvivienda y el Fondo Adaptación, se definirá la destinación de los recursos aportados por el Fondo Adaptación” (Subrayado fuera del texto).

Por lo anterior, existe una contradicción entre la respuesta y lo establecido en el convenio.

Hallazgo 4. Administrativo. Derechos en Fideicomiso (192603) sobrestimación

A 31 de diciembre de 2019, la cuenta Otros Activos - Derechos en Fideicomiso (192603) presenta una diferencia de \$2.177.924.715, entre el saldo de los estados financieros por \$54.242.941.123 y los formatos SRF-F22 reportados por los supervisores de dos (2) contratos de fiducia con la Fiduciaria Bogotá S.A., que registran saldos en extractos por \$52.065.016.409. Según respuesta, *“la diferencia corresponde a unos excedentes por cobrar a la Fiduciaria de los fondos de inversión colectiva”*¹¹. Al respecto, Fonvivienda los registró como un ingreso efectivo en la cuenta Otros Activos - Derechos en Fideicomiso (192603), sobrestimándola, y no como una cuenta por cobrar a la Fiduciaria en la cuenta Otras Cuentas por Cobrar (138490), subestimándola.

Situación que se debe a la no causación y no aplicación de la política y procedimientos establecida para realizar las conciliaciones entre el área contable y los supervisores de los contratos de fiducia correspondientes, inobservando lo establecido en el marco conceptual y la resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación, referente a la Evaluación del Sistema de Control Interno Contable.

Hallazgo 5. Administrativo. Reporte pagos de supervisores a programas de subsidio de vivienda

Se presenta diferencia entre los reportes de los pagos de los supervisores de la vigencia de 2019, con lo registrado en la cuenta Gasto Publico -Subsidio Vivienda (5550001) de los siguientes programas ejecutados con recursos de la Nación:

¹¹ Respuesta de observaciones con oficio 2020EE0028036 del 27 de abril de 2020.



Tabla No.11
Reportes y Contabilización de Pagos Programas PVG I – PVG II

| PROGRAMA | PAGOS S/G REPORTES SUPERVISORES 2019 | Nota 9, numeral d) Gasto Publico - Subsidio Vivienda - 5550001 | Diferencia |
|----------|---|---|----------------|
| PVG I | 64.329.605.552 | 53.990.257.933 | 10.339.347.619 |
| PVG II | 418.402.290.592 | 419.030.808.854 | - 628.518.262 |

Fuente: Tabla pagos desagregados - Rta punto 1 oficio AFFNV-002-2020 y Notas EEFF 2019 - ajuste de acuerdo a la respuesta del Fondo oficio 2020IE0003547 del 27-04-2020

De acuerdo con las diferencias presentadas en los programas de subsidio de vivienda Programa de Vivienda Gratuita I PVG I, la cuenta de Gasto Público – Subsidio Vivienda (5550001) se encuentra subestimada por \$10.339.347.619, mientras en el Programa Vivienda Gratuita II PVG II, la cuenta figura sobrestimada por \$628.518.262, afectando el Resultado del Ejercicio (3110) de la vigencia por las cifras indicadas.

Analizada la respuesta, esta situación se debe a que el Fondo para las operaciones de los patrimonios autónomos, no aplica la contabilidad de causación o devengo que es reconocer la realización de los hechos económicos en el momento mismo en que surgen los derechos o las obligaciones, además, de no aplicar una política y procedimientos para realizar las conciliaciones entre las dependencias responsables, inobservando lo establecido en la resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación, referente a la Evaluación del Sistema de Control Interno Contable.

Hallazgo 6. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Gasto Público Social-Subsidio Asignado Vivienda (555001)

En la vigencia de 2018, el Fondo Nacional de Vivienda no causó en Cuentas por Pagar –Subsidios Asignados Vivienda (243001), las autorizaciones de giro de recursos correspondientes a los desembolsos de los subsidios familiares de vivienda del programa “Mi Casa Ya”, según los oficios y planillas números 201800101483-100 por \$6.807.112.500 y 20180099926-99 por \$18.335.609.698, que fueron radicadas en la Fiduciaria del Occidente el 27 de diciembre de 2018, para que efectuara los pagos, los cuales se realizaron en la vigencia de 2019, de acuerdo con los informes de pagos entregados por la fiduciaria al supervisor del programa, sobrestimando las cuentas de Gasto Público Social – Subsidio Asignado Vivienda (555001) y el Resultado del Ejercicio de 2019 por \$25.142.722.198.



Esta situación se debe a que el Fondo Nacional de Vivienda para las operaciones de los patrimonios autónomos, aplica una contabilidad por el sistema de caja, que consiste en reconocer los gastos cuando efectivamente son pagados, y no aplica la contabilidad de causación o devengo que es reconocer la realización de los hechos económicos en el momento mismo en que surgen los derechos o las obligaciones sin llegar a esperar a que esos derechos y obligaciones se hagan efectivos y permite, en todo momento, mostrar un resultado cierto y objetivo por cuanto registra y contiene todos los hechos que obligan o que benefician al ente económico, así su realización efectiva sea futura. Por consiguiente, el Fondo no tiene establecido un procedimiento para que todas las operaciones de los patrimonios autónomos queden causadas al cierre del ejercicio.

Por lo anterior, el Fonvivienda no está aplicando los principios de contabilidad pública de devengo o causación y esencia sobre forma, establecidos en el Marco Conceptual numeral 5, del nuevo marco normativo, que conlleva a una presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 7. Administrativo con presunta connotación disciplinaria Cuentas por Pagar – Subsidios Asignados vivienda (243001)

Del programa “Mi Casa YA”, en la vigencia 2019, Fonvivienda expidió cien (100) autorizaciones de pago con sus respectivas planillas, que fueron radicadas en la Fiduciaria Occidente para su correspondiente pago, de los cuales se revisaron veintitrés (23) autorizaciones de pago con sus planillas, correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre por un valor de \$265.933.004.574. Se efectuaron pagos por \$260.076.505.654 y quedó un valor pendiente por pagar de \$5.856.498.920, como se observa en la Tabla No. 12.



Tabla No. 12
Subsidios de Vivienda Pagos y Pendientes por Pagar Programa “Mi Casa Ya”
2019

| NÚMERO DE PLANILLA | FECHA ELABORACIÓN PLANILLA | FECHA RADICACIÓN EN FIDUCIA | NÚMERO HOGARES DESEMBOLSO | VALOR PLANILLA | PAGOS S/G FIDUCIARIA OCCIDENTE | MES DEL PAGO | NÚMERO DE HOGARES BENEFICIADOS | VALOR PENDIENTE POR PAGAR | NÚMERO HOGARES PENDIENTES |
|--------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 20190080788-59 | 11/09/2019 | 19/09/2019 | 1212 | 25.578.362.040 | 25.213.991.000 | SEPT- OCT | 1196 | 364.371.040 | 16 |
| 20190083339-60 | 18/09/2019 | 25/10/2019 | 624 | 13.570.624.000 | 13.570.624.000 | OCT | 624 | 0 | 0 |
| 20190085865-61 | 25/09/2019 | 25/10/2019 | 711 | 15.520.925.740 | 15.306.553.060 | NOVIEMBRE | 701 | 214.372.680 | 10 |
| 20190087045-62 | 30/09/2019 | 14/11/2019 | 34 | 811.553.680 | 811.553.680 | NOVIEMBRE | 34 | 0 | 0 |
| 20190088359-63 | 03/10/2019 | 14/11/2019 | 723 | 15.901.702.680 | 15.876.859.200 | NOVIEMBRE | 722 | 24.843.480 | 1 |
| 20190089482-64 | 08/10/2019 | 14/11/2019 | 1161 | 24.565.817.030 | 23.714.263.770 | NOVIEMBRE | 1126 | 851.553.260 | 35 |
| 20190091322-65 | 15/10/2019 | 14/11/2019 | 865 | 18.940.643.320 | 16.828.947.520 | NOVIEMBRE | 778 | 2.111.695.800 | 87 |
| 20190093433-66 | 21/10/2019 | 14/11/2019 | 429 | 9.286.305.640 | 9.021.308.520 | NOVIEMBRE | 418 | 264.997.120 | 11 |
| 20190096476-68 | 29/10/2019 | 14/11/2019 | 2 | 41.405.800 | 41.405.800 | NOVIEMBRE | 2 | 0 | 0 |
| 20190097164-67 | 31/10/2019 | 14/11/2019 | 801 | 17.219.132.490 | 16.324.767.210 | NOVIEMBRE | 764 | 894.365.280 | 37 |
| 20190098508-69 | 06/11/2019 | 14/11/2019 | 979 | 21.347.806.954 | 21.266.401.574 | NOVIEMBRE | 975 | 81.405.380 | 4 |
| 20190100102-70 | 13/11/2019 | 19/11/2019 | 12 | 264.997.120 | 264.997.120 | NOVIEMBRE | 12 | 0 | 0 |
| 20190100584-71 | 14/11/2019 | 19/11/2019 | 722 | 15.877.339.230 | 15.844.214.590 | NOVIEMBRE | 720 | 33.124.640 | 2 |
| 20190103809-72 | 21/11/2019 | 28/11/2019 | 546 | 11.576.414.840 | 11.551.571.360 | DICIEMBRE | 545 | 24.843.480 | 1 |
| 20190104210-73 | 25/11/2019 | 13/12/2019 | 168 | 4.079.799.440 | 4.079.799.440 | DICIEMBRE | 168 | 0 | 0 |
| 20190104941-74 | 26/11/2019 | 13/12/2019 | 401 | 8.702.405.520 | 8.685.843.200 | DICIEMBRE | 400 | 16.562.320 | 1 |
| 20190108523-75 | 05/12/2019 | 18/12/2019 | 759 | 15.964.826.680 | 15.948.264.360 | DICIEMBRE | 758 | 16.562.320 | 1 |
| 20190108831-76 | 05/12/2019 | 18/12/2019 | 1 | 16.562.320 | 16.562.320 | DICIEMBRE | 1 | 0 | 0 |
| 20190110853-77 | 10/12/2019 | 18/12/2019 | 925 | 20.216.878.920 | 20.216.878.920 | DICIEMBRE | 925 | 0 | 0 |
| 20190113930-78 | 16/12/2019 | 19/12/2019 | 703 | 15.344.621.470 | 15.286.653.350 | DICIEMBRE | 700 | 57.968.120 | 3 |
| 2019011530-79 | 17/12/2019 | 20/12/2019 | 1 | 16.562.320 | 16.562.320 | DICIEMBRE | 1 | 0 | 0 |
| 20190116363-80 | 19/12/2019 | 20/12/2019 | 3 | 49.686.960 | 49.686.960 | DICIEMBRE | 3 | 0 | 0 |
| 20190116771-81 | 19/12/2019 | 20/12/2019 | 502 | 11.038.630.380 | 10.138.796.380 | DICIEMBRE | 475 | 899.834.000 | 27 |
| TOTAL | | | 12284 | 265.933.004.574 | 260.076.505.654 | | 12048 | 5.856.498.920 | 236 |

Fuente: Autorizaciones y pagos de la Fiduciaria Occidente y supervisión del programa "Mi Casa Ya" 2019

El valor pendiente por pagar no figura causado en la cuenta, Cuentas por Pagar – Subsidios Asignados Vivienda (243001) a 31 de diciembre de 2019, lo que genera una subestimación en la cuenta y en la cuenta Gasto Público Social – Subsidio Asignado Vivienda (555001) por \$5.856.498.920.

Situación que se debe a que el Fondo Nacional de Vivienda para las operaciones de los patrimonios autónomos, aplica una contabilidad por el sistema de caja que consiste en reconocer los gastos cuando efectivamente son pagados y no aplica la contabilidad de causación o devengo que es reconocer la realización de los hechos económicos en el momento mismo en que surgen los derechos o las obligaciones. Por consiguiente, el Fondo no tiene establecido un procedimiento para que todas las operaciones de los patrimonios autónomos queden causadas al cierre de cada ejercicio fiscal.

Por lo anterior, el Fondo no está aplicando los principios de contabilidad pública de devengo o causación y esencia sobre forma, establecidos en el Marco Conceptual numeral 5, del nuevo marco normativo, que conlleva a una presunta incidencia disciplinaria.



Hallazgo 8. Administrativo. Notas a los Estados Financieros

Fonvivienda, para la vigencia 2019, estructuró las notas a los Estados Financieros a un nivel de detalle más amplio, sin embargo, existen algunas cuentas que no detallan su valor global y otras la justificación de su registro como:

Cuenta 4705 – Operaciones Interinstitucionales - Fondos Recibidos:

La cuenta número 470510 Fondos Recibidos – Inversión a 31 de diciembre refleja, en resumen, el valor de los recursos transferidos por la DTN por \$ 748.541.666.236, que, para el interés del usuario de la información financiera, no detalla el valor de las obligaciones pagadas del subsidio a la tasa de interés – FRECH, cuenta CAP y aportes a los patrimonios autónomos.

Cuenta 9308 - Recursos Administrados en Nombre de Terceros

Esta cuenta representa los traslados de recursos de la Nación que se efectuaron entre patrimonios autónomos por \$34.138.055.034 y que presenta un saldo de \$3.379.350.105. Al respecto, no explica la política, el criterio y la razón de su registro en esta cuenta, por cuanto el control de estos recursos los tiene Fonvivienda. Caso contrario, no registra los aportes de otras entidades o terceros que tienen el control de sus recursos como se indica en el hallazgo No. 3.

Por lo anterior, en estos casos, se presenta incumplimiento a lo establecido en el marco conceptual de la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo 9. Administrativo Cuentas de Orden Acreedoras Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución (9120).

A 31 de diciembre de 2019, se presenta diferencia entre la base de procesos judiciales de la Oficina Jurídica, con lo registrado en la cuenta de Orden Acreedoras Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución (9120) de los siguientes procesos judiciales:



Tabla No. 13
Procesos Judiciales Contingentes

| eKOGUI | Demandante | Cuantía de la Pretensión s/g Oficina Jurídica a 31 Dic 2019 | Nota 11 E.F. Valor registro Cta de Orden 9120 a 31 Dic 2019 | Diferencia |
|---------|---|---|---|---------------|
| 612171 | ISAAC CUERO AGUIÑO Y OTROS | 182.502.000 | 229.481.066 | -46.979.066 |
| 506549 | DUNIS RODRIGUEZ PAJARO Y OTROS | 909.690.000 | 1.022.802.859 | -113.112.859 |
| 698326 | OTROS | 6.031.116.000 | 6.392.051.028 | -360.935.028 |
| 792773 | CLEMENCIA BECERRA | 56.007.000 | 45.225.870 | 10.781.130 |
| 799345 | OTROS | 5.830.176.904 | 60.707.175 | 5.769.469.729 |
| 1021293 | MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA Y OTROS | 124.101.720 | 112.429.893 | 11.671.827 |
| 1007020 | MARELIS BERNARDA TOVAR HERNANDEZ | 55.440.000 | 53.668.208 | 1.771.792 |
| 1078371 | JUAN DAVID ZUÑIGA TORO | 54.577.168 | 46.476.772 | 8.100.396 |
| 1078897 | BANCO DAVIVIENDA S.A | 23.280.214 | 21.024.976 | 2.255.238 |
| 1242211 | JHON FREDY LOPEZ VARGAS Y OTROS | 1.300.000.000 | 1.218.460.418 | 81.539.582 |
| 1267913 | MYRIAM WILCHES RODRIGUEZ Y OTROS OFICINA DE DISEÑOS Y CALCULOS Y CONSTRUCCIONES LIMITADA-ODICCO | 1.276.011.447 | 1.123.414.982 | 152.596.465 |
| 1267325 | CONSTRUCCIONES LIMITADA-ODICCO | 4.851.683.760 | 4.214.477.614 | 637.206.146 |
| 1298153 | EUGENIA SOTO SERNA Y OTROS | 40.000.000 | 35.042.720 | 4.957.280 |

Fuente: Respuesta Fonvivienda con oficio 2020EE0024003 del 03 de abril de 2020 - Nota 11 Estados Financieros de 2019

De acuerdo con las diferencias presentadas, tres (3) procesos presentan mayor valor por \$521.026.953, sobrestimando la cuenta y diez (10) procesos presenta menor valor por \$6.680.349.585, subestimando la cuenta, que afecta igualmente, en la contrapartida de la cuenta Pasivos Contingentes por el contrario (db) (9905), incidiendo en la razonabilidad de los saldos de estas cuentas contingentes.

La anterior situación, se debe a la no aplicación de la política y procedimientos establecida para realizar las conciliaciones entre las dependencias responsables, inobservando lo establecido en la resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación, referente a la Evaluación del Control Interno Contable y el marco conceptual.

15.2 HALLAZGOS PRESUPUESTALES

Hallazgo 10. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2019

Tal como señala el artículo 89 del Decreto 111 de 1996: "(...) Al cierre de la vigencia fiscal, cada órgano constituirá las reservas presupuestales de los **compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido**, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación (...)" (Negrita fuera del texto).

Es decir, constituir reservas presupuestales cuando se ha recibido el bien o el servicio, desnaturaliza la figura de la reserva presupuestal definida en el segundo



inciso del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, pues estas operaciones presupuestales corresponden a cuentas por pagar¹².

Así mismo, dado que las reservas presupuestales no *constituyen un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, sino un instrumento esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impidan la ejecución de compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia*¹³, la celebración de compromisos con encargos fiduciarios o patrimonios autónomos no justifica su constitución, pues no tienen como objeto directo e inmediato el desarrollo del objeto de la apropiación.

El Fondo Nacional de Vivienda constituyó durante la vigencia del 2019, reservas presupuestales por \$997.943.264.005. La Contraloría General de la República, estableció que, del total de reservas constituidas, \$261.931.723.054 corresponden a:

- Compromisos cuya recepción de los bienes o servicios contratados se realizó dentro de la vigencia, pero que quedaron pendientes de pago debido a la inexistencia de PAC, atendiendo lo señalado en las Leyes 1873 de 2017 y 1940 de 2018.¹⁴

Mientras que \$681.432.933.318 corresponden a:

- Compromisos cuya recepción de los bienes o servicios contratados se realizó dentro de la vigencia, pero sus cuentas de cobro no fueron tramitadas oportunamente por razones que no corresponden a situaciones atípicas o imprevisibles.
- Compromisos que no tienen como objeto directo e inmediato el desarrollo del objeto de la apropiación (pues responden a giros a patrimonios autónomos, contratos o convenios para la administración de recursos); casos en los cuales la recepción de bienes y servicios no se vio afectada por la ocurrencia de un hecho atípico o imprevisible, sino porque los compromisos no se traducen en contratos para la prestación directa de bienes o servicios.¹⁵

A continuación, se presenta la relación de tales compromisos:

¹² Radicado 2019IE0025880C2 "Alcance al Instructivo para la Refrendación de las Reservas Presupuestales constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación".

¹³ Oficio de radicado 2-2019-001416 de 2019 del Director General del Presupuesto Público Nacional al Ministro de Vivienda.

¹⁴ Nótese que tanto las Leyes 1873 de 2017 y 1940 de 2018 como el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se encontraban vigentes, lo cual creó una dificultad para la presentación de la realidad económica por parte de las entidades, en la contabilidad presupuestal. Por esta razón, en relación con este asunto, la opinión sobre la ejecución del presupuesto emitida por la CGR para esta entidad no contiene salvedades."

¹⁵ Instructivo No. 4 para la evaluación presupuestal en la auditoría financiera. Contraloría General de la República. Página 24, con base en el inciso segundo del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Tabla No. 14
Relación de reservas presupuestales constituidas en 2019

| Compromiso | Documento Soporte | Valor Reserva | Observaciones |
|------------|---|--------------------|---|
| 1319 | Contrato de Fiducia 421 | \$ 90.861.000.000 | Corresponden a recursos ejecutados durante la vigencia que no se pagaron por falta de PAC, siguiendo los lineamientos del Ministerio de Hacienda. |
| 719 | Contrato de Fiducia 325 | \$ 37.799.000.000 | Se observa que la totalidad de recursos asociados al Programa de Vivienda Gratuita 2 apropiados para la vigencia 2019, fueron dejados como reserva presupuestal. La situación responde a una transferencia de recursos al encargo fiduciario que no tiene como objeto directo e inmediato el desarrollo del objeto de la apropiación. |
| 619 | Contrato de Fiducia 326 | \$ 229.692.000.000 | |
| 1419 | Contrato de Fiducia 327 | \$ 254.308.000.000 | |
| 1419 | Contrato de Fiducia 328 | \$ 16.000.000.000 | |
| 2119 | Contrato Interadministrativo 006 | \$ 38.649.018.953 | |
| 2519 | Contrato Interadministrativo 438 | \$ 88.083.325 | No corresponde a compromisos de los cuales, por situaciones atípicas, no se recibió el bien o servicio durante la vigencia. Para el caso, o los bienes fueron recibidos durante la vigencia 2019 o serán liberados. |
| 2619 | Contrato de fiducia 001 | \$ 97.850.000.000 | Se observa que el 96,9% de los recursos asociados al programa de vivienda fueron constituidos como reserva presupuestal. La entidad arguye demoras que pueden estar relacionadas con deficiencias en la gestión. Los recursos no tendrían un compromiso que tenga como objeto directo e inmediato el desarrollo de la apropiación. Se solicitó información a la entidad que ampliara los retrasos argumentados en la justificación, no se recibieron soportes que evidencien demoras inimputables a la entidad. |
| 2719 | Contrato de Prestación de servicios 002 | \$ 1.184.414.495 | Se evidencia que una parte (\$523.471.995) de la reserva constituida corresponde a bienes y servicios recibidos durante la vigencia de los cuales no se tramitó su pago oportunamente, y que el saldo (\$660.942.499) son recursos cuyo compromiso no está soportado en un acto administrativo o contrato que realmente como objeto directo e inmediato el desarrollo del objeto de la apropiación. |
| 2819 | Orden de compra 36734 | \$ 297.455.122 | La entidad no menciona eventos excepcionales que impidieran la ejecución de los recursos, por el contrario señala como causa probable la incisión tardía del contrato. Situación conocida por la entidad con antelación y ante la cual se pudieron tomar medidas oportunas. |
| 2919 | Contrato Interadministrativo 004 | \$ 84.565.026 | En su justificación la entidad informa que el monto constituido corresponde en un 99,99% a bienes y servicios recibidos durante la vigencia cuya cuenta de cobro no fue tramitada dentro de la vigencia, y el saldo restante será liberado. |
| 3019 | Contrato Interadministrativo 003 | \$ 9.630 | Tal como lo indica la entidad en la justificación entregada a la CGR, los recursos corresponden a un saldo que no se liberó oportunamente. |
| 3119 | Contrato Interadministrativo 005 | \$ 942.735.203 | |
| 3319 | Adición OC 36735 | \$ 38.333.297 | La entidad no justifica la reserva en eventos excepcionales que impidieran la ejecución de los recursos, por el contrario señala como causa probable la incisión tardía del contrato. Situación conocida por la entidad con antelación y ante la cual se pudieron tomar medidas oportunas. |
| 4619 | Contrato de fiducia 421 de 2015 | \$ 25.977.858.254 | Corresponden a recursos ejecutados durante la vigencia que no se pagaron por falta de PAC, siguiendo los lineamientos del Ministerio de Hacienda. |
| 4619 | Contrato de fiducia 421 de 2016 | \$ 32.611.616.624 | |
| 4719 | Contrato de fiducia 421 de 2017 | \$ 47.529.071.765 | |
| 4919 | Contrato de fiducia 421 de 2018 | \$ 22.470.928.235 | |
| 5319 | Contrato de fiducia 421 de 2019 | \$ 1.022.141.746 | |
| 5319 | Contrato de fiducia 08 | \$ 41.459.106.430 | |
| 5319 | Contrato de fiducia 08 | \$ 41.459.106.430 | |



| Compromiso | Documento Soporte | Valor Reserva | Observaciones |
|------------|----------------------------------|------------------|--|
| 6119 | Acto administrativo 2019-2-0998 | \$ 256.925 | La entidad, en su justificación, revela deficiencias en la oportunidad de los procesos administrativos que ocasionaron la constitución de la reserva, por bienes y/o servicios prestados durante la vigencia. |
| 6019 | Acto administrativo 2019-2-0997 | \$ 403.480 | |
| 6619 | Acto administrativo 2019-2-1004 | \$ 344.457 | |
| 8019 | Acto administrativo 2019-2-1017 | \$ 387.480 | |
| 7719 | Acto administrativo 2019-2-1014 | \$ 331.236 | |
| 9119 | Acto administrativo 2019-2-1027 | \$ 487.480 | |
| 9019 | Acto administrativo 2019-2-1026 | \$ 544.439 | |
| 8819 | Acto administrativo 2019-2-1023 | \$ 825.378 | |
| 9219 | Contrato interadministrativo 864 | \$ 289.840.600 | No se justifica en eventos atípicos que hayan impedido la ejecución del compromiso en la fecha esperada, por el contrario se aprecian deficiencias en la oportunidad de la gestión adelantada por Fonvivienda, que terminan con la constitución de la reserva. |
| 10719 | Contrato de Fiducia 18 | \$ 4.205.896.792 | No se justifica en eventos atípicos que hayan impedido la obligación de los recursos dentro de la vigencia. Se envió solicitud de aclaración y reiteración de la información remitida en la justificación sin obtener respuesta. |
| TOTAL | | | \$ 943.364.656.372 |

Fuente: SIIF Nación e Información remitida por el Fondo Nacional de Vivienda. Oficio de solicitud AFFNV-001

La entidad expone en su respuesta, entre otros argumentos que: *“si bien el recurso se necesita en una vigencia para demostrar la disponibilidad de recursos y de esta forma comprometerlos en obras, subsidios o contratación derivada de la operación específica de cada programa, su pago se realizará en los siguientes años fiscales de acuerdo a la terminación de las viviendas y el cumplimiento de requisitos de cada programa.”*

Al respecto, la Contraloría se permite señalar que las reservas presupuestales no son el mecanismo idóneo para la situación descrita por la entidad, y, por tanto, la constitución de las reservas presupuestales listadas no procede conforme lo establecen diferentes conceptos y normas a nivel presupuestal, y se presenta como posible ineficiencia en los procesos de contratación y supervisión contractual¹⁶.

Los hechos antes descritos podrían tener una incidencia disciplinaria, por la inobservancia de la normatividad antes relacionada y generan una sobrestimación de las reservas presupuestales en \$681.432.933.317.

¹⁶ Circular 05 de 2012. Contraloría General de la República.



Hallazgo 11. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Límite de Reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de Inversión

Al finalizar la vigencia 2019, el Fondo Nacional de Vivienda constituyó reservas presupuestales por \$997.943.264.005, lo que corresponde al 59.94% del presupuesto apropiado por inversión (\$1.664.799.797.955), superando el 15% establecido en el Artículo 78 del Estatuto Orgánico del Presupuesto al señalar que:

“En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.”

La entidad en su respuesta señala que *“debido a la particularidad de la ejecución de los programas de vivienda, los recursos se ejecutan de acuerdo con la estimación de necesidad anual de cada programa (...) los recursos se incorporan a un patrimonio autónomo, con el propósito que tanto Fonvivienda como el constructor, cuenten con los recursos para la contratación de la construcción de dichas viviendas que se pagarán al momento en que se hayan terminado, lo cual puede suceder en vigencias fiscales posteriores a la contratación de la obra”*.

La Contraloría recalca, en relación con lo expuesto por la entidad, que las reservas *no constituyen un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, sino un instrumento esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impidan la ejecución de compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello*¹⁷.

Lo anterior, se presenta como posible ineficiencia en los procesos de ejecución y supervisión contractual y podría conducir a: i) una inadecuada ejecución presupuestal; y ii) al riesgo de la reducción del presupuesto de la entidad al incumplir términos señalados por el artículo 78 del Decreto 111 de 1996, por cuanto podría tener una incidencia disciplinaria.

Hallazgo 12. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Ejecución de reservas presupuestales constituidas durante la vigencia 2018

Durante la vigencia 2018, Fonvivienda constituyó reservas por \$1.074.162.119.241, de los cuales obligó durante la vigencia 2019, \$1.065.612.596.966. El saldo restante

¹⁷ Oficio de radicado 2-2019-001416 de 2019 del Director General del Presupuesto Público Nacional al Ministro de Vivienda 

(\$8.549.522.274) fue liberado a través de las actas de liquidación de los contratos correspondientes.

La Contraloría General de la República, pudo establecer que de los \$8.549.522.274 liberados en 2019, \$852.682.854, corresponden a situaciones que ameritaban modificaciones presupuestales y/o contractuales que pudieron ser previstas a la constitución de la reserva presupuestal.

Tabla No. 15
Relación de reservas presupuestales, liberadas en 2019

| Compromiso | Recursos liberados | Observaciones |
|--------------|--------------------|--|
| 2518 | \$ 847.470.256,00 | En el acta de liquidación de agosto de 2019 se informa que el saldo corresponde a la forma de pago del valor variable y que el estado técnico, legal, administrativo o financiero dado a conocer por el oferente de los proyectos y detectado a través de las visitas limitó el seguimiento en campo y la expectativa de certificación y legalización de los SFV bajo las condiciones declaradas exigibles. Es decir, la entidad conocía antes del cierre de la vigencia que este saldo no podría ser ejecutado. |
| 2218 | \$ 5.112.598 | La entidad no toma las medidas administrativas requeridas para evitar constituir reservas con base en estimaciones, de contratos que finalizan a 31 de diciembre y por eso quedan saldos sin ejecutar de reservas constituidas. |
| 9518 | \$ 100.000,00 | La entidad no remitió información sobre los motivos que dieron origen a la liberación del saldo. |
| TOTAL | | \$ 852.682.854,00 |

Fuente: SIIF Nación e Información remitida por el Fondo Nacional de Vivienda

Lo anterior, denota deficiencias administrativas y de seguimiento contractual, que derivaron en pérdidas de apropiación presupuestal de recursos que pudieron dedicarse a la satisfacción de otras necesidades sociales, afectando la adecuada ejecución del presupuesto de acuerdo con lo establecido en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, por lo cual podría tener incidencia disciplinaria.

Hallazgo 13. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Ejecución presupuestal de Inversión

El artículo 89 del decreto 111 de 1996 establece que: *Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba **para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva** (Negrita fuera de texto).*

Tal como puede verificarse en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación, Fonvivienda tiene a su cargo la ejecución de dos proyectos de inversión:



Tabla No. 16
Ejecución presupuestal proyectos de Inversión Fonvivienda

| Código | Nombre |
|---------------|---|
| 2018011001150 | Implementación del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación Nacional |
| 2018011001151 | Subsidio Familiar de Vivienda Nacional |

Fuente: SPI - DNP. 2020

De acuerdo con la información financiera reportada en el SIIF, durante la vigencia 2019, Fonvivienda apropió el valor \$1.662.636.797.955 para la ejecución de estos proyectos, de los cuales comprometió \$1.635.398.259.124, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla No. 17
Ejecución presupuestal proyectos de Inversión Fonvivienda

| Apropiación definitiva | Compromisos netos | % | Obligaciones y pagos netos | % |
|-------------------------------|--------------------------|----------|-----------------------------------|----------|
| \$ 1.662.636.797.955 | \$ 1.635.398.259.124 | 98,4% | \$ 637.454.995.118 | 38,3 |

Fuente: SIIF Nación. Reporte de ejecución presupuestal

Pese a que los compromisos alcanzan un porcentaje del 98,36%, las obligaciones y los pagos corresponden al 38,3% del presupuesto apropiado. Dado que la normatividad vigente¹⁸ señala que las entidades solo podrán transferir los recursos a las Fiducias o Encargos Fiduciarios o Patrimonios Autónomos cuando se haya cumplido el objeto del gasto, Fonvivienda habría recibido bienes y servicios durante la vigencia 2019, por valor de \$637.454.995.118, con un presupuesto apropiado de \$1.662.636.797.955.

Aunado a lo anterior, la Contraloría verificó el cumplimiento de las metas propuestas en el marco de los proyectos mencionados, encontrando que siete (7) de las nueve (9) metas programadas no fueron cumplidas.

¹⁸ Artículo 63 del Decreto 2467 de 2018. Respecto de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación

Tabla No. 18
Ejecución presupuestal proyectos de Inversión Fonvivienda¹⁹

| Meta vigencia 2019 | Cumplimiento 2019 | % de cumplimiento |
|---|-------------------|-------------------|
| Hogares beneficiados con adquisición de vivienda (Programa de Vivienda Mi Casa Ya y Vivienda Gratuita). | 33.763 | 38.931 115% |
| Subsidios para adquisición de vivienda asignados a población desplazada (Programa de Vivienda Gratuita). | 10.000 | 7.472 75% |
| Hogares beneficiados con mejoramiento de una vivienda desplazada - (Casa Digna Vida Digna – Componente de Mejoramiento de vivienda) | 11.348 | 6.359 56% |
| Subsidios para mejoramiento de vivienda asignados a población (Casa Digna Vida Digna – Componente de Mejoramiento de vivienda) | 5.500 | 0 0% |
| Hogares beneficiados con arrendamiento de vivienda (Programa Semillero de Propietarios). | 20.000 | 327 2% |
| Subsidios para arrendamiento de vivienda asignados a población desplazada - Programa Semillero de Propietarios. | 1.000 | 39 4% |
| Subsidios asignados por sentencias judiciales. | 13 | 35 269% |
| Resoluciones para la asignación de subsidios expedidas. | 650 | 363 56% |
| Hogares beneficiados con adquisición de vivienda (Coberturas Frech (VIP-VIS) y Mi Casa Ya). | 58.808 | 53.129 90% |

Fuente: SPI - DNP. 2020 e información reportada por la entidad

Al respecto, la Corte Constitucional se refiere a la finalidad del presupuesto, señalando que: (...) *el presupuesto se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, mediante el cual se cumplen funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas económicas, de planificación y desarrollo, y se lleva a cabo una estimación anticipada de los ingresos una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del respectivo período fiscal.*²⁰ (Negrita fuera del texto).

En su respuesta la entidad relaciona algunos motivos que impidieron la ejecución presupuestal, esto a partir de factores previsibles y/o que una vez ocurridos debieron sugerir modificaciones presupuestales y/o de las metas propuestas durante la vigencia.

¹⁹ Se presentan diferencias en la información reportada por la entidad y la registrada en el SPI en cuanto a la ejecución de la meta "Subsidios para adquisición de vivienda asignados a población desplazada (Programa de Vivienda Gratuita)" que en el SPI registra 4.198 subsidios.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-685 de 1996, C-177 de 2002, C-077 de 2012, C-292 de 2015 y C-652 de 2015.



Por tanto, la situación encontrada denota deficiencias en la ejecución presupuestal de la entidad que estarían afectando el cumplimiento de las metas propuestas en el marco de los proyectos de inversión, incumpliendo lo presuntamente lo preceptuado en artículo 89 del Decreto No. 111 de 1996, por lo cual tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 14. Administrativo. Seguimiento a la ejecución presupuestal de gastos de inversión

En cumplimiento de lo establecido en artículo 14 del Decreto No. 555 de 200521, y el numeral 7 del artículo 26 del Decreto No. 3571 de 2011, la Subdirección de finanzas y presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio debe: *Hacer seguimiento **permanente**, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación, a la ejecución presupuestal de los gastos de inversión del Ministerio y del Fondo Nacional de Vivienda (...).* (Negrita fuera del texto)

Es decir, en virtud de lo anterior, la Subdirección de finanzas y presupuesto del Ministerio, debe hacer seguimiento permanente a *las modificaciones de las apropiaciones contenidas en el presupuesto y al proceso de ejecución* de los gastos de inversión. En desarrollo de las pruebas de recorrido de la presente auditoría, la Contraloría evidenció que la Subdirección de finanzas y presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no conoce el detalle de la ejecución presupuestal de Fonvivienda, pues ignora el destino final de los recursos girados a los diferentes fideicomisos, por cuanto no puede hacer seguimiento de los mismos.

Así mismo, la Contraloría General de la República, encontró que esta función se desempeña de manera desagregada y sin un procedimiento establecido para ello, a través de los Supervisores de los contratos de fiducia que respaldan los diferentes programas de vivienda que se articulan a través de los proyectos de inversión del sujeto de control.

Lo anterior, denota debilidades en la gestión de Fonvivienda y en la supervisión que de los recursos ejecutados debe realizarse con el fin de que estos sean destinados para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado a la entidad y podría conducir a ineficiencias en la utilización de estos.

²¹ Artículo 14. Apoyo a la Gestión. Las funciones técnicas y administrativas para el desarrollo de las actividades propias del Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda serán realizadas a través del personal de planta del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Hallazgo 15. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Cuota Fiscal vigencia 2019

El numeral (3) del artículo 26 del Decreto No. 3571 de 2011, incluye dentro de las funciones de la Subdirección de finanzas y presupuesto del Ministerio de Vivienda: *Solicitar ante la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la situación de fondos para atender los compromisos suscritos con cargo al presupuesto del Ministerio y del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), y tramitar los pagos correspondientes.*

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 137 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la resolución No. 038 de 2019, *por la cual liquidó la tarifa de control fiscal para la vigencia 2019 a los organismos y entidades fiscalizadas por la Contraloría General de la República*, fijando en su artículo 1°, el valor de la tarifa de Control fiscal para Fonvivienda en \$2.296.313.600.

La Contraloría General de la República determinó que Fonvivienda apropió recursos de funcionamiento por valor \$ 2.163.000.000, a través del rubro *A-08-04-01 Cuota de fiscalización y auditaje* para cumplir este compromiso, y que el 20 de diciembre de 2019, Fonvivienda obligó y pagó el valor \$2.162.557.513, como pago parcial de la tarifa fijada, dejando un saldo pendiente por pagar a 31 de diciembre, de \$113.576.087.

Tabla No. 19
Estado Cuota Fiscal 2019 Fonvivienda

| Concepto | Monto |
|--------------|------------------|
| Cuota Fiscal | \$2.296.313.600 |
| Pago | \$ 2.162.557.513 |
| Saldo | \$113.756.087 |

Fuente: SIIF 2020. Con corte a 31 de diciembre de 2019

La anterior, situación evidencia deficiencias en el proceso de planeación y ejecución presupuestal, Fonvivienda en su respuesta justifica la situación en el rezago del pago en el tiempo y en el cálculo variable de la cuota de fiscalización para cada vigencia. Así mismo, señala que la entidad ha realizado la gestión correspondiente, sin embargo, no anexa los soportes que permitan evidenciar que se realizó una adecuada estimación presupuestal de las necesidades de la entidad, para la vigencia señalada, ni tampoco gestión efectiva y oportuna para la consecución de los recursos requeridos.

La situación descrita podría acarrear el inicio de un proceso de cobro coactivo y el pago de intereses por el saldo no pagado, conforme a lo establecido en el artículo



4 de la Resolución No. 038 de 2019. Así mismo, el hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria por la presunta inobservancia de la normatividad previamente citada.

Hallazgo 16. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. Cuota Fiscal vigencias 2017 y 2018

El numeral tres (3) del artículo 26 del Decreto No. 3571 de 2011, incluye dentro de las funciones de la Subdirección de finanzas y presupuesto del Ministerio de Vivienda:

Solicitar ante la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la situación de fondos para atender los compromisos suscritos con cargo al presupuesto del Ministerio y del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), y tramitar los pagos correspondientes.

En cumplimiento de la normatividad vigente para la fecha, la Contraloría General de la República expidió el 05 de octubre de 2018, la resolución ORD-80117-0194-2018 por la cual se fija el valor de la tarifa de control fiscal para la vigencia 2018, para Fonvivienda en cuantía \$2.498.128.874.

El 30 de octubre de 2018, el Fondo Nacional de Vivienda realizó un pago parcial de la tarifa de control fiscal 2018, por \$2.078.967.965, dejando un saldo pendiente de pago por \$419.160.908,22.

El 11 de enero de 2019, Fonvivienda realizó el pago del saldo pendiente, tal como consta en el documento de recaudo de Ingreso presupuestal SIIF-Nación 719.

En cumplimiento de la función asignada a la Dirección de cobro coactivo, de la Contraloría General, se remiten dos requerimientos al Fondo Nacional de Vivienda solicitando el pago del capital y los intereses moratorios adeudados por este concepto, liquidados en cuantía \$6.606.095,47, valor que fue cancelados el 12 de marzo de 2020.

Tabla No. 20
Estado Cuota Fiscal 2018 Fonvivienda

| Concepto | Monto |
|--------------|---------------------|
| Cuota Fiscal | \$2.498.128.874,00 |
| Pago | \$ 2.078.967.965,78 |
| Saldo | \$419.160.908,22 |
| Intereses | \$ 6.606.095,47 |

Fuente: Dirección Financiera CGR 2020. Con corte a 31 de diciembre de 2019.



Así mismo, en cumplimiento de la normatividad vigente para la fecha, la Contraloría General de la República expidió la resolución ORD-80117-0139-2017 por la cual se fija el valor de la tarifa de control fiscal correspondiente a la vigencia 2017, para Fonvivienda en cuantía \$2.127.558.534.

El 31 de octubre de 2017, el Fondo Nacional de Vivienda realizó un pago parcial de la tarifa de control fiscal 2018, por \$ 2.043.526.499, dejando un saldo pendiente de pago por valor \$84.032.035.

El 01 de febrero de 2018, Fonvivienda realizó el pago del saldo pendiente, tal como consta en el documento de recaudo de Ingreso presupuestal SIIF 1518.

Por la extemporaneidad en el pago de esta cuota de auditaje, Fonvivienda reconoció \$42.233.852²² por de intereses, tal como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla No. 21
Estado Cuota Fiscal 2017 de Fonvivienda

| Concepto | Monto |
|----------------|------------------|
| Cuota Fiscal | \$2.127.558.534. |
| Pago | \$2.043.526.499 |
| Saldo | \$84.032.035 |
| Intereses 2018 | \$ 41.791.366 |
| Intereses 2019 | \$442.486 |

Fuente: Dirección Financiera CGR 2020. Con corte a 31 de diciembre de 2019

Fonvivienda en su respuesta justifica los hechos antes descritos en el rezago del pago en el tiempo y en el cálculo variable de la cuota de fiscalización para cada vigencia. Así mismo, señala que la entidad ha realizado la gestión correspondiente, pero no anexa soportes que permitan evidenciar que se realizó una adecuada estimación presupuestal de acuerdo con las necesidades de la entidad para la vigencia señalada, ni tampoco una gestión efectiva y oportuna para la consecución de los recursos requeridos.

La situación anteriormente presentada evidencia deficiencias en planeación de las necesidades de la entidad para cada vigencia fiscal y ejecución presupuestal y así como la inobservancia de las funciones establecidas en el numeral 6 del Decreto No. 3571 de 2011²³, originando un presunto detrimento patrimonial en la suma de

²² Documentos de recaudo SIIF 2419 y 2619.

²³ 3. Solicitar ante la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la situación de fondos para atender los compromisos suscritos con cargo al presupuesto del Ministerio y del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), y tramitar los pagos correspondientes.



\$48.839.947,47 y, por consiguiente, un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y fiscal.

Hallazgo 17. Contratos con terminación anticipada. Hallazgo de naturaleza administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal

Del análisis realizado a los documentos, se pudo evidenciar que en las actas del Comité Técnico número 361, 196, 294, 315, 371 y 408, durante la vigencia 2019, se dejó constancia que esta instancia instruyó al Consorcio Alianza Colpatria quien obra en calidad de vocero y administrador del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II- PVGII para dar trámite a la terminación anticipada de cuatro (4) contratos de diseño y construcción de proyectos de vivienda en el marco del esquema público, a saber:

Tabla No. 22
Proyectos con terminación anticipada 2019

| Proyecto | Ubicación |
|------------------------------------|--------------------------|
| Urbanización Luz de Oportunidades. | Jagua de Ibirico - Cesar |
| Brisas del Carmelo. | Aguachica - Cesar |
| Villa Concordia. | Concordia - Magdalena |
| Urbanización Laura Carolina II. | Ciénaga - Magdalena |

Fuente. Fonvivienda AFFNV-018-2020

Al respecto, observa la Contraloría que la terminación anticipada de tales contratos se originó porque una vez iniciados se determinó que “*técnica y jurídicamente*”²⁴ no eran viables continuar con su ejecución. La entidad explica las razones en los siguientes términos:

- **Proyectos Urbanización Luz de oportunidades y Brisas del Carmelo**

“(…) una vez analizada y evaluada la información del IGAC, escrituras, levantamientos topográficos realizados por el constructor en desarrollo de las fases de diseño y las gestiones desarrolladas por el municipio hasta entonces, se establece que el predio en el que se desarrollaría el proyecto se encuentra fuera del perímetro urbano sin acuerdos municipales de incorporación correspondientes, situación que imposibilita la aplicación de recursos por parte de FONVIVIENDA, pues en el marco de sus competencias y el objetivo mismo del Programa de vivienda Gratuita estos van dirigidos para proyectos urbanos.”

²⁴ Oficio de respuesta a la solicitud de Información AFFNV-018-2020.



- **Proyecto Villa Concordia**

“1. Para la fecha de la viabilidad del predio por parte de FINDETER, el predio donde se pretende desarrollar el proyecto Villa Concordia (...) no se encontraba incorporado a zona urbana” 2. El perímetro urbano de un municipio no se puede ampliar en la medida que se amplíen las redes de servicios públicos. 3. No es posible mediante circular expedida por la Secretaria de Planeación, crear normas jurídicas o ajustar o modificar los planes de ordenamiento territorial, ni los (sic) instrumentos que lo (sic) desarrollen y complementen. (...)”

- **Proyecto Laura Carolina II**

“(...) el predio se encuentra afectado por el trazado de una vía nacional, implicando una reducción del área útil urbanizable, impidiendo desarrollar el proyecto bajo las condiciones contratadas; además se evidencia invasiones al interior del predio con construcciones permanentes y la no disponibilidad del servicio de Energía Eléctrica por parte de Electricaribe”.

Como consecuencia de la terminación anticipada de dichos proyectos, Fonvivienda tuvo que reconocer a los contratistas el valor \$390.419.793, por concepto de las labores desarrolladas hasta ese momento, así:

Tabla No. 23
Pagos por proyectos con terminación anticipada 2019

| Proyecto | Monto |
|------------------------------------|----------------------|
| Urbanización Luz de Oportunidades. | \$47.488.270 |
| Brisas del Carmelo. | \$55.581.480 |
| Villa Concordia. | \$105.035.504 |
| Urbanización Laura Carolina II. | \$182.314.539 |
| Total | \$390.419.793 |

Fuente. Fonvivienda AFFNV-018-2020

Teniendo en cuenta que las razones que dieron origen a la terminación anticipada de los contratos, pudo preverse antes de la viabilidad técnica y jurídica a los proyectos de construcción, en los términos señalados en las respectivas convocatorias, se advierte una deficiencia en la gestión adelantada por Fonvivienda en el marco de las funciones que le fueron delegadas a través del Decreto No. 555



de 2003 y la inobservancia de los principios de Economía y Eficiencia establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, razón por la cual, este hallazgo tendría presunta incidencia disciplinaria, e igualmente por la omisión en la aplicación de los principios rectores que deben regir toda la Contratación Pública o Privada previstos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, y de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario, Ley 734 de 2002.

Ahora bien, la entidad en su respuesta señala que (...) *las razones que dieron origen a la terminación anticipada de los contratos, de diseño y construcción se fundamentan en hechos sobrevivientes a la evaluación inicial, ajenos totalmente al actuar de Fonvivienda, así mismo, en lo que se refiere al tipo de reconocimiento económico realizado a los constructores, este reconocimiento fue previsto en los Términos de referencia de las respectivas convocatorias y posteriormente en los términos contractuales, y los valores desembolsados fueron validados previamente por la interventoría.*

La Contraloría General de la República señala al respecto que, contrario a lo expresado por la entidad, los hechos demuestran que hubo falta de diligencia en la etapa de planeación, debido a las fallas en la evaluación técnica y legal previa a la viabilidad de los proyectos, pues, de haberse realizado este estudio con mayor rigor²⁵, se habría evitado el pago de \$390.419.793 que se podrían haber destinado a cubrir necesidades sociales en el marco del objeto social de Fonvivienda.

En consecuencia, se estima que se pudo haber generado un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$390.419.793, por lo cual se advierte un hallazgo con connotación fiscal.

15.3 HALLAZGOS DE GESTIÓN Y RESULTADOS

15.3.1 Proyectos del Programa de Vivienda Gratuita II

Hallazgo 18. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Retrasos en contratos de diseño y construcción en Proyectos del Programa de Vivienda Gratuita – PVG II en los municipios de Palermo y Rivera en el Departamento de Huila – Esquema Público

“...Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”²⁶

²⁵ La entidad en Oficio de respuesta a la solicitud de Información AFFNV-018-2020, señala que los proyectos fueron declarados inviables técnica y jurídicamente por la Interventoría.

²⁶ Artículo 209 CPN.



“...Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda...”²⁷”

Corresponde a Fonvivienda, entre otras funciones: “...Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda...”²⁸

La ejecución de los contratos de Diseño y Construcción Nos. 5-142 y 5-143 suscritos por el Consorcio Alianza – Colpatria como administrador del Fideicomiso PVG II con el Consorcio Huila PVG II como contratista, presentan retrasos en el cumplimiento de los plazos pactados; estos retrasos se evidencian en los informes de interventoría²⁹, en donde se presentan los tiempos para cada una de las etapas de los proyectos, sin que se tengan las debidas justificaciones y ampliaciones aprobadas por la parte contratante para todos los retrasos presentados, tal y como muestra a continuación:

Contrato N. 5-142

OBJETO: El diseño y la Construcción incluida la obtención y/o modificación de las licencias de urbanización y construcción así como el desarrollo de las obras relacionadas con la ejecución de cien (100) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado VILLA PROGRESO ubicado en el Municipio de PALERMO, Departamento de Huila, bajo la tipología de vivienda Multifamiliar, en el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 200-180016 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva, bajo la modalidad de contratación PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el contrato, en la propuesta, en los términos de referencia y sus anexos, y en los anexos del contrato.

²⁷ Artículo 83 decreto 1474 de 2011.

²⁸ Artículo 3 – numeral 9.3 del Decreto 555 de 2003.

²⁹ Informes de Interventoría. Euroestudios, diciembre de 2019.



Tabla No. 24
Fechas Programadas y Cumplimiento Real – Urbanización Villa Progreso - Huila

| Urbanización Villa Progreso, Palermo – Huila | | | |
|--|------------------|----------------------------|---|
| DESCRIPCIÓN DEL HITO | FECHA PROGRAMADA | FECHA REAL DE CUMPLIMIENTO | DÍAS DE RETRASO (+) ADELANTO (-) ATRASO |
| SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO (HITO OBLIGATORIO) | 18/12/2017 | 18/12/2017 | |
| FASE 1 (45 DÍAS): PROYECTO URBANO ARQUITECTÓNICO: | 19/12/2017 | 18/12/2017 | 1 |
| FINALIZACIÓN FASE 1 DE DISEÑOS | 2/02/2018 | 30/05/2018 | -117 |
| FASE 2 (2 MESES): ELABORACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS: | 3/02/2018 | 31/05/2018 | -117 |
| FINALIZACIÓN FASE 2 DE DISEÑOS | 4/04/2018 | 18/09/2018 | -167 |
| FINALIZACIÓN FASE 4 - LICENCIAS | 26/05/2018 | 24/11/2018 | -182 |
| FASE 5 (10 MESES): CONSTRUCCIÓN | 27/05/2018 | 25/11/2018 | -182 |
| FINALIZACIÓN FASE 5 - CONSTRUCCIÓN | 23/03/2019 | 9/11/2019 | -231 |
| FASE 6 (2 MESES): ENTREGA DEL PROYECTO | 24/03/2019 | 10/11/2019 | -231 |
| FINALIZACIÓN FASE DE ENTREGA | 23/05/2019 | | no iniciado |

Fuente de los datos: Informe de interventoría Euroestudios Dic/2019

Contrato N. 5-143

OBJETO: El diseño y la Construcción incluida la obtención y/o modificación de las licencias de urbanización y construcción así como el desarrollo de las obras relacionadas con la ejecución de cien (100) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Urbanización Rivera con la Gente ubicado en el Municipio de Rivera, Departamento de Huila, bajo la tipología de vivienda Multifamiliar, en el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 200-235639 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva, bajo la modalidad de contratación Precio Global Fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el contrato, en la propuesta, en los términos de referencia y sus anexos y en los anexos del contrato.



Tabla No. 25
Fechas Programadas y Cumplimiento Real – Urbanización Rivera con la Gente - Huila

| Urbanización Rivera con la Gente, Rivera - Huila | | | |
|---|------------------|----------------------------|---|
| DESCRIPCIÓN DEL HITO | FECHA PROGRAMADA | FECHA REAL DE CUMPLIMIENTO | DÍAS DE RETRASO (+) ADELANTO (-) ATRASO |
| SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO (HITO OBLIGATORIO) | 18/12/2017 | 18/12/2017 | |
| FASE 1 (45 DÍAS): PROYECTO URBANO ARQUITECTÓNICO: | 19/12/2017 | 18/12/2017 | 1 |
| FINALIZACIÓN FASE 1 DE DISEÑOS | 2/02/2018 | 5/06/2018 | -123 |
| FASE 2 (2 MESES): ELABORACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS | 3/02/2018 | 6/06/2018 | -123 |
| FINALIZACIÓN FASE 2 DE DISEÑOS | 4/04/2018 | 28/09/2018 | -177 |
| FINALIZACIÓN FASE 4 - LICENCIAS | 26/05/2018 | 7/12/2018 | -195 |
| FASE 5 (10 MESES): CONSTRUCCIÓN | 27/05/2018 | 8/12/2018 | -195 |
| FINALIZACIÓN FASE 5 - CONSTRUCCIÓN | 23/03/2019 | 10/12/2019 | -262 |
| FASE 6 (2 MESES): ENTREGA DEL PROYECTO | 24/03/2019 | 11/12/2019 | -262 |
| FINALIZACIÓN FASE DE ENTREGA | 23/05/2019 | | no iniciado |

Fuente de los datos: Informe de interventoría Euroestudios Dic/2019

Es así como en dichos informes de interventoría sólo se encuentra aprobación para una ampliación de la fase de construcción de cada uno de los contratos, tal y como se puede apreciar en las notas de la Tabla No. 26:



Tabla No. 26
Días de Atraso y Ampliación Etapa de Construcción

| Fecha Programada Fin Etapa de Construcción | Fecha Real Fin Etapa de Construcción | Días de Atraso con y sin Aprobación | Ampliación Etapa Construcción Aprobada (días) | Días Atraso | Meses Atraso |
|---|---|-------------------------------------|---|-------------|--------------|
| Urbanización Villa Progreso, Palermo - Huila | | | | | |
| 23/03/19 | 9/11/19 | -231 | 44 | -187 | -6,23 |
| Urbanización Rivera con la Gente, Rivera - Huila | | | | | |
| 23/03/19 | 10/12/19 | -262 | 60 | -202 | -6,73 |
| NOTA 1: | De acuerdo a lo reportado por la interventoría en sus informes, El 25/09/2019 el Consorcio Alianza-Colpatria otorga plazo de 44 días calendario adicionales al contratista Consorcio Huila PVG2 para la culminación del proyecto, esto es hasta el 08/11/2019. | | | | |
| NOTA 2: | De acuerdo a lo reportado por la interventoría en sus informes, El 16/10/2019 la Interventoría emitió al Contratista comunicado PVG2/7648/O27/19/3.2 de asunto: Aprobación solicitud de prórroga Fase 5 Construcción. El Comité Técnico del Fideicomiso PVG-II en sesión N°427, aprueba ampliar el plazo de la Fase 5 Construcción del proyecto en 60 días calendario, es decir que la nueva fecha de culminación es hasta el 10/12/2019. | | | | |

Fuente de los datos: Informes de interventoría Euroestudios Dic/2019

Así las cosas, se tiene que los retrasos no justificados y no aprobados son, para el Contrato No. 5-142 de Palermo – Huila, de 6.23 meses y para el Contrato No. 5-143 de Rivera Huila, de 6.73 meses. Se hace la claridad que estos retrasos son acumulados hasta el final de la fase de construcción, debido a que las fases de entrega de los proyectos (Fase 6) y la de Liquidación de los contratos de Diseño y Construcción (Fase 7) aún no han transcurrido.

Esta situación se presenta debido a deficiencias en la gestión de la entidad en la vigilancia de la correcta ejecución de los Subsidios Familiares de Vivienda – SFV dentro del Programa de Vivienda Gratuita II – PVG II, lo que genera un riesgo de que se incrementen los costos por mayor permanencia de la interventoría y supervisión de dichos contratos, los cuales son contratados y su costo y duración dependen de la duración total de los proyectos en todas sus fases, así mismo, se generan retrasos en los beneficios sociales y económicos de las familias beneficiarias de dichos Subsidios Familiar de Vivienda; razones por las cuales se presenta la presunta incidencia disciplinaria.

La entidad en su respuesta a la observación se limita a dar explicaciones generales de las demoras que se pueden presentar en las diferentes fases en este tipo de proyectos, sin embargo, no da las justificaciones directas que atañen a los proyectos cuestionados en las fases cuestionadas.



Hallazgo 19. Costos asociados a administración y custodia de viviendas entregadas al Patrimonio Autónomo Derivado - Programa de Vivienda Gratuita II. Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal

El Patrimonio Autónomo Derivado (PAD) Programa Vivienda Gratuita II, ha realizado gastos a 31 de enero de 2020 por un valor de \$1.981.660.913,95 relacionados con la administración y custodia de noventa y nueve (99) viviendas que han sido transferidas a este, amparados en los artículos 4, 5 y 6 de la Resolución No. 0119 de 2015, emanada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; dichas viviendas en su mayoría (92), ya fueron transferidas a sus beneficiarios y siete (7) aún se encuentran en el Patrimonio Autónomo Derivado, incrementando los costos asociados a su administración y custodia.

Sin embargo, las noventa y dos (92) viviendas, transferidas a su beneficiario final, alcanzaron a estar en el PAD (411 días) (aprox. 13.5 meses), generando los gastos mencionados, debido a deficiencias en el deber de planeación y en los procedimientos de selección y asignación de subsidios familiares de vivienda en especie – SFVE, bajo el Programa de Vivienda Gratuita II. Lo que genera un presunto daño al patrimonio público en cuantía equivalente al valor de esos costos asociados a la administración y custodia de las viviendas en \$1.981.660.913,95.

Fonvivienda a través de la información entregada a la Contraloría en respuesta a las diferentes solicitudes hechas en el marco de la auditoría financiera, ha presentado documentos explicativos de los gastos por conceptos como impuesto predial de las viviendas de dos proyectos de los cuales se transfirieron al PAD (99) viviendas así:

- Plan Parcial El Rodeo (San Isidro) Etapa II 300 Vip
- Mirador del Frayle 300 Vip Etapa I

En estos proyectos para la vigencia 2019, se cancelaron por concepto de impuesto predial los siguientes valores:

Tabla No. 27
Valores cancelados por concepto de impuesto predial – Plan Parcial El Rodeo y Mirador del Frayle

| DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | NOMBRE PROYECTO | Nº DE VIVIENDAS | VALOR PAGADO POR IMPUESTO PREDIAL |
|-----------------|------------|---|-----------------|-----------------------------------|
| VALLE DEL CAUCA | JAMUNDÍ | PLAN PARCIAL EL RODEO (SAN ISIDRO) ETAPA II - 300 VIP | 63 | 1.718.230,00 |
| | CANDELARIA | MIRADOR DEL FRAYLE 300 VIP ETAPA I | 36 | 3.226.416,00 |
| TOTAL | | | | 4.944.646,00 |

Fuente: Datos entregados por Fonvivienda



Así mismo, informó que: “...El Consorcio Alianza Colpatria en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo denominado Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II, el dieciocho (18) de enero de 2018 suscribió con el Consorcio Alianza Colpatria contrato de fiducia mercantil de administración y pagos, mediante el cual se constituyó el patrimonio autónomo derivado denominado Fideicomiso Derivado Viviendas PVG II, encontrándose dentro del objeto del mismo, entre otros: que la Fiduciaria contrate los administradores que sean seleccionados por el Comité Fiduciario del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II para la administración de los inmuebles, para que ejerzan la tenencia y conservación de los bienes y contratar la seguridad y vigilancia de los mismos, suscribiendo los contratos que se requieran de acuerdo con las instrucciones que le sean impartidas por el Comité Fiduciario del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II.

La cláusula quinta del contrato mencionado establece en el Objeto dentro de las funciones del Consorcio Alianza Colpatria como vocera y administradora del Fideicomiso Derivado Viviendas PVG II las siguientes: “(...) reciba y mantenga la titularidad jurídica de los BIENES INMUEBLES que le sean transferidos, con los cuales se incrementará el presente PATRIMONIO AUTÓNOMO, y que resultaron de la ejecución de los proyectos en el esquema privado, que no pudieron ser escriturados y/o transferidos a los BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS, con el fin de que, una vez se instruya (...), se realice la transferencia de dichas viviendas a los terceros beneficiarios que hayan sido designados por FONVIVIENDA”, “Contratar con cargo a los recursos del FIDEICOMISO, la custodia y vigilancia de los inmuebles que se transfieran al presente PATRIMONIO AUTÓNOMO (...)”.

En concordancia con lo anterior, el veintiséis (26) de enero de 2018 se suscribió Contrato de Prestación de Servicios Consistentes en la Administración y Custodia de Viviendas N° CM-016-2018 celebrado entre el Consorcio Alianza Colpatria en calidad de Vocera del Fideicomiso Derivado Viviendas PVG II y Central de Inversiones S.A, cuyo objeto reza: “En virtud del presente contrato CISA prestará al FIDEICOMISO DERIVADO VIVIENDAS PVG II el servicio de administración, custodia y vigilancia de las Viviendas ejecutadas en desarrollo del PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II, desocupadas, que cuenten con certificado de existencia y que por cualquiera de los motivos indicados en el considerando octavo del presente contrato no hayan podido ser transferidas ni entregadas a los beneficiarios”.

De conformidad con lo expuesto, es importante aclarar que en virtud del Contrato de Prestación de Servicios suscrito entre el Fideicomiso Derivado Viviendas PVG II con CISA, dicha entidad realiza la administración, custodia y vigilancia de las viviendas del PVG II que se les han encomendado, en los proyectos desarrollados en los diferentes municipios del esquema privado en el país...”



Y adjuntó una relación de los pagos realizados en 2019, en el marco del contrato citado, los cuales sumaban \$1.629.234.786,50.

Tabla No. 28
Pagos Contrato CISA durante la vigencia 2019

| DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | NOMBRE ADMINISTRADORA | NOMBRE PROYECTO | No. VIVIENDAS | CONCEPTO | VALOR | IVA | SUBTOTAL FACTURA | TOTAL FACTURA | No. FACTURA | No. ORDEN DE OPERACIÓN | FECHA PAGO |
|-----------------|------------|-----------------------------|---|---------------|------------------------------|---------------|---------------|------------------|----------------|-------------|------------------------|------------|
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 62.046.810,00 | 11.788.893,96 | 73.835.703,96 | 123.740.020,00 | 106-992 | 16 | 15-ene-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas noviembre 2018 | 41.936.400,00 | 7.967.916,04 | 49.904.316,04 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 62.046.810,00 | 11.788.893,96 | 73.835.703,96 | 123.740.020,00 | 106-1001 | 23 | 08-feb-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas diciembre 2018 | 41.936.400,00 | 7.967.916,04 | 49.904.316,04 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1020 | 19 | 14-feb-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas enero 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1034 | 30 | 09-may-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas febrero 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1044 | 39 | 15-may-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas marzo 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1056 | 44 | 27-jun-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas abril 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1068 | 53 | 02-jul-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas mayo 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1081 | 60 | 15-jul-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas junio 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1189 | 68 | 22-ago-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas julio 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1331 | 76 | 18-sep-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas agosto 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1442 | 80 | 22-oct-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas septiembre 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 63 | Custodia y Administración 99 | 65.769.606,00 | 12.496.225,08 | 78.265.831,08 | 131.164.406,00 | 106-1573 | 89 | 23-dic-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 36 | viviendas octubre 2019 | 44.452.584,00 | 8.445.990,92 | 52.898.574,92 | | | | |
| Valle del Cauca | Jamundi | CENTRAL DE INVERSIONES S.A. | Plan Parcial el Rodeo (San Isidro) Etapa II - 300 VIP | 4 | Custodia y Administración 8 | 27.502.230,00 | 5.225.423,70 | 32.727.653,70 | 70.130.686,50 | 106-1660 | 97 | 23-dic-19 |
| Valle del Cauca | Candelaria | INVERSIONES S.A. | Mirador del Frayle 300 VIP Etapa I | 4 | viviendas noviembre 2019 | 31.431.120,00 | 5.971.912,80 | 37.403.032,80 | | | | |

Fuente: Datos entregados por Fonvivienda

Así mismo, se hizo entrega del informe semestral de rendición de cuentas del Fideicomiso Derivado Programa de Vivienda Gratuita II, correspondiente al período comprendido entre el 01 de agosto de 2019 y el 31 de enero de 2020.

En este informe semestral, en su página 11 (página 23 del archivo digital), se incluye un cuadro en el que, además de presentar los gastos del PAD para cada uno de los meses del periodo reportado, hace un balance total acumulado de los gastos a enero 31 de 2020.

En este cuadro vemos como hay gastos que, a juicio de la Contraloría General de la República son injustificados en su cuantía, debido al largo período de permanencia de las viviendas en este Patrimonio Autónomo Derivado.



Tabla No. 29
Pagos del Patrimonio Autónomo Derivado para administración y custodia de las viviendas

| FIDEICOMISO DERIVADO VIVIENDA GRATUITA II - CUENTA DE AHORROS N. 0032888144 | |
|--|--|
| CONCEPTO | TOTAL ACUMULADO A ENERO DE 2020 |
| PAGOS CISA | 1.762.128.122,00 |
| PAGOS SERVICIOS PÚBLICOS | 29.689.510,00 |
| PAGO IMPUESTOS SOBRE INMUEBLES | 5.593.546,00 |
| PAGO IMPUESTOS FACTURAS CISA Y/O PROVEEDORES | 184.249.735,95 |
| TOTAL | 1.981.660.913,95 |

Fuente: informe semestral de rendición de cuentas del Fideicomiso Derivado Programa de Vivienda Gratuita II, correspondiente al periodo comprendido entre el 01 de agosto de 2019 y el 31 de enero de 2020.

Es así como para la administración y custodia de noventa y nueve (99) viviendas trasladadas al PAD, creado para el efecto, se ha incurrido en gastos en una cuantía de \$1.981.660.913,95, con corte a 31 de enero de 2020, que en promedio significaría que el costo de cada vivienda para el Estado se ha incrementado en un valor de \$20.016.776,91, que en términos generales significa que estas viviendas por las cuales se pagó un valor de 69 SMLMV (\$53.905.698 de 2018), se ha incrementado en un 37%, aproximadamente.

Es de anotar, que los recursos con los cuales se han sufragado esos gastos adicionales deberían estar incrementando el número de viviendas de este programa beneficiando a un mayor número de familias, ya que con esta cuantía alcanzaría para beneficiar, aproximadamente, a 37 familias con una vivienda VIP de 65 SMLMV de 2019.

Es por estas razones, que se da a este hallazgo una presunta connotación fiscal y disciplinaria, por desconocer el artículo 209 constitucional que establece que "(...) *Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado*" Además, "*Según lo tiene ya establecido la jurisprudencia, dentro de los principios capitales que de antaño han informado la actividad contractual del Estado, ocupa especial lugar el de Economía, una de cuyas manifestaciones es la planeación.*"³⁰

Por otra parte, debe tenerse presente que son funciones de Fonvivienda: "...1. *Administrar los recursos de que trata el presente decreto y en particular el artículo*

³⁰ Cfr, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 3 de diciembre de 2007. Radicados: 1100-10-326-000-14-01 (24.715) y otros –acumulados–, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

2o., con criterios de descentralización territorial y en función de las necesidades habitacionales de la población”, “9.3 Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda. 10. 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...”³¹

La entidad en su respuesta hace un análisis que justifica la figura de la creación del patrimonio autónomo derivado para la administración y custodia de las viviendas que por alguna razón no pudieron ser entregadas a los beneficiarios finales, sin embargo, la cuestión principal observada no es la justificación legal de la figura, la cual ya se tenía en cuenta, sino el prolongado tiempo de permanencia de estas viviendas en el patrimonio autónomo y por ende los altos costos que este tiempo genera en pagos por diferentes conceptos, y sobre esto, la entidad solo da unas explicaciones generales sin que se anexen soportes que validen dichas afirmaciones, por lo que dichas explicaciones no desvirtúan lo observado.

Hallazgo 20. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, Indagación Preliminar - Permanencia Contrato de Supervisión en el Proyecto Urbanización Villa Teresa – Puerto Santander – Norte de Santander – PVG II – Esquema Privado

“...Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”³²

“...Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda...”³³

Corresponde a Fonvivienda, entre otras funciones: “...Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda...”³⁴

Es deber de todo servidor público “...cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u

³¹ Art. 3, Decreto Ley 555 de 2003

³² Artículo 209 CPN

³³ Artículo 83 decreto 1474 de 2011

³⁴ Artículo 3 – numeral 9.3 del Decreto 555 de 2003



omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”³⁵

El proyecto Urbanización Villa Teresa, en Puerto Santander, Norte de Santander, correspondiente al esquema privado, se desarrolla a través del contrato de compraventa 1-016 del 15 de febrero de 2017, suscrito entre el vendedor³⁶ y la Fiduciaria Alianza Colpatria, para transferir a título de venta el derecho de dominio y posesión de (250) viviendas de interés prioritario. En el contrato de compraventa se acordó como fecha de Terminación de las viviendas el 31 de julio de 2017³⁷ y la fecha de inicio de la construcción de estas es el 20 de febrero de 2017³⁸.

El contrato de compraventa ha sido objeto de 29 otrosíes³⁹, a través de los cuales se amplió el plazo para la terminación de las viviendas, que inicialmente iba hasta el 31 de julio de 2017, hasta el 29 de enero de 2019⁴⁰ y para la expedición de Certificaciones de Existencia y Habitabilidad hasta 26 de marzo de 2020⁴¹. Dichas modificaciones fueron aprobadas, según los considerandos de los mismos, por el Comité Técnico del contrato de Fiducia 325 de 2015, el cual está integrado el MVCT y Fonvivienda. De igual manera, estas modificaciones no establecen, ni señalan las situaciones o justificaciones que motivaron las ampliaciones en los plazos del contrato de Compraventa, y el informe de supervisión de FINDETER, de febrero de 2020⁴², tampoco expone las razones de dichas prórrogas, ni en los documentos aportados por la Entidad se observan acciones emprendidas por esta para propender por el cumplimiento de los términos del proyecto.

Finalmente, las viviendas fueron terminadas el 29 de enero de 2019⁴³, o sea un año y 10 meses después de lo proyectado⁴⁴; generando mayor permanencia del contrato de supervisión⁴⁵, y por ende incremento de los costos variables del mismo, por concepto de visita mensual de seguimiento, del orden de \$75.806.204⁴⁶, calculado hasta febrero de 2020, sin considerar los cobros por Informe de seguimiento de visita por hito, ni visitas para la expedición de los certificados de Existencia y Habitabilidad.

Según el contrato de diseño y construcción, la Certificación de Existencia y Habitabilidad debe emitirse por parte de la supervisión 30 días después de

³⁵ Artículo 38, numeral 3 – Ley 1952 de 2019 – Código Único Disciplinario.

³⁶ Unión Temporal Puerto Nuevo

³⁷ Clausula Novena del Contrato de Compraventa 1-016 del 15 de febrero de 2017

³⁸ Según Informe de Supervisión de FINDETER a febrero de 2020.

³⁹ Información suministrada por la Entidad- Respuesta Oficio 11 Anexos.

⁴⁰ Otrosí No 13 del 15-01-2019

⁴¹ Otro No 29 del 26-02-2020

⁴² Último Informe enviado por la Entidad

⁴³ Informe de Supervisión de FINDETER a febrero de 2020.

⁴⁴ Otro No 29 del 26-02-2020

⁴⁵ Contrato 04 del 31 de octubre de 2016, suscrito entre el Consorcio Alianza Colpatria y FINDETER.

⁴⁶ Clausula 10.2.1 Contrato de prestación de Servicios 04 de 2016. Se calculó tomando las cifras sin transporte aéreo



terminadas las viviendas y las escrituras 60 días hábiles después de las certificaciones. A febrero de 2020⁴⁷, aún se encontraban (10) viviendas pendientes por ser certificadas⁴⁸. Así mismo, según lo informado por la Entidad a la fecha se presentan (230) viviendas pendientes de escrituración⁴⁹.

La Entidad en su respuesta anexa extractos de actas en donde se señalan inconvenientes para el desarrollo de las obras como son precipitaciones, orden público, dificultades y demoras para la obtención de las revisiones del RETIE y el RETILAP, sin embargo, no se adjuntan los soportes que evidencien las situaciones señaladas.

De igual manera, señala que, si bien las prórrogas autorizadas para la terminación y certificación de las viviendas generaron un aumento en la cantidad de visitas mensuales inicialmente establecidas para cada proyecto, estas se soportan en los conceptos dados por el supervisor respecto a las motivaciones expuestas por el promitente vendedor para ampliar los plazos de terminación y certificación. Al respecto se manifiesta que, no obstante, lo mencionado por la Entidad, las prórrogas no fueron debidamente soportadas en la respuesta.

En cuanto a lo manifestado con respecto a las ampliaciones en plazo por las certificaciones o escrituración, se entienden que estas son consecuencias de las demoras en la terminación de las viviendas, considerando que a la fecha todavía quedan (10) por certificar, lo que generará aún más tiempo de permanencia del contrato de interventoría.

La situación presentada afecta la oportunidad del recibo de los beneficios del proyecto de los adjudicatarios de los subsidios. Por lo anteriormente mencionado, tendría presunta incidencia disciplinaria y para Indagación Preliminar.

Hallazgo 21. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, Indagación - Permanencia Contrato de Supervisión - Urbanización Altos de Santa Ana – San Cayetano – Norte De Santander – PVG II Esquema privado

“...Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”⁵⁰

“...Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución

⁴⁷ Último Informe de Interventoría recibido de Fonvivienda en respuesta al requerimiento 10 de la CGR

⁴⁸ Informe de Supervisión FNDETER febrero de 2020

⁴⁹ Respuesta a requerimiento 4 – punto 5.

⁵⁰ Artículo 209 CPN



del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda...⁵¹”

Corresponde a Fonvivienda, entre otras funciones: *“...Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda...”⁵²*

Es deber de todo servidor público *“...cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”⁵³*

El proyecto Urbanización Altos de Santa Ana, en San Cayetano, Norte de Santander, correspondiente al esquema privado, se desarrolla a través del contrato de compraventa 1-027 del 17-05-2017, suscrito entre el vendedor⁵⁴ y la Fiduciaria Alianza Colpatría, para transferir a título de venta el derecho de dominio y posesión de (100) viviendas de interés prioritario. En el contrato de compraventa se acordó como fecha de Terminación de las viviendas el 29 de septiembre de 2017⁵⁵ y la fecha de inicio de la construcción de estas, es del 24 de abril de 2017.⁵⁶

Según Informe de Supervisión de octubre de 2019, las viviendas fueron terminadas el 30 de noviembre de 2018 y certificadas hasta octubre de 2019⁵⁷, y además señala: *“...El proyecto se encuentra totalmente ejecutado y se han entregado a los propietarios 95 viviendas de las 100 construidas...”*. A la fecha de este informe aún se encontraban atendiendo observaciones de posventa.

Por lo anterior, se observa que las viviendas fueron terminadas un año después de lo establecido en el contrato de compraventa, y el Informe de Supervisión mencionado anteriormente no expone las razones y de dichas prórrogas, ni en los documentos aportados por la Entidad se observan acciones emprendidas por esta para propender por el cumplimiento de los términos del proyecto.

Por las demoras en la terminación de las viviendas, se suscitó mayor permanencia del contrato de supervisión con FINDETER, y por ende incremento de los costos variables del mismo, por concepto de visita mensual de seguimiento, del orden de \$ 60.667.468⁵⁸, calculado a 30 de octubre de 2019⁵⁹, sin considerar los cobros por

⁵¹ Artículo 83 decreto 1474 de 2011

⁵² Artículo 3 – numeral 9.3 del Decreto 555 de 2003

⁵³ Artículo 38, numeral 3 – Ley 1952 de 2019

⁵⁴ MONAPE S.A.S

⁵⁵ Clausula Novena del Contrato de Compraventa 1-027 del 17 de mayo de 2017

⁵⁶ Tomado de Informe de Supervisión de FONADE de octubre de 2019 – a esta fecha ya se tenían Licencias de urbanismo.

⁵⁷ Informe de Supervisión del 25 de octubre de 2019.

⁵⁸ Clausula 10.2.1 Contrato de prestación de Servicios 04 de 2016

⁵⁹ Fechas de las últimas Certificaciones de Existencia y habitabilidad.



Informe de seguimiento de visita por hito, ni visitas para la expedición de los certificados de Existencia y Habitabilidad.

La Entidad en su respuesta anexa extractos de actas en donde se señalan inconvenientes para el desarrollo de las obras como son precipitaciones, cierre de del puente Mariano Ospina, demoras en la entrega por parte de proveedores, y correcciones en obras, de lo cual no se adjuntan soportes, que evidencien las situaciones señaladas.

De igual manera, manifiesta que, si bien las prórrogas autorizadas para la terminación y certificación de las viviendas generaron un aumento en la cantidad de visitas mensuales inicialmente establecidas para cada proyecto, estas se soportan en los conceptos dados por el supervisor respecto a las motivaciones expuestas por el promitente vendedor para ampliar los plazos de terminación y certificación. Al respecto se manifiesta que, no obstante, lo mencionado por la Entidad, las prórrogas no fueron debidamente soportadas en la respuesta.

Se aclara que las ampliaciones en plazo por las certificaciones o escrituración se entienden como consecuencias de las demoras en la terminación de las viviendas.

La situación presentada afecta la oportunidad del recibo de los beneficios del proyecto para los adjudicatarios de los subsidios. Por lo anteriormente, mencionado tendría presunta incidencia disciplinaria y para Indagación Preliminar.

Hallazgo 22. Términos del Proyecto Santa Eduvigis en Toledo - Norte de Santander – PVG II- Esquema Público. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal–

En relación con este proyecto identificado con el nombre Santa Eduvigis, realizado en Toledo-Norte de Santander, el cual registra siete (7) fases, así como se indica en la tabla siguiente:

Tabla No. 30
Plazos del Proyecto - Santa Eduvigis – Toledo – Norte de Santander

| FASES | PLAZO |
|--|----------------------------|
| Fase 1 - Proyecto Urbano Arquitectónico. | Cuarenta y cinco (45) días |
| Fase 2 - Elaboración de estudios y diseños | Cuatro (4) meses. |
| Fase 3 - Revisión y/o ajustes de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios | Cuarenta y cinco (45) días |
| Fase 4 - Trámite de Licencias. | Cinco (5) días. |
| Fase 5: Construcción. | Catorce (14) meses |
| Fase 6 - Entrega del proyecto. | Treinta (30) días |
| Fase 7 - Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción | Cuatro (4) meses |
| TOTAL | 785 días |

Fuente: Acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción



De acuerdo con lo anterior, se evidencia atrasos en los términos previstos inicialmente del proyecto identificado con el nombre de Santa Eduvigis en Toledo Norte de Santander, el cual se adelanta a través del contrato de Diseño y Construcción 5-075 del 16 de enero de 2017, para el Diseño y Construcción y la obtención de las licencias de urbanismo y construcción para el desarrollo de las obras relacionadas con 200 viviendas de interés prioritario.

Teniendo en cuenta la suma de las siete (7) fases del proyecto el total era de (785) días, (26,17 meses), de acuerdo a lo anterior, el plazo de terminación del proyecto era para el mes de mayo de 2019, teniendo en cuenta que la fecha de inicio se dio en febrero de 2017⁶⁰, tal como se muestra en la Tabla 30.

De acuerdo con lo indicado en el Informe de Interventoría del mes febrero del 2019, se reporta que a la fecha todavía se presentan actividades pendientes de terminar, mostrando una diferencia de 10,8 meses, más con respecto al plazo inicial; de igual manera, el informe acota: “...tiene como fecha de inicio de Fase 5 “Construcción”, el 10 de noviembre de 2017, por lo que a la fecha ha transcurrido 14 meses, se otorga prórroga No.1 por un plazo tres meses; una segunda Prórroga, por un tiempo de 2 meses; una tercera prórroga por 35 días y una cuarta prórroga por 60 días, la cual termino el día 3 de noviembre de 2019...” Así mismo, hace referencia a siete (7) prórrogas, correspondientes a las fases 5⁶¹ y 6⁶² del proyecto, tal como se observa en la Tabla No. 31:

Tabla No. 31
Prórrogas Fases 5 y 6 – Informe de Interventoría a febrero de 2020

| | |
|----------------------------------|------------------------------|
| FECHA DE INICIACIÓN: | 1 de febrero de 2017 |
| *FECHA DE SUSPENSIÓN: | - |
| *FECHA DE REINICIACIÓN: | - |
| ** INICIO PRORROGA 1 A LA FASE 5 | 1 de enero de 2019 |
| ** FIN PRORROGA 1 A LA FASE 5 | 30 de marzo de 2019 |
| ** INICIO PRORROGA 2 A LA FASE 5 | 30 de marzo de 2019 |
| ** FIN PRORROGA 2 A LA FASE 5 | 31 de mayo de 2019 |
| ** INICIO PRORROGA 3 A LA FASE 5 | 31 de mayo de 2019 |
| ** FIN PRORROGA 3 A LA FASE 5 | 30 de julio de 2019 |
| ** INICIO PRORROGA 4 A LA FASE 5 | 31 de julio de 2019 |
| ** FIN PRORROGA 4 A LA FASE 5 | 3 de septiembre de 2019 |
| ** INICIO PRORROGA 5 A LA FASE 5 | 3 de septiembre de 2019 |
| ** FIN PRORROGA 5 A LA FASE 5 | 3 de noviembre de 2019 |
| ** INICIO PRORROGA 1 A LA FASE 6 | 4 de enero de 2020 |
| ** FIN PRORROGA 1 A LA FASE 6 | 4 de febrero de 2020 |
| ** INICIO PRORROGA 2 A LA FASE 6 | 5 de febrero de 2020 |
| ** FIN PRORROGA 2 A LA FASE 6 | 5 de marzo de 2020 |
| FECHA DE TERMINACIÓN: | Hasta que finalice la Fase 7 |

Fuente: Informe de Interventoría a febrero de 2020.

⁶⁰ Informe de Interventoría de febrero de 2020

⁶¹ Fase de Construcción

⁶² Fase de Entrega del Proyecto.



Este Informe de Interventoría no menciona todas las prórrogas otorgadas al contrato del Diseño y Construcción, en las demás fases de este, ni señala a través de qué Comité Técnico estas fueron autorizadas, ni las causas que dieron lugar a estas. Por otra parte, en los soportes recibidos de la entidad, a la fecha tampoco se establecen las situaciones que dieron origen a las diferentes ampliaciones del plazo; y no se soporta el seguimiento realizado por parte de Fonvivienda al desarrollo del proyecto.

El contrato inicial suscrito con la Interventoría⁶³ tenía un plazo de (561) días y a febrero de 2020, se muestra un plazo actualizado de 1.046⁶⁴ días. El plazo del contrato de Diseño y Construcción, como ya se señaló anteriormente corresponde a 785 días, con fecha de inicio 1 de febrero de 2017; por lo que considerando todas las Etapas del proyecto este debería haber terminado en mayo de 2019.

Por su parte, el contrato de interventoría, según el plazo inicial debía terminar el 30 de noviembre de 2018, pero considerando que a esa fecha aún no terminaba el plazo inicial del contrato de Diseño y Construcción⁶⁵, se amplió el plazo del contrato de interventoría hasta finalizar el de Diseño y Construcción; por lo que se considera que el tiempo de permanencia de la interventoría, más allá del plazo inicial del contrato de Diseño y Construcción, debido al no cumplimiento de los plazos establecidos para este último, generó mayores costos de permanencia del contrato de la interventoría dentro de la ejecución de contrato de Diseño y Construcción.

En el Informe de Interventoría a febrero de 2020, se informa de tres (3) prórrogas al contrato de interventoría, como se muestra a continuación:

Tabla No. 32
Prórrogas contrato de Interventoría - Consorcio Provivienda

| Prórroga | Fechas |
|----------|----------------------------------|
| 1 | Hasta el 30 de noviembre de 2018 |
| 2 | Hasta el 20 de diciembre de 2019 |
| 3 | Hasta el 30 de marzo de 2020 |

Fuente: Informe de Interventoría a febrero de 2020

Para efectos del cálculo de mayores costos, se toman las cuentas de cobro reportadas en el Informe de Interventoría a febrero de 2020, encontrándose (8) Actas de Cobro a partir de junio de 2019 hasta el 11 de febrero de 2020 suman \$2.187.369.190.

⁶³ Consorcio Provivienda

⁶⁴ Informe de Interventoría a febrero de 2020

⁶⁵ Este debía terminar en mayo de 2019



Tabla No. 33
Cálculo mayores costos por mayor permanencia del contrato de interventoría

| ACTA DE COBRO | FECHA | VALOR |
|---------------|------------|-------------------------|
| No 20 | 6/06/2019 | \$ 399.166.004 |
| No 21 | 9/07/2019 | \$ 178.625.858 |
| No 22 | 20/08/2019 | \$ 220.530.182 |
| No 23 | 19/09/2019 | \$ 696.037.426 |
| No 24 | 9/10/2019 | \$ 63.211.536 |
| No 25 | 9/11/2019 | \$ 301.142.677 |
| No 26 | 4/12/2019 | \$ 90.901.944 |
| No 27 | 11/02/2020 | \$ 237.753.563 |
| TOTAL | | \$ 2.187.369.190 |

Fuente: Informe de Interventoría a febrero de 2020

Como consecuencia, de lo observado se establecen costos por mayor permanencia del contrato de interventoría, por las ampliaciones en el plazo del contrato de Diseño y Construcción, que generan presunto daño patrimonial a febrero del 2020, por \$2.187.369.190, y afectación en la oportunidad del disfrute de las viviendas por parte de los beneficiarios del proyecto.

Esta situación se presenta debido a deficiencias en la gestión y falta de planeación en la elaboración y proyección para la ejecución de los proyectos, así como la falta de vigilancia por parte de la Entidad para la correcta ejecución de los de los Subsidios Familiares de Vivienda – SFV dentro del Programa de Vivienda Gratuita II – PVG II; dentro de los plazos previstos, razones por las cuales se genera un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por desconocer el Artículo 83 decreto 1474 de 2011 que establece que “...*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda*”. Además, porque corresponde a Fonvivienda, entre otras funciones: “...*Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda*”⁶⁶. Así mismo, es deber de todo servidor público “...*cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*”⁶⁷

⁶⁶ Artículo 3 – numeral 9.3 del Decreto 555 de 2003

⁶⁷ Artículo 38, numeral 3 – Ley 1952 de 2019 – Código Único Disciplinario.



La entidad en las conclusiones de su respuesta señala que en las Fases: 1 – Proyecto Urbano y Arquitectónico, 2- Elaboración de estudios y Diseños, 3- Revisión y Ajustes de los Estudios y Diseños Complementarios, 4 – Trámites de Licencias; los plazos no están exactamente definidos, dado que los mismos dependen de las revisiones de la interventoría, entidad en la cual se determinó la potestad de establecerlos, y de las Curadurías y autoridades municipales en el caso de expediciones de las licencias y trámites asociados a las construcciones. Al respecto, se debe tener en cuenta que, aunque la interventoría realiza una labor muy importante en el desarrollo de los proyectos, también es cierto que las decisiones finales están bajo la responsabilidad de Fonvivienda.

Por otra parte, anexa 10 Extractos de Actas de Comité Técnico, en donde no se establecen las situaciones que dieron origen a las ampliaciones de plazo de contrato de diseño y construcción y no se entrega ningún otro soporte que demuestre las justificaciones de estas.

Hallazgo 23. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, con Posible Proceso Administrativo Sancionatorio - Disponibilidad de la Información y Entrega a la Contraloría General de la República

El Contralor General de la República tendrá, entre otras las siguientes atribuciones⁶⁸:

“...4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos...”

“...17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley...”

“...Control posterior y selectivo. Se entiende por control posterior la fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, con el fin de determinar si las actividades, operaciones y procesos ejecutados y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. Este tipo de control se efectuará aplicando el principio de selectividad.

Para el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, la vigilancia fiscal podrá realizarse a través del seguimiento permanente del recurso público por parte de los

⁶⁸ Acto Legislativo 4 – artículo 2, que reforma el artículo 268 de la CPN



órganos de control fiscal, mediante el acceso irrestricto a la información por parte de estos.⁶⁹... (Subrayado fuera de texto)

“Acceso y análisis a la información. La Contraloría General de la República podrá requerir, conocer y examinar todos los datos e información sobre hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, sin oponibilidad de reserva legal, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones.”⁷⁰ (Subrayado fuera de texto)

“...El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal...”⁷¹

Serán sancionables, por parte de la Contraloría General de la República, entre otras las siguientes conductas:

“...Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo...”⁷²

La circular 2020IE0026537 del 18 de marzo de 2020, de la Contraloría General de República; *“...aclara que la suspensión de términos de que trata el artículo 1 de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0063-2020 del 16 de marzo de 2020, en relación con los procesos de auditoría no exime al sujeto de control de atender las solicitudes que recibe de los equipos auditores...”*, señala esta circular, además: *“Así mismo deberá ser certificado, por el responsable de la entidad la imposibilidad de atender un determinado requerimiento, exponiendo los motivos de la imposibilidad, los que serán evaluados por la Contraloría General de la República”*.

En el punto correspondiente a las “Actividades de Seguimiento Administrativo”, consignadas en el Manual de Supervisión⁷³ de la Entidad, se señala que corresponde a los supervisores: *“...Remitir oportunamente al archivo de gestión contractual del Grupo de Contratos todos los documentos que se generen con ocasión de la actividad contractual y revisar que el expediente electrónico y físico*

⁶⁹ Artículo 53, Decreto 403 de 2020.

⁷⁰ Artículo 59 – Decreto 403 de 2020

⁷¹ Artículo 80 – Decreto 403 de 2020

⁷² Artículo 81, Literal h – Decreto 403 de 2020

⁷³ Adoptado mediante la Resolución No. 0846 del 3 de diciembre de 2019



del contrato o convenio, esté completo en cuanto a la documentación contractual y velar por la adecuada foliación y organización en la carpeta, verificando el cumplimiento de los requisitos de legalidad y ejecución de las cláusulas pactadas...” (subrayado fuera de texto).

Durante el proceso de auditoría financiera que se adelantó al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, vigencia 2019; se solicitó a la entidad información necesaria para desarrollar los diferentes procedimientos planteados en dicha actuación; en los siguientes casos: **AFFNV – 04** del 16 de marzo de 2020 y **AFFNV – 06** del 24 de marzo de 2020, numeral 6, la información no se recibió en su totalidad, pese al tiempo transcurrido desde la solicitud de la misma.

1. El **oficio AFFNV – 04 del 16 de marzo de 2020**, de solicitud de información, fue enviada al correo⁷⁴ de la Jefe de Control Interno de la Entidad del MVCT, el 17 de marzo de 2020, con vencimiento el 25 de marzo de 2020. La Entidad por su parte, solicitó prórroga de 5 días adicionales al plazo inicial mediante oficio 2020EE0019994 del mismo 17 de marzo, para dar respuesta, otorgándose plazo por tres días más, mediante oficio AFFNV-05-2020 del 18 de marzo, con vencimiento del 30 de marzo de 2020. La respuesta al mismo se recibió por el mismo medio el 30 de marzo de 2020. Pero al revisar la información recibida, se encontró que la misma no estaba completa, por lo que el Líder de auditoría el 31 de marzo reenvió correo de los auditores a la entidad, en donde se relacionó la información faltante.

Se aclara que la misma Entidad a través de Memorando 20200003123 del 30 de marzo de 2020, en su respuesta a la solicitud de información del oficio AFFNV – 04, manifiesta: “...*Aunado a lo anterior, es necesario informar que, con relación a los anexos de estos numerales de bolsas anteriores, y a los anexos del Programa de Vivienda Gratuita, es vital reconocer el esfuerzo y disposición de las entidades que poseen la información, para el fin propuesto.*

Sin embargo, en virtud de las limitaciones al acceso de varios archivos físicos y o tecnológicos con ocasión a las medidas de aislamiento sanitario en contingencia a COVID-19, no es posible contar con la acostumbrada agilidad para la entrega total de la información requerida.

El equipo de esta Subdirección, sigue gestionando por todos los medios la recopilación de la información requerida, una vez se reciba la respuesta y documentos por parte del Consorcio Alianza Colpatria, FINDETER, alcaldías y demás entidades, se procederá a su verificación y se emitirá un alcance de los respectivos temas.

⁷⁴ Modo de radicado por las medidas de la cuarentena



El 14 de marzo de 2020, se recibió de la entidad a través de correo, y en carpeta compartida, alcance al oficio AFFNV – 04, en donde se entrega parte de la información faltante, pero ésta a esa fecha continuaba aún incompleta.

El 20 de abril de 2020, nuevamente la CGR envía correo a la entidad, en donde se señala de manera específica los documentos que aún no se entregan, relacionados con el mencionado requerimiento.

En respuesta a ello se recibe correo de la Entidad, el 27 de abril de 2020, en donde informan que mediante 2020EE0025247 del 14-04-2020 se dio alcance a la respuesta inicial dada al Requerimiento, en la que se reportaron anexos correspondientes a los numerales 1, 2, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14 y 15; se indica además: *“Continuando con la recopilación de la información en medio de las dificultades coyunturales que se han presentado por la medidas sanitarias de prevención del COVID-19, situación que no ha permitido el acceso a la documentación física para completar la totalidad de la información requerida, se anexan la siguiente documentación que forma parte integral de la respuesta dada al requerimiento:*

- *Oficio suscrito por la Fiduciaria número EE26337, en el que da respuesta al trámite requerido por la CGR AFFNV-04-2020, el cual se anexa.*
- *Memorando 2020IE0003280, mediante el cual la SPAT, reporta avance de la información requerida sobre los numerales 4, 5, 7, 11, 14 y 15, el cual se anexa.*
- *Copia de las resoluciones inherentes al punto 3, que fueron requeridas en la relación presentada el 20 de abril, adicional a las ya reportadas en la respuesta dada al REQ. AFFNV-04. Respecto a las asignaciones en LABATECA, se han asignado 22 SFVE con la Resolución 388 de 2019, 45 SFVE con la Resolución 963 de 2019 (adjuntas). Es de anotar que, el proyecto es de 90 vip y están pendientes para cerrar el proyecto, 23 hogares del Fondo de Adaptación...”*

2. Con respecto al oficio **AFFNV – 06** del 24 de marzo de 2020 - numeral 6, se solicitaron 33 comprobantes contables, de los cuales el Fondo con oficio 2020EE0023016 del 31 de marzo de 2020, remitió únicamente 8, que se relacionan: 597,697,1151,1212,1665, 2240, 2824 y 2866. Posteriormente, el 27 de abril de 2020, allegaron al correo del líder de auditoría los comprobantes: 494 y 2791, quedando pendiente por entregar 23 comprobantes con sus respectivos soportes.



En el memorando 2020IE0003077 de fecha 26 de marzo de 2020 dirigido al Director Ejecutivo de Fonvivienda por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto, referente al numeral 6, indica:

“Con relación a los comprobantes relacionados con las obligaciones y su correspondiente pago se adjunta archivo en Excel denominado “CC Tesorería” con los comprobantes sin soportes, toda vez que estos se encuentran archivados en los boletines de tesorería, los cuales serán escaneados y remitidos al Equipo Auditor una vez se haya levantado la medida de aislamiento obligatorio como consecuencia de la crisis sanitaria generada por el COVID 19.

En archivo Excel denominado “CC Contabilidad”, se envía los comprobantes relacionados con registros de actualización de la información con sus correspondientes soportes.

Con relación a los comprobantes 1151 y 2820 por concepto de actualización de los saldos de las cuentas CAP, el complemento de la certificación que es un CD ROM, con el movimiento enviado por el Banco Agrario, se encuentra en los archivos de los comprobantes contables, una vez se haya levantado la medida de aislamiento obligatorio como consecuencia de la crisis sanitaria generada por el COVID 19 será suministrada dicha información. lo mismo sucede con el comprobante 2791 relacionados con la actualización de los saldos de procesos a favor”.

Posterior, a la comunicación de la observación que dio origen al presente hallazgo la entidad envió las siguientes respuestas (Ver tabla No. 34):

Tabla No. 34
Oficios de respuesta, posterior a la comunicación de observación

| Requerimiento CGR | Observación |
|--------------------------|--|
| AFFNV – 04 -2020 | 6-05-2020: Contenido 3 carpetas digitales. |
| | 8-05-2020: Contenido 3 archivos digitales |
| | 12-05-2020 – Memorando 2020IE0003812 del 11 de mayo de 2020 y Oficio 2020EE0031591 del 12 de mayo de 2020 - Respuesta a la observación: 2 Carpetas |
| AFFNV -06-2020 | 5-05-2020: Correo - Contenido 18 Comprobantes. |
| | 12-05-2020 Oficio 2020EE0031591 del 12 de mayo de 2020 de respuesta a la observación: 4 Comprobantes |

Fuente: Comunicaciones Fonvivienda



Por lo anterior, la información solicitada a través de los requerimientos AFFNV – 04 2020 Y AFFNV – 06 – 2020, presenta la siguiente situación después de las respuestas referidas (Ver tabla No. 35):

Tabla No. 35
Situación Respuestas requerimientos AFFNV-04-2020 y AFFNV-06-2020

| Oficio AFFNV – 04 -2020 del 16 de marzo de 2020 | |
|--|---|
| MUESTRA PVG II | |
| PUNTOS | SIN RESPUESTA |
| Punto 2 - Certificaciones parciales de la interventoría de las terminaciones de las fases de los proyectos de la muestra. | Muestra Huila No se anexa ninguna información respecto de los proyectos del Huila |
| Punto 3 - Resoluciones de asignación a los beneficiarios de SFV de los proyectos de la muestra. | Muestra Norte de Santander Construcción de Vivienda Gratuita Santa Eduviges – Toledo- Esquema Público: Se recibió la Resolución 1288 del 25 de septiembre de 2019, en donde se asignan 136 subsidios; pero el proyecto se compone de 200 subsidios, por lo tanto, no se anexaron todas las resoluciones de asignación. |
| Punto 4 - Resoluciones de escrituración o título de propiedad de las viviendas, según sea el caso de las viviendas de los proyectos de la muestra, debidamente protocolizadas para el esquema público. | Muestra Norte Santander: Construcción de Vivienda Gratuita San Rafael – Labateca- Esquema Público: Terminado, pero no se anexa información. |
| Punto 5 - Informe detallado de la escrituración de las viviendas de los proyectos del esquema privado. | Muestra Norte de Santander Altos de Santa Ana – San Cayetano: No se recibió información (con oficio EE26337 de Alianza Colpatria) se dice que se adjunta cuadro de Excel con la información, pero este cuadro no se recibió) |
| Punto 7 - Documentación soporte de la asignación de los inmuebles a los beneficiarios en cada proyecto, en caso de no haberse asignado, informe de los motivos de no asignación. | Muestra Norte de Santander: Proyectos privados: En oficio EE26337 de Alianza Colpatria se dice que estos documentos no reposan en sus archivos. No se recibió información. Proyectos Públicos: No se recibió información. Muestra Huila Torres de la Gaitana - El Pital: se recibió oficio de la Alcaldía, pero no se recibieron soportes. De acuerdo con lo informado en las respuestas a los oficios, se han entregado 101 viviendas en el proyecto (CUARTO ENVIO DE RESPUESTA DE LA ENTIDAD) |
| Punto 8 - Documentación soporte de la entrega de inmuebles con adecuación de limitación a la movilidad a beneficiarios en esa condición. | Muestra Norte de Santander: Construcción de Vivienda Gratuita Santa Eduviges – Toledo- Esquema Público: Se recibió un certificado con la respuesta a la observación. Construcción de Vivienda Gratuita San Rafael – Labateca- Esquema Público: Se recibió un certificado con la respuesta a la observación. |

| Oficio AFFNV – 04 -2020 del 16 de marzo de 2020 | |
|---|---|
| MUESTRA PVG II | |
| PUNTOS | SIN RESPUESTA |
| | <p>Muestra Huila Palermo: Se recibieron 2 certificados con la respuesta a la observación. Rivera: Se recibió un certificado con la respuesta a la observación El Pital: Se recibió un certificado con la respuesta a la observación.</p> |
| Punto 13 - Actas de Entrega de Zonas Cesión Obligatoria y redes de servicios públicos domiciliarios a las autoridades competentes. | <p>Muestra Norte de Santander: Proyecto Urbanización Villa Teresa – Puerto Santander- Esquema Privado- Se recibió con la respuesta al oficio 26 de comunicación de observaciones. Urbanización Altos de Santa Ana – San Cayetano- Esquema Privado – Se recibió con la respuesta al oficio 26 de comunicación de observaciones, lo relacionado a servicios públicos.</p> |
| MUESTRA BOLSAS ANTERIORES | |
| Punto 16 - Informe detallado (Financiera, Técnica y Jurídicamente) del estado en que se encuentran los subsidios asignados, e indicar la modalidad a la cual corresponde. | Se entregó parcial inicialmente. Se complementó información con Memorando 2020EE0003582 del 28-04-2020 entregado a la auditoría el 6-05-2020 con el Tercer envío, después de la comunicación de la observación. |
| Punto 17 - Gestiones realizadas por Fonvivienda para finalizar cada uno de los proyectos. | Se entregó parcial inicialmente. Se complementó información con Memorando 2020EE0003582 del 28-04-2020 entregado a la auditoría el 6-05-2020 con el Tercer envío, después de la comunicación de la observación. |
| Punto 18 - Procesos judiciales o administrativos que se adelanten respecto de los proyectos mencionados. (Anexar fallos o últimas decisiones) | No se recibió información, sino hasta después de la comunicación de la observación con Memorando 2020EE0003582 del 28-04-2020 entregado a la auditoría el 6-05-2020 con el Tercer envío. |
| Punto 19 - Pólizas actualizadas que garanticen los recursos de SFV invertidos en los proyectos. | Se recibió información después de la comunicación de observación, con Memorando 2020EE0003582 del 28-04-2020 entregado a la auditoría el 6-05-2020 con el Tercer envío. |
| Punto 20 - Estado de cuentas de los recursos asignados a estos proyectos por parte de Fonvivienda. | Se recibió información después de la comunicación de observación, con Memorando 2020EE0003582 del 28-04-2020 entregado a la auditoría el 6-05-2020 con el Tercer envío, posterior a la comunicación de la observación. |



| Oficio AFFNV – 04 -2020 del 16 de marzo de 2020 | |
|--|--|
| MUESTRA PVG II | |
| PUNTOS | SIN RESPUESTA |
| Punto 21 - Respecto al Proyecto Nueva Castilla en Tolima: realizar informe detallado del estado de los SFV y del proyecto. Indicar los rendimientos Financieros generados por los recursos del proyecto, así como el reintegro o destino de los mismos e informar las razones de la existencia de subsidios no legalizados y su monto. | Se recibió información después de la comunicación de observación, con Memorando 2020EE0003582 del 28-04-2020 entregado a la auditoría el 6-05-2020 con el Tercer envío, posterior a la comunicación de la observación. |
| AFFNV – 06 del 24 de marzo de 2020 | |
| Punto 6 – Comprobantes de Contabilidad. | Con posterioridad a la comunicación de la observación se recibieron los siguientes comprobantes: Correo del 5 de mayo de 2020: 73, 91, 297, 312, 369, 346, 402, 555, 582, 622, 955, 965, 1009, 1014, 1166, 1191, 1223, 1566, 1685, 1711, 1728, 2820 y 2743. Respuesta a la observación: 312, 346, 1566, 2743 |

Fuente: Comunicaciones de respuesta Fonvivienda

Se observa que la Entidad no cuenta con procedimientos que le permitan tener disponibles los documentos electrónicos soportes de todos los proyectos de vivienda a su cargo, ni de la información contable; hecho que fue evidenciado en las demoras y los trámites de solicitudes a la fiduciaria o a los entes territoriales; y como consecuencia de ello la información se entregó en algunos casos de manera inoportuna, y en otros no se recibió; lo que no permitió ser evaluada en el proceso auditor, limitando el alcance.

Frente a la respuesta de la Entidad, la CGR manifiesta que Fonvivienda en calidad de aportante a los proyectos y como gestor de estos, no demuestra el seguimiento realizado, ya que de hecho esta labor implica en parte el acopio y análisis de la información, para verificación de la situación de cada uno de ellos. Lo anterior, considerando que se cuenta con los Manuales de supervisión y contratación, que de hecho establecen la obligatoriedad de los supervisores en llevar archivos actualizados, además de que los mismos deberían tener el conocimiento pleno de las diversas situaciones que presentan los proyectos. Por lo tanto, la situación sobre las medidas sanitarias decretadas por el gobierno nacional relativas a la pandemia del COVID – 19, es un inconveniente, más no un impedimento para la entrega de la información.

En consecuencia, tendría presunta connotación disciplinaria y traslado para proceso administrativo sancionatorio.



15.3.2. Proyectos Bolsas Anteriores

Hallazgo 24 - Administrativo - Proyecto Bolsa Anteriores Pinares de Oriente 2010 – 2011 – Villavicencio – Meta

“...Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”⁷⁵”

“...Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda...”⁷⁶”

Corresponde a Fonvivienda, entre otras funciones: *“...Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda...”⁷⁷”*

Subsidio familiar de vivienda para población desplazada⁷⁸. *“...Tal como lo establece el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen...”*

Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional: *“...Es el proceso en virtud del cual los hogares vinculados al SISBEN se postulan para la asignación de recursos del Subsidio Familiar, destinados a una solución de vivienda ubicada en planes de vivienda de interés social de los municipios del país calificados en categorías Especial, 1 y 2, en macroproyectos ubicados en cualquier municipio del país independientemente de su categoría, y en planes presentados para construcción, mejoramiento o reparación de viviendas afectadas por desastres naturales, o calamidades públicas debidamente declaradas para municipios de cualquier categoría. Dichos planes competirán nacionalmente por los recursos destinados a este concurso...”⁷⁹”*

⁷⁵ Artículo 209 CPN

⁷⁶ Artículo 83 decreto 1474 de 2011

⁷⁷ Artículo 3 – numeral 9.3 del Decreto 555 de 2003

⁷⁸ Decreto 1077 de 2015 Artículo 2.1.1.1.2.1.1

⁷⁹ Definición Decreto 1077 de 2015 – Artículo 2.1.1.1.1.2. numeral 2.10



El proyecto Pinares de Oriente 2010 – 2011, en la ciudad de Villavicencio – Meta, correspondiente a Bolsas Anteriores, ha presentado demoras en su ejecución; observándose que a la fecha (abril de 2020), aún se encuentran actividades pendientes como: SFV⁸⁰ en proceso de legalización y viviendas construidas en proceso de certificación⁸¹.

Fonvivienda asignó (617) SFV a través de 50 Resoluciones, que van desde 2007 a 2010, los cuales se ejecutan con recursos de las Bolsas Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional y Población Desplazada; dichas asignaciones suman \$6.873.632.500; de los cuales (525) SFV por \$6.132.956.500, fueron cobrados por aval bancario⁸² y (92) por \$740.676.000 por giro de recursos que se encuentran en las cuentas de ahorro programado de los beneficiarios, según lo establecido en el 2.1.1.1.1.5.1.1⁸³ del Decreto 1077 de 2015.

De acuerdo con la información entregada por la Entidad, en la actualidad las viviendas se encuentran terminadas, y se continúa con el proceso de legalización de los SFV, presentándose la siguiente situación, (Ver tabla No. 36):

Tabla No. 36
Estado subsidios Proyecto Pinares de Oriente

| Estado | No de Subsidios | Observaciones |
|------------------|-------------------|--|
| Certificados | 192 | 60 subsidios legalizados y 132 en proceso de Radicación ante la Caja |
| Terminados | 414 ⁸⁴ | Construidas en proceso de Certificación |
| Vencidos | 7 | |
| Renuncia | 2 | Por parte de los beneficiarios |
| No Ejecutado | 2 | |
| TOTAL SFV | 617 | |

Fuente: Oficio Fonvivienda 2020IE0003435 del 20-04-2020

El Informe de supervisión de ENTerritorio a febrero de 2020, establece en cuanto al avance de Obras de Urbanismo lo siguiente: “...El avance de obra se presenta de la siguiente manera: 1) ACUEDUCTO: Obras ejecutadas al 100%. En la mayoría de las viviendas se ha instalado la micromedición, la secretaria solicito a la empresa de acueducto y alcantarillado de Villavicencio, la relación de los números de los medidores instalados a la fecha. 2) ALCANTARILLADO: Obras ejecutadas y recibidas al 100% por parte de la empresa prestadora del servicio. 3) VÍAS Y

⁸⁰ Subsidio Familiar de Vivienda

⁸¹ Oficio Fonvivienda 2020IE0003435 del 20-04-2020

⁸² Decreto 2.1.1.1.1.5.1.2 del Decreto 1077 de 2015

⁸³ “...la entidad otorgante girará el valor de este en favor del oferente de la solución de vivienda previamente declarada elegible a la cual se aplicará, una vez se acredite la conclusión de la solución de vivienda...”

⁸⁴ Difiere de la Información reportada en GEOTEC – Informe de visita Supervisión ENTerritorio – febrero de 2020 que reporta 606 viviendas terminadas.

ANDENES: A la fecha están contruidos al 100% las manzanas, E, F, D, I, H, W, X, Y, Z, VV, WW, XX, YY, ZZ, S, UU, SS, RC, RR, RA, R Q, P, O Y Ñ. 4) ENERGÍA: La primera etapa de redes fue recibida por la empresa Electrificadora del Meta, cuenta con el certificado del RETIE. La segunda etapa se encuentra recibida por EMSA y cuenta con el RETIE. Las viviendas terminadas ya cuentan con el contador de energía instalado...”

De igual manera, la documentación aportada por la Entidad, no permite que se observen las gestiones adelantadas por Fonvivienda sobre la situación antes señalada, en lo que se refiere a los tiempos de (12 años) y las causas que han generado las demoras en la legalización de los subsidios, en procura del cumplimiento oportuno de las diferentes actividades que permitan lograr el fin último de estos recursos, que es contribuir a que la población objetivo cuente con una solución de vivienda que otorgue bienestar. La situación presentada a generado que las familias adjudicatarias del Subsidio Financiero de Vivienda no hayan recibido los beneficios de manera oportuna como se había proyectado, afectando de manera considerable el bienestar de los beneficiarios y sus familias.

Pese a que la Entidad en su respuesta manifiesta que las viviendas fueron entregadas y que a la fecha se encuentran en proceso de legalización de las viviendas, la observación va direccionada a la afectación de bienestar de las familias beneficiarias de los subsidios, debido a la falta de oportunidad en la entrega y legalización de las viviendas, sin embargo, la entidad no demostró su gestión frente a los hechos expuestos por la CGR.

15.3.4. Gestión Legal

Hallazgo 25. Administrativo - Informe de la Gestión Contractual en SIRECI

El Fondo Nacional de Vivienda, no rindió el informe de la gestión contractual, correspondiente a los meses de julio y agosto del año 2019, entre el sexto (6) y el décimo (10) día hábil del mes de septiembre de la vigencia 2019, inobservando lo expresamente establecido en el artículo tercero transitorio de la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 33 de 2019⁸⁵, el cual modificó la Resolución orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013, que establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República; situación generada por omisión del deber expresamente previsto en la norma, lo que implica inaplicabilidad del valor ético de responsabilidad⁸⁶ contemplado en ***El Código de Buen Gobierno del Ministerio de***

⁸⁵ Publicada en el Diario Oficial No. 51.033 de 2 de agosto

⁸⁶ “Responsabilidad: Cumplir integralmente y con excelencia nuestras competencias y deberes como servidores públicos”



Vivienda, Ciudad y Territorio⁸⁷, hecho que aparte de afectar negativamente la percepción de la gestión institucional, permite inferir debilidades en el ejercicio de los controles a las obligaciones inherentes a reportes externos relativos al proceso de gestión contractual, hecho que de presentarse a futuro, podría conllevar como riesgo, la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, de conformidad con lo previsto en el Artículo 80 Decreto 403 de marzo 16 de 2020.

Lo anterior, en consideración a que la norma señalada, indica en su artículo 6 las modalidades de rendición de cuenta o informes, entre las que se encuentra el **Informe de la gestión contractual** correspondiente a información que deben presentar las entidades y particulares sujetos de control del orden nacional sobre los procesos contractuales realizados con recursos públicos.; y en el **artículo 8°** prevé que *“los jefes de entidad o los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control de la Contraloría General de la República, son responsables de rendir un Informe de la gestión contractual por entidad.”*

La Resolución Reglamentaria Orgánica No. 33 de 2019⁸⁸, modificó parcialmente la Ley 7350 de 2013, entre otros aspectos así:

El artículo primero establece: *“MODIFICAR los numerales 2 y 3 del Artículo 16 de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre del 2013, los cuales quedarán así: “ARTÍCULO 16. PERÍODO. Es el lapso de tiempo dentro del cual se general información que debe rendirse, así: (...) 2. La modalidad del Informe de Gestión Contractual, tendrá una periodicidad mensual, a partir del 10 de septiembre del 2019.”*

El artículo segundo prevé, *“MODIFICAR los numerales 2 y 3 del Artículo 17 de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre del 2013, los cuales quedarán así: “ARTÍCULO 17. TÉRMINOS: La fecha límite para la rendición, se establece en el sistema de rendición electrónica de cuenta e informes — SIREC, para cada sujeto de control y entidad territorial, de conformidad con las modalidades de rendición, así: (...) 2. Informe de la Gestión Contractual: Cada sujeto de control tendrá una fecha límite para su rendición, la cual estará ubicada en el rango previsto entre el sexto (6) día hábil hasta el décimo (10) día hábil del mes inmediatamente siguiente del periodo a reportar.*

Según el artículo **tercero transitorio**, “los Informes de la Gestión Contractual de los sujetos de control de la CGR y de la Gestión Contractual con Recursos de Regalías correspondientes a los meses de julio y agosto del 2019, deberán ser presentados

⁸⁷ El Código de Buen Gobierno del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que reposa en la página Web de la entidad, es el establecido mediante la Resolución 0821 de 2013.

⁸⁸ Publicada en el Diario Oficial No. 51.033 de 2 de agosto



entre el sexto (6) día hábil hasta el décimo (10) día hábil del mes de septiembre de 2019.”

Hallazgo 26. Administrativo y Disciplinario. Convenio Interadministrativo No. 5 de 2019

Convenio celebrado con Servicios Postales Nacionales, cuyo objeto es el de la prestación de los servicios de correo urbano nacional del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, por \$ 2.100.000.000.00.

La Ley 489 de 1998, prevé en su artículo 3° que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, entre los que se encuentra el de la responsabilidad; frente a ello Fonvivienda inició el trámite de la necesidad para suscribir el convenio interadministrativo con el objeto de la Prestación de los servicios de correo urbano nacional, según proyecciones presupuestales estimadas para ser ejecutado en doce (12) meses, sin embargo, este término se afectó por el bloqueó de los recursos disponibles que realizó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2019⁸⁹ y que se extendió hasta febrero; surtido el trámite interno se radicó la versión final de los estudios previos ante el Grupo de Contratos el cuatro (4) de marzo de 2019⁹⁰; y finalmente se celebró el convenio el 4 de abril de 2019. Nótese que para esta fecha no existía ninguna limitante para que la administración hubiese conocido, proyectado y ajustado el período de ejecución al tiempo que restaba del año⁹¹

El siete (7) de noviembre de 2019, Fonvivienda inició el trámite para la elaboración del Otro Sí No.1, para modificar la Cláusula Quinta del Valor \$733.703.673, recursos que no requerían para la ejecución del contrato entre otras cosas, por haberse reducido el tiempo de ejecución; cuando evidentemente esta gestión pudo haberse realizado en la etapa precontractual o en los primeros meses de ejecución con base en las proyecciones presupuestales estimadas que adujo haber considerado inicialmente y le hubiera permitido liberar los recursos con antelación, evidenciándose así una debilidad en el ejercicio de la planeación y del principio de responsabilidad⁹².

⁸⁹ Según lo manifestó la entidad en respuesta mediante oficio con radicado 2020EE0028031 a la observación 12 contenida en el oficio AFFNV-16- de 2020, El bloqueó de los recursos inició el dos (2) de enero y se extendió hasta el mes de febrero de 2019, lo cual repercutió en el término establecido en el proyecto de Estudio Previo, y afectó el número de meses a ejecutar respecto de lo que “originalmente se proyectó ejecutar”.

⁹⁰ Memorando No. 2019IE0002759

⁹¹ Frente a lo manifestado por la entidad en la respuesta al oficio AFFNV-16- de 2020, el hecho que, en Fonvivienda desde enero de 2019, se estuviese recibiendo y represando la correspondencia que posteriormente sería materia del trámite de la gestión documental a cargo del contratado, no se constituía por sí mismo, en un hecho ineludible de que el término que se estableciera para la ejecución del contrato debiera ser de 12 meses.

⁹² La Ley 489 de 1998, sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, y por la que se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, prevé en su artículo 3, respecto de los principios de la función administrativa: “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe,

La entidad en su respuesta no desvirtúa que la gestión realizada dentro de la etapa de planeación⁹³ hubiese sido ampliamente eficiente como para evitar que al no suscribir el otrosí y liquidar el convenio se presentara la pérdida de movilidad presupuestal por aproximadamente \$739.262.488, suma superior a la dispuesta en el proyecto de Otrosí No. 1⁹⁴.

De conformidad con el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nación, Artículo 2.2.1.1.1.7.1. la entidad estatal está obligada a publicar en el SECOP los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición; sin embargo, la publicidad del convenio N. 5 se realizó el 11 de septiembre, con posterioridad al término contenido en la norma⁹⁵, es decir excediendo este. Lo observado comporta presunta incidencia disciplinaria por la inobservancia de la norma citada, en concordancia con lo previsto en el numeral 4.1 del manual de supervisión.⁹⁶

El sujeto de control allegó como único soporte de la gestión de supervisión, el informe de supervisión presentado el 5 de noviembre de 2019⁹⁷, en el que se observó que respecto del estado de la ejecución contractual se limitó a transcribir las obligaciones específicas del contrato, circunscribiéndose en cuanto a su cumplimiento, únicamente a usar las expresiones: “No se ha presentado”, “No se ha requerido aún” o “se cumplió”; en este caso, sin relacionar o hacer alusión al menos sucintamente a las acciones o formas de verificar del mismo, ni allegar soportes (a manera de ejemplo acreditar el cabal cumplimiento mensual de las obligaciones relativas al sistema de seguridad social integral atendiendo lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007⁹⁸, factura, soporte de pago de parafiscales, certificación del recibo a satisfacción por parte del supervisor). Tampoco hace ninguna mención a la aprobación que debe impartir el supervisor a los informes mensuales de avance que por cada factura de cobro debe presentar el contratista, según el parágrafo segundo de la cláusula 8 de los estudios previos.

igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

⁹³ Como tampoco finalmente en la de ejecución.

⁹⁴ la cual fue de \$733.703.673

⁹⁵ Hecho soportado en el anexo a la respuesta del oficio AFFNV 027 del 06 de mayo de 2020.

⁹⁶ Resolución 846 de 03 de diciembre de 2019

⁹⁷ Ante la solicitud de los “Documentos e informes que soporten el ejercicio de la supervisión al CONVENIO INTERADMINISTRATIVO número 5 de 2019, celebrado con SERVICIOS POSTALES NACIONALES” - respuesta Oficio AFFNV-09-2020 de solicitud de Información. Rad. 2020ER0032772.

⁹⁸ “...Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda...”



Sobre este tema la entidad respondió⁹⁹ que el informe se presentó sólo para evidenciar la ejecución de los recursos y poder determinar el valor a reducir y el valor definitivo del contrato, considera que no estaba sometido a requisitos complejos para el trámite de reducción y que no exigía ni solicitaba que se debiera allegar soportes respecto al cumplimiento de obligaciones por considerarlos ajenos al propósito presupuestal; lo que no es de recibo por cuanto los informes de supervisión tienen previstas especificidades concretas de acuerdo a lo estipulado en los manuales establecidos y aplicables a dicha gestión, independiente de los variados usos que se dé a los mismos, entre ellos, los aspectos presupuestales; así las cosas y puesto que no se allegaron soportes documentales al respecto no se evidenció el cumplimiento de lo previsto en la señalada Ley 1150 de 2007.

Con base en los documentos allegados como respuesta a la solicitud de información, se evidencia que hay debilidades en cuanto a la gestión documental y, por ende, en la organización de las unidades documentales, lo que permite inferir deficiencias en el manejo de método de archivo y conservación documental, al igual que en la observancia del manual de supervisión e interventoría¹⁰⁰ en cuanto a la gestión de la información contractual previsto en el numeral 4.1. (a manera de ejemplo, la hoja de vida de la persona jurídica del contratista se allega¹⁰¹ de manera ilegible y como el total del informe, carece de foliación).

Lo anteriormente, se presenta presuntamente por deficiencias en la internalización y aplicación del concepto de autocontrol del personal y de las dependencias que participan en las diferentes etapas del desarrollo de la gestión contractual lo que ha generado dudas en cuanto al servicio que pueda prestar el manual de supervisión de contratación como herramienta de trabajo para quienes ejercen la labor de seguimiento a los contratos y convenios que celebra la entidad; así como a su contribución a su adecuada gestión.

⁹⁹ En respuesta a la observación comunicada en oficio AFFVN 027 de 6 de mayo de 2020.

¹⁰⁰ Resolución 846 de 03 de diciembre de 2019

¹⁰¹ Como respuesta al punto 1 de la solicitud de información contenida en el oficio AFFNV 04



16. ANEXOS



ESTADOS FINANCIEROS




FONDO NACIONAL DE VIVIENDA
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA
A 31 de diciembre 2019

(Cifras en pesos)

| Código | ACTIVO | NOTA N° | Saldos a 31.Diciembre.19 | Saldos a 31.Diciembre.18 | Código | PASIVO | NOTA N° | Saldos a 31.Diciembre.19 | Saldos a 31.Diciembre.18 |
|--------|------------------------------------|---------|-----------------------------|-----------------------------|--------|---|---------|-----------------------------|-----------------------------|
| | CORRIENTE | | 995.846.186.606,92 | 1.040.680.735.183,64 | | CORRIENTE | | 36.173.175.013,86 | 35.741.385.764,22 |
| 11 | Efectivo y Equivalente al Efectivo | (1) | 0,00 | 1.118.798,00 | 24 | Cuentas por pagar | (6) | 36.173.175.013,86 | 35.741.385.764,22 |
| 13 | Cuentas por Cobrar | (2) | 995.682.125.786,92 | 1.040.460.868.625,64 | | NO CORRIENTE | | 2.801.057.273,00 | 1.324.261.638,00 |
| 15 | Inventarios | (3) | 164.060.820,00 | 218.747.760,00 | 27 | Provisiones | (6) | 2.801.057.273,00 | 1.324.261.638,00 |
| | NO CORRIENTE | | 117.059.188.533,31 | 136.019.254.625,40 | 3 | PATRIMONIO | (7) | 1.073.931.142.853,37 | 1.139.634.342.406,82 |
| 16 | Propiedades, planta y equipo | (4) | 5.961.950,16 | 5.961.950,16 | 31 | Patrimonio de las Entidades de Gobierno | | 1.073.931.142.853,37 | 1.139.634.342.406,82 |
| 19 | Otros activos | (5) | 117.053.226.583,15 | 136.013.292.675,24 | | TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO | | 1.112.905.375.140,23 | 1.176.699.989.809,04 |
| | TOTAL ACTIVO | | 1.112.905.375.140,23 | 1.176.699.989.809,04 | | CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS | | 0,00 | 0,00 |
| | CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS | | 0,00 | 0,00 | 91 | Responsabilidades contingentes | (11) | 17.728.882.411,00 | 18.533.016.531,00 |
| 81 | Derechos contingentes | (10) | 409.006.115.816,97 | 448.562.688.944,28 | 93 | Acreedoras de control Recursos en Admon | | 3.379.350.105,22 | 0,00 |
| 83 | Deudoras de Control | | | 0,00 | 99 | Acreedoras de control | | (21.108.232.516,22) | (18.533.016.531,00) |
| 89 | Deudoras por el contrario | | (409.006.115.816,97) | (448.562.688.944,28) | | | | | |



DANIEL EDUARDO CONTRERAS CASTRO
 Representante Legal (O)
 C.C. 1.079.652.149
 Estados Financieros Certificados

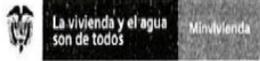


JORGE ALBERTO MORENO VILLARREAL
 Subdirector Finanzas y Presupuesto
 C.C. 13.716.706



DAMARIS MATILDE ARROYO VALENCIA
 C.C. 39.896.762
 Contadora
 T.P. No. 29852-T




FONDO NACIONAL DE VIVIENDA
ESTADO DE RESULTADO
A 31 de diciembre 2019
 (Cifras en pesos)

| Código | Cuentas | NOTA N° | Saldos a 31.Diciembre.19 | Saldos a 31.Diciembre.18 |
|--------|---|---------|----------------------------|----------------------------|
| | INGRESOS | | | |
| | INGRESOS SIN CONTRAPRESTACION | (8) | 1.730.360.132.904,11 | 1.466.723.425.323,14 |
| 41 | Ingresos Fiscales | | 3.699.425.831,07 | 7.250.679.308,19 |
| 47 | Operaciones interinstitucionales | | 1.705.925.653.113,97 | 1.422.709.182.617,70 |
| 48 | Otros ingresos | | 20.735.053.959,07 | 36.763.563.397,25 |
| | GASTOS | | | |
| | GASTOS OPERACIONALES | (9) | 1.773.305.522.727,34 | 1.467.960.048.395,32 |
| 51 | De administración y Operación | | 2.296.756.086,20 | 2.539.920.240,00 |
| 53 | Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones | | 1.498.903.583,00 | 1.125.642.491,00 |
| 55 | Gasto público social | | 1.769.509.863.058,14 | 1.464.294.485.664,32 |
| | GASTOS NO OPERACIONALES | (9) | 22.757.809.730,22 | 32.405.992.177,76 |
| 57 | Operaciones interinstitucionales | | 22.757.809.730,22 | 32.352.883.784,76 |
| 58 | Otros Gastos | | 0,00 | 53.108.393,00 |
| 59 | DÉFICIT DEL EJERCICIO | | (65.703.199.553,45) | (33.642.615.249,94) |



DANIEL EDUARDO CONTRERAS CASTRO
 Representante Legal (D)
 C.C.1.075.652.149
 Estados Financieros Certificados



JORGE ALBERTO MORENO VILLARREAL
 Subdirector Finanzas y Presupuesto
 C.C. 13.716.706



DAMARIS MATILDE ARROYO VALENCIA
 Contador
 C.C. 39.696.762
 T.P. N° 29852-T

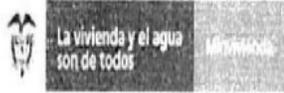
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA
ESTADO DE RESULTADO
A 31 de diciembre 2019
(Cifras en pesos)

| Código | Concepto | Saldos a 31.Diciembre.19 | Saldos a 31.Diciembre.18 |
|--------------------------------|---|-----------------------------|-----------------------------|
| GASTOS | | | |
| GASTOS OPERACIONALES | | 1.773.305.522.727,34 | 1.467.960.048.395,32 |
| 51 | De administración y Operación | 2.296.756.086,20 | 2.539.920.240,00 |
| 5120 | Impuestos, Contribuciones y Tasas | 2.296.756.086,20 | 2.539.920.240,00 |
| 53 | Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones | 1.498.903.583,00 | 1.125.642.491,00 |
| 5368 | Provisión, Litigios y Demandas | 1.498.903.583,00 | 1.125.642.491,00 |
| 55 | Gasto público social | 1.769.509.863.058,14 | 1.464.294.485.664,32 |
| 5550 | Subsidios Asignados | 1.769.509.863.058,14 | 1.464.294.485.664,32 |
| GASTOS NO OPERACIONALES | | 22.757.809.730,22 | 32.405.992.177,76 |
| 57 | Operaciones interinstitucionales | 22.757.809.730,22 | 32.352.883.784,76 |
| 5720 | Operaciones de Enlace | 22.757.809.730,22 | 32.352.883.784,76 |
| 58 | Otros Gastos | 0,00 | 53.108.393,00 |
| 5890 | Gastos Diversos | 0,00 | 53.108.393,00 |
| 59 | DÉFICIT DEL EJERCICIO | (65.703.199.553,45) | (33.642.615.249,94) |
| 5905 | CIERRE DE INGRESOS GASTOS Y COSTOS | (65.703.199.553,45) | (33.642.615.249,94) |


DANIEL EDUARDO CONTRERAS CASTRO
Representante Legal
C.C. 1.075.652.149
Estados Financieros Certificados


JORGE ALBERTO MORENO VILLARREAL
Subdirector Finanzas y Presupuesto
C. C. 13.716.706


DAMARIS MATILDE ARROYO VALENCIA
Contador
C.C. 39.696.762
T.P. N° 29852-T

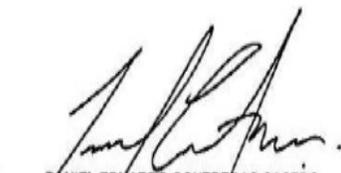


Anexo 5



FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
Periodos contables terminados el 31/12/18 y 31/12/19
(Cifras en pesos colombianos)

| NOTA | CAPITAL FISCAL | RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES | RESULTADOS DEL EJERCICIO | IMPACTOS POR LA TRANSICIÓN AL NUEVO MARCO | PATRIMONIO TOTAL |
|---|----------------------|-------------------------------------|--------------------------|---|----------------------|
| Saldo al 31/12/2018 | 1.173.354.749.537,76 | - | (33.642.615.249,94) | (77.791.881,00) | 1.139.634.342.406,82 |
| Reclasificados de resultados | | (33.642.615.249,94) | 33.642.615.249,94 | | |
| Reclasificados a capital fiscal | | (77.791.881,00) | | 77.791.881,00 | |
| Deficit del Ejercicio | | | (65.703.199.553,45) | | |
| Cambios en políticas contables | | | | | |
| Corrección de un error de un periodo anterior | | | | | |
| Pérdidas actuariales sobre planes de beneficios | | | | | |
| Saldo al 31/12/2019 (3) | 1.173.354.749.537,76 | (33.720.407.130,94) | (65.703.199.553,45) | - | 1.073.931.142.853,37 |


DANIEL EDUARDO CONTRERAS CASTRO
Representante Legal (D)
C.C. 1075652149
Ver certificación anexa


JORGE ALBERTO MORENO VILLARREAL
Subdirector de Finanzas y Presupuesto
C.C. 13716706

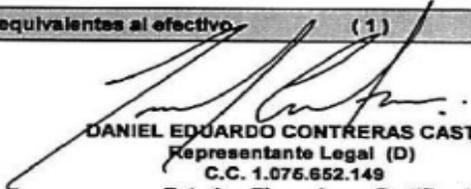

DAMARIS M. ARROYO VALENCIA
Contador
C.C. 39696762
T.P. No. 29852-T





FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA
ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO
Periodo contable terminado el 31/12/19
(Cifras en pesos colombianos)

| | NOTAS | 31-dic-19 | No comparativo |
|---|------------|-----------------------|----------------|
| ACTIVIDADES DE OPERACIÓN | | | |
| Recibido por Dirección Nacional del Tesoro DTN. | | 2,721,546,988.87 | |
| Recibido para constitución de cajas menores. | | 70,000,000.00 | |
| Pagado por deducciones | | (1,118,798.00) | |
| Pagado por subsidios a la tasa de interés FRECH. | | (604,166,890.87) | |
| Pagado por subsidios mediante cuentas de ahorro nombrado CAP. | | (1,659,835,318.00) | |
| Pagado por supervisión de adjudicación de subsidios. | | (408,339,780.00) | |
| Pagado por impuestos distritales ICA. | | (48,205,000.00) | |
| Pagado por gastos de caja menor | | (33,608,829.00) | |
| Devuelto a Dirección Nacional del Tesoro DTN - Cajas menores. | | (36,391,171.00) | |
| Flujo de efectivo neto en actividades de operación. | | (1,118,798.00) | |
| ACTIVIDADES DE INVERSIÓN | | | |
| Flujo de efectivo neto en actividades de inversión. | | - | |
| ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN | | | |
| Flujo de efectivo neto en actividades de financiación. | | - | |
| Flujo de efectivo del periodo | | (1,118,798.00) | |
| Saldo Inicial de efectivo y equivalentes al efectivo | | 1,118,798.00 | |
| Saldo final de efectivo y equivalentes al efectivo | (1) | 0.00 | |


DANIEL EDUARDO CONTRERAS CASTRO
Representante Legal (D)
C.C. 1.076.652.149
Estados Financieros Certificados


JORGE ALBERTO MORENO VILLARREAL
Subdirector de Finanzas y Presupuesto
C.C. 13.716.706


DAMARIS MATILDE ARROYO VALENCIA
Contador
C.C. 39.696.762

EJECUCION PRESUPUESTAL

| RUBRO | DESCRIPCION | APR. VIGENTE | APR. DISPONIBLE | COMPROMISO | OBLIGACION | ORDEN PAGO | PAGOS |
|----------------------------|---|-------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| C-4001-1400-4-0-4001031-02 | ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA - IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN NACIONAL | \$ 0,00 | \$ 0,00 | \$ 0,00 | \$ 0,00 | \$ 0,00 | \$ 0,00 |
| C-4001-1400-4-0-4001031-03 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA - IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN NACIONAL | \$ 13.277.566.468,00 | \$ 0,00 | \$ 13.277.566.468,00 | \$ 8.341.538.956,00 | \$ 8.341.538.956,00 | \$ 8.341.538.956,00 |
| C-4001-1400-4-0-4001031-03 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA - IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN NACIONAL | \$ 410.702.939.701,00 | \$ 0,00 | \$ 410.702.939.701,00 | \$ 361.304.146.059,00 | \$ 361.304.146.059,00 | \$ 361.304.146.059,00 |
| C-4001-1400-5-0-4001037-02 | ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - SERVICIO DE APOYO A LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA - SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA NACIONAL | \$ 14.884.515.150,31 | \$ 45.000,00 | \$ 14.884.470.150,31 | \$ 12.245.293.177,23 | \$ 12.245.293.177,23 | \$ 12.245.293.177,23 |
| C-4001-1400-5-0-4001031-03 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA - SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA NACIONAL | \$ 160.070.723.054,00 | \$ 0,00 | \$ 160.070.723.054,00 | \$ 0,00 | \$ 0,00 | \$ 0,00 |
| C-4001-1400-5-0-4001032-03 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA MEJORAMIENTO DE VIVIENDA - SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA NACIONAL | \$ 101.000.000.000,00 | \$ 0,00 | \$ 101.000.000.000,00 | \$ 3.150.000.000,00 | \$ 3.150.000.000,00 | \$ 3.150.000.000,00 |
| C-4001-1400-5-0-4001033-03 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA - SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA NACIONAL | \$ 50.687.074.901,00 | \$ 0,00 | \$ 50.687.074.901,00 | \$ 12.038.055.948,00 | \$ 12.038.055.948,00 | \$ 12.038.055.948,00 |
| C-4001-1400-5-0-4001036-03 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA LA ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS POR SENTENCIAS JUDICIALES - SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA NACIONAL | \$ 619.747.458,00 | \$ 0,00 | \$ 619.747.458,00 | \$ 375.960.978,00 | \$ 375.960.978,00 | \$ 375.960.978,00 |
| C-4001-1400-5-0-4001031-03 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA - SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA NACIONAL | \$ 884.155.737.391,69 | \$ 0,00 | \$ 884.155.737.391,69 | \$ 240.000.000.000,00 | \$ 240.000.000.000,00 | \$ 240.000.000.000,00 |
| | | \$ 1.635.398.304.124,00 | \$ 45.000,00 | \$ 1.635.398.259.124,00 | \$ 637.454.995.118,23 | \$ 637.454.995.118,23 | \$ 637.454.995.118,23 |



RELACIÓN DE HALLAZGOS

| Hallazgo | Nombre | Incidencias Hallazgos | | | | | | Traslados Disc. |
|----------|---|-----------------------|---|---|----|---|---------------|-----------------|
| | | A | D | F | IP | S | Cuantía en \$ | |
| 1 | Rendimientos Financieros Patrimonios Autónomos | X | | | | | | |
| 2 | Comprobantes de Contabilidad | X | | | | | | |
| 3 | Aportes de Terceros | X | X | | | | | GCID |
| 4 | Derechos en Fideicomiso (192603) sobrestimación | X | | | | | | |
| 5 | Reporte pagos de supervisores a programas de subsidio de vivienda | X | | | | | | |
| 6 | Gasto Público Social – Subsidio Asignado Vivienda (555001) | X | X | | | | | GCID |
| 7 | Cuentas por Pagar – Subsidios Asignados vivienda (243001) | X | X | | | | | GCID |
| 8 | Notas a los Estados Financieros | X | | | | | | |
| 9 | Cuentas de Orden Acreedoras Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución (9120) | X | | | | | | |
| 10 | Reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2019 | X | X | | | | | PGN |
| 11 | Límite de Reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de Inversión | X | X | | | | | PGN |
| 12 | Ejecución de reservas presupuestales constituidas durante la vigencia 2018 | X | X | | | | | PGN |



| Hallazgo | Nombre | Incidencias Hallazgos | | | | | | Traslados Disc. |
|----------|--|-----------------------|---|---|----|---|------------------|-----------------|
| | | A | D | F | IP | S | Cuantía en \$ | |
| 13 | Ejecución del presupuesto de Inversión | X | X | | | | | PGN |
| 14 | Seguimiento a la ejecución presupuestal de gastos de inversión | X | | | | | | |
| 15 | Cuota Fiscal vigencia 2019 | X | X | | | | | PGN |
| 16 | Cuota Fiscal vigencias 2017 y 2018 | X | X | X | | | 48.839.947,47 | PGN |
| 17 | Contratos con terminación anticipada | X | X | X | | | 390.419.793,00 | PGN |
| 18 | Retrasos en contratos de diseño y construcción en Proyectos del Programa de Vivienda Gratuita – PVG II en los municipios de Palermo y Rivera en el Departamento de Huila – Esquema Público | X | X | | | | | PGN |
| 19 | Costos asociados a Administración y custodia de viviendas entregadas al Patrimonio Autónomo Derivado - Programa de Vivienda Gratuita II | X | X | X | | | 1.981.660.913,95 | PGN |
| 20 | Permanencia de Contrato de Supervisión en el Proyecto Urbanización Villa Teresa – Puerto Santander – Norte de Santander – PVG II – Esquema Privado | X | X | | X | | | PGN |
| 21 | Permanencia de Contrato de Supervisión - | X | X | | X | | | PGN |

| Hallazgo | Nombre | Incidencias Hallazgos | | | | | | Traslados Disc. |
|--------------|---|-----------------------|-----------|----------|----------|----------|-------------------------|-----------------|
| | | A | D | F | IP | S | Cuantía en \$ | |
| | Urbanización Altos de Santa Ana – San Cayetano – Norte De Santander – PVG II Esquema privado | | | | | | | |
| 22 | Términos del Proyecto Santa Eduvigis – Toledo – Norte de Santander – PVG II- Esquema Público. | X | X | X | | | 2.187.369.190,00 | PGN |
| 23 | Disponibilidad de la Información y Entrega a la Contraloría General de la Republica | X | X | | | X | | PGN |
| 24 | Proyecto Bolsa Anteriores Pinares de Oriente 2010 – 2011 – Villavicencio – Meta. | X | | | | | | |
| 25 | Informe de la gestión contractual en SIRECI | X | | | | | | |
| 26 | Convenio Interadministrativo No. 5 de 2019 | X | X | | | | | GCID |
| TOTAL | | 26 | 17 | 4 | 2 | 1 | 4.608.289.844,42 | |

GCID: Grupo Control Interno Disciplinario MVCT

PGN: Procuraduría General de la Nación

A: Administrativo

D: Disciplinario

F: Fiscal

IP: Indagación Preliminar

S: Proceso Administrativo Sancionatorio

