

INFORME
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

FONVIVIENDA
CONTRATO No. 5-011 de 2016
URBANIZACIÓN VILLA JOEL – SAN VICENTE DEL CAGUÁN
DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ
CAT No. 908 DE 2022

[Handwritten initials]

CGR – DIARI No 008

FECHA: 24/08/2022

INFORME
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
URBANIZACIÓN VILLA JOEL – SAN VICENTE DEL CAGUÁN

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vice contralor (E)

Lina María Aldana Acevedo

Directora de la Dirección de
Información, Análisis de
Reacción Inmediata - DIARI

María Fernanda Rangel Esparza

Jefe Unidad de Reacción
Inmediata – URI

Rafael A. Morales Hernández

Coordinador de Gestión

Iván Rodrigo Narvárez Sabogal

Líder de Auditoría

Cathalina María Prada Camero

Audidores

Jaime Eduardo Rojas T.
Víctor Eduardo Burgos Burgos
Henry David Sánchez

TABLA DE CONTENIDO

	Páginas
1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES.....	7
3. GENERALIDADES DE LOS CONTRATOS MATERIA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	8
4. EVALUACIÓN PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL.....	9
5. ANALISIS ECONÓMICO/FINANCIERO.....	12
6. OBSERVACIONES COMUNICADAS	14
7. RESPUESTA DE LA ENTIDAD.....	15
8. ANALISIS DE LA RESPUESTA	16
9. HALLAZGOS.....	20
10. CONCLUSIONES	28
11. MATRIZ DE HALLAZGOS	29

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C.,

Doctor
ERLES EDGARDO ESPINOSA
Director
Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA
Calle 17 No. 9 - 36 piso 3
Bogotá, D.C.
eespinosa@minvivienda.gov.co
hramirez@minvivienda.gov.co
adelgadillo@minvivienda.gov.co
mbarrero@minvivienda.gov.co
wrodriguez@minvivienda.gov.co
notificacionesjudiciales@fonvivienda.gov.co

Respetado doctor Espinosa.

La Contraloría General de la República – CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado con el Acto Legislativo 04 de 2019, Decreto 403 de 2020 y en la Resolución OGZ-0754 del 17 de abril de 2020 y Resolución OGZ-0762-2020 del 2 de junio de 2020, realizó a través de la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI, Actuación Especial de Fiscalización – AEF ante el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, surgido del cierre y el informe de seguimiento permanente No.000029 y donde se aprobó incluir la presente actuación CAT_908_2022 al PVCF 2022, respecto al siguiente objeto de control:

Tabla No. 1.
Información objeto de control

ENTIDAD	CONTRATISTA	CONTRATO	OBJETO	CUANTÍA INICIAL
Fonvivienda	Unión Temporal Villa Joel	5-011 de 2016	<i>"Diseño y construcción de 180 viviendas de interés prioritario (VIP), en la Urbanización Villa Joel, ubicado en el municipio de San Vicente del Caguán – departamento de Caquetá, bajo la tipología de vivienda multifamiliar"</i>	\$10.581.564.044

Fuente: Alerta Unidad de análisis - DIARI

Lo anterior, con el fin de emitir un pronunciamiento o conclusión sobre las acciones realizadas por FONVIVIENDA respecto al uso de los recursos públicos en el desarrollo del proyecto para la construcción de 180 viviendas de interés prioritario (VIP), en la Urbanización Villa Joel en el Municipio de San Vicente del Caguán – Departamento de Caquetá.

Los procedimientos de la actuación especial se dirigieron a la evaluación del contrato objeto de control, con el fin de evaluar el cumplimiento del objeto contractual y de la necesidad que originó el citado instrumento legal.

Se informe que es responsabilidad de FONVIVIENDA el contenido de la información suministrada, correspondiendo a la Contraloría General de la República – CGR su análisis, consistente en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la gestión, cumplimiento y resultados obtenidos respecto al contrato objeto de control fiscal.

La actuación especial incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el contrato auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades y de la información tomada de las fuentes de información abiertas.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Automatizado del Proceso Auditor – APA de la Contraloría General de la República en desarrollo de la CAT No. 908 de 2022 y en los archivos de la Unidad de Reacción Inmediata.

En el trabajo no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la actuación.

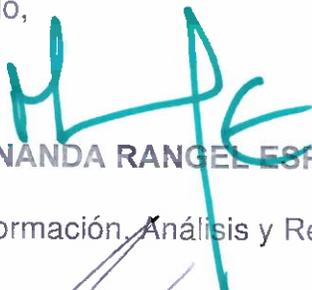
Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad, mediante oficio dirigido al doctor ERLES EDGARDO ESPINOSA director de FONVIVIENDA, en su calidad de representante legal del ente sujeto de control, Las respuestas de la administración fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos como resultado de dicha evaluación.

Como resultado de esta actuación especial de fiscalización, la Contraloría General de la República constituyó un (1) hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas de tipo preventivo y/o correctivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen al hallazgo identificado por la Contraloría General de la República como resultado de la actuación especial y que hacen parte de este informe.

El Plan de Mejoramiento, deberá ser reportado a través del correo rafael.morales1@contraloria.gov.co, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Cordial saludo,



MARIA FERNANDA RANGEL ESPARZA
Directora
Dirección Información, Análisis y Reacción Inmediata



RAFAEL ANTONIO MORALES HERNÁNDEZ
Jefe de Unidad de Reacción Inmediata
Directora Dirección Información, Análisis y Reacción Inmediata

Revisó: Iván Rodrigo Narváez Sabogal, Coordinador de Gestión URI (CGR)

Elaboró: Cathalina María Prada Camero, Líder equipo AEF URI (CGR)

Jaime Eduardo Rojas T.

Víctor Eduardo Burgos Burgos

Henry David Sánchez

TRD: 80117-410-01 Acciones de Reacción Inmediata de Vigilancia y Control Fiscal 2022

2. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES

La Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI realizó el seguimiento permanente a este proyecto bajo la AT No. 256 de 2021 durante los meses de noviembre de 2021 a marzo de 2022, y en consecuencia de este se estableció apertura AEF.

En el capítulo de conclusiones y recomendaciones del informe interno de seguimiento permanente, se estableció los principales hechos relevantes; por lo cual, se dio inicio a la actuación así:

“El 28 de octubre del 2021, la Unidad de Análisis de la DIARI, emitió alerta reportando un avance físico del 14.36%, como resultado de ello se inició el seguimiento permanente por parte de la URI - CGR.

“(…)

- Producto de la gestión realizada por la URI, a través de las mesas de seguimiento y partiendo de un avance físico alertado de 14.36%, se logró un escaso avance del proyecto a la fecha de elaboración del presente informe, correspondiente a un 1,78% de adelanto, representado en la continuación de las labores de mampostería y fundida de dovelas en muros, finalizando el seguimiento permanente con un indicador de avance físico del 16,14% y un avance financiero de 0%, este último debido a que la modalidad de pago es por vivienda efectivamente terminada y entregada al beneficiario.*
- Durante el seguimiento permanente, se identificaron algunos aspectos que contribuyeron al mínimo avance de obra, como son: dificultades financieras del contratista relacionadas con problemas para obtención de créditos para este tipo de proyectos, problemas de orden público en la zona, falta de materiales y vinculación de personal calificado para las labores constructivas del proyecto, entre otras, tal como se soportaron las suspensiones generadas en desarrollo del contrato.*
- Es preciso señalar que este proyecto inició en su Fase 1, desde el 13 de enero de 2017 (Acta de Inicio). A la fecha no se haya materializado la entrega de estas unidades habitacionales a sus beneficiarios, pese a que tal como se señala en la Resolución No. 0852 desde el 26/04/2021 se asignaron un total de 160 subsidios familiares de vivienda a hogares de esa región, que se habían postulado y cumplido con los requisitos, señalando: “Por la cual se asignan ciento sesenta (160) Subsidios Familiares de Vivienda en Especie a hogares seleccionados por sorteo, en el marco del Programa de Vivienda Gratuita Fase II en el proyecto Urbanización Villa Joel del municipio de san Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá”.*
- Para concluir, se sugiere por parte de este equipo cerrar el presente seguimiento permanente y en consecuencia aperturar una actuación especial de fiscalización*

con el fin de determinar posibles hallazgos con incidencia fiscal o de cualquier otra índole a la que haya lugar. (...)”.

Se asignó el conocimiento y trámite de los hechos relacionados con el objeto de control anteriormente identificado en la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata.

De conformidad con la Resolución OGZ-0754 del 17 de abril de 2020, por medio de la cual se dispone que la Unidad de Reacción Inmediata podrá, adelantar directamente y previa asignación del Contralor General de la República actuaciones especiales de fiscalización, se determinó la realización de una AEF ante el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA, la cual fue aprobada por el señor Contralor e incluida en el PVCF 2022 conforme al aval del Comité Directivo.

Mediante comunicación No. **2022EE0065999** del 20 de abril de 2022, se notificó a FONVIVIENDA el inicio de esta Actuación Especial de Fiscalización y se solicitó información precontractual, contractual y de ejecución de este proyecto.

Una vez recibida de parte de Fonvivienda la respuesta al anterior requerimiento de información mediante correo electrónico del 03 de mayo de 2022, se procedió a desarrollar el respectivo análisis de la información recibida.

3. GENERALIDADES DE LOS CONTRATOS MATERIA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

➤ **CONTRATO DE OBRA:** 5 - 011 (12 de diciembre de 2016)

CONTRATANTE: Alianza Fiduciaria S.A., sociedad representante legal del Consorcio Alianza Colpatria como vocero del FIDEICOMISO PVG – II

CONTRATISTA: Unión Temporal Villa Joel.

OBJETO: *“DISEÑO y la CONSTRUCCIÓN incluida la obtención y/o modificación de las licencias de urbanización y construcción, así como el desarrollo de todas las obras relacionadas con la ejecución ciento ochenta (180) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Urbanización Villa Joel ubicado en San Vicente del Caguán, Departamento de Caquetá, bajo la tipología de vivienda multifamiliar, en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 425-75627 de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, bajo la modalidad de contratación **PRECIO GLOBAL FIJO**(...)”.*

VALOR: DIEZ MIL QUINIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$10.581.564.044). Cada una de las 180 viviendas tiene un valor de 66,97 SMLMV.

ORÍGEN DE LOS RECURSOS: Patrimonio autónomo PVG II.

DESTINACIÓN DEL GASTO: Inversión.

FUENTE DE FINANCIACIÓN: Presupuesto General de la Nación.

FORMA DE PAGO: El contratante pagará el 95% de las viviendas recibidas a satisfacción por el interventor por el sistema de precios fijos no reajustables; y el 5% restante a la entrega de la documentación final.

PLAZO DE EJECUCIÓN: A partir del acta de inicio y hasta el desarrollo y plazos de cada una de las fases de ejecución del proyecto:

Fase 1. Anteproyecto Urbanístico y Arquitectónico: Inició el 13/03/2017 y es aprobado el 3/09/2017.

Fase 2. Elaboración de estudios y diseños: Inició el 3/09/2017 y es aprobada el 6/02/2019.

Fase 3. Revisión y ajustes a estudios y diseños: Ajustada con Fase 2.

Fase 4. Trámite de Licencias: Inició el 6/02/2019 y es aprobada el 4/06/2019.

Fase 5. Construcción: Plazo contractual inicia 5/06/2019 hasta el 5/08/2020. Luego de las suspensiones, ampliaciones y prórrogas de las suspensiones, la fecha de terminación final de la Fase 5. Constructiva, fue el 6 de diciembre de 2021.

➤ CONTRATO DE INTERVENTORIA

CONTRATO No.: 2017615 de 2017

CONTRATANTE: Alianza Fiduciaria S. A., sociedad representante legal del Consorcio Alianza Colpatría como vocero del FIDEICOMISO PVG – II

CONTRATISTA: EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE.

OBJETO: *“FONADE, en el marco de su línea de negocio de evaluación de proyectos, se obliga con el CONTRATANTE a realizar la interventoría de los contratos de diseño y construcción que celebre el FIDEICOMISO – PVG II para el desarrollo de los proyectos a ejecutarse en predios de propiedad de las entidades territoriales, (...).”*

VALOR: \$93.897.271.041

4. EVALUACIÓN PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL

La Ley 1537 de 2012, *“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda”, cuyo objeto es “señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la*

confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda”.

En el artículo 12 de la referida Ley, se determina que las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional.

El artículo 2.1.1.2.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015, establece que el Fondo Nacional de Vivienda expedirá acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, a los beneficiarios señalados en la resolución emitida por Prosperidad Social.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley 1537 de 2012, el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda celebró con Consorcio Alianza - Colpatria el contrato de fiducia mercantil No. 325 de 2015, con el objeto de constituir un patrimonio autónomo denominado Fideicomiso– Programa De Vivienda Gratuita II, por medio del cual se realizará la administración de los Recursos que transfiera el Fideicomitente o que se transfieran al fideicomiso constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés social prioritaria urbana, destinadas a la atención de hogares a los que se refiere la Ley 1537 de 2012 y las normas que la modifiquen, adicionen, subroguen o reglamenten, conforme a las instrucciones impartidas por el Fideicomitente, a través de los órganos contractuales del Patrimonio Autónomo Matriz (PAM).

El 23 de octubre de 2015, FINDETER mediante documento No. FCSC-2-0161 emitió el Certificado de Viabilidad de los proyectos postulados en el marco del PVG II, incluyendo al municipio de San Vicente del Caguán – Caquetá con la Urbanización Villa Joel.

Fonvivienda suscribió el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 124 del 30 de junio de 2016, con el municipio de San Vicente del Caguán – Caquetá, cuyo objeto registró: *“Aunar esfuerzos para desarrollar un proyecto de vivienda de interés prioritario en el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 425-75627, para entregar las viviendas resultantes a título de especie, a la población más vulnerable”.*

En virtud de lo anterior, el Consorcio Alianza Colpatria como vocero del FIDEICOMISO PVG – II suscribió con la Unión Temporal Villa Joel, el Contrato 5 – 011 del 12 de diciembre de 2016, cuyo objeto es el *“Diseño y construcción de 180 viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Urbanización Villa Joel ubicado en San Vicente del Caguán – Caquetá, de tipología de vivienda multifamiliar, bajo la modalidad de contratación Precio Global Fija.”*, tal como se detalla a continuación:

A continuación, se relacionan los actos modificatorios efectuados durante la ejecución del contrato de obra:

Tabla No. 2.
Actos modificatorios contractuales

Acto modificatorio No.	Acuerdos	Fecha
Otrosí No. 1	Modifica la cláusula sexta (Valor y forma de pago) y cláusula vigésima séptima (Notificaciones) del contrato 5-011 de 2016.	09/03/2020
Otrosí No. 2	Modifica póliza todo riesgo constructor.	10/06/2021
Otrosí No. 3	Acuerdo transaccional terminación Fase 5, plazo 11 meses a partir de la firma del acta de reinicio.	09/03/2022

Fuente: Expediente Contractual Contrato 5 – 011 de 2016.

Elaboró: Equipo Auditor URI (CGR)

De igual forma, se relacionan las actas de suspensión que el Consorcio Alianza Colpatría como vocero del FIDEICOMISO PVG – II y la Interventoría suscribieron con la Unión Temporal Villa Joel:

Tabla No. 3.
Actas de suspensión y reinicio

Actas de suspensión		
No.	Fecha	Justificación
Suspensión No. 1	03/04/2017	Suspensión por el término de un mes de la Fase 1 del proyecto, desde el 03/04/2017 hasta el 03/05/2017, por recomendación del Comité Técnico.
Prórroga Suspensión No.1	03/05/2017	Prórroga de la suspensión No. 1 por el término de un mes de la Fase 1 del proyecto, desde el 03/05/2017 hasta el 03/06/2017, por recomendación del Comité Técnico.
Reinicio No. 01	04/06/2020	Terminación prórroga de suspensión No. 1 el 03/06/2021.
Suspensión No. 2 FASE 5	25/03/2020	Decreto 457 del 22/03/2020 (Pandemia Covid 19), suspende el contrato en Fase 5 desde el 25/03/2020 hasta el 13/04/2020.
Reinicio Suspensión No. 2 FASE 5	26/05/2020	Protocolos de bioseguridad aprobados.
Acta de suspensión No. 2	12/04/2021	Aislamiento pandemia Covid 19. Desde el 12/04/2021 hasta el 11/06/2021.
Ampliación 1 de la suspensión No. 2	12/06/2021	Situación de orden público en el territorio nacional. Ampliación desde el 12/06/2021 hasta el 12/07/2021.
Ampliación 2 de la suspensión No. 2	13/07/2021	Impacto generado por la pandemia Covid 19. Ampliación desde el 13/07/2021 hasta el 13/08/2021.

Actas de suspensión		
No.	Fecha	Justificación
Ampliación 3 de la suspensión No. 2	14/08/2021	Dificultades con los proveedores de materiales de construcción en la zona. Ampliación desde el 14/08/2021 hasta el 14/09/2021.
Reinicio FASE 5	14/09/2021	Nueva fecha de terminación el 6/12/2021.

Fuente: Expediente Contractual Contrato 5 – 011 de 2016.

Elaboró: Equipo Auditor URI (CGR)

De acuerdo con lo anterior, el contrato se encontraba suspendido desde el 6 de diciembre de 2021, fecha desde la cual se venían buscando alternativas que permitieran su reactivación, mediante unas fórmulas de arreglo y ajuste a las condiciones contractuales, con el fin de revisar las propuestas del contratista para subsanar los presuntos incumplimientos y continuar con el desarrollo del proyecto.

El Comité Técnico de Fideicomiso PVGII, realizó mesas de trabajo los días 09 de febrero de 2022 y 16 de febrero de 2022 con la participación de Aseguradora, Consorcio Alianza Colpatria, Comité Técnico del Fideicomiso PVGII, MVCT, Interventoría y Contratista, en la cual La Unión Temporal Villa Joel se comprometió a remitir oficio con las fórmulas de arreglo planteadas para normalizar la ejecución del proyecto, la cual fue allegada por el contratista el 21 de febrero de 2022 y trasladada a la interventoría para que se realizara revisión y subsanaciones de los presuntos incumplimientos y del cronograma propuesto por el contratista para terminar la fase 5 de Construcción.

De acuerdo con el procedimiento de transacción establecido por el Comité Fiduciario del Fideicomiso mediante y en cumplimiento de los requisitos y condiciones dispuestos en el Manual Operativo del Fideicomiso (capítulo 16 del Manual Operativo del Fideicomiso PVG II – “ACUERDOS TRANSACCIONALES – OTROSÍ A CONTRATOS DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN”, el Comité Técnico del Fideicomiso PVG-II, en sesión 948 del 16 de mayo del presente año, aprueba la suscripción del Otrosí – Acuerdo transaccional al Contrato de Diseño y Construcción No. 5-011 – Proyecto Urbanización Villa Joel – Municipio de San Vicente del Caguán- Caquetá e instruye al Consorcio Alianza Colpatria para la elaboración del mismo.

El Otrosí No. 3 Acuerdo Transaccional se firmó el 31 de mayo de 2022 y en su cláusula segunda se establece que el contratista se compromete a terminar la ejecución de la fase 5 Construcción del proyecto VIP Urbanización Villa Joel en once (11) meses que se empezarán a contar a partir de la suscripción del Acta de Reinicio de la Fase 5.

5. ANALISIS ECONÓMICO/FINANCIERO

De acuerdo a la información suministrada por FONVIVIENDA se pudo evidenciar que los aportes de FONVIVIENDA al Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II, se amparan presupuestalmente a través de un documento de incorporación de recursos, en el cual se indica la suma de dinero aportada y el número de Certificado de Disponibilidad Presupuestal. Dicho documento una vez firmado es objeto de Registro Presupuestal.

El giro de los aportes al Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II está sujeto a la disponibilidad de PAC y no se hace para un proyecto en específico, sino para el Programa de Vivienda Gratuita II.

De acuerdo con lo anterior, los saldos para el pago de cada proyecto no reposan en las cuentas bancarias del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II y se solicitarán al Fideicomitente FONVIVIENDA (Solicitud de PAC), acorde a la proyección de pagos del mes siguiente y a la facturación que realicen los contratistas al Fideicomiso PVG II.

En el Contrato 5 – 011 del 12 de diciembre de 2016, se señala en su cláusula sexta que el contratante pagará el 95% del valor las viviendas recibidas a satisfacción por el interventor por el sistema de precios fijos no reajustables. El 5% restante se cancelará contra la entrega final del proyecto a satisfacción.

En razón a que no se ha terminado y entregado ninguna de las 180 unidades habitacionales incluidas en el proyecto, bajo la modalidad de pago instaurada contractualmente, no se ha realizado pago alguno al contratista.

Respecto del contrato de interventoría, no se estipula un valor para pago por costos fijos por cada proyecto en interventoría, sino que los pagos fueron calculados de manera global por la totalidad de los contratos de Diseño y Construcción en Interventoría, para ser pagados por un pago anticipado y pagos mensuales posteriores. Es decir, el costo fijo corresponde a un valor pactado por desarrollo del contrato de interventoría para todos los proyectos de vivienda, que se factura mensualmente.

Respecto a los Costos Variables de interventoría, para este proyecto se han realizado los siguientes pagos:

Tabla No. 4.
Pagos ENTerritorio a Interventoría.

No. FACTURA	FECHA DE PAGO	VALOR	CONCEPTO
201700344-1	9/10/2017	\$ 142.048.393,20	Costo Variable 20% actas de inicio firmadas (180 VIP)
ENT-3952	23/09/2021	\$ 213.072.589,80	Costo Variable 30% inicio fase de construcción (180 VIP)
ENT-3964	8/10/2021	\$ 326.840.400,00	Mayores permanencias a diciembre 2020

ENT-4110	26/11/2021	\$ 64.299.500.00	Mayores permanencias a primer semestre 2021
TOTAL PAGOS		\$ 746.260.983,00	

Fuente: Expediente Contractual Contrato 2017615 de 2017

Elaboró: Equipo Auditor URI (CGR)

6. OBSERVACIONES COMUNICADAS

Mediante oficio No. 2022EE0108758 de fecha 23 de junio de 2022, dirigido al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, se dio a conocer la observación detectada en el desarrollo del análisis adelantado por parte de este ente de Control; la cual, se resume en la siguiente tabla:

Tabla No. 6.
Relación de observaciones comunicadas.

No. OBSERVACIÓN	DESCRIPCIÓN	INCIDENCIA
1	Cumplimiento obligaciones contractuales	(D)

Elaboró: Equipo Auditor URI (CGR).

OBSERVACIÓN No 1. CUMPLIMIENTO OBLIGACIONES CONTRACTUALES DEL PROYECTO URBANIZACIÓN VILLA JOEL – MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN. (A) (D)

“(…)

El atraso reportado en la ejecución física de la obra fue del 83,86%, puesto que de un avance programado del 100%, el ejecutado no sobrepasa un 16,14%, como se pudo evidenciar en el Informe Interno de la AT 256 de 2021, donde se consignaron los resultados del Seguimiento Permanente realizado por la Unidad de Reacción Inmediata de la DIARI – CGR a este proyecto en los meses de noviembre de 2021 a marzo de 2022.

(…)

Como consecuencia de los atrasos para el inicio efectivo de la Fase 5 Constructiva, un proyecto que inició en su Fase 1 desde el 13 de marzo de 2017 (Acta de Inicio), generando una importante expectativa en los habitantes de esta zona del departamento del Caquetá; no se ha realizado la entrega de estas unidades habitacionales a sus beneficiarios, pese a que tal como se señalaba en la Resolución No. 0852-2021, “Por la cual se asignan ciento sesenta (160) Subsidios Familiares de Vivienda en Especie a hogares seleccionados por sorteo, en el marco del Programa de Vivienda Gratuita Fase II en el proyecto Urbanización Villa Joel del municipio de San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá” desde el 26 de abril de 2021, se asignaron un total de 160 subsidios familiares de vivienda a hogares de esa región, que se habían postulado y cumplido con los requisitos.

La situación detectada por el ente de control, posiblemente se presenta debido a la

inobservancia de los principios de función administrativa y supervisión a las obligaciones contractuales, afectando el deber de monitoreo, seguimiento y control del contrato, por parte de FONVIVIENDA y la interventoría.

A su vez, podría implicar acciones inoportunas e inadecuadas tendientes a que permitieran la ejecución del contrato de manera eficaz y acorde con las condiciones técnicas y económicas pactadas contractualmente, por parte de la firma contratista, con el respectivo reconocimiento y validación por parte de las instancias correspondientes.”

7. RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Producto de la observación generada y comunicada a la Entidad sujeto de Control, el Fondo Nacional de Vivienda allegó el 1 de julio de 2022, a la URI documento con radicado 2022EE0062477, donde registra la respuesta a la observación establecida por la Contraloría General de la República, en los siguientes términos:

“Nos permitimos informar que teniendo en cuenta los presuntos incumplimientos de EL CONTRATISTA por retrasos en la ejecución del proyecto, se inició por parte del Comité Técnico del Fideicomiso PVG II el trámite de presunto incumplimiento establecido en la Cláusula Décima Tercera del Contrato de Diseño y Construcción, por tal motivo, el Comité Técnico del FIDEICOMISO PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II – PVG II, como órgano encargado de impartir instrucciones respecto a los asuntos relacionados con la ejecución de los proyectos de vivienda, mediante sesión No. 841 de fecha quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), decidió declarar el incumplimiento del Contrato de Diseño y Construcción No. 5-011 por considerar que se presentó un presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de EL CONTRATISTA.

En primer lugar, es importante señalar que desde el veinticinco (25) de marzo de dos mil veinte (2020) hasta el catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), este contrato estuvo suspendido debido a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID -19, y por la demora en la entrega de los materiales por parte de los proveedores a EL CONTRATISTA, para lo cual adjuntamos las actas de suspensión y ampliación a la suspensión correspondiente.

De otra parte, nos permitimos indicar que la Fase 5 de construcción venció el pasado seis (6) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) sin que a esa fecha se hubiese finalizado la totalidad de las viviendas objeto del Contrato de Diseño y Construcción, ahora bien, para dar continuidad a la ejecución del referido contrato y considerando que mediante el Programa de Vivienda Gratuita II se atienden hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna, todas las actuaciones, se han realizado con la disposición de encontrar una solución a la problemática presentada y cumplirle a la comunidad del municipio de San Vicente del Caguán, en el marco del procedimiento aprobado por el Comité Fiduciario e incorporado en el Capítulo 16 “ACUERDOS TRANSACCIONALES – OTROSÍ A CONTRATOS DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN” del Manual Operativo del Fideicomiso PVG II, y en cumplimiento de los requisitos allí dispuestos, se suscribió el día treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidós (2022) el otrosí No. 3 – Acuerdo Transaccional, a través del cual

se determinaron las condiciones del reinicio de la Fase de construcción y siguientes, estableciendo un plazo de once (11) meses para la ejecución de la Fase 5 de construcción.

De esta manera, para poder dar reinicio al desarrollo del proyecto de vivienda, se realizará el día de mañana veintinueve (29) de junio de dos mil veintidós (2022), una mesa de trabajo con la administración municipal, con el fin de que se determinen las acciones que va a tomar la administración, en atención al cierre indefinido de las vías para transporte pesado hacia el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá) que se está presentado en este momento, lo anterior, de acuerdo con lo indicado por la Interventoría (Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio) en informe No. 20222400109201 del diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022), radicado del Consorcio Alianza Colpatria No. ER46441 de fecha catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022)."

8. ANALISIS DE LA RESPUESTA

ANALISIS OBSERVACIÓN No 1. CUMPLIMIENTO OBLIGACIONES CONTRACTUALES DEL PROYECTO URBANIZACIÓN VILLA JOEL – MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN.

Teniendo en cuenta los argumentos manifestados por la entidad en su oficio de respuesta a la observación, y el material probatorio aportado a este Órgano de Control, el equipo asignado a esta AEF CAT No. 908 de 2022, se permite plantear el siguiente análisis:

Si bien el Consorcio Alianza Colpatria señala que debido a los presuntos incumplimientos del contratista por retrasos en la ejecución del proyecto, se inició el trámite de presunto incumplimiento, que fue acogido el 15 de diciembre de 2021, por parte del Comité Técnico del Fideicomiso en sesión 841, donde además señala que desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 14 de septiembre de 2021, el contrato estuvo suspendido debido a la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID 19 y por la demora en la entrega de materiales por parte de proveedores sustentado en la misma razón, es importante señalar que, no son las únicas circunstancias que afectaron el normal desarrollo del contrato como se evidencia a continuación:

En primera instancia el contrato de diseño y construcción del proyecto, se suscribió el 12 de diciembre de 2016, y su acta de inicio de suscribió el 13 de enero de 2017. La ejecución fue prevista para desarrollarse en 7 fases, a saber: Fase 1 Proyecto urbanísticos y arquitectónico. Fase 2: Elaboración de estudio y diseños. Fase 3 Revisión y o ajuste de los estudios y diseños complementarios. Fase 4: Trámite de licencias. Fase 5 Construcción, Fase 6 Entrega del proyecto y Fase 7 Liquidación del contrato de diseño y construcción.

La Fase 1 – Proyecto urbanístico y arquitectónico, se inició el 16 de marzo de 2017, y no obstante que de acuerdo a los TDR (Pág. 6) esta se debía ejecutar en un

máximo de 45 días, la fecha de terminación fue el 3 de septiembre de 2017, es decir que abarcó un plazo acumulado de 5 meses 21 días (171 días). Esto debido a una suspensión de 30 días la cual se amplió por otros 30 para un total de 60 días, y a dos prórrogas de la fase 1, por 30 días cada una de ellas.

La Fase 2 – Elaboración estudios y diseños, que de acuerdo a los TDR se debía ejecutar en un plazo de 2 meses, inició el 3 de septiembre de 2017 y se aprobó el 6 de febrero de 2019, es decir su ejecución abarco más de 2 años 4 meses en su ejecución, esto debido a una ampliación realizada el 7 de marzo de 2018.

En referencia a estas dos etapas, los soportes del expediente contractual como los informes de interventoría dan cuenta que la primera suspensión de la etapa 1 por un mes, se produjo el 3 de abril de 2017, es decir al segundo día de haber iniciado la misma; esto debido principalmente, a que no se le garantizó al contratista la información necesaria para el inicio de la fase 1, pues no se contaba con información o copia del proyecto, presentado y aprobado, información real del predio respecto a linderos, cabida, área y forma, lo cual no permitía identificar claramente la disponibilidad y puntos de conexión de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y red eléctrica, cuyo certificación de esta última estaba vencida: en este sentido no era posible diseñar una implantación urbanística y definición de vías sin tener definido los temas de servicios públicos.

Por otra parte, el contratista solo hasta el 12 de mayo de 2017 solicitó la ampliación por 30 días a la Suspensión 1 de la etapa 1, suspensión que finalizaba el día 3 de mayo de 2017, en este sentido, la interventoría advirtiendo que no existían las condiciones para el reinicio y que el contratista no daba respuesta a los requerimientos realizados por ésta, terminó aprobando la ampliación mediante comunicado EE2494 con una vigencia hasta el 3 de junio de 2017 y reinició el 4 de junio de 2017, advirtiendo que no se tramitarían más prórrogas, como quiera que el contratista no daba información de los temas pendiente bajo su responsabilidad y no demostraba gestión con el municipio de San Vicente del Caguán para adelantar los tramites de su competencia.

El 4 de junio de 2017 se suscribió el acta de reinicio del contrato, y nuevamente las partes ampliaron por segunda vez la Suspensión No 1 de la Fase 1 hasta el 30 de junio de 2017, posteriormente suscribieron una tercera ampliación hasta el 3 de agosto de 2017, dado que los motivos de la suspensión No 1 no se habían superado del todo, pese a que anteriormente se había comunicado que no se otorgarían más plazos. Finalmente, solo hasta el 3 de septiembre se aprobó la Fase 1; en definitiva, debido a todos estos inconvenientes, la fase 1 abarcó un total de 5 meses 17 días.

En cuanto a la fase 2 – Elaboración estudios y diseños: inició el mismo 3 de septiembre de 2017 siendo uno de los principales inconvenientes expuestos por el contratista al comienzo de esta etapa, la falta de entrega oficial del lote por parte del municipio, el plano catastral para la localización exacta del lote. Posteriormente,

salieron a flote otras situaciones, en el sentido que el municipio postuló el predio con matrícula inmobiliaria No 425-75627, cuya condición era rural y no urbana como era el requisito del programa, el cual fue revisado y viabilizado por FINDETER a lo que se sumó, que no estaba definida la normatividad ambiental aplicable a un cuerpo de agua existente y que además existía un explotación ilegal de arena por parte de habitantes del municipio que estaba cambiando la topografía del terreno.

Aunado a lo anterior, existió tardanza en definir los lineamientos y normativas para aclarar el área mínima de las unidades de vivienda, lo cual solo fue posible hasta el 24 de noviembre de 2017 cuando se expidió la Circular No 01 de lineamientos en norma urbanística para unificar criterios y aplicación de normas contenidas en el PBOT y hasta el 3 de febrero de 2018, se entregó el plano del perfil vial para el desarrollo del proyecto.

Mientras todo esto ocurría, hasta el 29 de julio de 2017, el municipio presentó solicitud ante el IGAC, para actualizar la carta catastral del predio, que no era otra cosa que, el cambio de uso de rural a urbano; en ese sentido, si bien el 16 de noviembre de 2018, el IGAC mediante Resolución No 18-000-0001-2018, modificó parcialmente las tablas del estudio de zonas homogéneas geoeconómicas de la zona urbana del municipio de San Vicente del Caguán, solo hasta el 14 de enero de 2019, el IGAC expidió la Resolución 004, mediante la cual se acepta y se modifica el uso del suelo de un predio rural a urbano, conforme a lo establecido en el Acuerdo 007 del 23 de marzo de 2015, por el cual se aprueba el PBOT, todo lo cual se vio reflejado en el certificado de tradición y libertad impreso el 9 de enero de 2019 "*Cambio de uso del suelo*".

Así mismo, si bien el 14 de noviembre de 2018, el municipio y el contratista suscribieron el contrato de comodato de entrega del predio, esto solo se materializó hasta el 29 de marzo de 2019, cuando el municipio, la interventoría y la empresa contratista suscribieron al acta de entrega correspondiente, con lo cual se dio inicio a la ejecución de actividades en dicho predio.

De igual forma, hubo la tardanza por parte del municipio de San Vicente del Caguán en la gestión con el dueño del predio aledaño para obtener el permiso de servidumbre para dar paso al alcantarillado que descarga las aguas negras de las torres 4, 5, 6, 7, 8, y 9.

Por parte de la empresa contratista, si bien se vio afectado con la pérdida del cupo de crédito otorgado por el banco por los inconvenientes con el predio y la tardanza en la ejecución de las obras, que conllevó a tener dificultades financieras y también para la extensión de los plazos de cobertura de las nuevas pólizas de las prórrogas, lo cierto es que no había diligencia con las obligaciones a su cargo.

Puesto que este presentó demoras con los entregables de las fases 1 y 2, que en ocasiones entregaba incompletos o de manera extemporánea e igualmente las

correcciones no eran oportunas, al punto que los productos no eran aptos para la respectiva aprobación de acuerdo a lo que refería la interventoría, a lo que se suma también, que las entregas de las planillas de seguridad social no eran oportunas; fue así, como el 1 de febrero de 2018, la interventoría, presentó al Consorcio Alianza Colpatria escrito de presunto incumplimiento y terminación anticipada del contrato.

Posterior a las solicitudes realizadas por la interventoría con relación a la posible apertura de un proceso de incumplimiento, al contratista se le concedieron nuevas plazos para el cumplimiento de las entregas, sin embargo volvió a incumplirlas, conforme se evidencia en varios comunicados e informes de la interventoría del 13-feb-2017, 17-abr-2018, 24-may-2018, 03-ago-2018, 19-sept, 2018, 02-oct-2018 entre otros; con esto señalar, que si bien se continuaban las subsanaciones y entregas, las fases 1 y 2, la aprobación de las misma, solo se produjo hasta el 29 de enero de 2019.

Conforme a todo lo anterior, si bien en la Fase 5 – Construcción, se presentaron los inconvenientes mencionados en la respuesta dada por el Consorcio Alianza Colpatria, algunos de los cuales valga señalar, corresponden a hechos irresistibles o de fuerza mayor, lo cierto es que, no son los únicos que han conllevado a la situación actual del proyecto, pues previo a la fase 5, se evidencian situaciones irregulares de los actores en torno a la postulación, presentación y aprobación del predio, en las gestiones de cada uno de ellos, incumplimientos de parte del contratista ampliamente documentados por la interventoría en informes y solicitudes de inicio de procesos de incumplimiento, los cuales no prosperaron, mientras que la ejecución, terminación y entrega de las 180 soluciones de vivienda, se fue dilatando con bajos avances de obra física.

Así las cosas, si bien a la fecha el contrato fue reactivado tras la suscripción del Acuerdo Transaccional contenido en el Otrosí No 3 del 31 de mayo de 2022, y se otorga un nuevo plazo de ejecución por 11 meses para la finalización de la Fase 5 del proyecto, lo cierto es que, no puede desconocer los hechos irregulares presentados en las diversas etapas del proyecto, que no ha permitido su finalización. Y que, a su vez evidencia un incumplimiento por parte del contratista en sus obligaciones contractuales.

Por otro lado, es importante resaltar que el proyecto de construcción de las 180 viviendas fue contemplado con un plazo de ejecución de 2 años para las 7 fases contratadas, sin embargo, han transcurrido 5 años desde su inicio sin que se visualice una finalización pronta que garantice a los beneficiarios el recibo de sus viviendas, teniendo en cuenta que durante el plazo de ejecución del proyecto su avance físico ha sido casi nulo.

Es por lo anterior y en virtud de la posición de este Ente de Fiscalización Superior plasmada en el hallazgo, además soportada en los criterios y fuentes jurisprudenciales que anteceden, se ponen de manifiesto las injustificadas

debilidades en el cumplimiento de las obligaciones contractuales razón por la cual no se desvirtúa la observación y se configura como hallazgo con presunto alcance disciplinario.

9. HALLAZGOS

HALLAZGO No 1. Cumplimiento obligaciones contractuales del proyecto urbanización Villa Joel – Municipio de San Vicente del Caguán. (A) (D)

La Constitución Política de Colombia, que consagra los derechos fundamentales y los principios de la función administrativa, estableció:

(...)

Artículo 51: Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

(...)

Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

La ley 489 de 1998, que regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y las reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 previstas en el artículo 189, dispuso:

(...)

Artículo 3. - Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, 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.

Parágrafo.- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular."

La Ley 734 de 2002, por medio de la cual se expidió el Código Disciplinable Único dispone:

(...)

Artículo 34: Son deberes de todo servidor público: (...) 2. 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.

(...)

Artículo 53. Sujetos disciplinables. Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Para tal efecto, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de una adecuada planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos."

El Convenio Interadministrativo de Cooperación No 124 de 2016, celebrado entre el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA y el Municipio de San Vicente del Caguán Caquetá, dispuso:

"(...)

Cláusula tercera: obligaciones de las partes:

(...)

Numeral 3.2.2 Obligaciones relativas a la disposición del predio y el aporte del municipio. Parágrafo - Literal c: El predio se encuentre dentro del perímetro urbano y que no se encuentre ubicado en zona de alto riesgo no mitigable ni en uso de suelo de protección.

Los términos de referencia del proceso para la selección de proponentes que ofrezcan las mejores condiciones para el diseño y construcción, del proyecto Urbanización Villa Joel, en el anexo 4 – Especificaciones técnicas, señalan:

(...)

b. Las viviendas deben construirse cumpliendo con las licencias de construcción y urbanización o modificaciones de estas, debidamente expedidas por el curador urbano o la autoridad municipal competente según sea el caso, y será responsabilidad del contratista el cumplimiento del contenido de la misma. Igualmente será su responsabilidad obtener la prórroga de las licencias urbanísticas a que haya lugar. En todo caso, las viviendas se entregarán conforme la tipología que establezcan las licencias.

(...)

d. Las viviendas se ubicarán en lotes urbanizados o urbanizables, ubicados en suelo urbano, y aptos para el desarrollo del proyecto, acorde con el POT. Se entiende por lote urbanizado aquel que cuente con la creación de espacios públicos y privados y la

construcción de las obras de infraestructura de servicios públicos y de vías (andenes y sardineles), que permitan la adecuación y dotación de estos terrenos para la construcción de edificaciones y su conectividad efectiva con la red vial municipal, de acuerdo con las normas urbanísticas vigentes.

De otra parte, conforme a la CONVOCATORIA para la revisión de la viabilidad de proyectos en el programa de vivienda gratuita II Etapa – PVG II los proyectos estarán ubicados en suelo urbano, de acuerdo con las disposiciones del POT vigente, los instrumentos que los desarrollen o complementen o están ubicados en suelos de expansión urbana y cuentan con plan parcial adoptado o que haga parte de Macroproyectos de Interés Social o Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano – PIDUS adoptados.

La Ley 1537 de 2012 facultó expresamente al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, para constituir patrimonios autónomos para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de construcción de vivienda de interés social prioritario (Artículo 6º Ley 1537 de 2012 – Inciso primero) y, con fundamento en esta facultad, FONVIVIENDA constituyó el FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II (Fideicomiso PVG II), cuyo vocero y administrador es el Consorcio Alianza Colpatría, y administra los recursos correspondientes a la Segunda Etapa del Programa de Vivienda Gratuita.

La Ley 1537 igualmente señala que los mencionados patrimonios autónomos podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y que tales procesos se rigen por el derecho privado (Artículo 6º Ley 1537 de 2012 – Inciso quinto).

En la cláusula 7.3.1.3 del Contrato de Fiducia Mercantil No 325 de 2015 se señala que: *“(...) el CONSORCIO ALIANZA-COLPATRIA como vocero del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II, celebrará los contratos necesarios para la ejecución del programa que le indique el Comité Fiduciario y el Comité Técnico, cada uno en el marco de sus funciones con cargo a los recursos del patrimonio autónomo.*

De acuerdo con lo expuesto, la adquisición o construcción de las viviendas de interés prioritario entregadas en el marco de la segunda etapa del Programa de Vivienda Gratuita, es contratada por parte del Consorcio Alianza Colpatría, como vocero y administrador del patrimonio autónomo al cual se ha hecho referencia.

Este esquema ha implicado la suscripción de contratos de diseño y construcción entre el Consorcio Alianza Colpatría vocero del Fideicomiso PVG II con los constructores seleccionados.

Las actividades de la interventoría están definidas en la Clausula Cuarta del Contrato de Prestación de Servicios No. 05 del 2/12/2016 suscrito entre el Consorcio Alianza Colpatría y el FONADE (hoy ENTerritorio), cuyo objeto en la realización de la interventoría a los contratos de diseño y construcción que desarrolle el Fideicomiso PVG II, para la ejecución de proyectos en predios de propiedad de las entidades territoriales.

Uno de los proyectos del Programa de Vivienda Gratuita II, corresponde a la URBANIZACIÓN VILLA JOEL en el municipio de San Vicente del Caguán – Caquetá.

Para la ejecución de este proyecto se suscribió el contrato No. 5-011 del 12 de diciembre de 2016, entre el Consorcio Alianza Colpatría como vocero del Fideicomiso – PVG II y la Unión Temporal Villa Joel, estableciendo como objeto el “*Diseño y construcción incluida la obtención y/o modificación de las licencias de urbanización y construcción, así como el desarrollo de todas las obras relacionadas con la ejecución de ciento ochenta (180) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Urbanización Villa Joel, ubicado en el municipio de San Vicente del Caguán – departamento de Caquetá, bajo la tipología de vivienda multifamiliar*”.

El contrato de obra No 5–011 suscrito entre el Consorcio Alianza Colpatría y la Unión Temporal Villa Joel, dispone lo siguiente:

Cláusula Tercera – Obligaciones del contratista señala:

(...)

3.2. Cumplir el objeto del contrato, ejecutando y entregando las obras contratadas de acuerdo con los criterios de calidad, exigibles y especificaciones mínimas de construcción que hacen parte de los términos de referencia y su anexo técnico, con sujeción al presupuesto estipulado y dentro del plazo establecido, evitando dilaciones o cualquier otra situación que obstruya la normal ejecución del contrato.

3.3 *Presentar, para la legalización del contrato y para aprobación del CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA en su calidad de vocero del Fideicomiso PVG II, las garantías establecidas en este documento y mantenerlas vigentes durante los términos señalados en el mismo. (...)*

(...)

3.5. *Suscribir y perfeccionar, antes del plazo previsto para el inicio de la fase de construcción de las viviendas del proyecto, en condición de comodatario, el contrato de comodato del predio en que se desarrollará el proyecto de vivienda, con la entidad propietaria del predio, y el acta de recibo material del inmueble, el cual contendrá las obligaciones establecidas en los términos de referencias y su anexo técnico. En virtud de dicho contrato de comodato, le corresponde al CONTRATISTA ejercer la custodia, protección y vigilancia de los predios donde se desarrollará el proyecto. El comodatario se constituye en guardián de los bienes objeto del mismo, y por ende en el responsable por la realización, la dirección, manejo y control de todas las actividades que se realicen en dicho(s) bien (es).*

(...)

3.16. Ejecutar, bajo su propia cuenta y responsabilidad el proyecto de vivienda, incluida la construcción de las viviendas de interés prioritario de acuerdo con lo señalado en los términos de referencia y sus anexos y el presente contrato de diseño y construcción.

(...)

3.43. Contar con la logística operativa, la infraestructura física adecuada y el recurso humano suficiente para la cabal ejecución del proyecto, sin perjuicio del personal mínimo requerido en este documento.

Clausula Cuarta: Obligaciones del contratante:

4.1 *Suscribir en la fecha o periodo de tiempo acordado, el acta de inicio del presente*

contrato.

(...)

4.3 En el caso en que se presente un presunto incumplimiento reportado por el interventor, presentar los respectivos informes al Comité Técnico del FIDEICOMISO PVG 11, para que apruebe, si lo considera pertinente, la modificación de los cronogramas y/o del contrato o para que determine si se configura una causal de terminación del mismo y el cobro de las garantías e indemnizaciones a que haya lugar.

(...)

Cláusula sexta. Valor y forma de pago.

El valor del presente contrato será el resultante de multiplicar el valor ofrecido por vivienda por el número máximo de viviendas a desarrollar, de acuerdo con los diseños aprobados por el interventor. En todo caso, el valor correspondiente a cada vivienda es de sesenta y seis puntos noventa y siete (66.97) SMLMV. Este valor incluye, entre otros, el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El valor ofrecido por vivienda será el único a tener en cuenta para efectos del pago de todas las obligaciones contenidas en el contrato de diseño y construcción. No se pagarán sumas adicionales por ninguna actividad relativa a la ejecución integral del proyecto y tampoco se realizará pago alguno por el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la suscripción del contrato de comodato que suscriba el CONTRATISTA con el ente propietario del predio en que se ejecutará el proyecto.

EL CONTRATANTE pagará el noventa y once por ciento (95%) del valor de las viviendas recibidas a satisfacción por el interventor, por el sistema de PRECIOS FIJOS NO REAJUSTABLES previa solicitud de pago presentada ante el CONTRATANTE. (...)

(...)

Cláusula décima. Garantías. El contratista deberá constituir a favor del Consorcio Alianza-Colpatria en calidad de vocero y administrador del FIDEICOMISO – PVG II identificado con NIT 830.053.812-2, las pólizas de garantía que a continuación se indican:

a) De cumplimiento del contrato: En cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor resultante de multiplicar el número de viviendas a ejecutar en el proyecto, el cual se determinó en el objeto del presente contrato, por el valor de la vivienda establecido en la cláusula sexta del contrato, para el mismo proyecto, y con una vigencia igual a la del contrato y cuatro (4) meses más.

b) De pago de salarios y prestaciones sociales: Por un valor asegurado equivalente al cinco por ciento (5%) del valor resultante de multiplicar el número de viviendas a ejecutar en el proyecto, el cual se determinó en el objeto del presente contrato, por el valor de la vivienda establecido en la cláusula sexta del contrato, para el mismo proyecto, y con una vigencia igual a la del contrato y tres (3) años más.

(...)

c) Estabilidad y calidad de las obras: en una cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor resultante de multiplicar el número de viviendas a ejecutar en el proyecto, el cual se determinó en el objeto del presente contrato, por el valor de la vivienda

establecido en la cláusula sexta del contrato, para el mismo proyecto, con una vigencia de dos (2) años contados a partir de la entrega de las viviendas a la entidad propietaria del predio en que se ejecuten las mismas y la vigencia para la garantía legal relativa a los acabados de la vivienda, se contará a partir de la entrega de las viviendas a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda.

El CONTRATISTA deberá prestar los servicios posteriores a la entrega de las viviendas, en las condiciones y términos establecidos en la ley 1480 de 2011, o las normas que la modifiquen, adicionen, sustituyan y/o reglamenten.

d) Responsabilidad civil extracontractual: por una cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor resultante de multiplicar el número de viviendas a ejecutar en el proyecto, el cual se determinó en el objeto del presente contrato, por el valor de la vivienda establecido en la cláusula sexta del contrato, para el mismo proyecto, con una vigencia igual a la del plazo del contrato.

e) Todo riesgo constructor: por una cuantía equivalente al cien por ciento (100%) del valor resultante de multiplicar el número de viviendas a ejecutar en el proyecto, el cual se determinó en el objeto del presente contrato, por el valor de la vivienda establecido en la cláusula sexta del contrato, para el mismo proyecto, con una vigencia igual a la del plazo del contrato.

El CONTRATISTA deberá entregar estas garantías al Consorcio Alianza Colpatría, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firma del contrato, so pena de hacer efectiva la garantía de seriedad de la propuesta y disponer de su valor como indemnización por perjuicios, cualquiera que sea la causa o causas alegadas por el proponente.

Clausula décima primera. Funciones de la interventoría en la ejecución del presente contrato. El fideicomiso - PVG II designará o contratará un interventor que tendrá como principales funciones las siguientes:

(...)

11.2. Exigir al contratista de obra el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato de diseño y construcción y en las normas vigentes que le sean aplicables y reportar al CONTRATANTE cualquier situación que pueda configurar un retraso en la ejecución del citado contrato y/o un presunto incumplimiento del mismo

(...)

11.11. Verificar que todos los documentos y actos emitidos en el desarrollo del contrato de diseño y construcción se encuentren debidamente perfeccionados y legalizados.

(...)

11.17. Avalar todos los documentos que deba suscribir la entidad propietaria del(los) predio(s) en el(los) que se ejecute el proyecto, de acuerdo con lo establecido en el contrato de diseño y construcción y en los términos de referencia respectivo, tales como: poderes, solicitudes de licencias, reglamento de propiedad horizontal, solicitudes y/o minutas de desenglobe, actas de entrega de zonas de cesión, actas de entrega de redes de servicios públicos, etc.

(...)

11.23. Velar porque la ejecución del contrato de diseño y construcción no se interrumpa injustificadamente y si esto ocurre, dar aviso en forma inmediata al CONTRATANTE.

(...)

11.30. Verificar permanentemente la vigencia de las garantías constituidas por el CONTRATISTA de obra de acuerdo con lo señalado en el contrato de diseño y construcción y verificar que sean ampliadas en valor y/o plazo cuando se requiera. En el caso en que se adviertan inconsistencias en las garantías, deberá informar oportunamente al CONTRATANTE y, así mismo, deberá solicitar al CONTRATISTA de obra las modificaciones o aclaraciones que haya a lugar

(...)

11.32. Verificar que el CONTRATISTA de obra asuma la vigilancia y custodia del predio en que se ejecuta el proyecto, desde la suscripción del acta de recibo del mismo, y hasta cuando se termine el contrato de diseño y construcción y se entreguen materialmente las viviendas y el proyecto a la entidad propietaria del predio en que se haya ejecutado el mismo.

Clausula décima cuarta. Suspensión del contrato. El contrato podrá suspenderse de mutuo acuerdo, previo concepto del interventor, cuando éste último y el Comité Técnico del FIDEICOMISO - PVG 11 consideren que existen razones jurídicas o técnicas que la fundamentan. La suspensión se realizará mediante acta suscrita por el interventor y el CONTRATISTA, y en la misma se determinará el plazo o la condición para reiniciar el contrato.

En caso de suspensión del contrato, el CONTRATISTA deberá modificar la póliza de garantía, de manera que se mantengan los términos establecidos en este contrato, y se surtirá el mismo procedimiento establecido para la aprobación de la póliza que da lugar a la legalización del contrato.

(...)

Clausula decima novena. Gastos y tributos. Todos los tributos que se puedan desprender de la celebración, ejecución, terminación y/o liquidación del contrato serán de cargo exclusivo del CONTRATISTA.

El valor del presente contrato por el sistema de PRECIO FIJO GLOBAL incorpora la remuneración de los honorarios, márgenes de administración, imprevistos, utilidad, costos directos e indirectos, vinculación de personal, materiales, diseño, elaboración de planos, el pago de impuestos, tasas y/o contribuciones fiscales y, en general, todos los gastos que se puedan generar de la celebración, ejecución, terminación y/o liquidación del contrato, que serán de cargo exclusivo del CONTRATISTA.

El pago de las expensas y demás tributos asociados a la expedición y/o modificación de la licencia, estará a cargo del CONTRATISTA, y al estar incluidos en el valor del contrato no darán lugar a la variación del precio inicialmente pactado. En todo caso, el CONTRATISTA adquiere plena responsabilidad por la calidad de los diseños urbanísticos que presente y su concordancia con las normas vigentes.” (Negrita y Subraya fuera de texto).

Bajo este contexto, se establece que el proyecto de la urbanización Villa Joel, cuyos diseños y construcción fueron contratados por el Consorcio Alianza Colpatria actuando como vocero y administrador del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II PVGII, con la Unión Temporal Villa Joel a través del contrato No 5-011-2016, luego de más de 5 años de haberse suscrito el acta de inicio (13 de enero de

2017), no ha sido terminado y entregado conforme a los plazos contractuales previstos, el último de los cuales venció el 06 de diciembre de 2021, tal como se señala en el informe con corte a marzo de 2022, suscrito por quien obra como Gerente Unidad de Gestión Consorcio Alianza – Colpatría.

El atraso reportado en la ejecución física de la obra fue del 83,86%, comprobado con un avance programado del 100%, contra un ejecutado que no sobrepasa el 16,14%, como se pudo evidenciar en el Informe Interno de la AT 256 de 2021, donde se consignaron los resultados del Seguimiento Permanente realizado por la Unidad de Reacción Inmediata de la DIARI – CGR a este proyecto en el periodo comprendido entre los meses de noviembre de 2021 a marzo de 2022.

En sesión No 841 del 15 de diciembre de 2021, el Comité Técnico Fiduciario determinó declarar el inicio del posible incumplimiento del contrato de obra, cuyo proceso está surtiendo el trámite correspondiente, sin que a la fecha se haya tomado una decisión de fondo sobre el caso en particular.

Por otra parte, en búsqueda de la reactivación del proyecto, el contratista en comunicación del 18 de febrero de 2022, dirigida a la Coordinadora de Convenios PVG II del Consorcio Alianza Colpatría, ha solicitado de una parte, la ampliación del plazo contractual de la Fase 5 por un término de 11 meses para poder culminar las 9 torres programadas (180 apartamentos); y, por otro lado, solicita la modificación de la forma de pago incluida en el contrato, situación que a la fecha no ha sido soportada.

La aprobación de estas solicitudes realizadas por el contratista, por parte de la interventoría (ENTerritorio) y el Consorcio Alianza Colpatría, solo se materializó en el Otrosí No. 3 - Acuerdo Transaccional, firmado el 31 de mayo de 2022 y cuya acta de reinicio a la fecha del presente informe no se ha suscrito; por lo cual, el nuevo plazo de 11 meses para la terminación del proyecto, no ha iniciado. Situación que manifiesta la inoportunidad en la gestión; ya que, solo después de transcurridos más de seis meses, se hayan tomado las medidas necesarias que garanticen la reactivación del proyecto con la reanudación de las obras en terreno.

Como consecuencia de los atrasos para el inicio efectivo de la Fase 5 Constructiva, un proyecto que inició en su Fase 1 desde el 16 de marzo de 2017, generando una importante expectativa en los habitantes de esta zona del departamento del Caquetá; no se ha realizado la entrega de estas unidades habitacionales a sus beneficiarios, pese a que tal como se señala en la Resolución No. 0852-2021, *“Por la cual se asignan ciento sesenta (160) Subsidios Familiares de Vivienda en Especie a hogares seleccionados por sorteo, en el marco del Programa de Vivienda Gratuita Fase II en el proyecto Urbanización Villa Joel del municipio de san Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá”* desde el 26 de abril de 2021, se asignaron un total de 160 subsidios familiares de vivienda a hogares de esa región, que se habían postulado y cumplido con los requisitos.

La situación detectada por el ente de control, posiblemente se presenta debido a la inobservancia de los principios de función administrativa y supervisión a las obligaciones contractuales, afectando el deber de monitoreo, seguimiento y control del contrato, por parte de FONVIVIENDA y la interventoría.

A su vez, podría implicar acciones inoportunas e inadecuadas tendientes a que permitieran la ejecución del contrato de manera eficaz y acorde con las condiciones técnicas y económicas pactadas contractualmente, por parte de la firma contratista, con el respectivo reconocimiento y validación por parte de las instancias correspondientes.

Dados los atrasos reiterados presentados en la construcción de las 180 VIP en la Urbanización Villa Joel del municipio de San Vicente del Caguán, a lo largo de más de 5 años desde que se suscribió el Acta de Inicio (13 de enero de 2017) del contrato 5 – 008 de 2016, y una vez analizada la respuesta dada por la entidad, se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

10. CONCLUSIONES

Como resultado de esta AEF, la Unidad de Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República, constituyó un (1) hallazgo con presunta incidencia administrativa y disciplinaria, descrito así:

- 1) Hallazgo con presunta incidencia administrativa y disciplinaria, toda vez que, se evidenció que luego de transcurridos más de cinco años desde la suscripción del acta de inicio del contrato (13 de enero de 2017), el proyecto presenta un avance mínimo y a la fecha del presente informe se encuentra sin ejecutar actividades físicas en campo; reportando solo un porcentaje ejecutado de 16,14%; inclusive, habiéndose reactivado el sector de la construcción en todo el territorio nacional, lo cual evidenció que no se dispusieron en campo los recursos técnicos, financieros y de personal que el proyecto requiere para su ejecución.

Además, genera incertidumbre sobre la culminación efectiva del proyecto; ya que, no se tiene conocimiento del reinicio efectivo de las actividades de obra, debido a que a la fecha no se ha firmado la respectiva acta de reinicio conforme lo acordado mediante Otro si No. 3 – Acuerdo Transaccional, con el agravante de que la Resolución No. 0852-2021 del 26 de abril de 2021, *“Por la cual se asignan ciento sesenta (160) Subsidios Familiares de Vivienda en Especie a hogares seleccionados por sorteo, en el marco del Programa de Vivienda Gratuita Fase II en el proyecto Urbanización Villa Joel del municipio de san Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá”*, se asignaron un total de 160 subsidios familiares de vivienda a hogares de esa región, que se habían postulado y cumplido con los requisitos.

La situación registrada, a su vez, están relacionada con el probable incumplimiento en los plazos y actividades establecidas en los acuerdos contractuales para la ejecución, interventoría y supervisión del proyecto; y con ello, una afectación a los principios de oportunidad, eficiencia y eficacia en la gestión, que afecta la efectiva culminación del proyecto y su entrega a satisfacción a la comunidad beneficiaria.

11. MATRIZ DE HALLAZGOS

ASIGNACION DE TRABAJO: CAT-908 DE 2022

ENTIDAD: Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA

REPRESENTANTE LEGAL: ERLLES EDGARDO ESPINOSA

No.	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	EFECTO DEL HALLAZGO
1. Cumplimiento obligaciones contractuales del proyecto urbanización Villa Joel – Municipio de San Vicente del Caguán. (A) (D)	El proyecto Urbanización Villa Joel, luego de más de 5 años de haberse suscrito el acta de inicio (13 de enero de 2017), no ha sido terminado y entregado conforme a los plazos contractuales previstos, el último de los cuales venció el 06 de diciembre de 2021. Mediante ofrosí No. 3 – Acuerdo Transaccional firmado el 31 de mayo de 2022, se concedió un plazo de 11 meses para concluir el proyecto, contados a partir de la firma del acta de reinicio.	La situación registrada, a su vez, están relacionado con el probable incumplimiento en los plazos y actividades establecidas en los acuerdos contractuales para la ejecución, interventoría y supervisión del proyecto.	De las 180 VIP contempladas en el proyecto, no se ha terminado ni entregado ninguna de ellas, reportando un avance de 16,34%.