CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN – INFORME SOBRE LA GESTIÓN FISCAL

PROGRAMA DE ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL – BOLSAS ANTERIORES
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA.

CGR- CDSVSB No. 010
Junio de 2021

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

PROGRAMA DE ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL – BOLSAS ANTERIORES
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico	Javier Tomás Reyes Bustamante
Directora de Estudios Sectoriales	Mercy Carina Martínez Bocanegra
Directora de Vigilancia Fiscal	Yanet Sanabria Pérez
Supervisora Nivel Central	María Teresa Galvis Mojica
Equipo de auditoría:	
Líder de Auditoría	Yamile Raquel Iguarán Pinedo
Equipo auditor	Laura María Bautista Álvarez
	Milena Angarita Ruidiaz
	Dania Cristina Álvarez Rivera
	Rodrigo Cerón Coronado
	Luis Fernando Jiménez León
Apoyo Temático	Juan Pablo Ramírez Leuro

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

1. ASUNTO EN CUESTIÓN 4
2. HECHOS RELEVANTES..... 8
3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS REALIZADO..... 11
3.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA..... 12
3.2 FUENTES DE CRITERIO 13
3.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA..... 14
3.4 LIMITACIONES DEL PROCESO 15
3.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO..... 15
3.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA..... 15
3.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS 16
3.8 PLAN DE MEJORAMIENTO 16
4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS..... 18
5. ANEXOS 124
5.1 - ANEXO 1 – MATRIZ DE HALLAZGOS 125

1. ASUNTO EN CUESTIÓN

Con fundamento en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, y los artículos 6, 8, 9 y 10 del Decreto Ley 403 de 2020, y de acuerdo con los lineamientos del señor Contralor General de la República, señalados en la Resolución Orgánica 0024 de enero de 2019, por las cuales se adoptan herramientas y actuaciones especiales con miras a maximizar su eficiencia, oportunidad y efectividad, se incluye en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la Contraloría General de la República de 2021, la actuación especial de fiscalización, al Programa Bolsas Anteriores a la Ley 1537 de 2012, desarrollado por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, de conformidad con la política Nacional de Vivienda, como la principal fuente de recursos de las familias de bajos ingresos que se constituyó en un instrumento para la adquisición de vivienda. Por lo anterior, la Contraloría General de la República practicó Actuación Especial de Control Fiscal en la modalidad de informe sobre la gestión fiscal a los subsidios de vivienda de interés social – VIS que se encuentran sin legalizar, asignados bajo el Programa Bolsas Anteriores, por la antigüedad del programa (asignaciones desde 2003) y el número de subsidios sin legalizar a 31 de diciembre de 2020, teniendo en cuenta que, inició como propuesta del Gobierno Nacional para apoyar a las familias con mayor vulnerabilidad económica y social, en la adquisición de vivienda.

El Programa de asignación de subsidios de vivienda familiar, se enmarca en la Ley 3 de 1991, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social; posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario", el Gobierno Nacional dentro de la política habitacional para construir equidad social consideró fortalecer el Sistema Nacional Habitacional a través *"…de la revisión del marco legal e institucional del sistema nacional, y del diseño de sistemas homogéneos y transparentes para asignación de recursos y para el otorgamiento de subsidios de vivienda*."[1]

Los subsidios asignados enmarcados en las denominadas bolsas concursables o proyectos anteriores y que son objeto de Actuación Especial, fueron asignados en vigencia de la Ley 3 de 1991[2], y antes de la expedición de la Ley 1537 de 2012[3]. El proceso de asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda - SFV, estaba inicialmente reglamentado por el Decreto 975 de 2004[4], el cual fue derogado por el Decreto 2190 de 2012, que a su vez fue derogado y compilado por el Decreto 1077

[1] Bases Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, página 244
[2] Crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, establece el subsidio familiar de vivienda, reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y dicta otras disposiciones
[3] Dicta normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y otras disposiciones
[4] Reglamenta parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, que compila las disposiciones emitidas en materia de vivienda de interés social.

El Gobierno Nacional, en pro de hacer más eficientes y eficaces los procesos administrativos relacionados con los subsidios familiares de vivienda-SFV, tercerizó su ejecución, por lo que este proceso empezó a contar con una Entidad Operadora (Cajas de Compensación Familiar), una Evaluadora de Proyectos (FINDETER) y una Supervisora (FONADE, hoy ENterritorio), como se muestra a continuación:

De conformidad con lo anterior, a continuación, se describen algunos de los conceptos sobre los cuales se precisa la relación entre los diferentes actores públicos y privados vinculados al desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social:

• Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda: Entidad ejecutora de la política del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana conforme lo previsto en la Ley 3ª de 1991 y el Decreto 555 de 2003[5].

• Hogar Beneficiario: Núcleo familiar que solicita el subsidio familiar de vivienda - SFV. Entre el hogar beneficiario y Fonvivienda existe una relación de carácter legal y no contractual, regulada expresamente por la Ley 3ª de 1991, el Decreto 555 de

[5] Crea el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda

2003, el Decreto 1077 de 2015, y para el caso de los subsidios familiares de vivienda de la bolsa de Atención del Fenómeno de la Niña, la Resolución 23 de 2012, expedida por Fonvivienda.

• Oferente: Persona natural o jurídica, pública o privada, que suministra, financia o construye la solución de vivienda de interés social, la cual previamente ha sido declarada elegible por la Entidad evaluadora (Findeter).

• Constructor: La construcción de las viviendas es realizada por quienes legalmente están obligados a ejecutarla, es decir, los oferentes, quienes pueden contratar con un tercero, persona natural o jurídica, su ejecución.

• Solución de vivienda: Se ejecuta por parte del oferente en 2 fases. La primera, relacionada con las obras de urbanismo, que se desarrollan con recursos Proyectos de Oferta y Demanda-POD y la segunda, que consiste en la construcción de las viviendas, para lo cual se destinan los subsidios familiares de vivienda-SFV.

En este proceso el vínculo entre los diferentes actores es el siguiente:

• Entre Fonvivienda y el oferente no existe vinculo o relación jurídica directa de carácter legal, ni mucho menos contractual; es decir, el oferente a quien le ha sido declarado elegible un proyecto, concurre ante Fonvivienda como mandatario (en los términos del contrato de mandato sin representación – artículos 2177 y siguientes del Código Civil) del hogar beneficiario, con el fin de solicitar por autorización expresa, irrevocable, y por cuenta y riesgo del beneficiario (mandante) el desembolso, giro y/o movilización del subsidio familiar de vivienda.

• Entre el oferente y el hogar beneficiario existe una relación civil de carácter contractual, determinada por un contrato de promesa de compraventa, o por un contrato de compraventa sobre bien inmueble, o contrato de obra. Asimismo, es el oferente el encargado de suscribir los contratos con las personas jurídicas o naturales que vayan a ejecutar las obras de vivienda.

De otra parte, para el manejo de los recursos del SFV girados por Fonvivienda de manera anticipada, el oferente debe aperturar una cuenta fiduciaria para su administración (Resolución 019 de 2011).

Los subsidios se deben amparar con unas pólizas de cumplimiento, que cubran la restitución de los dineros entregados, equivalente al ciento diez por ciento (110%) del monto desembolsado.

Los recursos asignados para obras de urbanismo (POD) son administrados por un patrimonio autónomo aperturado por Fonvivienda.

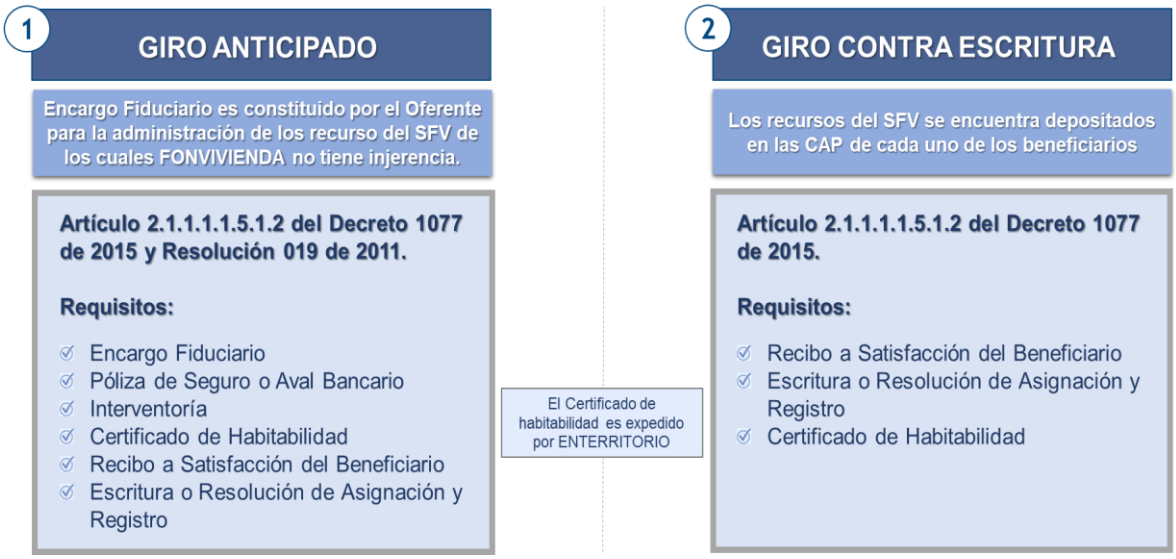
Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Frente al incumplimiento del oferente, Fonvivienda cuenta con un Protocolo aprobado mediante acta No 34 del 10 de junio de 2010, modificado con acta No 40 del 24 de agosto de 2012 y acta No 53 del 1 de noviembre de 2017, el cual describe el paso a paso para la expedición de los actos administrativos a través de los cuales se declara en incumplimiento a los oferentes de los proyectos de vivienda de interés social que no cumplan con las condiciones de la oferta que fue elegida para la aplicación de los subsidios familiares de vivienda.

Una vez girados los recursos a las Fiducias, el oferente puede disponer del 80% de los mismos para ejecutar su proyecto, el 20% restante continua en la Fiducia hasta tanto se lleve a cabo la legalización de los subsidios.

Según Fonvivienda, los rendimientos que se generen de los recursos en las Fiducias aperturadas por el oferente, quedan bajo la administración de este.

Para mayor ilustración se muestra el esquema de los giros de los recursos de los SFV



Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

2. HECHOS RELEVANTES

El Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda cuenta con una base de datos en donde se registran los subsidios asignados durante el desarrollo del programa, de la cual se extrajo la siguiente información:

- *Subsidios no legalizados*

Se relacionan 22.284 registros de "*Subsidio con Traslado a Cuentas de Ahorro Programado - CAP", sin pagos al oferente*", por **$325.602.069.933** incluido el valor de indexaciones de subsidios asignados en diferentes modalidades, que a 31 de mayo de 2021 no han sido legalizados, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Subsidios No Legalizados

MODALIDAD	FECHA RESOLUCIÓN	N° SUB	POBLACIÓN BENEFICIARIA	VALOR	INDEXACION	OBSERVACIÓN
ADQUISICIÓN VIVIENDA	2004 A 2020	20661	85597	$292.834.616.869	$18.486.573.178	Entre 2012 y 2020 cuentan con 1083 registros
ARRENDAMIENTO	2004 A 2010	557	2074	$3.011.363.750		
CONST SITIO PROPIO	2004 A 2020	345	1198	$4.620.887.970	$533.687.544	Entre 2012 y 2020 cuentan con 83 registros
MEJORAMIENTO	2004 A 2020	717	2692	$5.725.682.939	$374.572.000	Entre 2012 y 2020 cuentan con 191 registros
SALUDABLE	2008 A 2009	4	18	$14.685.683		
TOTALES		**22284**	**91579**	**$306.207.237.211**	**$19.394.832.722**	

Fuente: Base de Datos suministrada por Fonvivienda

- *Renuncias a los subsidios*

Se presentan 42.888 registros de renuncias en donde 4.889 asignaciones por **$42.151.600.015**, incluido el valor de las indexaciones, se encuentran en proceso de reintegro al Tesoro Nacional.

Tabla 2. Renuncias

MODALIDAD	FECHA RESOL	N° SUB	POBLACIÓN BENEFICIARIA	VALOR	INDEXACION	OBSERVACIÓN
ADQUISICIÓN VIVIENDA	2003 A 2020	4382	14284	$40.035.524.034	$556.250.833	Los asignados entre 2012 y 2020 cuentan con 469 registros
ARRENDAMIENTO	2003 A 2010	43	109	$222.870.000		
CONST SITIO PROPIO	2003 A 2012	127	427	$949.856.645	$4.064.500	
HABILITACIÓN DE TÍTULOS	2005 Y 2007	271	507	$28.049.130		
MEJORAMIENTO	2003 A 2010	65	204	$339.473.123	$11.819.750	
SALUDABLE	2008 A 2009	1	2	$3.692.000		
TOTALES		**4889**	**15533**	**$41.579.464.932**	**$572.135.083**	

Fuente: Base de Datos suministrada por Fonvivienda

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

- *Subsidios Vencidos*

Se registran 19.555 subsidios vencidos por **$148.795.568.909,51**, los cuales se distribuyen según modalidad como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Subsidios Vencidos

MODALIDAD	FECHA RESOL	Nº SUB	POBLACIÓN BENEFICIARIA	VALOR	INDEXACION	OBSERVACIÓN
ADQUISICIÓN VIVIENDA	2003 A 2015	14848	47772	$134.967.560.879		Los asignados entre 2012 y 2020 cuenta con 1606 registros
ARRENDAMIENTO	2004 A 2010	8	35	$42.860.000		
CONST SITIO PROPIO	2003 A 2012	635	2168	$5.703.044.431		
HABILITACIÓN DE TÍTULOS	2005 Y 2007	2453	6364	$278.506.352		
MEJORAMIENTO	2003 A 2010	457	1589	$3.552.161.071		
SALUDABLE	2008 A 2010	1154	4074	$4.251.436.177		
TOTALES		**19555**	**62002**	**$148.795.568.910**	**$0**	

Fuente: Base de Datos suministrada por Fonvivienda

- *Recursos en Fiducias*

Se presentan saldos en fiducias aperturadas por los oferentes (Entes Territoriales) correspondientes al pago anticipado de SFV en proyectos de esfuerzo territorial.

De los recursos, en las fiducias existe un saldo de **$12.075.468.573,19**, que representa un 13,6% del total de los desembolsos. De ese monto, se estima que un 41% (dos quintas partes) por valor de $4.976.766.793,03, corresponde a rendimientos financieros.

Los recursos en las diferentes fiduciarias están compuestos de la siguiente manera:

Tabla 4. Recursos en Fiduciarias

FIDUCIARIA	MONTO EN PESOS	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
AGRARIA	2.183.560.809	18,1%
ALIANZA	2.856.791.045	23,7%
DAVIVIENDA	5.036.663.839	41,7%
CENTRAL	691.094.616	5,7%
COLOMBIA	458.107.998	3,8%
OCCIDENTE	21.985.711	0,2%
POPULAR	827.264.555	6,9%

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda

Para los proyectos objeto de la muestra determinada en la Actuación Especial de Fiscalización, el capital con el que se cuenta, incluyendo los rendimientos financieros, soporta el 20% de los SFV que se encuentran pendientes de giro al oferente; sin embargo, se debe considerar que, cuando se constituyen encargos fiduciarios con recursos públicos, su rendimiento financiero es propiedad del

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Estado, en razón a que los recursos no pierden su naturaleza de públicos, esto último sucede cuando son girados a los oferentes.[6]

En este modelo, los fideicomitentes son los oferentes y no la entidad que realiza los giros (Fonvivienda), y los beneficiarios de los subsidios, autorizan su pago anticipado.

Los oferentes tienen derecho a percibir los recursos obtenidos como rendimientos financieros, una vez legalizados los subsidios y tienen como deber asumir los costos emanados de la administración de dichos encargos (para los casos estudiados, en los que se ha realizado la declaratoria de incumplimiento, las compañías aseguradoras cubren los costos de administración).

Las declaratorias de incumplimiento, tal como están establecidas, se generan por la incapacidad de los oferentes para la culminación de los proyectos, por causas como la ausencia de apropiaciones presupuestales de los recursos que ofrecen en los proyectos, capacidad de gestión, problemas de titulación de lotes en donde se desarrollan los proyectos, invasiones, etc.

Los recursos que permanecen en las fiducias (excluyendo los rendimientos financieros) por **$7.098.701.780,16**, corresponden al 8% del total de desembolsos.

Fonvivienda estima que, el reintegro de los recursos por parte de los oferentes, las compañías aseguradoras y las fiducias, no es relevante, en términos de cumplimiento de sus objetivos misionales, razón por la cual su gestión no busca el resarcimiento de los dineros desembolsados, sino la culminación de los proyectos, lo que redunda en un protocolo de incumplimiento que no establece tiempos perentorios para decretar el siniestro, dilatando el tiempo de ejecución de los proyectos.

La asignación de los subsidios se realizó previa postulación, a quienes ostentaran la calidad de desplazados o víctimas de la violencia, afectados por un desastre natural, o tuvieran la calidad de Concejal, o aquellos que hubieran sufrido atentados terroristas y las personas dedicadas al reciclaje, siendo estas las únicas caracterizaciones establecidas en la normatividad vigente para la época de asignación de los mismos.

[6] Concepto 11001-03-06-000-2007-00005-00(1802) CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO. Marzo 7 de 2007.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS REALIZADO

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

815111

Bogotá D.C.

Doctor:
ERLES EDGARDO ESPINOSA
Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda
Ciudad

Asunto: Resultados Actuación Especial de Control Fiscal a los subsidios familiares de vivienda sin legalizar del "Programa Bolsas Anteriores"

La Contraloría General de la República practicó Actuación Especial de Control Fiscal a los subsidios familiares de vivienda sin legalizar del "Programa Bolsas Anteriores" para evaluar la gestión fiscal, con la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, de la función administrativa y establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables, en los temas relacionados con el desarrollo del Programa para la legalización de los SFV.

3.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

3.1.1 Objetivo General

Evaluar la gestión de Fonvivienda para la legalización de los subsidios del Programa Bolsas Anteriores.

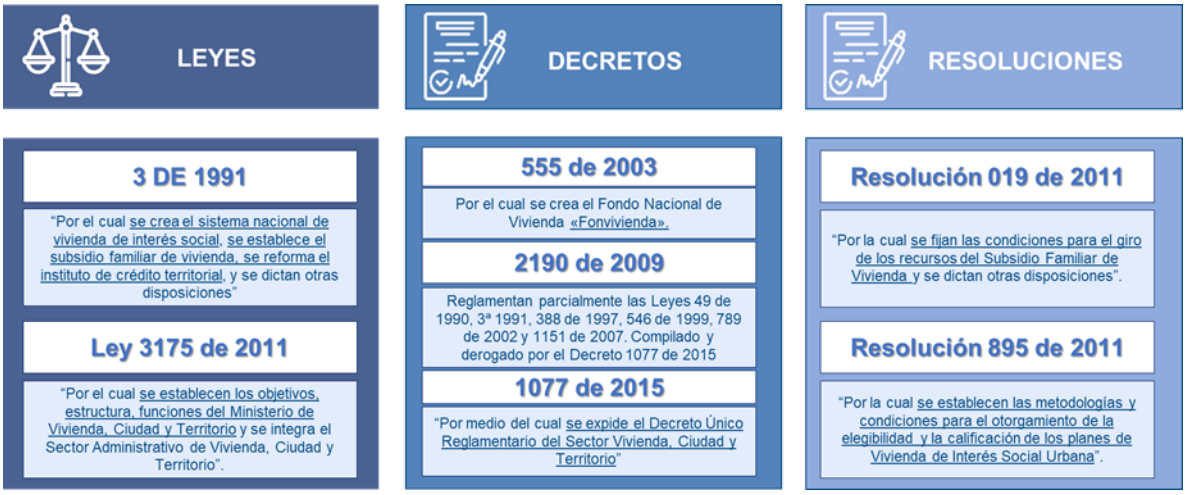
3.1.2 Objetivos Específicos

1. Establecer cuál era la finalidad del Programa Bolsas Anteriores, su cobertura, duración, y los objetivos que se pretendían cubrir a través de su implementación.
2. Determinar los recursos asignados al programa y los desembolsos efectuados, así como los saldos en fiducia a 31 de diciembre de 2020.
3. Determinar del monto total de los recursos asignados, qué cuantía se destinó para beneficiar poblaciones sujetas de Enfoque Diferencial y Víctima de Violencia.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

4. Identificar la metodología utilizada para establecer el número de familias beneficiarias, de poblaciones sujetas de Enfoque Diferencial y Víctima de Violencia.
5. Evaluar la oportunidad en la legalización de los subsidios desde la fecha de asignación de los mismos.
6. Determinar el número de familias pendientes por legalizar el subsidio, el monto de este y las causas de la no legalización dentro de los términos establecidos.
7. Determinar el estado de avance de los proyectos de vivienda ejecutados con recursos del Programa Bolsas Anteriores, física y financieramente a 31 de diciembre de 2020.
8. Verificar el seguimiento a la ejecución de los proyectos y entrega material de las viviendas para la legalización de los subsidios, realizado por FNV.
9. Establecer si el programa cuenta con indicadores de gestión que permitan evaluar y establecer el estado actual de los subsidios asignados a los beneficiarios, con el fin de determinar si se obtuvo el resultado esperado y si se cumplió con el objetivo del programa y de los recursos, en términos de eficiencia, eficacia, oportunidad, equidad y economía.
10. Identificar si existen procesos críticos y/o factores que obstaculizaron, restringieron o impidieron los logros del Programa Bolsas Anteriores, así como las posibles mejoras a la economía, eficiencia y eficacia de Fonvivienda, respecto a este.
11. Realizar los cruces de bases de datos requeridos, para identificar población víctima, enfoque diferencial, posibles duplicidades, y/o beneficiarios fallecidos.

3.2 FUENTES DE CRITERIO



Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Ley 734 de 2002, artículo 34 deberes de todo servidor público.

Decreto 555 de 2003 se crea el Fondo Nacional de Vivienda cuyo objetivo es la de " (…) *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(…)*". Y el artículo **3°** Funciones de Fonvivienda, numeral 9.3 *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda"*

Decreto 3175 del 27 de septiembre de 2011, *"Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio"*, encargado de fijar o formular las políticas a nivel nacional, en materia de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, así como en materia de agua potable y saneamiento básico.

Decreto 1077 de 2015, artículo 1.2.1.1.2, en concordancia con el artículo 2.1.1.1.1.1.5 ibídem, el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, es una entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, encargada de atender de manera continua la postulación de hogares y asignar subsidios familiares de vivienda de interés social urbano.

Decreto 1077 de 2015 "Por *el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*, en el cual el Gobierno Nacional compilo los decretos emitidos en materia de vivienda de interés social.

Resolución 0019 de 2011 se fijan las condiciones para el giro de recursos del SFV y se define en el artículo 2° numerales 13 y 14 y en el artículo 7° Procedimiento, parágrafo 2.

Resolución 691 del 2012 por el cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo octavo del decreto 4911 del 2009; en su capítulo II Presentación de los planes de vivienda; en el artículo 4° numeral 1. En el artículo 31 de la resolución se define revocatoria de cupos POD.

3.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Teniendo en cuenta el motivo que dio origen a la actuación especial para revisar los subsidios sin legalizar otorgados bajo este Programa, el objeto de evaluación se

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

direccionó a evaluar la gestión de Fonvivienda para la legalización de los subsidios del Programa Bolsas Anteriores.

3.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

Teniendo en cuenta el Decreto 457 de 2020 por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID -19 y el mantenimiento del orden público, específicamente a lo ordenado en el artículo 1 respecto al aislamiento preventivo obligatorio, no fue posible realizar visitas técnicas de inspección a las obras del convenio en análisis.

De igual manera, de conformidad con la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el presidente de la República, según el Decreto No. 417 de17 de marzo de 2020, razón por la cual la Actuación Especial se realizó de manera virtual, para ello el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT permitió el acceso a la información requerida por la Contraloría General de la República a través de carpetas compartidas en la nube, lo anterior, para indicar que la Actuación Especial se realizó con el análisis documental.

Respecto a la información solicitada durante el proceso no fue entregada en su totalidad, pues los archivos digitalizados en algunos casos se encontraban incompletos, específicamente la relacionada con: los contratos de ejecución de obra entre el oferente y constructor, de interventoría, los desembolsos de los subsidios efectuados y las fechas de pagos a oferentes no fue remitida por Fonvivienda.

3.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La Evaluación Conceptual y Operativa de los Mecanismos de Control Interno aplicados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se enfoca en la detección de riesgos y diseño de controles del proceso “Gestión a la Política de Vivienda”, los cuales arrojan una calificación final de **Eficiente**; sin embargo, el Programa Bolsas Anteriores, no cuenta con mecanismos de control dentro del mapa de riesgos, que permitan realizar un adecuado seguimiento del desarrollo de programa y tampoco cuenta con indicadores de seguimiento que permitan establecer el avance y cumplimiento del mismo.

3.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

La gestión fiscal del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, en lo relativo a la administración, manejo y gestión del Programa Bolsas Anteriores a la Ley 1537 de 2012, presenta debilidades en la gestión fiscal y administrativa, teniendo en cuenta que luego de 18 años de iniciar la asignación de subsidios, la cual se realizó hasta

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

el 2012, aún se encuentran 22.284 sin legalizar, afectando a igual número de familias.

La base de datos fue presentada por Fonvivienda al equipo auditor, en 3 versiones (febrero 18 de 2021, marzo 26 de 2021 y mayo 3 de marzo 2021), con diferente número de registros e información incompleta; no obstante, las reiteradas solicitudes de este ente de control, para obtener la información suficiente y pertinente de la asignación de los subsidios, sin que fuera entregada en su totalidad al finalizar el proceso.

En el desarrollo de los proyectos en los cuales las familias beneficiarias aplicaron los subsidios, se determinó:

- Proyectos de vivienda con más de cinco años en ejecución.
- Subsidios sin cumplir el objetivo para el cual fueron asignados.
- Dilación en el tiempo de ejecución de los proyectos.
- Deficiente gestión por parte de los oferentes para cumplir con los términos establecidos para la ejecución de los proyectos y la legalización de los subsidios.
- Deficiencias en el diseño de mecanismos de seguimiento y control por parte de Fonvivienda en el desarrollo del programa.
- Ineficacia en las medidas adoptadas por Fonvivienda para lograr la correcta ejecución de los subsidios en términos de oportunidad y eficiencia.

3.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Las observaciones se dieron a conocer de manera oportuna al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y a los oferentes dentro del desarrollo de la actuación especial y, las respuestas de las administraciones fueron analizadas e incluidas en el informe en lo que se consideró pertinente.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República, constituyó 25 hallazgos administrativos de los cuales, 7 tienen presunta incidencia fiscal por **$4.434.239.330,** 18 presunta incidencia disciplinaria, 1 para Indagación Preliminar y 2 para Proceso Administrativo Sancionatorio.

3.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

El Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), conforme a la resolución 042 del 25 de agosto de 2020, dentro de los (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C, 18 de junio de 2021.

JAVIER TOMÁS REYES BUSTAMANTE
Contralor Delegado
Contraloría Delegada Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Aprobó:	Comité de Evaluación Sectorial No. 030 del 17 de junio de 2021
Revisado:	Yanet Sanabria Pérez-Directora *de* Vigilancia Fiscal
	María Teresa Galvis Mojica-Supervisora
	Yamile Raquel Iguarán Pinedo-Líder
Elaboró:	Equipo Auditor CGR

TRD: 815111–011 INFORME DE AUDITORÍA

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

Como resultado de la Actuación Especial de Control Fiscal a Fonvivienda para evaluar la gestión fiscal en los subsidios familiares de vivienda – SFV no legalizados y asignados en desarrollo del Programa Bolsas Anteriores, se presentan las siguientes conclusiones y resultados:

Hallazgo 1. Administrativo, con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal. Proyecto "URBANIZACION ENRAIZAR III ETAPA 2011" – Recursos POD, municipio de San Pablo – Bolívar.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, …. las leyes, los decretos, las ordenanzas..."*

En **Decreto 555 de 2003**, en su artículo 3, numeral 9.3, entre otras funciones de Fonvivienda está la de *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

En la **Resolución 0019 de 2011**, se fijan las condiciones para el giro de recursos del SFV y se define en el **artículo 7° Procedimiento, parágrafo 2** lo siguiente: *"El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución."*

En **Protocolo Declaratoria de incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019)**, cuyo objeto es indicar el paso a paso para la expedición de la resolución de incumplimiento, en sus numerales **3.2 PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO** y siguientes, describe el procedimiento a seguir dado el incumplimiento por parte de los oferentes para proyectos con pago anticipado o contra escritura.

En **Resolución 691 del 2012 del MVCT**, por el cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo octavo del decreto 4911 del 2009; en **su capítulo II PRESENTACIÓN DE LOS PLANES DE VIVIENDA; en el artículo 4° numeral** *"1 Oferente debe ser una entidad municipal o departamental, un fondo municipal o departamental de vivienda o entidad que cumpla sus funciones. …**en caso de incumplimiento de alguna de las partes, caso en el cual la entidad municipal deberá realizar las gestiones necesarias ante (Fonvivienda) y las entidades que corresponda, para la culminación del plan de vivienda***" (negrilla fuera del texto).

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Tabla 5. INFORMACION GENERAL PROYECTO DE VIVIENDA

DESCRIPCION	URBANISMO - POD	VIVIENDAS
Proyecto	Urbanización Enraizar III etapa	Urbanización Enraizar III etapa 2011
Oferente	Alcaldía Municipio de San Pablo Bolívar	Alcaldía Municipio de San Pablo Bolívar
Viabilización por Findeter	POD-2012-0013 el (26/02/2012) para 624 cupos POD	POD-2012-0013 para 624 SFV
Número de cupos/ SFV	624 cupos	624 SFV
Resoluciones de asignación y fecha	Res. 608 del 19/08/2011 para 624 cupos POD $2.478.099.312	Res. 790 del 05/10/2011 (135SFV $2.169.180.000); Res. 940 del 22/11/2011 (472 SFV $7.584.096.000; Res 510 22/12/2007 (1 SFV $10.842.500); Res 600 DEL 16/12/2008 (5 SFV $57.687.500); Res. 750 del 08/06/2010 (4 SFV $61.800.000); Res. 902 del 17/12/2009 (2 SFV $29.814.000); Res. 1471 del 30/12/2010 (1 SFV $15.450.000); Res. 1476 del 31/12/2010 (1 SFV $145.450.000); Res. 901 del 17/12/2009 (2 SFV $29.814.000); Res. 163 del 29/11/2005 (1 SFV $8.000.000); Res. 1470 del 30/12/2010 (1 SFV $15.450.000) Res. Indexación 1291 del 16/11/2010 (1 SFV $3.369.500); Res. Indexación 1286 del 16/11/2010 (1 SFV $4.064.500)
Forma de desembolso	Pago anticipado	**Pago Anticipado (para 200 viviendas)** Contra escritura (para 424 viviendas que no han dado inicio)
Valor Desembolsado	A 31/08/2013 Fonvivienda había desembolsado a encargo fiduciario $2.478.099.312 por 100% 607 cupos. Al oferente $1.205.293.495,5 del 50% de 607 cupos POD y $481.323.135,6 del 20% de 606 cupos POD = $1.686.616.631. En 5/11/2015 MVCT autoriza el traslado a oferente del 30% por 606 cupos $721.984.703,4. **Finalmente le desembolsaron al oferente $2.408.601.334** en la suma de los tres giros recursos POD (anticipo 50% por 607 cupos; parcial 20% por 606 cupos y 30% final por 606 cupos)[7].	De Fonvivienda a Fiduciaria $3.213.600.000 anticipo 200 viviendas 22/08/2016 (información disponible en los informes Geotec) A contratista $1.285.440.000 el anticipo del 40% 28/02/2017 y 2do desembolso 40% $1.285.440.000 con avance 61,25% para 200 viviendas el 17/08/2017 (información encontrada en Inf. No. 7 de interventoría septiembre 17/17) En CAP sin pago a oferentes existen 413 SFV por $10.228.079.760 (Base datos 03/05/2021)
Fiduciaria	Central SA	Fidupopular S.A. código contable No. 332627
Inicio supervisión Fonade / Enterritorio	28/08/2012	18/02/2016
Terminación supervisión Fonade / Enterritorio	11/11/2015 En estado terminada	Activa
Declaratoria de Incumplimiento		Alerta roja Recomendación declaratoria de incumplimiento
Indexación SFV	No aplica	Res. 0572 12/03/2020 para 289 SFV fallo Tutela No. 2019-00141-00 proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia del circuito Judicial de Simití- Bolívar $2.548.732.720. Res. 2203 16/09/2020 para 123 SFV[8] por fallo tutela $1.092.621.040
Estado actual del proyecto	**Proyecto terminado** **Ejecución del 100%**	**Paralizado con avance del 29%** **198 SFV certificados Enterritorio (165 SFV legalizados PA; 33 SFV sin legalizar PA)**

Fuente: Elaboración a partir de información recibida FONVIVIENDA

[7] Según la información suministrada por Fonvivienda, el proyecto constaba de 624 soluciones de vivienda, pero al girar los recursos POD inicialmente mencionan 607 cupos y finalmente solo 606.
[8] Informada por Fonvivienda en respuesta a comunicación observaciones recibida en 13/05/2021

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

El 30 de junio de 2011, el Municipio de San Pablo ubicado en el Departamento de Bolívar y la Unión Temporal Urbanización Enraizar III Etapa, identificada con el Nit. 900.521.859-1, suscribieron el Convenio de Cooperación y Asociación No. 02 de 2011, con el fin de formular, postular y ejecutar el proyecto de vivienda denominado **URBANIZACIÓN ENRAIZAR III ETAPA**, para la construcción de 624 soluciones de vivienda, con una duración inicial de 24 meses contados a partir de la firma del Acta de inicio.

El proyecto de vivienda fue viabilizado por Findeter el 26 de febrero de 2012, mediante documento POD-2012-0013, con una inversión total de **$13.335.968.148**, para atender la demanda de subsidios familiares de vivienda - SFV por **$10.026.432.003** para la construcción de vivienda, y por **$2.478.099.315** recursos de Promoción de Oferta y Demanda – POD Desplazados para las obras de urbanismo. Estos recursos de SFV y POD fueron aportados por Fonvivienda, para ejecutar la construcción de las 624 soluciones de vivienda en el proyecto "URBANIZACIÓN ENRAIZAR III ETAPA".

Las obras de urbanismo financiadas con recursos de Promoción Oferta y Demanda (POD), a las cuales le realizó supervisión Fonade ahora Enterritorio, desde el 28 de agosto de 2012, hasta el 11 de noviembre de 2015, fueron ejecutadas al 100%, recibidas y certificadas por la supervisión, como se indica en el informe de supervisión VC 23 de la misma fecha. De los **$2.478.099.312** de recursos POD se pagaron al oferente **$2.422.500.930** correspondientes a 610 cupos, los restantes 14 cupos fueron revocados mediante resolución 1945 de septiembre 8 de 2020.

De otra parte, respecto a la construcción de las viviendas, se evidencia inadecuada e inoportuna gestión por parte de Fonvivienda en el seguimiento del proyecto, teniendo en cuenta que luego de 9 años de viabilizado y transcurridos 5 años de culminado y legalizado el urbanismo, se encuentra el proyecto paralizado con el 29% de avance, como se muestra a continuación:

Tabla 6. INFORMES SUPERVISIÓN Y RESPUESTA FONVIVIENDA

FECHA INFORME SUPERVISIÓN / RESPUESTA ENTIDAD A REQUERIMIENTOS	INFORMACION RELEVANTE COMPONENTE SFV – CONSTRUCCIÓN VIVIENDAS
VC1 (18/02/2016)	Proyecto NO INICIADO por trámites para cobro anticipado
VC5 (23/02/2017)	Transcurrido 1 año, continúa proyecto NO INICIADO
VC8 (26/05/2027)	Proyecto en EJECUCION con avance del 5% del proyecto y avance del 16% fase 1. Se desarrollará proyecto en 3 fases (fase 1 con 200 viviendas, fase 2 para 200 viviendas y fase 3 las restantes). Fonvivienda desembolsó SFV a Fiduciaria correspondientes al 40% para cubrir anticipo para 200 viviendas por valor de $3.213.600.000
VC10 (08/08/2017)	En EJECUCIÓN con **avance del 16%**
VC20 (16/08/2019)	**Dos años después, reporta que el estado del proyecto es Paralizado con un avance acumulado del 29%**

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

FECHA INFORME SUPERVISIÓN / RESPUESTA ENTIDAD A REQUERIMIENTOS	INFORMACION RELEVANTE COMPONENTE SFV – CONSTRUCCIÓN VIVIENDAS
VC25 (01/04/2020)	Continúa paralizado, se señala que (19/09/2019) mediante radicado No 20182200289821, se generó ALERTA ROJA
VC32 (14/12/2020)	Estado **PARALIZADO (29%)**, ENterritorio recomendó a Fonvivienda (31/03/2020), la declaratoria de incumplimiento y que la licencia de construcción venció el 05/08/2019, sin evidenciarse renovación. El estado de los subsidios familiares de vivienda SFV, es de 624 viabilizados, de los cuales, 198 han sido certificados por ENterritorio (165 SFV legalizados y 33 SFV sin legalizar con pago anticipado); terminados 2 SFV sin legalizar con pago anticipado; No iniciados 413 SFV con pago contra escritura; y 11 SFV presentan renuncia.
Fonvivienda responde el 16/04/2021	Requerimiento de CGR 09/04/2021, remiten Resolución 0572 de 2020, mediante la cual se indexaron 289 SFV en atención al fallo tutela No. 2019-00141-00 proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia del circuito Judicial de Simití- Bolívar, por valor de $2.548.732.720.

Fuente: Información tomada de los Informes de ENterritorio, entidad supervisora

Algunos de estos SFV fueron indexados en 2020, vía tutela; sin embargo, pasado un año de la indexación no se ha dado inicio de la construcción de las viviendas, con el riesgo de incidente de desacato (información tomada del acta de la mesa de seguimiento y gestiones técnicas MVCT, Constructor, Aseguradora, Interventor del 26/02/2021) y no se ha declarado el incumplimiento. Por su parte, el oferente no ha atendido los compromisos de reinicio del proyecto, **transcurridos 1 año y 9 meses desde que se reportó en estado paralizado**.

Respecto a los recursos de los SFV asignados para este proyecto, se han desembolsado para los primeros 200 SFV bajo la modalidad de pago anticipado **$3.213.600.000**, de los cuales se han legalizado **$2.711.934.000**, correspondientes al 84% de los SFV con modalidad de pago anticipado. En las cuentas de ahorro programado de los beneficiarios, se encuentran recursos por **$10.235.513.760**, sin que se hayan ejecutado las viviendas.

En conclusión, se evidencia que el oferente[9] no ha cumplido con los términos pactados desde la viabilización del proyecto, específicamente, respecto del plazo y financiación del mismo, para adelantar las viviendas de las etapas 2 y 3.

Lo anterior, evidencia deficiencias en la gestión adelantada por Fonvivienda en razón a que las decisiones administrativas no contaron con la celeridad requerida, ni han sido efectivas en la medida que a 31 de mayo de 2021 las viviendas no han sido construidas luego de 9 años de la fecha de inicio del proyecto. Así mismo, muestra deficiencias en el diseño y aplicación de los mecanismos y herramientas para conminar al oferente al cumplimiento del proyecto.

Por lo anterior, se estima un presunto detrimento al patrimonio del Estado en cuantía de **$1.640.152.269**, que corresponde a los 413 cupos para obras de urbanismo

[9] Municipio de San Pablo – Bolívar y la Unión Temporal ENRAIZAR III Etapa

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

financiadas con recursos POD, obras que no prestan el servicio para el cual fueron ejecutadas, teniendo en cuenta que, las 413 viviendas no han sido construidas, luego de 5 años desde la legalización[10] de los recursos destinados para las obras de urbanismo, dineros públicos que no cumplieron la finalidad que perseguía el Estado y se vulnera lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003; el artículo 53 de la Ley 80 de 1993; la Resolución 691 de 2012 y el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019), que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la entidad

A esta situación, **Fonvivienda** en su comunicación 2021EE0048965 del 13 de mayo de 2021 y en memorando adjunto 2021IE0003612, en respuesta a la CGR, manifiesta lo siguiente:

"Es preciso indicar que pese a que la Entidad supervisora tenga dentro de sus obligaciones la de RECOMENDAR LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO, dicha actuación no es de carácter obligatorio para FONVIVIENDA, por cuanto, la recomendación se debe emitir en el marco de las alertas que se han dado para el proyecto y su estado de parálisis, sin embargo, se deben analizar todos los aspectos que enmarcan el proyecto, técnicos, administrativos, jurídicos y financieros con el fin de determinar que es más conveniente para la finalización del proyecto y posibilitar la legalización de los subsidios, y por ende, cumplir con el objetivo del gobierno y la política de vivienda que es la de brindar una solución de vivienda a población en situación de desplazamiento que la necesita, la cual ha sido de declarada en estado de cosas inconstitucional por la Sentencia T-025 de 2004.

En tal sentido, el objetivo final de FONVIVIENDA es legalizar los recursos que se han invertido para el proyecto, y por lo mismo, el interés no es tomar decisiones administrativas o legales para liberar los beneficiarios de los proyectos por ende los subsidios, sino lograr que se apliquen al proyecto que fueron destinados, pues la liberación implicaría un nuevo proceso para los hogares, un nuevo proceso de postulación, con el fin de poder aplicarlo a otro proyecto con las dificultades que implica y la escases de oferta de vivienda."

Respuesta del Oferente

El oferente, **Municipio de San Pablo**, en respuesta recibida vía correo electrónico del 21 de mayo de 2021 a la comunicación de la CGR, argumenta que la ejecución de los cupos POD requirió no solo el tiempo de ejecución de obras, sino los trámites requeridos para adelantar las obras objeto y por último la emergencia sanitaria por COVID-19:

[10] Legalización obras de urbanismo financiadas con recursos POD en noviembre de 2015

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

"…se requirieron de otros trámites contenidos en la normatividad vigente en ese momento para garantizar los recursos del subsidio, su ejecución y aplicación efectiva, trámites como los siguientes: asignación de los subsidios por parte de Fonvivienda octubre de 2011, formulación del proyecto hasta su declaratoria de elegibilidad 28 febrero de 2012, constitución del encargo fiduciario por parte del oferente de obras de urbanismo con recursos POD, constitución de póliza que ampare los recursos POD, trámite de desembolso anticipado al encargo fiduciario por parte del oferente el cual culminó con el desembolso de los recursos POD al fideicomiso el día 5 de julio de 2013, trámite de desembolso de anticipo al constructor y acta de inicio de obras de urbanismo el día 13 septiembre de 2013 y acta final de obras de urbanismo el día 4 de junio de 2015. Por lo que expresar que las obras de urbanismo se recibieron 100% luego de 3 años y 2 meses, no corresponde a la realidad de los hechos, la ejecución de las obras demoró 19 meses y 21 días"

Con respecto a la construcción de viviendas atribuye demoras entre otras causas las siguientes: *"…se establece que las obras de urbanismo deben estar 100% ejecutadas para iniciar los trámites de desembolso anticipados de los subsidios de vivienda, requiriéndose también realizar los trámites de apertura del encargo fiduciario tramite de expedición de pólizas que amparen los recursos del subsidio, así como trámites de cobro anticipado al fideicomiso y posterior cobro al constructor del proyecto.*
(. …)
Al cumplir con estos trámites y normas, estamos dependiendo de tiempos de regulación y revisión como Notaría, oficinas de instrumentos públicos, entidades fiduciarias, entidades aseguradoras, Cajas de compensación familiar, Unión Temporal de cajas, MVCT, Fonvivienda, entidad supervisora, entidad interventora.
(…)
Dado a la indexación de los recursos es necesario realizar trámites legales y técnicos que permitan adicionarlos al proyecto, unos de estos trámites es constituir una compraventa ente el oferente, constructor y beneficiario o realizar un otrosí a las compraventas suscritas con anterioridad para vincular los recursos adicionados al subsidio, las normas mencionadas expedida por el gobierno nacional así como los decretos departamentales y local, no permite las reuniones por más de 50, 20 y hasta e han declarado toques de queda permanente, que ha imposibilitado el traslado de todos los beneficiarios para suscribir este documento requerido para los tramites de solicitud de pólizas y cobros anticipados".

El Municipio adjunta la Resolución 075 del 15 de noviembre de 2019 "Licencia de Construcción obra nueva, expedida por la Secretaría de Planeación de San Pablo" que tiene vigencia de 24 meses, es decir, hasta el 14 noviembre de 2021.

Con respecto a las demoras en trámites de pólizas para viviendas pendientes de ejecución señala: *"Cabe también resaltar que por medio de la Resolución No. 0019 del 25 octubre de 2011, POR EL CUAL SE FIJAN LAS CONDICIONES PARA EL GIRO DE LOS RECURSOS DEL SUBSIDOO FAMILIR DE VIVIENDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, en el cual se establecen los lineamientos y requisitos para poder iniciar dicha obra Fase II, y en las cuales son tramites propios de la reglamentación, por lo que se ha demorado la ejecución de las mismas, dentro de ello tenemos que estas VIS, deben estar amparadas por una Póliza, donde la Aseguradora Sura, en mesas de trabajo,*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

manifestó que las condiciones de mercado no dan para seguir prestando este producto a nivel nacional, ya que como las condiciones cambiaron no es viable para las aseguradoras brindar este servicio.

Por lo tanto, con lo que respecta a ello la aseguradora Sura, nos manifestó de forma verbal su negativa, donde se iba a cancelar esta línea de amparo, por temor y en lo que el Constructor manifiesta que se realizó solicitud a la Aseguradora Seguros del Estado, (póliza) con el fin de dar inicio a esta fase II, y a la cual se está a la espera de la misma."

Análisis de las Respuestas

De acuerdo con las respuestas allegadas por cada uno de los actores, se confirman las dificultades para la construcción de las viviendas, lo que ratifica lo observado por la CGR. En razón a que el oferente no ha obtenido las pólizas para acceder a la modalidad de pago anticipado para la construcción de las viviendas restantes, proceso que mantiene el proyecto en estado paralizado desde agosto de 2016 con un porcentaje de avance en viviendas del 29%, con recomendación declaratoria de incumplimiento por la entidad Supervisora, con el consecuente riesgo que los cupos POD no cumplan con el objetivo para el cual fueron asignados por Fonvivienda, razón por la cual se constituye un presunto detrimento patrimonial por los 413 cupos para obras de urbanismo financiadas con recursos POD.

Por lo tanto, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal.

Hallazgo 2. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proyecto "URBANIZACION VILLA ANDREA I ETAPA" (POD vivienda), municipio de Valparaíso – Caquetá.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, …. las leyes, los decretos, las ordenanzas..."*

En **Decreto 555 de 2003**, en su artículo 3, numeral 9,3, entre otras funciones de Fonvivienda está la de *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

En la **Resolución 0019 de 2011**, se fijan las condiciones para el giro de recursos del SFV y se define en el **artículo 7° Procedimiento, parágrafo 2** lo siguiente: *"El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución."*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En **Protocolo Declaratoria de incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019)**, cuyo objeto es indicar el paso a paso para la expedición de la resolución de incumplimiento, en sus numerales **3.2 PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO** y siguientes, describe el procedimiento a seguir dado el incumplimiento por parte de los oferentes para proyectos con pago anticipado o contra escritura.

En **Resolución 691 del 2012 del MVCT**, por el cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo octavo del decreto 4911 del 2009; en **su capítulo II PRESENTACIÓN DE LOS PLANES DE VIVIENDA; en el artículo 4° numeral** *"1 Oferente debe ser una entidad municipal o departamental, un fondo municipal o departamental de vivienda o entidad que cumpla sus funciones. …**en caso de incumplimiento de alguna de las partes, caso en el cual la entidad municipal deberá realizar las gestiones necesarias ante (Fonvivienda) y las entidades que corresponda, para la culminación del plan de vivienda***" (negrilla fuera del texto).

Tabla 7. INFORMACION GENERAL PROYECTO DE VIVIENDA

DESCRIPCION	URBANISMO	VIVIENDAS
Proyecto	Urbanización Villa Andrea I Etapa (POD urbanismo)	Urbanización Villa Andrea I etapa (POD vivienda) – Valparaíso Caquetá
Oferente	Municipio de Valparaíso	Municipio Valparaíso
Viabilización por Findeter	POD-2011-0007	100 (modificación elegibilidad DES-2019-001 ajustaron a 98 soluciones vivienda)
Número de cupos / SFV	100 cupos	100 SFV
Resoluciones de asignación y fecha	Res. 564 de 1/08/2011	Res. 790 del 5/10/2011 $93.749.040, Res. 940 22/11/2011 $2.203.102.440
Forma de desembolso	Pago anticipado	Contra escritura
Valor Desembolsado	$392.068.668	97 SFV a CAP sin pago a oferente $2.273.414.220
Fiduciaria	Fiducoldex	No aplica
Inicio supervisión Fonade / Enterritorio	Octubre 2012	25/02/2018
Terminación supervisión	Febrero 2018	Activo
Declaratoria de incumplimiento	Resolución No. 1052 de 27/11/2013	
Indexación SFV		**98SFV**
Estado actual del proyecto	**Proyecto terminado** **Ejecución 100%**	No iniciado fecha comunicación observación **En ejecución con 7% avance según informe VC18 (15/04/2021)**

Fuente: Elaboración a partir de información recibida Fonvivienda

El proyecto de vivienda para población desplazada "**URBANIZACION VILLA ANDREA I ETAPA"**, fue viabilizado en 2011, según documento POD-2011-0007, para la construcción de 100 soluciones de vivienda. El Oferente y el constructor suscriben un convenio de asociación para el desarrollo del proyecto con una duración de 18 meses prorrogables, que ha tenido el siguiente desarrollo (Inicio: 20 de octubre de 2012; suspensión del 05 de marzo de 2013 hasta el 04 de septiembre de 2013, el 11 octubre de 2013, hasta el 11 febrero de 2014 y el 30 junio de 2014).

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Posteriormente, el 28 de mayo de 2019 se suscribe Contrato Modificatorio 01, ajustando la cantidad de soluciones de vivienda de 100 a 98, que corresponde a los SFV indexados por tutela, y se determina que el plazo es por la duración del proyecto, sin definir tiempo o fecha. El 28 de agosto de 2019 se suscribe Contrato Modificatorio 02, ajustando los porcentajes de participación y cuantías a aportar al proyecto por los intervinientes. Finalmente, el 27 de julio de 2020 hay una Cesión de Derechos Económicos sobre el contrato.

Las obras de urbanismo fueron adelantadas con recursos POD para 100 cupos de vivienda, por un monto de **$392.068.668**, las cuales fueron supervisadas por ENterritorio desde octubre de 2012 hasta febrero de 2018, es decir, durante **5 años y 5 meses.** Se destaca que, la ejecución del urbanismo fue declarada en incumplimiento mediante Resolución 1052 del 27 de noviembre de 2013, con ocasión de la liquidación forzosa de la Aseguradora Cóndor. Según informe final de febrero 2018 de la entidad supervisora para POD urbanismo, los 100 cupos se encontraban certificados y legalizados a esa fecha.

De otra parte, respecto a la construcción de las viviendas, la entidad supervisora reporta en sus informes, proyecto no iniciado desde febrero de 2018, situación que continúa igual hasta abril de 2021, habiendo trascurrido 3 años, entre otras razones:

- El oferente se encuentra desfinanciado
- No logró constituir encargo fiduciario para optar por pago anticipado
- El 14 de noviembre de 2018, Fonvivienda en cumplimiento de tutela indexa 83 SFV; sin embargo, no se da inicio a la construcción de las viviendas.
- El 27 de julio de 2020 se realizó cesión para la construcción de viviendas.

La entidad supervisora ENterritorio, genera alerta roja y recomendación declaratoria de incumplimiento en julio de 2020, se evidencia inadecuada e inoportuna gestión por parte de Fonvivienda en la toma de decisiones frente a las situaciones expuestas sobre el desarrollo del proyecto al cual le asignaron **$2.328.987.480**, correspondientes a 100 SFV.

Con posterioridad a la comunicación de la CGR, Fonvivienda, informa que el proyecto se encuentra en ejecución con un avance del 7% que corresponde a 23 de las 100 viviendas.

En conclusión, el proyecto URBANIZACION VILLA ANDREA I ETAPA, en sus componentes de urbanismo y construcción de viviendas, muestra incumplimiento del oferente en los términos pactados desde la viabilización del proyecto específicamente en el plazo y financiamiento para adelantar la construcción de las

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

viviendas con modalidad de pago contra escritura. Los SFV cuentan con indexación por tutelas interpuestas por los beneficiarios.

Estos hechos, revelan las deficiencias en la gestión adelantada por Fonvivienda, en razón a que las decisiones administrativas no contaron con la celeridad requerida, ni han sido efectivas en la medida que a 31 de mayo de 2021 las viviendas no han sido construidas. Así mismo, las deficiencias en el diseño y aplicación de los mecanismos y herramientas para conminar al oferente al cumplimiento del proyecto.

El estado actual de los cupos asignados para el urbanismo y de los SFV es el que se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 8. ESTADO DE CUPOS Y SUBSIDIOS

Descripción	Asignados	Construidos	Certificados	Legalizados	Revocados	Pendientes por ejecutar
Cupos POD	100	100	100	100	0	0
SFV	100	En ejecución 23[11]	0	0		100
Indexación SFV por tutelas	98	0	0	0	0	

Fuente: Elaborado a partir de información recibida de Fonvivienda

Las situaciones descritas, afectan a 100 familias beneficiarias de los subsidios que a 31 de mayo de 2021 no cuentan con vivienda digna luego de nueve (9) años de haber desembolsado los recursos de SFV en CAP, razón por la cual, se vulnera lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003; el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 y el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019), que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

En la comunicación de Fonvivienda 2021EE0048965 del 13 de mayo de 2021, en memorando adjunto 2021IE0003612, en respuesta a la comunicación de la CGR, se indica:

"(…) el municipio tuvo muchos inconvenientes con el constructor contratado para el inicio de obras, toda vez que el constructor no definía si estaba en capacidad de ejecutar el proyecto, pero tampoco quería ceder el contrato de obra suscrito con el municipio, pese a las múltiples solicitudes y requerimientos realizados, situación que solo fue subsanada hasta el 27 de julio de 2020 con una Cesión de Derechos Económicos sobre el Contrato de obra."

Con respecto a los fallos de tutela expresan:

[11] Según último informe ENterritorio VC18 (14/04/2021)

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

"De otra parte, es preciso señalar en relación con los fallos de tutela que ordena la indexación, lo cual, se realizó mediante las Resoluciones No. 0066 del 16 febrero 2018 y la Resolución 2039 del 14 noviembre 2018, para un total de 98 hogares, Fonvivienda fue condenada en sede judicial y el juez constitucional determinó que independientemente de las responsabilidades de las partes, se debía actualizar el valor que se requería para la construcción de las viviendas y garantizar el derecho a la vivienda de los beneficiarios del proyecto, el Ministerio dio cumplimiento a la orden judicial y destinó los recursos correspondientes para la indexación y ha efectuado reiteradas solicitudes para que el constructor iniciara con la construcción de la obras, pues se destinaron los recursos actualizados, y como prueba de ellos están las actas de las reuniones y de las visitas de la supervisión en relación con el seguimiento en las mesas realizadas en el año 2020, y las realizadas en el 2021 tanto por el MVCT la entidad supervisora.
(…)
Se aclara que solo se indexaron 98 subsidios familiares de vivienda, toda vez que existen 2 renuncias al proyecto, por lo cual el nuevo contrato de ejecución se suscribió únicamente por las viviendas que a la fecha cuentan con promesa de compraventa. Por lo mismo, el oferente determina el alcance del proyecto y puede proceder a una sustitución de hogares para aplicar al proyecto o la restitución correspondiente a al valor de los cupos que no tienen el fin último que es la vivienda.

Así mismo, se han efectuado solicitudes a Oficina Asesora Jurídica del Ministerio para que a través del, grupo de acciones constitucionales, informe al juez en cuanto al cumplimiento de la orden de la indexación del SFV pero que no había voluntad del constructor de dar inicio a la ejecución de obras, lo cual determinó un incidente de desacato que finalizó en sanción para el constructor."

Frente a la no declaratoria de incumplimiento, manifiesta:

"Es preciso aclarar que dada la situación que se presenta para el proyecto no se ha considerado viable la declaratoria de incumplimiento toda vez que, al aplicar el Protocolo de Incumplimiento, ello impactaría negativamente el proyecto por cuanto imposibilitaría la opción solicitar póliza para el manejo del anticipo de los recursos correspondiente a los SFV a ejecutar, bloqueando a un más la posibilidad de desarrollo del proyecto. Así las cosas, con el fin de no interferir en el seguimiento jurídico del proyecto se ha mantenido al margen la recomendación de la entidad supervisora.

Es importante indicar que pese a que la Entidad supervisora pueda efectuar una RECOMENDACIÓN DE INCUMPLIMIENTO, dicha actuación no es de carácter obligatorio para FONVIVIENDA, por cuanto, la recomendación se debe emitir en el marco de las alertas que se han dado para el proyecto y su estado de parálisis, sin embargo, hay que analizar otros aspectos, que podrían dar lugar a finalizar el proyecto, sin lograr la legalización de los subsidios, y por ende, terminar finalmente con el objetivo del gobierno de brindar una solución de vivienda a población que la necesita."

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Respuesta del Oferente

La Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, comunicó al municipio Valparaíso de Caquetá, a través del radicado 2021EE0077110 del 14 de mayo de 2021, las situaciones detectadas sobre el proyecto, en ejercicio del derecho de contradicción y defensa, pero el municipio no allegó respuesta a este ente de Control.

Análisis de las Respuestas

El hecho de dar inicio de la construcción de las viviendas no garantiza que se construirán al 100% en el corto plazo y dentro de las condiciones requeridas. Más aún en estas ejecuciones contra escritura en donde queda el proyecto sujeto a la consecución de recursos por parte del oferente.

Lo expuesto por Fonvivienda en su respuesta, confirma las dificultades para adelantar la construcción de las viviendas que conlleven a la culminación del proyecto y a la legalización de los SFV involucrados en el mismo, lo que ratifica lo observado por la CGR.

De acuerdo con el análisis de la respuesta, se valida como hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 3. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proyecto "URBANIZACION VILLA CAROLINA" - POD, municipio Palmar de Varela – Atlántico.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, …. las leyes, los decretos, las ordenanzas..."*

En **Decreto 555 de 2003**, en su artículo 3, numeral 9,3, entre otras funciones de Fonvivienda está la de *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

En la **Resolución 0019 de 2011**, se fijan las condiciones para el giro de recursos del SFV y se define en el **artículo 7° Procedimiento, parágrafo 2** lo siguiente: *"El Consejo Directivo de Fonvivienda expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución."*

En **Protocolo Declaratoria de incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019)**, cuyo objeto es indicar el paso a paso para la expedición de la resolución de incumplimiento, en sus numerales **3.2 PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA**

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO y siguientes, describe el procedimiento a seguir dado el incumplimiento por parte de los oferentes para proyectos con pago anticipado o contra escritura.

En **Resolución 691 del 2012 del MVCT**, por el cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo octavo del decreto 4911 del 2009; en **su capítulo II PRESENTACIÓN DE LOS PLANES DE VIVIENDA; en el artículo 4° numeral** *"1 Oferente debe ser una entidad municipal o departamental, un fondo municipal o departamental de vivienda o entidad que cumpla sus funciones. …**en caso de incumplimiento de alguna de las partes, caso en el cual la entidad municipal deberá realizar las gestiones necesarias ante (Fonvivienda) y las entidades que corresponda, para la culminación del plan de vivienda***" (negrilla fuera del texto).

La **Resolución 691 de 2012, del MVCT** por la cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento del artículo 8 del Decreto 4911 de 2009. En el **artículo 31** de la resolución se define **REVOCACIÓN DE CUPOS**: *"Si antes del desembolso o con posterioridad a este Fonvivienda detecta inconsistencias o imprecisiones en la información suministrada por el oferente para la asignación de los recursos para POD, así como en los documentos que acompañan (...) procederá, mediante acto administrativo a revocar los recursos asignados y a solicitar la restitución de aquellos que hubiere girado al oferente, indexados con el IPC, desde la fecha de desembolso, más los intereses corrientes civiles causados desde esa misma fecha.*

En todo caso, los recursos girados correspondientes a los cupos objeto de revocación deben ser reintegrados a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el término de 15 días hábiles contados a partir de la aceptación…"

Tabla 9. INFORMACION GENERAL PROYECTO CONSTRUCCION VIVIENDAS

DESCRIPCIÓN	URBANISMO	VIVIENDAS
Proyecto		Urbanización Villa Carolina (O y D), Palmar de Varela – Atlántico
Oferente	Gobernación del Atlántico	Gobernación del Atlántico
Viabilización por Findeter	Año 2012 con aprobación elegibilidad del proyecto	Año 2012 con aprobación elegibilidad del proyecto
Número de cupos / SFV	175 cupos	175 SFV
Resoluciones de asignación y fecha	Res. 608 19/08/2011 (175 SFV $687.461.592 POD urbanismo) Revocados 22 cupos Res. 1971 (16/07/2016)	Res. 790 5/10/2011 y Res. 940 22/11/2011 para SFV $2.811.900.000
Forma de desembolso	Pago anticipado	**Pago contra escritura para viviendas**
Valor Desembolsado	POD urbanismo $687.461.592 Movilizados 151 cupos a Alianza y desembolsado el 50% al oferente.	
Fiduciaria	Alianza	
Inicio supervisión Fonade / Enterritorio	25/02/2013	

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

DESCRIPCIÓN	URBANISMO	VIVIENDAS
Terminación supervisión		Activa
Declaratoria de Incumplimiento	Res. 2083 del 13/10/2015	
Estado actual del proyecto	**Terminado 100% en diciembre 2020 (22 revocados, certificados 152 pendientes de legalización; renuncia 1)**	**En ejecución del 24%**

Fuente: Elaborado a partir de información recibida Fonvivienda

El 28 de junio de 2011, el Departamento del Atlántico y la Asociación de Vivienda el Prado, identificada con el Nit.900.030.056-5, entidad sin ánimo de lucro, suscribieron el Convenio de Asociación No. 0108 del 2011, con el fin de desarrollar de manera conjunta el componente urbanístico consistente en la dotación de los servicios públicos y el componente social correspondiente a la construcción de 175 viviendas, para igual número de familias, en el proyecto denominado proyecto denominado URBANIZACION VILLA CAROLINA, en el departamento del Atlántico, con una duración inicial de 6 meses. Mediante otrosí No. 1 del 5 diciembre de 2012 el plazo de 6 meses se contabilizaba con firma de otrosí y los 10 meses adicionales al desembolso del anticipo de recursos de la Gobernación para urbanismo. La Asociación es propietaria de los lotes de terreno sobre los cuales se va a desarrollar el proyecto.

El proyecto viabilizado por Findeter el **10 de diciembre de 2012**, mediante documento **POD-2012-0050**, con una inversión de **$5.183.971.092**, de los cuales Fonvivienda asignó **$2.811.900.000** para subsidios familiares de vivienda (SFV) destinados a la construcción de 175 soluciones de vivienda y **$687.461.592** de recursos POD, para las obras de urbanismo.

El **13 de mayo de 2015, Fonvivienda mediante Resolución 2083 declaró el incumplimiento** al proyecto por las siguientes circunstancias: se encontraba en estado paralizado desde el 04 de julio del 2014 por cuanto el lote destinado a la construcción de las viviendas se encontraba afectado por una medida cautelar; el contrato de interventoría se encontraba suspendido desde el 15 de abril de 2015, y la ejecución física no corresponde al porcentaje de recursos girados al oferente; **medida que continúa vigente.**

Finalmente, las obras de urbanismo fueron concluidas en diciembre de 2020, como se relata en el informe VC34 de diciembre 17 de 2020 que en sus apartes indica:

- Ejecución obras de urbanismo "*A la fecha se informa por oferente (sic) que se realizará la restitución de 11 cupos; toda vez que los beneficiarios renunciaron al subsidio, para ello solicitará la movilización del porcentaje de recursos desde la fiduciaria al Tesoro nacional que cubran las 11 restituciones. Se resalta que a la fecha quedan pendientes por legalizar el 50% de los recursos en la fiduciaria correspondientes a los 152 cupos desembolsados anticipadamente".*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

- Sobre la información fiduciaria señala: *"Respecto al pago de los recursos de POD tenemos que se movilizaron 151 cupos a la entidad Alianza fiduciaria y se desembolsó el 50% de los recursos de los 151 cupos al Oferente"*

De las situaciones expuestas se evidencian deficiencias en la gestión adelantada por Fonvivienda en el proceso de recuperación de los recursos para su reintegro al Tesoro Nacional, teniendo en cuenta que la **declaratoria de incumplimiento se expidió hace 6 años,** razón por la cual, se vulnera lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003; el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 y el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019), que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

En la comunicación de Fonvivienda 2021EE0048965 del 13 de mayo de 2021, en memorando adjunto 2021IE0003612, en respuesta a la comunicación de la CGR, manifiesta:

*"…los **recursos POD para las obras de urbanismo** para lo cual mediante la Resolución No. 608 de fecha 19 de agosto de 2011, se determinaron **175 cupos de Promoción de Oferta y Demanda (POD)** para población en situación de desplazamiento, al plan de vivienda proyecto URBANIZACIÓN VILLA CAROLINA, del municipio de Palmar de Varela – departamento de Atlántico; por un valor de $ 667.461.592, siendo revocados 22 por la Resolución 1971del 16 de julio de 2016, por lo que el proyecto se circunscribe a 152 cupos de POD."*

Con respecto a la titularidad del lote se anexa certificado de libertad y tradición y se relata: *"Es importante señalar que el proyecto actualmente no tiene problemas de titularidad del lote, por cuanto el lote está bajo la titularidad de la PATRIMONIO AUTÓNOMO DENOMINADO FIDEICOMISO URBANIZACIÓN VILLA CAROLINA – ALIANZA FIDUCIARIA – S.A., y a disposición del contratista para la ejecución de las obras de viviendas, lo cual se evidencia con la ejecución de 36 viviendas que están certificadas y en proceso de legalización."*

Con respecto a medida de incumplimiento a los cupos POD: *"En relación con la declaratoria de la medida de incumplimiento, los recursos de los subsidios familiares de vivienda, se están ejecutando bajo la modalidad de giro contraescritura, es decir no se ha efectuado desembolso, por lo tanto, como el proyecto cuenta con la medida de incumpliendo para los recursos POD, no es pertinente decretar la medida para los recursos del subsidio familiar de vivienda, en vista de la concurrencia de la Gobernación del Atlántico a legalizar las obras de urbanismo y a la terminación del proyecto.*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Es de resaltar que ***la medida de incumplimiento tiene la finalidad primaria de buscar alternativas para la terminación del proyecto*** *y es gracias a la gestión coordinada con Enterritorio, FONVIVIENDA y el MVCT que se ha logrado ir solucionado los problemas que se han presentado en el proyecto y actualmente ya se tiene legalizado el urbanismo y se han terminado y certificado 36 viviendas, que están en trámite de legalización y que le generará recursos para iniciar otro paquete de viviendas.*
(…)
Dada la situación que se presenta para el proyecto no se ha considerado viable la declaratoria de incumplimiento toda vez que, al aplicar el Protocolo de Incumplimiento, ello impactaría negativamente el proyecto por cuanto imposibilitaría la opción solicitar póliza para el manejo del anticipo de los recursos correspondiente a los SFV a ejecutar, bloqueando a un más la posibilidad de desarrollo del proyecto. Así las cosas, con el fin de no interferir en el seguimiento jurídico del proyecto se ha mantenido al margen la recomendación de la entidad supervisora.

Por lo anterior, es preciso indicar que pese a que la Entidad supervisora pueda efectuar una RECOMENDACIÓN DE INCUMPLIMIENTO, dicha actuación no es de carácter obligatorio para FONVIVIENDA, por cuanto, la recomendación se debe emitir en el marco de las alertas que se han dado para el proyecto y su estado de parálisis, sin embargo, hay que analizar otros aspectos, que podrían dar lugar a finalizar el proyecto, sin lograr la legalización de los subsidios, y por ende, terminar finalmente con el objetivo del gobierno de brindar una solución de vivienda a población que la necesita."

Respuesta del Oferente

La Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, comunicó a la Gobernación de Atlántico, a través del radicado 2021EE0077110 del 14 de mayo de 2021, las situaciones detectadas en el proyecto, en ejercicio del derecho de contradicción y defensa. Vía correo electrónico, el 25 de mayo de 2021, se recibió comunicación de la Gobernación del Atlántico, la cual presenta una síntesis desde la suscripción del Convenio 0108*2011*000069 entre la Asociación de Vivienda El Prado -ASOPRADO- y el Departamento del Atlántico, las modificaciones, tales como variaciones en porcentajes de participación, ampliaciones de plazo, entre otros, resaltando lo siguiente:

"18. De los recursos para la construcción de las obras de urbanismo del POD, que correspondían a la suma de un valor de $ 687.461.592.00 ASOPRADO recibió el 43.14% por parte del Ministerio, es decir, la suma de $ 296.590.572.18, con lo cual se construyeron las obras eléctricas y 385.58 ms. de bordillo, quedando pendiente por construir 1.660.55 metros de bordillo y la totalidad de los andenes.

19.El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio a través de Fonade, declaró incumplimiento a la Unión Temporal Villa Carolina, conformada por el Departamento y la Asociación de vivienda El Prado al proyecto Urbanización Villa Carolina,

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

*mediante resolución No. 2083 del 13 de Octubre de 2015, motivada por el embargo decretado al lote en el cual se desarrolla el proyecto, el vencimiento de la póliza, la carencia de interventoría externa, el vencimiento de la licencia de construcción del proyecto, y el atraso en las obras de urbanismo y la construcción de las viviendas . Debe resaltarse que la declaración de incumplimiento, es motivada por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por ASOPRADO, contenidas en el documento de constitución de Unión temporal y el Convenio de Asociación No. 0108*2011*000069.*

20.Por todas estas circunstancias, el Departamento a través de Resolución 060 del 24 de enero de 2018 ordenó la apertura del procedimiento de declaratoria de incumplimiento contra la asociación de vivienda El Prado ASOPRADO, quien a pesar de haber sido citado en legal forma nunca se hizo presente dentro del proceso, a fin de desvirtuar las presuntas causales de incumplimiento consolidándose así el incumplimiento de las obligaciones contractuales atinentes a la construcción de las obras de urbanismo y las viviendas que conforman el Proyecto Urbanización Villa Carolina.
(…)
*24.Frente a la observación puntual que nos remiten, debemos expresar que a fin de salvaguardar el fin último del proyecto, el cual es satisfacer la necesidad de entregar las soluciones de vivienda a la población desplazada y afectada por la ola invernal, la administración departamental luego de realizar la consecución de recursos y obtener la autorización por parte de la Asamblea Departamental para realizar la contratación, obtenida en el mes de mayo de 2019, dio apertura al proceso de Licitación pública LPDG-006-2019 en el mes de julio de 2019, el cual culminó con la suscripción del contrato de obra 0108*2019*000235 del 30 de octubre de 2019.*

26.Referente a la restitución de los recursos POD, atendiendo las renuncias de los beneficiarios, la Gobernación del Atlántico, solicitó que al momento de realizar el desembolso de la legalización de los 152 cupos que están radicados en este momento ante la Caja de Compensación Familiar, se proceda con la restitución de los once cupos que fueron desembolsados, y es por ello que hoy no es procedente derivar un detrimento patrimonial, por cuanto se cuenta con mecanismos para la restitución de estos dineros.
(…)
28.Respecto de la mención que se realiza acerca de los presuntos problemas de titularidad del lote, debemos expresar que tales dificultades no existen debido a que como ya se expresó éste se encuentra incorporado en un patrimonio autónomo denominado fideicomiso Urbanización Villa Carolina – Alianza Fiduciaria – S.A., y a disposición del contratista de obra, para la construcción de las viviendas que a la fecha ascienden a un numero de 36 unidades habitacionales que están certificadas y en proceso de legalización. Adicionalmente es un compromiso de esta

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

administración entregar el proyecto a los beneficiarios y se encuentra en la labor de adelantar la construcción de las viviendas restantes.

29.La Gobernación del Atlántico ha demostrado interés en la terminación del proyecto y es evidente el compromiso que se tiene para cubrir esta necesidad, no ha sido ajeno a la problemática si no que, por el contrario, ha concurrido a legalizar las obras de urbanismo y a realizar la consecución de recursos para la terminación del proyecto, es así que la entrega de las primeras 36 viviendas nos ayudan a financiar el proyecto con recursos para iniciar una nueva etapa.

Finalmente, si bien es cierto se ha presentado retraso en la entrega final de la obra, debemos resaltar que los inconvenientes contractuales han sido abordados(sic) y superados por la Gobernación del Atlántico y que nuestro compromiso es trabajar para mejorar la calidad de vida de nuestros pobladores y en especial de la población más vulnerable."

Análisis de las Respuestas

Teniendo en cuenta las respuestas de Fonvivienda y el oferente, se desvirtúa el presunto detrimento patrimonial; sin embargo, se evidencia una vez más que las acciones adoptadas por la entidad no son efectivas, ni oportunas, considerando el tiempo transcurrido en el desarrollo del proyecto en el cual no se ha consolidado la construcción de las viviendas.

De acuerdo con el análisis de las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 4. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proyecto "URBANIZACIÓN LA GLORIA II ETAPA". Municipio de Florencia – Caquetá.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, …. las leyes, los decretos, las ordenanzas..."*

En **Decreto 555 de 2003**, en su artículo 3, numeral 9,3, entre otras funciones de Fonvivienda está la de *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

En la **Resolución 0019 de 2011**, se fijan las condiciones para el giro de recursos del SFV y se define en el **artículo 7° Procedimiento, parágrafo 2** lo siguiente: *"El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución."*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

En **Protocolo Declaratoria de incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019)**, cuyo objeto es indicar el paso a paso para la expedición de la resolución de incumplimiento, en sus numerales **3.2 PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO** y siguientes, describe el procedimiento a seguir dado el incumplimiento por parte de los oferentes para proyectos con pago anticipado o contra escritura.

En **Resolución 691 del 2012 del MVCT**, por el cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo octavo del decreto 4911 del 2009; en **su capítulo II PRESENTACIÓN DE LOS PLANES DE VIVIENDA; en el artículo 4° numeral** *"1 Oferente debe ser una entidad municipal o departamental, un fondo municipal o departamental de vivienda o entidad que cumpla sus funciones. …**en caso de incumplimiento de alguna de las partes, caso en el cual la entidad municipal deberá realizar las gestiones necesarias ante (Fonvivienda) y las entidades que corresponda, para la culminación del plan de vivienda***" (negrilla fuera del texto).

Tabla 10. **INFORMACIÓN GENERAL PROYECTO VIVIENDAS**

DESCRIPCION	URBANISMO - POD	VIVIENDAS
Proyecto	Urbanización La Gloria II etapa	Urbanización La Gloria II etapa (POD vivienda), Florencia – Caquetá
Oferente	Municipio de Florencia – Secretaría de Vivienda	Municipio de Florencia – Secretaría de Vivienda
Viabilización por Findeter	POD-2011-0010 del 13/12/2011 POD-2011-0010-01 del 26/11/2013	Proyecto viabilizado año 2011
Número de cupos / SFV	600 cupos	600 SFV
Resoluciones de asignación y fecha	Res. 564 de 2011 por 600 cupos $2.398.619.206 Revocados 4 cupos Res. 1932 de 8/09/2020[12]	Res. 940 del 2011 para 597 SFV $9.592.596.000 Res. 790 del 2011 para 1 SFV $9.373.000 Res. 790 del 2011 para 2 SFV $32.136.000
Forma de desembolso	Pago anticipado	Contra escritura
Valor Desembolsado	Se hizo desembolso de 100% recursos POD	
Fiduciaria	Fiducentral	No aplica
Inicio supervisión Fonade / Enterritorio		17/04/2017
Terminación supervisión Fonade / Enterritorio	08/03/2017	Activa
Indexación SFV		131 SFV $1.342.325.700 Res. 3464 del 9/12/2020 21 SFV $271.909.890 Res. 3685 del 30/12/2020
Declaratoria de incumplimiento	Declaratoria de incumplimiento Res. 1073 de 29/11/2013	**Alerta roja abril de 2020**
Estado actual del proyecto	**Proyecto terminado** **Ejecución del 100%**	**En ejecución 26% (30/01/2021)** (145 certificadas Enterritorio (99 legalizadas, 46 sin legalizar CE), 6

[12] Informada por Fonvivienda en respuesta a comunicación observaciones recibida en 13/05/2021

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

DESCRIPCION	URBANISMO - POD	VIVIENDAS
		terminadas, 8 en ejecución, 432 no iniciadas)[13]

Fuente: Elaboración a partir de información recibida FONVIVIENDA

El 24 de junio de 2011, el Municipio de Florencia y la Fundación para el Desarrollo de Colombia (Fundesarrollo) suscribieron el Convenio Asociativo, para cooperar en la gestión, elaboración, promoción, diseño, construcción y ejecución del proyecto de vivienda de interés prioritario denominado "**URBANIZACIÓN LA GLORIA II ETAPA**", con un plazo de 18 meses, para la construcción de 600 soluciones de vivienda. Posteriormente se dio en cesión el convenio de Fundesarrollo al Consorcio Vivienda del Futuro Florencia Caquetá.

El proyecto fue viabilizado por Findeter el 13 de diciembre de 2011, mediante el documento **POD-2011-0010**, con una inversión de **$14.234.379.537** para atender una demanda de SFV por **$9.640.800.000** para la construcción de 600 viviendas, así como de recursos de Promoción de Oferta y Demanda (POD) por **$2.398.619.206** para las obras de urbanismo. Para el 26 de noviembre de 2013, bajo el documento **POD-2011-0010-01** Findeter aprobó una nueva elegibilidad, con ocasión de la modificación de uno de los integrantes del Convenio Asociativo por haber cedido sus derechos y obligaciones; así como, por modificación del diseño urbanístico, cambio técnico del plan de vivienda y del sistema constructivo; sin que dichas modificaciones alteraran el valor del proyecto presentado para la elegibilidad.

Las obras de urbanismo financiadas con recursos POD, a las cuales le realizó supervisión Fonade ahora ENterritorio, fueron certificadas el 14 de junio de 2016, encontrándose a esa fecha legalizados 600 cupos, según informe VC16 disponible en Geotec del 08 de marzo de 2017. A las obras urbanismo, les fue declarado incumplimiento con la Resolución 1073 del 29 de noviembre de 2013.

Con ocasión de la respuesta de Fonvivienda del 13 de mayo de 2021, se indica que finalmente fueron legalizados 596 cupos POD por valor de **$2.382.628.411,29**, que los restantes, fueron revocados con la Resolución 1932 de septiembre 8 de 2020. Adicionalmente señala que, *"únicamente correspondería la restitución de 1 solo cupo de llegar a requerirse, sin embargo, es potestad del oferente determinar si este cupo se restituye o si se solicita su sustitución toda vez que las obras de urbanismo están ejecutadas y de acuerdo a las asignaciones realizadas existen familias con cartas de asignación vigente en el municipio que podrían ser (sic) atendidas en el proyecto La Gloria II"*

De otra parte, respecto a la construcción de viviendas, se evidencia una inadecuada e inoportuna gestión por parte de Fonvivienda en el seguimiento del proyecto,

[13] Existe informe posterior a comunicación observación de Supervisión de 13/04/2021, con estado en ejecución y avance del 27%

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

teniendo en cuenta que luego de 10 años de la viabilidad inicial[14], y transcurridos 4 años y 11 meses de haber certificado las obras de urbanismo, se encuentra el proyecto en ejecución con un avance del 27% al informe VC31 del 13/04/2021.

Debido a incumplimientos en los compromisos adquiridos por el oferente, ENterritorio genera la remisión **SEGUIMIENTO ALERTA ROJA** con radicado No. 20202400079361 del 03 abril de 2020; sin embargo, a 31 de mayo de 2021, no se ha declarado incumplimiento por Fonvivienda, indicando que hace seguimiento al proyecto y que la ejecución de las viviendas es constante, que cuentan con una programación de ejecución para las viviendas que fueron indexadas.

En conclusión, se evidencia incumplimiento del oferente[15] respecto de los términos pactados desde la viabilización del proyecto, específicamente en el plazo y financiación del mismo, para adelantar las viviendas bajo la modalidad de pago contra escritura, donde el común denominador es la iliquidez de los oferentes, toda vez que transcurren los años y no se culminan los proyectos, con el antecedente para este caso, que ya le habían declarado el incumplimiento en su etapa de urbanismo.

Lo anterior, refleja deficiencias en la gestión adelantada por Fonvivienda, en razón a que las decisiones administrativas no contaron con la celeridad requerida, ni han sido efectivas en la medida que a 31 de mayo de 2021 la totalidad de las viviendas no han sido construidas. Así mismo, las deficiencias en el diseño y aplicación de los mecanismos y herramientas para conminar al oferente al cumplimiento del proyecto.

Lo señalado afecta a 451 familias beneficiarias de los subsidios que al 21 de enero de 2021 no cuentan con vivienda, luego de 9 años de haber desembolsado los recursos de SFV en CAP razón por la cual se vulnera lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003; el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 y el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019), que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Fonvivienda en oficio 2021EE0048965 del 13 de mayo de 2021, en memorando adjunto 2021IE0003612, como respuesta a la comunicación de la CGR, presenta avance en la construcción de viviendas del 27% y manifiesta:

[14] POD-2011-0010 de 13/12/2011
[15] Municipio de Florencia – Secretaría de Vivienda y Fundesarrollo con cesión a Consorcio Vivienda del Futuro Florencia Caquetá

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

*"En desarrollo de la labor de la supervisión, y conforme las obligaciones específicas del convenio suscrito con Enterritorio, y en el marco del seguimiento de la entidad supervisora, para la visita No. 31 del 13 de abril de 2021, se reporta el siguiente estado para las viviendas que presentan un avance de 27% con estado en EJECUCION "*CERTIFICADO ENTERRITORIO: 156 SFV (CE) (115 SFV legalizados y 41 SFV sin legalizar (CE), *TERMINADOS: 2 SFV (CE), *EN EJECUCION: 12 SFV (CE), *NO INICIADO: 423 SFV (CE), *NO EJECUTADO: 4 SFV (CE), *RENUNCIA: 3 SFV (CE). **TOTAL: 600 SFV (CE)". Dicha visita se realizó con el acompañamiento por parte del MVCT, y al estar en el lugar donde se desarrolla el proyecto, se logró evidenciar el desarrollo de las obras, y que el constructor continúa en el proyecto."*

Con respecto a las indexaciones y a los incumplimientos del oferente en desarrollo del proyecto, informan que, se realizó consulta a la Oficina Asesora Jurídica del MVCT, para emprender proceso de **REPARACION DIRECTA** porque la acción solo vinculó a Fonvivienda, como se indica en los siguientes apartes:

"Frente a lo anterior, y dado que el proyecto tuvo un retraso en su ejecución atribuible al oferente, se presentó la desfinanciación del mismo, motivo por el cual, se presentaron acciones de tutelas en las cuales se ordenó la indexación, lo cual determinó la expedición de las Resoluciones 0589 del 18 de marzo de 2020, la Resolución 1683 del 14 de agosto de 2020, la Resolución 3326 del 26 de noviembre de 2020, la Resolución 3327 del 26 de noviembre de 2020, la Resolución 3464 del 9 de diciembre de 2020 y la Resolución 063 del 9 de abril de 2021.

*Se reitera que FONVIVIENDA **NO tiene como responsabilidad la construcción de las viviendas** y que las demoras en la ejecución de las obras es imputable únicamente al oferente- constructor, por lo cual FONVIVIENDA no puede asumir responsabilidades o gestiones que no son de su resorte, sin embargo, fue condenada en sede judicial a la indexación de los subsidios, lo cual determinó dar cumplimiento a fallos judiciales, en los cuales exhibió una defensa, pero la misma no fue acogida, por cuanto el juez constitucional determinó que independientemente de las responsabilidades de las partes, se debía actualizar el valor que se requería para la construcción de las viviendas y garantizar el derecho a la vivienda de los beneficiarios del proyecto.*

*Por lo anterior, se hizo la consulta a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio sobre las posibles acciones judiciales que se podrían emprender para buscar que los responsables de las demoras en el proyecto, pudieran ser demandados ante la jurisdicción, dado que el juez constitucional solo condena a FONVIVIENDA o Ministerio a destinar sumas de dinero a estos proyectos, pero no involucró a los demás actores del proceso. En consideración a la respuesta dada por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio se indicó que eventualmente podría intentarse el medio de control de **reparación directa** por lo cual se está recopilando la información necesaria para remitirla a la Oficina Jurídica para lo correspondiente.*
(…)
No obstante, lo anterior, es preciso indicar que conforme lo ordenado por el juez constitucional, la indexación de los subsidios se produce previo a la legalización del Subsidio Familiar de Vivienda, por lo cual, los recursos que se destinen para el efecto, están

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

siendo garantizados para el objetivo real, el cual no es otro que la construcción efectiva de la vivienda. Como control de este tema, FONVIVIENDA antes de hacer la indexación de los subsidios, revisa el estado técnico de la vivienda y al constatar con el fin de verificar que el subsidio no ha sido legalizado, y se procede a indexar el monto del subsidio."

Respuesta del Oferente

El oferente, Municipio de Florencia en respuesta a comunicación de la CGR, del 14 de mayo 2021, recibida vía correo electrónico el 20 de mayo de 2021 con oficio DA0435, como aspectos relevantes, se presentan:

"…sumado a otras circunstancias como la complejidad en el proceso de cobro de los subsidios asignados en donde participan entidades como CAVIS UT, LAS CAJAS COMPENSACION, FONADE (hoy ENTERRITORIO), el BANCO AGRARIO y FONVIVIENDA, proceso que también afecta significativamente el flujo recursos por la gran cantidad de trámites de cada una de estas entidades sin embargo el Municipio de Florencia a través de la Secretaría de Vivienda ha acudido al Ministerio para solicitar intervención y colaboración para que sean desembolsados los recursos ejecutados en las viviendas entregadas.
(…)
Respecto a la construcción de viviendas y a pesar de la imposibilidad del equilibrio financiero de los subsidios de vivienda, a la fecha de 13 abril de 2021 se habían construido y entregado 158 viviendas y se encontraban en ejecución 12 viviendas, tal como consta en informe de Supervisión de la visita realizada por ENterritorio, y el porcentaje de avance de las obras de vivienda era de 26% de acuerdo con el formato de seguimiento de avance de SFV, sin embargo a la fecha se han intervenido 19 viviendas para un total de 31 viviendas en ejecución de las cuales 4 están terminadas, 12 están en un 80% de avance, 8 están en un 40% de avance y 7 están en 20% de avance tal como consta en informe remitido por la parte técnica de Secretaría de Vivienda el día 18 de mayo de 2021, para observar un avance de las viviendas de la Gloria II Etapa del 31%.
(…)
Como única alternativa para que FONVIVIENDA reconociera la indexación de los subsidios de vivienda por lo menos a 30 SMMLV de la fecha y continuar con el proceso de construcción, ha sido las tutelas interpuestas por los hogares beneficiarios, logrando a la fecha que del proyecto la Gloria II existan fallos donde se ordena la indexación de 226 subsidios y se encuentran en curso 1 tutela donde se pretende la indexación de 45 subsidios de viviendas.

Bajo este panorama la administración municipal reinicio la construcción de las viviendas correspondientes a los subsidios indexados, no obstante factores ajenos a nuestra voluntad como la pandemia y el paro nacional que tiene a nuestro departamento bajo un bloqueo total hace más de 15 días han impedido el suministro de insumos para la ejecución de las obras.

Cabe resaltar que la administración municipal se encuentra presta a garantizar por todos los medios posibles el derecho a la vivienda de los hogares beneficiarios del proyecto, pero

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

es indispensable la articulación decidida de todas las entidades involucradas en el proceso de construcción, legalización y pago de los subsidios, para cumplir el objetivo del programa. (…)
….sin embargo esta administración municipal ha realizado todas las gestiones encaminadas a lograr el cumplimiento del objetivo del proyecto, de tal suerte que mediante oficio SF-591 de fecha 12 de mayo de 2021 se envió oficio a CAVIS[16] solicitando agilizar los trámites para la verificación de los certificados y documentación aportada por los constructores para el respectivo pago de las viviendas construidas, así mismo se envió oficio SV-589 de fecha 12 de mayo de 2021 al MVCT y Fonvivienda donde se solicita apoyo para el desembolso de los recursos a los constructores, en el mismo sentido se han prestado los medios para garantizar que los beneficiarios de los subsidios de vivienda puedan por intermedio del constructor interponer las tutelas para lograr la indexación de los recursos."

Análisis de las Respuestas

Las respuestas, ratifican lo expuesto por la CGR, con fundamento en ellas, se desvirtúa el presunto detrimento patrimonial; sin embargo, por las deficiencias en el proceso de construcción de las viviendas y sus efectos, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 5. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal. Proyecto "VILLA DEL LAGO II ETAPA". Municipio de Solita – Caquetá.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, …. las leyes, los decretos, las ordenanzas..."*

En **Decreto 555 de 2003**, en su artículo 3, numeral 9,3, entre otras funciones de Fonvivienda está la de *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

En la **Resolución 0019 de 2011**, se fijan las condiciones para el giro de recursos del SFV y se define en el **artículo 7° Procedimiento, parágrafo 2** lo siguiente: *"El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución."*

En "**Protocolo Declaratoria de incumplimiento" (Versión 2 del 30/09/2019)**, cuyo objeto es indicar el paso a paso para la expedición de la resolución de incumplimiento, en sus numerales **3.2 PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO** y siguientes, describe el

[16] Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

procedimiento a seguir dado el incumplimiento por parte de los oferentes para proyectos con pago anticipado o contra escritura.

En **Resolución 691 del 2012 del MVCT**, por el cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo octavo del decreto 4911 del 2009; en **su capítulo II PRESENTACIÓN DE LOS PLANES DE VIVIENDA; en el artículo 4° numeral** *"1 Oferente debe ser una entidad municipal o departamental, un fondo municipal o departamental de vivienda o entidad que cumpla sus funciones. …**en caso de incumplimiento de alguna de las partes, caso en el cual la entidad municipal deberá realizar las gestiones necesarias ante (Fonvivienda) y las entidades que corresponda, para la culminación del plan de vivienda***" (negrilla fuera del texto).

Tabla 11. INFORMACIÓN GENERAL PROYECTO CONSTRUCCIÓN VIVIENDAS

DESCRIPCION	URBANISMO	VIVIENDAS
Proyecto	Urbanización Villa del Lago II etapa (POD urbanismo), Solita – Caquetá	Urbanización Villa del Lago II etapa (POD vivienda), Solita – Caquetá
Oferente	Municipio Solita	Municipio de Solita
Viabilización por Findeter	Proyecto viabilizado año 2012 Elegibilidad POD-2012-022 Modificada POD-2012-0022-01 el 23/09/2013 para diseño urbanístico y sistema constructivo muros	Proyecto viabilizado año 2012 y 2013
Número de cupos / SFV	200 cupos	200 SFV
Resoluciones de asignación y fecha	Res. 608 del 19/08/2011 para 200 cupos $803.400.000	Res. 600 del 16/12/2008 (2 SFV $29.814.000); Res. 410 del 31/05/2011 (1 SFV $16.068.000); Res. 940 del 22/12/2011 (193 SFV $3.325.014.240)
Forma de desembolso	Pago anticipado	Contra escritura
Desembolsado	$803.400.000 legalizados el 3/09/2015 para 200 cupos POD	
Fiduciaria	Fiducoldex	No aplica
Inicio supervisión Fonade / Enterritorio	22/10/2012	15/02/2018
Terminación supervisión Fonade / Enterritorio	15/02/2018	Activa
Declaratoria de Incumplimiento	Res. 1056 del 28/11/2013	**Alerta Roja de 14/07/2020**
Estado actual del proyecto	**Proyecto supervisión terminada 100%**	**PARALIZADO avance 13% (viviendas en construcción 41)**

Fuente: Elaboración a partir de información recibida Fonvivienda

El Municipio de Solita – Caquetá y la Fundación para el Desarrollo de Colombia (Fundesarrollo), suscribieron el Convenio Asociativo No. 002 del 2012, con el objeto de aunar esfuerzos para la ejecución del plan de vivienda de interés prioritario para la población desplazada denominado **UBANIZACIÓN VILLA DEL LAGO II ETAPA**, cuyo plazo de duración es el mismo que tarde la ejecución del proyecto (sin determinar plazo), y con fecha de inicio octubre 20 de 2012.

Mediante el documento **POD 2012-0022**, del 12 de abril de 2012, Findeter declaró elegible el proyecto, con el objetivo de construir 200 soluciones de vivienda por **$3.213.600.720**, con un requerimiento de 200 cupos POD, para población desplazada por **$803.400.000**.

A través de Fonade, ahora ENterritorio, se adelanta la supervisión a los recursos POD con el siguiente desarrollo:

Tabla 12. INFORMES SUPERVISIÓN

FECHA INFORME	INFORMACION RELEVANTE COMPONENTE URBANISMO
VC1 (22/10/2012)	Proyecto no iniciado
VC5 (11/02/2014)	Estado del proyecto es **Incumplido y su avance del 0%.** Allí se describe que según el último informe de la interventoría el avance de urbanismo a febrero de 2013 correspondía al 56,46% y según la Resolución No.1056 del 28 noviembre de 2013, se declaró su incumplimiento, además, de que está pendiente que Fonvivienda resuelva el recurso de reposición interpuesto por el oferente contra este Acto Administrativo. Se hace referencia a la modificación de la elegibilidad aprobada el 23 septiembre de 2013 mediante documento **POD-2012-0022-01**, y a que no se han podido adquirir las pólizas para los SFV en los términos que lo exige Fonvivienda; por lo tanto, las viviendas no se han iniciado; además de no contar con recursos para ello. Se indica que el proyecto cuenta con un encargo fiduciario para el manejo de los recursos de oferta y demanda POD en FIDUCOLDEX - OP 19912 OB 19712, y que, de acuerdo con el reporte de fiducias consolidado por Fonvivienda con corte a 31 de diciembre de 2013, existe un saldo de $407.681.129.98, de los $803.400.000 girados por Fonvivienda
VC10 (3/09/2015)	Indica la terminación de obras
VC14 (15/02/2018)	Indica que la **supervisión está terminada**, y que el proyecto contaba con 200 cupos POD, que a esa fecha se encontraban certificados y legalizados. Las obras de urbanismo fueron **terminadas al cabo de 5 años y 4 meses.**

Fuente: Información tomada de los Informes de ENterritorio, entidad supervisora

Con cargo a los recursos para Promoción Oferta y Demanda (POD), se financiaron obras de urbanismo por un valor total de **$803.400.000,** los cuales fueron certificados y legalizados el 3 de septiembre de 2015.

Para el componente social, es decir, **la construcción de viviendas**, se adelanta supervisión con el siguiente desarrollo:

Tabla 13. INFORMES SUPERVISIÓN

FECHA INFORME SUPERVISIÓN	INFORMACION RELEVANTE COMPONENTE SFV – CONSTRUCCIÓN VIVIENDAS
VC1 (15/02/2018)	Proyecto **no iniciado**. Se relata la existencia de tutela de septiembre de 2017 donde el Tribunal Administrativo de Caquetá ordena indexar 18 SFV. Indica que el constructor **Fundesarrollo, manifiesta no contar con recursos económicos para iniciar las viviendas encontrándose a la espera de la indexación de los Subsidios,** y que el municipio evaluará si liquida o no el convenio suscrito con ellos. En el aparte de cierre financiero, se relata que para las obras de vivienda no se ha constituido ni fiducia ni póliza, por lo que su ejecución se llevará a cabo bajo la modalidad de pago contra escritura.
VC5 (10/04/2019)	Proyecto en **Estado paralizado con avance del 1%,** que ante la liquidación unilateral del Convenio de Asociación 002 del 2012 suscrito con Fundesarrollo, lo cual sucedió mediante resolución 104 del 2 de abril de 2018, se encuentra en proceso de licitación la contratación del nuevo constructor, convocándose proceso los días 5 de diciembre de 2018 y 15 de marzo de 2019 los cuales fueron declarados desiertos por no presentarse ningún postulante.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

FECHA INFORME SUPERVISIÓN	INFORMACION RELEVANTE COMPONENTE SFV – CONSTRUCCIÓN VIVIENDAS
	Menciona que la Licencia de Urbanismo y Construcción No. 091 del 17 de marzo de 2012, con vigencia de 36 meses, se encuentra vencida, por lo que se hace necesario solicitar nueva viabilidad ante FINDETER y/o la CCF. Para el proceso de tutelas a 200 SFV no se ha dado cumplimiento de la construcción de 25 viviendas que ya cuentan con indexación aprobada por parte de Fonvivienda quien dio cumplimiento con la indexación a los mismos mediante la resolución No. 2038 del 14 noviembre de 2018 para 25 SFV, que algunas tutelas presentan orden de desacato, se relata que el oferente ha presentado informes con avance de procesos licitatorios fallidos para contratación de constructor.
VC10 (10/12/2019)	Con nuevo constructor, reporta proyecto en **Ejecución con avance del 7%**. Que la nueva elegibilidad y las licencias fueron aprobadas mediante resolución No. 103 del 27 de marzo de 2018, con una vigencia de 24 meses. **Ante la modalidad de pago CONTRA ESCRITURA, no se exige póliza que ampare los SFV.** Este informe refleja 41 SFV, es decir viviendas, que se encuentran en ejecución, no iniciados 156 y a sustituir 3, para un total de 200 SFV.
VC18 (25/11/2020)	Proyecto **en ejecución con un avance del 13%.** A este corte Fonvivienda había indexado 109 SFV por valor de $923.562.280, debido a las tutelas interpuestas por los beneficiarios. Se menciona que ENterritorio realizó remisión de seguimiento de **ALERTA ROJA** ante el incumplimiento de los compromisos del oferente el 14 de julio de 2020, sin que Fonvivienda hubiese declarado el incumplimiento. El estado de los 200 SFV corresponde a (41 en construcción, No iniciados 155, 3 Renuncias, y 1 no ejecutado). Se indica que se **debe tramitar por parte del oferente la revocatoria de 4 cupos POD**, de beneficiarios que presentaron renuncias, por lo que se debe proceder a su restitución.

Fuente: Información tomada de los Informes de ENterritorio, entidad supervisora

En el informe VC5, se indica que, una vez liquidado el convenio de asociación con Fundesarrollo[17], el municipio suscribió el contrato atípico – Joint Venture No. 130-UT-2019 con la CORPORACIÓN EL SINAI, para la construcción de las viviendas objeto del proyecto, con un plazo de 18 meses y fecha de inicio el mismo el 19 de julio de 2019.

La CGR solicitó a Fonvivienda, el estado de avance del proyecto y las acciones adelantadas para declarar su incumplimiento ante la ALERTA ROJA reportada por el supervisor en el último informe de noviembre 25 de 2020. El 29 de abril de 2021 Fonvivienda responde que: *"En el informe No. 19 de visita del 15 de abril de 2021, publicado el 27 de abril de 2021, se puede verificar que el proyecto inicio ejecución de las obras de vivienda en cumplimiento de las ordenes emitidas en los fallos de tutela, por lo tanto, no es procedente por ahora emitir el acto administrativo de incumplimiento hasta tanto no se verifique el cumplimiento de las órdenes impartidas por el mencionado fallo, en caso de incumplimiento por parte del Oferente se dará el correspondiente informe al Juez de Tutela con el fin de que den las ordenes pertinentes".*

Verificado el informe de supervisión VC19, disponible en Geotec del 15 de abril de 2021, el estado del proyecto cambia de: **en Ejecución a Paralizado.** Allí se menciona que se debe tramitar la actualización de la licencia de construcción.

[17] Convenio Asociación liquidado con Fundesarrollo en abril de 2018

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

El predio donde se está desarrollando el proyecto presenta problemas de escrituración, además antes del 9 de noviembre de 2020 no era urbano y también se deben actualizar las redes eléctricas de acuerdo al RETIE, razones que hacen cuestionar la evaluación llevada a cabo por Findeter al momento de su viabilización, y las modificaciones que con posterioridad a esta, adelantó el oferente, lo que finalmente ha llevado a que luego de 9 años desde su viabilización[18], el proyecto se encuentre en estado PARALIZADO, con un avance acumulado del 13% en su componente "construcción viviendas", con ALERTA ROJA.

Respecto a los SFV, según base de datos del 26 de marzo de 2021, se han desembolsado **$3.872.554.860** para 197 SFV y **$242.774.220** en ajustes o indexaciones para un total de **$4.115.239.080** que se encuentran en las Cuentas de Ahorro Programado - CAP. En la actualización de la base de datos recibida en mayo 3 de 2021 se encuentran **$3.811.937.880** para 193 SFV y **$232.665.720** en ajustes o indexaciones de subsidios para un total de **$4.044.603.600** en CAP de los beneficiarios, sin que a la fecha se hayan concluido las primeras 41 viviendas que desde 2019 se encuentran en proceso de construcción y las 159 viviendas restantes, no se han iniciado. Recursos que corren el riesgo de no cumplir el fin para el cual fueron asignados y desembolsados en las CAP, al no construir las viviendas, con el impacto en la población desplazada beneficiaria que luego de 9 años no cuenta con vivienda.

El estado actual de los cupos asignados para el urbanismo y de los SFV es el que se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 14. ESTADO DE CUPOS Y SUBSIDIOS

Descripción	Asignados	Construidos	Certificados	Legalizados	Revocados	Pendientes por ejecutar
Cupos POD	200	200	200	200	0	0
SFV	200	0	0	0	0	41 paralizados 159 no iniciados
Indexación SFV por tutelas	111	0	0	0	0	

Fuente a partir de información recibida Fonvivienda

En conclusión, se evidencia incumplimiento del oferente[19] en los términos pactados desde la viabilización del proyecto, específicamente, respecto al uso del suelo, títulos del predio, aspectos técnicos, plazo y financiación del proyecto para adelantar las viviendas con modalidad de pago contra escritura, por deficiencias en la estructuración del proyecto y evaluación de la capacidad financiera del oferente para realizar el proyecto bajo esta modalidad de pago contra escritura. A ello se suman

[18] Viabilización por Findeter de fecha 12 de abril de 2012
[19] Municipio de Solita Caquetá y Fundesarrollo, convenio liquidado en abril del 2018; ahora contrato atípico con la Corporación el Sinaí desde julio de 2019.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

las deficiencias en la gestión de Fonvivienda, en razón a que las decisiones administrativas no contaron con la celeridad requerida, ni han sido efectivas en la medida que a 31 de mayo de 2021 las viviendas no han sido construidas. Así mismo, deficiencias en el diseño y aplicación de los mecanismos y herramientas para conminar al oferente al cumplimiento del proyecto, que ha permitido la prolongación en el tiempo de la ejecución de este proyecto de vivienda, con el consecuente vencimiento de los términos y de las licencias.

Por lo anterior, se estima un presunto detrimento al patrimonio del Estado en cuantía de **$803.400.000**, que corresponde a 200 cupos de obras de urbanismo financiadas con recursos POD, que no se están utilizando porque no han construido las 200 viviendas, luego de 5.6 años desde la legalización[20] de las obras de urbanismo, dineros públicos que no cumplieron la finalidad que perseguía el Estado, esto es, una vivienda digna para la población desplazada.

Razón por la cual, se vulnera lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003; el artículo 53 de la Ley 80 de 1993; Resolución 691 de 2012 y el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019), que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la Entidad

Fonvivienda, en comunicación 2021EE0053433 del 21 de mayo de 2021 y memorando adjunto 2021IE0003799, en respuesta a la situación expuesta por la CGR, manifestó lo siguiente:

"*También es importante aclarar que el incumplimiento declarado a las obras de urbanismo obedeció a la liquidación forzosa de la aseguradora Cóndor S.A y no a un incumplimiento motivado por la ejecución de las obras de urbanismo.*
(…)
Ahora bien, al respecto se informa que el municipio tuvo muchos inconvenientes con el constructor contratado para el inicio de obras, toda vez que el constructor no definía si estaba en capacidad de ejecutar el proyecto pese a las múltiples solicitudes y requerimientos realizados por el municipio en el marco del convenio suscrito para la ejecución del proyecto de vivienda, situación que solo fue subsanada con la liquidación unilateral del convenio y la convocatoria de un nuevo constructor con el que se suscribió nuevo convenio para la ejecución de las viviendas en el año 2019 y el cual dio inicio a las obras de las viviendas, sin embargo se vio obligado a paralizarlo hasta no contar con los instrumentos jurídicos que permitan la escrituración y legalización de los SFV, dichos tramites están siendo gestionados por el municipio.
(…)

[20] Legalización obras de urbanismo financiadas con recursos POD en septiembre de 2015

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

De otra parte, es preciso indicar en relación con los fallos de tutela que ordena la indexación lo cual, se realizó mediante las Resoluciones Nos. 1852 del 10 de octubre 2018, 1853 del 10 de octubre de 2018, 2038 de 14 de noviembre de 2018, 1942 31 de diciembre de 2019, 1946 del 31 de diciembre de 2019, 0633 del 24 de marzo del 2020, 0769 del 11 de mayo de 2020 y 3057 del 30 de octubre del 2020, para un total de 111 SFV indexados por fallo de tutela, Fonvivienda fue condenada en sede judicial y el juez constitucional determinó que independientemente de las responsabilidades de las partes, se debía actualizar el valor que se requería para la construcción de las viviendas y garantizar el derecho a la vivienda de los beneficiarios del proyecto, el Ministerio dio cumplimiento a la orden judicial y destinó los recursos correspondientes para la indexación y ha efectuado reiteradas solicitudes para que el constructor iniciara con la construcción de la obras, pues se destinaron los recursos actualizados, y como prueba de ellos están las actas de las reuniones y de las visitas de la supervisión en relación con el seguimiento en las mesas realizadas en el año 2020, y las realizadas en el 2021 tanto por el MVCT la entidad supervisora.

Se aclara que solo se han indexado 111 subsidios familiares de vivienda, teniendo en cuenta que lo mismo obedece únicamente al cumplimiento de lo ordenado por un juez en el marco de un fallo de tutela. En el caso de no ejecutar el número de viviendas correspondiente al número de cupos legalizados el oferente deberá realizar la restitución correspondiente al valor de los cupos que se ejecutaron, pero es pertinente señalar que el fin último de la política de vivienda, es la vivienda"

Respuesta del Oferente

Ante esta situación el oferente, Municipio de Solita, en respuesta a la comunicación de la CGR del 14 de mayo de 2021, remitió vía correo electrónico la respuesta bajo el número AJE-025 del 20 de mayo de 2021, de la que se resaltan los siguientes apartes:

"*Queremos manifestar que el radicado ante IGAC del proceso de incorporación de los predios para el desenglobe, es de las parcelas 4 y 7, aún no es posible, toda vez que hay un certificado de tradición, el de la parcela No. 4, que fue emitido por la ORIP con un error en el área, por lo tanto, en estos momentos estamos a la espera de que la oficina de Registro de instrumentos públicos nos vuelva a emitir el certificado de Tradición corregido.*
(…)
Informar a la supervisión cuando se inicie el proceso de adecuación de las redes eléctricas pertenecientes al urbanismo con la actualización de norma para la posterior instalación de los contadores de energía para las viviendas que se encuentran en ejecución. Fecha de cumplimiento: 14 mayo de 2021.

Este compromiso tiene un proceso más largo y por lo tanto aún no lo podemos cumplir, rogamos el favor de ampliar el plazo para este cumplimiento.
(…)
Una vez se cuente con la nueva licencia de construcción para el proyecto se debe enviar copia a la supervisión. Fecha de cumplimiento: 31 de mayo de 2021. Con plazo vigente.
(…)

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Ahora, de las 30 viviendas en mención, que se encuentran en un estado aproximado del 80%, se realizará la primera fase de entrega para ir adelantando los trámites de legalización.

En relación a lo anterior, el pasado 13 de enero de 2021, se convocó a los beneficiarios del proyecto de vivienda de Villa del Lago II etapa, de conformidad con el orden de expedición de las resoluciones de indexación, que fue realizada a las 2:00 pm, tal y como consta en acta de la misma fecha, contando con la participación de las Secretaría de Planeación, Personero municipal, dos veedores y 50 personas de la comunidad.
(…)

Segundo, tal y como lo sostiene la Supervisión, ha sido a través de acciones de tutela interpuestas contra dicha entidad, que los beneficiarios del proyecto han logrado la indexación del subsidio.

En esta línea, una de las beneficiarias del proyecto, con acompañamiento de la asesora jurídica de la alcaldía de Solita, presentó el 9 de mayo de 2021 la solicitud de indexación del subsidio de vivienda familiar reconocido mediante Resolución No. 940 del 22 noviembre de 2011 en la modalidad de "ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA", por un valor de $16.068.000.

El día lunes 17 de mayo, mediante comunicación allegada al buzón electrónico de la secretaría de planeación, la beneficiaria pone en conocimiento la respuesta emitida de MVCT mediante radicado 2021ER0058324, oportunidad en la que sostiene:

> *"Así las cosas, el Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA, abre convocatoria y asigna los subsidios familiares de vivienda hasta el monto que lo permita la disponibilidad presupuestal de cada vigencia.*
> *En tal virtud, este Ministerio dispuso de los recursos para el ajuste de subsidios de vivienda a los hogares que presentaron su solicitud hasta diciembre de 2011.*
> *En consideración de lo anterior, para la vigencia de 2021, el Gobierno Nacional no fijó recursos para el ajuste de los subsidios familiares de vivienda asignados en la Bolsa Especial de Desplazados, debido a que éstos son destinados en la actualidad para la atención de la solución habitacional, en los siguientes programas: "Programa de vivienda gratuita fase II", Mi casa Ya, Semilleros y Casa digna, Vida Digna.*
> *Por tanto, no procede la asignación del ajuste al valor del subsidio familiar de vivienda asignado mediante la Resolución 940 del 22 de noviembre de 2011"*

Así las cosas, advirtiendo la negativa del ministerio, a la fecha se hace necesaria la indexación de más de 50 SFV, por lo que desde ya se advierte que, por causa no imputable al Municipio de Solita, el trámite de indexación deberá ser adelantado por los beneficiarios del proyecto a través de la acción constitucional de tutela, lo que además supone un retraso en la terminación a buen término del proyecto.

Consideración final: En la reunión de supervisión del 15 de abril de 2021, una vez expuestos los trámites que a la fecha está gestionando el oferente, se manifestó que en tres meses se

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

estimaba se habría surtido los trámites necesarios para iniciar con las resoluciones de adjudicación y registro de las viviendas que se encuentran construidos, mismos que a la fecha no se han causado y que como se expone en esta contestación, dependen en su mayoría de los términos de las demás entidades estatales."

Análisis de las Respuestas

Las respuestas, muestran los diferentes inconvenientes para realizar la construcción de las viviendas, por lo tanto, las obras de urbanismo a 31 de mayo de 2021 no prestan el servicio para el cual fueron construidas, lo que ratifica lo observado por la CGR, toda vez que el proyecto de construcción de viviendas se encuentra paralizado con un avance del 13%, en alerta roja desde julio de 2020, y las familias sin solución de vivienda en el corto plazo.

De acuerdo con las respuestas allegadas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal.

Hallazgo 6. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proyecto "URBANIZACION BICENTENARIO". Municipio San José del Guaviare – Guaviare.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, …. las leyes, los decretos, las ordenanzas..."*

El **Decreto 555 del 2003**, en el artículo 3, numeral 9,3, establece entre otras funciones de Fonvivienda está la de *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

La **Resolución 691 de 2012, del MVCT** por la cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda…En el **artículo 31, REVOCACIÓN DE CUPOS**: *"Si antes del desembolso o con posterioridad a este Fonvivienda detecta inconsistencias…..procederá, mediante acto administrativo a revocar los recursos asignados y a solicitar la restitución de aquellos que hubiere girado al oferente, indexados con el IPC, desde la fecha de desembolso, más los intereses corrientes civiles causados desde esa misma fecha"*

El proyecto "**URBANIZACIÓN BICENTENARIO I**", viabilizado en el año 2011, cuyo oferente es la Gobernación del Guaviare, quien suscribió Convenio de Asociación con Asociación de Vivienda Popular la Terminal (ASOVITER) identificado con el No. 389 del 19 de octubre de 2010, con el objeto de aunar esfuerzos humanos, técnicos y financieros, capacidad administrativa y logística para realizar estudios y proyectos que permitan la viabilización y construcción de 272 soluciones de vivienda a familias

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

desplazadas en su primera etapa. El plazo establecido fue de 24 meses a partir de la suscripción del convenio y prorrogables por 18 meses más. En julio 15 de 2016 fue cedido de ASOVITER a Colombiana de Construcción y servicios de Santander COLCONSER SAS, con adiciones de plazo del 21 diciembre de 2018 por 12 meses y del 30 de diciembre de 2019 por 6 meses.

Tanto las obras de urbanismo como la construcción de las viviendas fueron terminadas; no obstante, la ejecución duró 9 años y tenía declaratoria de incumplimiento desde el 2013.

En el informe de Supervisión VC32 de agosto 25 de 2020, Enterritorio frente a la ejecución de las obras de urbanismo indica*:*
"…Se presentan 09 SFPOD que deben ser objeto de liberación por parte de Fonvivienda y restitución por parte del Oferente, debido a que no se aplicaron en Proyecto"

El mismo informe en el aparte de *"Ejecución Obras de Vivienda*" indica en la verificación de los compromisos de la visita del 17/06/2020: *"3. Realizar la restitución de los recursos de Oferta y demanda (POD), de las 9 viviendas que no se ejecutaron en el proyecto según instrucciones de Fonvivienda: Responsable: OFERENTE, fecha del compromiso: 17/07/2020. CUMPLIMIENTO: EN GESTIÓN, a la espera que FONVIVIENDA libere 4 SFV. 4. Una vez FONVIVIENDA libere los SFV de Bicentenario I que se aplicaron en Bicentenario II, se debe remitir documentación a Enterritorio para iniciar el trámite de los SFV como individuales."*

Para tener claridad frente a este tema, la CGR mediante requerimiento AEFNV 10-2021, solicitó a Fonvivienda: *"indicar si el oferente ya realizó la restitución de los recursos oferta y demanda de 9 viviendas que no se ejecutaron en el proyecto, y que tenían compromiso para el 17/07/2020. Certificar indicando valor restituido de los cupos, intereses, fecha de transferencia al Tesoro Nacional"*

Fonvivienda emitió respuesta el 20 de abril de 2021, informando que profirió la Resolución 1926 del 28 de septiembre de 2020, ordenando revocar y restituir los 9 cupos POD, dentro de los 15 días siguientes a su notificación, la cual fue recurrida por la Gobernación del Guaviare, recurso desatado con la Resolución 3617 del 24 de diciembre de 2020 (notificada el 28 de diciembre), ajustando la cantidad de cupos POD que debe reintegrar el oferente a 14, ante su no **aplicación al proyecto**. Se indica en el mismo oficio, que el oferente viene realizando los trámites de consecución de recursos.

Lo anterior, afecta a las familias beneficiarias que al cabo de 9 años le fueron revocados los cupos y siguen sin vivienda, por deficiencias en la gestión adelantada por Fonvivienda, en razón a que las decisiones administrativas no contaron con la celeridad requerida, así mismo, deficiencias en el diseño y aplicación de los

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

mecanismos y herramientas para conminar al oferente a la restitución oportuna de los recursos correspondientes a los cupos POD. Razón por la cual, se vulnera lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003 y Resolución 691 de 2012 que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Fonvivienda en su comunicación 2021EE0053433 del 21 de mayo de 2021 y memorando adjunto 2021IE0003799, en respuesta a la CGR, hace un recuento del marco normativo, las fuentes de recursos para cupos POD y los SFV y el proceso para el reintegro de los recursos, los cuales se encuentran en trámite.

Respuesta del Oferente

Ante la situación expuesta por la CGR, el Oferente (Gobernación del Guaviare) con oficio DG-179 del 20 de mayo de 2021, recibido vía correo electrónico en respuesta a la comunicación de la CGR del 14 mayo de 2021, manifiesta que, efectivamente con Resolución 1090 del 3 de diciembre de 2013 le fue declarada la medida administrativa de incumplimiento, el 14 de agosto la Gobernación del Guaviare solicitó el levantamiento de la medida aportando copia de Acta No. 1 de ejecución y balance presupuestal y mediante Resolución 0359 del 6 de marzo de 2015 se ordenó el levantamiento de la medida administrativa.

Con respecto al reintegro recursos:

"La Oficina de Vivienda Departamental solicitó el día doce (12) de noviembre de 2020 al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de correo electrónico, realizar la liquidación e indexación a la fecha de los cupos POD a restituir por parte de la Gobernación del Guaviare en calidad de Oferente del proyecto URBANIZACIÓN BICENTENARIO I. Para de esta manera conocer la suma aproximada del valor a restituir, con el fin de actuar diligentemente e ir avanzando en la consecución de los recursos, aún sin haber sido resuelto el recurso de reposición.
(…)
El Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda confirió respuesta a la solicitud de liquidación, el día 16 de diciembre de 2020 mediante correo electrónico, en el cual estableció las liquidaciones de los cupos de Promoción de Oferta y Demanda-POD que deberán ser restituidos para el proyecto de URBANIZACIÓN BICENTENARIO I"
(…)
Que la Gobernación del Guaviare expidió la Circular No. 015 del 02 de diciembre de 2020, por medio del cual se programa el cierre contable del año 2020, el cual quedó establecido desde el 15 de diciembre de 2020 y se
prolongó hasta el día quince (15) de febrero de 2020.
(…)

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Que posteriormente la Oficina de Vivienda Departamental solicitó el día 19 de enero de 2020 al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de correo electrónico, aclarar si con los mismos valores liquidados en diciembre de 2020 se podía realizar el pago a la fecha.

El profesional especializado de la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social, …de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de correo electrónico el día 19 de enero de 2021 autorizó realizar los reintegros con los valores liquidados.

Una vez realizado el cierre contable en la Gobernación del Guaviare, la Oficina de Vivienda Departamental solicitó el día diecinueve (19) de febrero de 2021 a través de oficio PVD.1000.031 dirigido a la Secretaría de Hacienda Departamental el pago de la restitución de 14 cupos POD del proyecto Bicentenario I, a favor del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Así las cosas, se realizó una mesa de trabajo con la Secretaria de Hacienda, Secretaria Jurídica y el Programa de Vivienda Departamental con el fin de explorar las diferentes posibilidades para realizar el pago de la restitución de los cupos de Promoción de Oferta y Demanda (POD), teniendo en cuenta, que los recursos de la entidad son limitados y los pocos que hay ya se encuentran comprometidos. De la mesa de trabajo se determinó que de la ejecución del Convenio de Asociación No. 389 de 2010, se evidencia un saldo de un crédito aprobado mediante ordenanza No. 385 de 2019, el cual no se va a ejecutar y se eligió como opción para realizar el pago de la restitución de los cupos de Promoción de Oferta y Demanda (POD), sin embargo, para utilizar estos recursos se debe solicitar nuevamente a la Asamblea Departamental autorización para reasignar este saldo ya que tenían destinación específica.

Que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio informó el día 15 de abril de 2021 a la Gobernación del Guaviare, a través de correo electrónico, que hacía envío de la liquidación actualizada a 31 de marzo de 2021, con el fin de que sea tenida en cuenta y se efectúe su restitución lo más pronto posible...
(…)
La anterior información demuestra que la Administración Departamental ha adelantado acciones con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la resolución No. 1926 del 08 de septiembre de 2020, modificada por la Resolución No. 3617 del 24 de diciembre de 2020. Además, manifestamos que la Gobernación del Guaviare tiene la total disposición para realizar la restitución de los cupos de Promoción de Oferta y Demanda (POD) al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no obstante, es de aclarar que los recursos son limitados para las gobernaciones de cuarta categoría, sumado a la disminución sustancial de recaudo desde la vigencia anterior por causa de la pandemia del COVID-19, sin embargo, la Entidad está adelantando las acciones para que sean asignados estos recursos."

Análisis de las Respuestas

De acuerdo con las respuestas, se desvirtúa el presunto daño al patrimonio por los cupos que no han sido reintegrados, en consideración a que Fonvivienda cuenta con herramientas para su cobro. Se evidencia que a 31 de mayo los recursos no

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

han sido reintegrados al Tesoro Nacional, sin embargo, el oferente se encuentra en trámite de ordenanza ante Asamblea Departamental para autorización reasignación recursos y cubrir lo referente a reintegro cupos POD.

De acuerdo con las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 7. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proyecto "URBANIZACION LOS MAYALITOS, municipio de Hatonuevo – La Guajira.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, …. las leyes, los decretos, las ordenanzas..."*

Decreto 555 de 2003, artículo 3° Funciones de Fonvivienda, numeral 9.3, señala: *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

La **Resolución 691 de 2012, del MVCT** por la cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda…En el **artículo 31, REVOCACIÓN DE CUPOS**: *"Si antes del desembolso o con posterioridad a este Fonvivienda detecta inconsistencias…..procederá, mediante acto administrativo a revocar los recursos asignados y a solicitar la restitución de aquellos que hubiere girado al oferente, indexados con el IPC, desde la fecha de desembolso, más los intereses corrientes civiles causados desde esa misma fecha"*

El 22 de junio de 2011, se suscribió el Convenio de Asociación entre el Municipio de Hatonuevo y la Constructora GAG Ltda., con el fin de promover, construir y financiar el proyecto de vivienda denominado "**URBANIZACIÓN LOS MAYALITOS"**, para la construcción de 224 viviendas, con una duración que iniciaba el 22 de junio de 2011 y se prolongaba por el termino de duración de las obras objeto del convenio y un año más. Posteriormente el 15 de diciembre de 2011, se suscribe Otrosí al Convenio de Asociación, en el que se integra un nuevo socio, la empresa Obras Máquinas y Equipos Tres A SAS.

El Proyecto fue declarado elegible mediante Certificado de elegibilidad POD-2012-0016, expedido por Findeter, para la construcción de 220 soluciones de vivienda incluido su urbanismo; sin embargo, a 31 de mayo de 2021, faltaban por construir 21 viviendas y 7 beneficiarios renunciaron al subsidio, razón por la cual mediante Resolución 1940 del 08 de septiembre de 2020, expedida por Fonvivienda, se revocaron 28 cupos POD, asignados mediante Resolución 608 del 19 de agosto de 2011, y en el artículo 3° ordena la restitución de **$88.000.000**, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación, demostradas las causas técnicas y jurídicas que permiten la revocatoria por la no ejecución de las viviendas, no obstante, haber

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

ejecutado las obras de urbanismo. Recursos que no han sido reintegrados por el oferente.

Es de señalar que el proyecto se encontraba en estado paralizado desde agosto de 2019; sin embargo, se evidencia inadecuada gestión por parte de Fonvivienda, frente a la no ejecución de las viviendas las cuales no presentaban inicio de construcción desde 2016, falta de celeridad en el proceso de restitución de los recursos.

Lo anterior, afecta a las familias beneficiarias del proyecto que, al cabo de 8 años no les fue entregada la vivienda, y se vulnera lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003; el artículo 53 de la Ley 80 de 1993; los numerales 13 y 14 del artículo 2° de la Resolución 0019 y el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019), que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Fonvivienda a su vez, en respuesta del 21 de mayo de 2021 y memorando 2021IE0003799, a comunicación de la CGR, indica:

"*Para el reintegro de los cupos POD, con base en lo regulado en la Resolución 0691 y teniendo en cuenta que se revocaron 28 cupos con diferentes estados, únicamente correspondería la restitución de 21 solo (sic) cupos que fueron pagado (sic) y pese a las diferentes citaciones realizadas por el MVCT, con el fin de conminar a la terminación del proyecto no fue posible por lo cual el acto administrativo de revocatoria de cupos indica el procedimiento para la restitución de los recursos.*

Si bien la ejecución de las obras de urbanismo fue (sic) finalizadas el 20 de noviembre de 2013, en el informe No 29 del 8 de agosto de 2016 ya se habían construido 196 viviendas y el proyecto se Paralizo, toda vez que se estaba dificultando la localización de las familias para ejecutar la vivienda, sin embargo, en el marco de las funciones de la entidad supervisora e continuo el seguimiento con el fin de lograr la ejecución total del proyecto de vivienda.
(…)
Con el fin de continuar con el seguimiento de parte de MVCT, se han realizado mesas de trabajo durante todo el año 2020 de las cuales solo fueron atendidas por parte del municipio 2 de las 6 citadas en el año 2020, y solo hasta la notificación de la revocatoria de cupos con la solicitud de restitución el municipio mostro interés y retomo la participación en las mesas citadas por el MVCT y por su entidad supervisora."

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Respuesta del Oferente

Ante la situación comunicada, el Oferente (**Municipio de Hatonuevo**) en respuesta recibida el 21 de mayo de 2021, vía correo electrónico, indica lo siguiente:

"*Este es un proyecto que viene desde el año 2011, cuya ejecución desconocía y aun desconozco pues en el acta de empalme entre la administración pasada y esta no se nos informó nada al respecto más sin embargo esta administración (…) procedió mediante edicto emplazatorio de fecha 11 de febrero de 2021 a citar a todas las personas beneficiarias del proyecto APOYO FINANCIERO PARA LA TERMINACIÓN DEL PROYECTO DE VIVIENDAS DE INTERES PRIORITARIO PAR LA POBLACIÓN EN CONDICIONES DE DESPLAZAMIENTO DENOMINDADO URBANIZACION LOS MAYALITOS, EN EL MUNICIPIO DE HATONUEVO DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA, la cual se realizó a través de la página web de este ente territorial, pues debemos recordar que en este (sic) es un programa dirigido a la población desplazada la cual es muy flotante tanto así que a pesar de la búsqueda casi personalizada de esta alcaldía y del edicto mencionado solamente se ubicaron 8 beneficiarios, situación que escapa a nuestro control ya que los beneficiarios deben presentarse para la legalización de los subsidios de conformidad con la naturaleza del programa (Resolución 691 de 2012), labor que continuaremos adelantando, dejando constancia que aunque esto es una competencia del municipio por ser un convenio institucional no se le puede endilgar responsabilidad fiscal a su titular (…), ya que como se mencionó anteriormente no tenía conocimiento del asunto y no obstante ello ha venido adelantando actuaciones que permitan recomponer la ejecución de este convenio situación que además no es fácil porque desde el año 2020, puntualmente desde el primero de enero no se encontraron recursos apropiados ni reservas presupuestales que permitan someramente proyectar devolución de recursos y contrario sensu desde la época de la firma del convenio hasta ahora esta ha sido la única administración interesada en garantizar el subsidio de vivienda a la población desplazada.*"

Análisis de las Respuestas

De acuerdo con las respuestas, se evidencia que a 31 de mayo los recursos no han sido reintegrados al Tesoro Nacional, el oferente manifiesta no tener apropiados recursos para reintegro, sin embargo, Fonvivienda cuenta con herramientas para hacer efectiva esta devolución.

De acuerdo con las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 8. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proyecto "URBANIZACION RETORNAR ES VIVIR". Municipio de Granada – Antioquia.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, …. las leyes, los decretos, las ordenanzas..."*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Decreto 555 de 2003, artículo 3° Funciones de Fonvivienda, numeral 9.3, señala: *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

La **Resolución 691 de 2012, del MVCT** por la cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda…En el **artículo 31, REVOCACIÓN DE CUPOS**: *"Si antes del desembolso o con posterioridad a este Fonvivienda detecta inconsistencias…..procederá, mediante acto administrativo a revocar los recursos asignados y a solicitar la restitución de aquellos que hubiere girado al oferente, indexados con el IPC, desde la fecha de desembolso, más los intereses corrientes civiles causados desde esa misma fecha"*

El 26 de enero de 2015, se suscribió el Convenio de Asociación No. 001, entre el Municipio de Granada y El Fondo de Empleados de Colombia (Fondeecol), con el fin de adelantar la formulación, coordinación y administración para la consecución y ejecución de recursos para materializar el programa de vivienda de interés social prioritario **"URBANIZACION RETORNAR ES VIVIR**", con 84 soluciones de vivienda para población desplazada, con un plazo de ejecución de 12 meses contados a partir de la firma del acta de inicio, tiempo que estiman suficiente para construir las 84 viviendas y sus obras de urbanismo, a través del Fondo Nacional de Vivienda denominado RETORNAR ES VIVIR, al cual concurren el Instituto Social de Vivienda de Medellín – ISVIMED, la Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA y el Municipio de Granada.

Proyecto viabilizado según documento **POD-2012-0038** del 18 de octubre de 2012, para la construcción de 84 soluciones de vivienda, con asignación de cupos para la construcción de las obras de urbanismo.

La Supervisión fue realizada por Fonade, ahora Enterritorio, la cual inició el 5 de diciembre de 2012. L**os recursos POD** para la construcción de las obras de urbanismo, se manejaron bajo la modalidad de pago anticipado, a través de la Fiduciaria Alianza. El proyecto se encuentra paralizado con avance acumulado del 21% en obras de urbanismo. El oferente manifestó no continuar con el proyecto, razón por la cual se revocaron los cupos POD mediante las siguientes resoluciones:

- **Resolución 0698 del 17 de junio de 2019, se revocaron 38 cupos** de Promoción de Oferta y Demanda (POD) y fueron liberados igual número de beneficiarios, los cuales no habían sido desembolsados. Cupos que fueron reintegrados al Tesoro Nacional.

- **Resolución 2808 del 16 de octubre de 2020**, se revocaron 43 cupos, ordenando **la restitución de los 43 cupos** pagos anticipadamente, suma

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

que asciende a **$168.901.696,43** que deben ser reintegrados en un plazo de 15 días hábiles siguientes a la notificación, término que no se cumplió y a la fecha no han sido restituidos.

Lo anterior, por deficiencias en la estructuración del proyecto por parte del oferente, debilidades en el diseño de los controles para la verificación de la correcta ejecución de los recursos asignados por Fonvivienda, en términos de oportunidad, que ha permitido la prolongación en el tiempo de la ejecución del proyecto y la restitución de recursos y no ha tomado las medidas pertinentes para recuperar el monto de los recursos desembolsados.

Lo anterior, afecta a las familias beneficiarias del proyecto que al cabo de 8 años fueron revocados los cupos y siguen sin una vivienda, en un proyecto fallido, y vulnera lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003; el artículo 53 de la Ley 80 de 1993; los numerales 13 y 14 del artículo 2° de la Resolución 0019 y el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019), que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Ante la situación comunicada, Fonvivienda en oficio del 21 de mayo de 2021, con memorando 2021IE0003799, señala:

"*Por solicitud del Oferente, quien es el responsable del desarrollo del proyecto, FONVIVIENDA revoca parcialmente la 0608 del 19 de agosto de 2011, a través de la Resolución 0689 del 17 de junio de 2019 y se procedió a la liberación de 36 subsidios familiares de vivienda asignados a los beneficiarios. Ante lo cual se procede a solicitar a la Alianza Fiduciaria, el reintegro de los recursos de los subsidios desembolsados anticipadamente y los cuales fueron liberados, lo cual fue efectuado por la FIDUCIARIA el 15 de noviembre de 2019 restituyendo a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el valor de $ 129,312,788.39.*

En reunión virtual de seguimiento con el apoyo de Enterritorio como entidad supervisora realizada el día 17 de junio de 2020, Fonvivienda requiere al Municipio informe sobre las actuaciones realizadas para la ejecución del proyecto de vivienda RETORNAR ES VIVIR, a lo cual el Municipio oferente del proyecto manifiesta que después de estudiar y revisar el cierre financiero no es viable la ejecución de las viviendas del proyecto y solicitara la revocatorias de los cupos.

Ante la solicitud del Oferente, Fonvivienda Mediante Resolución 2808 del 16 de octubre de 2020 revoca parcialmente la Resolución No. 0608 del 19 de agosto de 2011 para los 43 cupos de subsidios de oferta y demanda POD y se procedió a la liberación de beneficiarios.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

El día 29 de abril de 2021 se realiza reunión virtual de seguimiento con el Municipio de Granada Antioquia y la entidad supervisora Enterritorio, done se le informa al oferente que a la fecha no ha realizado la restitución de los recursos de los subsidios familiares de vivienda asignados por Fonvivienda. El Municipio manifiesta que en el mes de noviembre de 2020 envió comunicación al Ministerio solicitando un acuerdo de pago para la restitución de los recursos, dicha solicitud fue evaluada por el área jurídica de Fonvivienda y no es procedente.

Se le informa al Municipio que se va a solicitar a la Fiduciaria Alianza un resumen de saldos actualizado que incluya capital e intereses, posterior a esto se les enviara vía correo electrónico los saldos y las instrucciones para surtir los tramites de restitución de los recursos desembolsados.

El día 5 de mayo de 2021 se solicita mediante correo electrónico a la Fiduciaria Alianza un estado o resumen de los saldos actuales (capital e intereses) para el proyecto URBANIZACIÓN RETORNAR ES VIVIR en el Municipio de Granada Antioquia.

El día 12 de mayo de 2021 se envía correo al Municipio teniendo en cuenta la solicitud elevada por el para llegar a un acuerdo de la restitución de los recursos de los subsidios asignados por FONVIVIENDA y de conformidad con lo hablado en reunión del pasado 29 de abril de 2021, se envía la liquidación y las instrucciones establecidas por el financiero de Fonvivienda para surtir las gestiones pertinentes por parte del Municipio para tal fin."

Respuesta del Oferente

Por su parte el **Municipio de Granada**, vía correo electrónico con oficio No. 0100-152 recibido el 26 de mayo de 2021, en respuesta a la CGR del 14 de mayo de 2021, responde entre los aspectos relevantes para urbanismo:

"*El 30 de noviembre de 2015 se suspendió el contrato de obras de urbanismo suscrito entre FODEECOL y el ING …, debido a que se identificó la necesidad de adicionar obras no planeadas inicialmente y se requería replantear la geometría del urbanismo.*
(…)
El 14 de marzo de 2016 se dio la segunda suspensión al contrato de obras de urbanismo, ya que, en visita de FONADE del 25 de febrero del 2016, se identificó la necesidad de reubicar la red de energía eléctrica de EPM, debido a la cercanía con los cortes de los taludes y a las futuras viviendas a construir. La suspensión se hace de manera indefinida, mientras EPM subsana este inconveniente.
(…)
El 6 de junio de 2016 se da la tercera acta de suspensión del contrato de urbanismo, ya que no se ha subsanada la solicitud de reubicar las redes de alta tensión de EPM….

El 26 y 28 de abril de 2017 se realizó una mesa de trabajo con la entidad supervisora del proyecto dadas las dificultades que se presentan, y el desequilibrio financiero….

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

El 06 de mayo del 2017 se suspende el convenio 026/2015 y el contrato 053/2015 suscrito entre el MUNICIPIO y FONDEECOL, debido a "que la inconsistencia que hay entre el documento de elegibilidad ya que en los planos presentados para la expedición de la misma presenta un error, en el cuadro de áreas, para lo cual se debe hacer una aclaración ante todos los entes involucrados en el proyecto "...

En reunión del 11 de mayo de 2018, en la sede de Comfenalco Antioquia, con representantes del ministerio de vivienda, el municipio informa de las gestiones adelantadas para la reformulación y gestión de nuevos recursos financieros para el proyecto RETORNAR ES VIVIR Y se compromete al municipio para que presente la nueva licencia de urbanismo y para que presente solicitud de revocatoria de los cupos con el respectivo listado.
(…)
El 27 de mayo de 2017, se tiene acta de ejecución de obras de urbanismo por valor de $152.003.567,87, equivalente a un aproximado de 46% de obra con relación al presupuesto. En acta de visita #8 de FONADE y FONVIVIENDA del 06-07-2016, se estima un avance de obra por 51.34% en el aparte "Ejecución de obras de urbanismo". Desde los informes de interventoría y de la gerencia, el avance de urbanismo siempre estuvo por encima de los porcentajes relacionados en los informes de supervisión (VC) publicados en la plataforma GEOTEC, ya que siempre se condicionaba la cuantificación de estos avances a temas de orden administrativo y/o jurídico, como se expresa en el acta de visita #9 de FONADE y FONVIVIENDA…

El 13/08/2018 se emite la RES. 190 DE 2018 Por medio del cual se otorga la licencia urbanística y de construcción en modalidad de vivienda nueva.

El 14/08/2018 Se solicitó al MVCT renuncia de algunos cupos POD para disminuir el número de viviendas a ejecutar

El 29 de julio de 2019 se presentó la pre-radicación de la reformulación del proyecto ante Findeter para la emisión de una nueva elegibilidad que permita seguir adelante con el proyecto RETORNAR ES VIVIR, Esto Según circular 002 del 28 de febrero de 2019 emitida por FONVIVENDA

El 20/09/2019 el MVCT informa que no es necesario seguir con el trámite de elegibilidad ante Findeter, ya que solo se requiere la licencia urbanística y de construcción del proyecto…

EL 12/11/2019, el municipio inicia el proceso para la realización de los estudios y diseños a las soluciones habitacionales del proyecto que concuerden con las áreas relacionadas en la elegibilidad N° POD 2012-00038.

El 12/12/2019 se emite la resolución 355 del 2019 Por medio de la cual se modifica la res. 190 del 2018, donde se otorgó licencia urbanística y de construcción en la modalidad de obra nueva, con este acto se modifica la licencia para que las áreas de vivienda concuerden

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

con las áreas de la elegibilidad N° POD 2012-00038, de acuerdo a los nuevos diseños contratados."

Para los SFV, el municipio informa:

"El 7 de noviembre de 2016 de suscribe contrato entre gerencia y la constructora SERIE INGENIEROS para la construcción de 60 viviendas mediante la modalidad "precio fijo llave en mano"; este es modificado mediante otro si #1 del 30/11/2016 donde se aumenta el alcance a 80 unidades de vivienda y la forma de pago se regirá por la modalidad de precios unitarios sin formula de reajuste.

El 11/12/2016 se genera acta de avance de obras de vivienda por valor de $129.659.531,90 pesos, la cual no entra a trámite de pago por no tener unidades de vivienda ejecutadas al 100%.

En acta de visita de FONADE-FONVIVIENDA del 16 de marzo de 2017, se verifica que está en avance la ejecución de 14 unidades de vivienda. Como se relacionó en un párrafo anterior, en acta de visita de FONADE-FONVIVIENDA del 15 de mayo de 2017, se concluye que las viviendas en ejecución no cuentan con el área que se relaciona en el documento de elegibilidad, por lo cual se le solicita al oferente que aclare de manera formal las inconsistencias entre el diseño arquitectónico y el cuadro de áreas. El 19/05/2017, como ya se vio en las ilustraciones 10 y 11, el municipio presenta informe en torno al tema de las inconsistencias de área de vivienda. Como se expresa en páginas anteriores, se procede con diversos actos y gestiones en búsqueda de viabilizar el proyecto ya sea por medio de la modificación de la elegibilidad o del rediseño del modelo de vivienda para el proyecto.
(…)
"Además, el acta de la reunión del 11 de mayo de 2018, los costos de ejecución de las 16 viviendas iniciadas bajo la gerencia integral quedan a cargo del municipio, por tanto, no se ha reconocido ningún tipo de pago por este concepto por parte de FONVIVIENDA.
7/02/2020"

Finalmente, frente a la no ejecución del proyecto, indica:

"Se realizó una reunión con el fin de conocer la posición de la actual administración frente al proyecto RETORNAR ES VIVIR, donde se da menos de un mes al municipio para que presente la nueva licencia y demás documentos de ajuste al proyecto para que concuerde con lo relacionado en la elegibilidad N° POD 2012-00038.

Después de valorar los costos del proyecto de acuerdo a las modificaciones hechas para la última versión de la licencia, donde ya no se disponen de gran parte de los recursos financieros para completar las obras de urbanismo debido a la devolución de recursos bajo la solicitud 2019 EE0091797 hecha a 19 de Agosto de 2011 (Adjudicación recursos de oferta a la demanda para obras de urbanismo); Donde además aumenta considerablemente el valor de las unidades de vivienda, ya que se pasa de un modelo de vivienda presupuestado para 42 a 43.2 m2, a un modelo de 53 m2; el siguiente es el escenario encontrado a inicios del 2020….

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Debido al déficit financiero que presentaba el proyecto y la falta de recursos por parte del municipio y lo beneficiarios para cubrir este déficit, el 18/06/2020 el municipio emite la solicitud de la renuncia a los cupos del proyecto Retornar es Vivir, con el fin de que las familias sean liberadas del proyecto; la decisión de renunciar a los recursos de promoción oferta y demanda, otorgados mediante la elegibilidad POD-2010-0038, para así disponer del lote y desarrollar un nuevo proyecto de vivienda, que logre atender la demanda actual a través de otras fuentes de financiación. ..

El municipio en el mes de noviembre del año pasado presento oficio al ministerio de vivienda donde aclaraba que debido a las dificultades que desde los diferentes ámbitos ha generado la declaratoria de pandemia por el fenómeno de COVID-19, La administración municipal no cuenta con los recursos económicos que permitan hacer el reintegro inmediato de los recursos relacionados. Analizando la situación en el comité de gobierno, conformado por los diferentes secretarios de gobierno, incluyendo la secretaría de hacienda, para no perjudicar el cumplimiento de los programas de gobierno "unidos por una Granada mejor", necesitamos se nos conceda dos años de gracia para la devolución de los CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS ($164,561,475). Se debe tener en consideración que somos un municipio de sexta categoría, ZOMAC, con un alto porcentaje de población desplazada, donde la recesión económica, ha generado un alto retorno desde las ciudades capitales al municipio, en búsqueda de una seguridad alimentaria, lo que nos ha aumentado la carga en cuanto atención social."

Análisis de las Respuestas

De acuerdo con las respuestas, se ratifica lo manifestado por este ente de control, frente a la situación del proyecto y los recursos asignados, se evidencia que a 31 de mayo los recursos no han sido reintegrados al Tesoro Nacional, el oferente manifiesta no tener apropiados recursos para su reintegro, sin embargo, Fonvivienda cuenta con las herramientas para hacer efectiva la devolución.

De acuerdo con las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 9. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proyecto "SAN ANDRES LIVING ISLAND FOR ALL", San Andrés, Archipiélago de San Andrés y Providencia.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, …. las leyes, los decretos, las ordenanzas..."*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En **Decreto 555 de 2003**, en su artículo 3, numeral 9,3, entre otras funciones de Fonvivienda está la de *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

En la **Resolución 0019 de 2011** se fijan las condiciones para el giro de recursos del SFV y se define en el artículo 2° numerales **13 y 14** lo siguiente:

"13. INTERVENTORIA. Es un instrumento de control y seguimiento de los planes de vivienda en los cuales se aplican los subsidios familiares de vivienda. (…) En particular se busca garantizar que la ejecución de las obras se realicen técnica financiera y administrativamente (…)

14. ENTIDAD SUPERVISORA. Es aquella entidad designada por la entidad otorgante, cuyo objeto es realizar la vigilancia y seguimiento de los aspectos técnico, administrativo, financiero y jurídico, de los proyectos que opten por cobro anticipado o contra escritura (…) con el fin de mantener permanentemente informado a la entidad otorgante de los avances o dificultades que se puedan presentar, así como la revisión y aprobación de los informes de interventoría."

En la **Resolución 0019 de 2011**, se fijan las condiciones para el giro de recursos del SFV y se define en el **artículo 7° Procedimiento, parágrafo 2** lo siguiente: *"El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución."*

En **Protocolo Declaratoria de incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019)**, cuyo objeto es indicar el paso a paso para la expedición de la resolución de incumplimiento, en sus numerales **3.2 PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO** y siguientes, describe el procedimiento a seguir dado el incumplimiento por parte de los oferentes para proyectos con pago anticipado o contra escritura.

En **Resolución 691 del 2012 del MVCT**, por el cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo octavo del decreto 4911 del 2009; en **su capítulo II PRESENTACIÓN DE LOS PLANES DE VIVIENDA; en el artículo 4° numeral** *"1 Oferente debe ser una entidad municipal o departamental, un fondo municipal o departamental de vivienda o entidad que cumpla sus funciones. …**en caso de incumplimiento de alguna de las partes, caso en el cual la entidad municipal deberá realizar las gestiones necesarias ante (Fonvivienda) y las entidades que corresponda, para la culminación del plan de vivienda***" (negrilla fuera del texto).

Para la ejecución del proyecto de mejoramiento de vivienda, en modalidad de postulación esfuerzo territorial, que fue viabilizado en 2012 con documento CCJ-

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

MEJ-88001-D-04-2012 para 170 mejoramientos de vivienda del proyecto **"SAN ANDRES LIVING ISLAND FOR ALL",** se conforma la Unión Temporal - UT entre el Departamento Archipiélago de San Andrés y la Caja de Compensación Familiar de San Andrés y Providencia (CAJASAI), celebrada el 27 de noviembre de 2017, con el fin de realizar la administración, ejecución y cobro de 170 subsidios de vivienda de interés social, con duración de 2 años a partir de su firma se establecen como oferentes del proyecto de mejoramiento.

La supervisión fue adelantada por Enterritorio desde febrero de 2014, presentando avance del 8% hasta el mes de junio de 2020, con corte a abril de 2021 se presenta avance del 31,6%. La baja y tardía ejecución de las obras objeto, fueron ocasionadas por:

- Dificultades en la consecución del contratista por no tener buena oferta profesional en las islas, y los pocos que existen no cuentan con músculo financiero para adelantar los mejoramientos.
- Por la modalidad del pago contra escritura
- Los precios no son rentables para llevar alguien del interior del país para ejecutarlo.

Se evidencia incumplimiento del oferente de los términos pactados en la viabilización del proyecto, específicamente, respecto al plazo y a la financiación del mismo, para adelantar el mejoramiento de las viviendas con modalidad de pago contra escritura, ocasionado por el desconocimiento del oferente, sobre la oferta del mercado profesional local.

Por su parte, Fonvivienda, en cuanto a la toma de decisiones administrativas no actuó con la celeridad y oportunidad requerida, ni han sido efectivas en la medida que a 31 de mayo de 2021 siguen sin adelantarse la totalidad de los mejoramientos de vivienda. Así mismo, deficiencias en el proceso de evaluación del proyecto sobre la financiación y factibilidad en la presentación de ofertas para su desarrollo, por parte de Findeter y, transcurridos 8 años no se ha dado la culminación, se evidencia debilidad en supervisión al generar hasta el año 2020 la recomendación de declaratoria de incumplimiento y de Fonvivienda que a pesar de la no evolución satisfactoria del proyecto no ha tomado acciones de fondo. Se entiende la situación adversa que vivió la isla por el paso del huracán en noviembre del 2020, pero las circunstancias de incumplimiento son anteriores a ella, con la recomendación de incumplimiento de la entidad supervisora del mes de julio de 2020.

Lo señalado afecta a las familias beneficiarias de los subsidios, quienes luego de 8 años de haber sido asignados no se ha cumplido con el propósito para el cual fueron destinados. Con lo anterior, se vulnera lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

del 2003; el artículo 53 de la Ley 80 de 1993; los numerales 13 y 14 del artículo 2° de la Resolución 0019 y el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019), que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

A esta situación, **Fonvivienda** el 21 de mayo de 2021 y en memorando 2021IE0003799 adjunto, responde:

"*Si bien, se cuenta con la herramienta de la declaratoria de incumplimiento, previa recomendación emitida por la entidad supervisora ENTERRITORIO, en el marco de sus obligaciones contractuales. Dicha medida busca conminar al oferente a la terminación de las viviendas,- en este caso los mejoramiento - sin embargo, para cada proyecto es necesario determinar las implicaciones técnicas y jurídicas que tendría la imposición de la medida, por cuanto, pese a la recomendación efectuada por Enterritorio, FONVIVIENDA se debe analizar la conveniencia para el proyecto, pues la medida implica, el congelamiento de recursos, conforme lo dispuesto en el artículo 33 de la Resolución 019 de 2011, y para los proyectos que necesitan flujo de recursos, en ocasiones no es pertinente declarar la medida de incumplimiento ya que esto sería más perjudicial para el desarrollo del proyecto.*"

Respuesta del Oferente

A su vez el oferente, **Gobernación departamento Archipiélago de San Andrés**, vía correo electrónico del 25 de mayo radicado 3045 del 20-05-2021, envía respuesta a la CGR, de la cual se resalta lo siguiente:

"*Inicialmente, la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, optó por el GIRO ANTICIPADO, y a razón de esta elección, realizó lo siguiente:*

i) Constituyó encargo fiduciario, mediante el Contrato No. 1509 del 30 de diciembre de 2014.
ii) Suscribió el Convenio 031 del 15 de mayo de 2015 con FUNDALIPRO, quienes se encargarían de ejecutar las obras
iii) Firmó el Contrato de interventoría No. 1068 del 14 de julio de 2015 con PROVIVIENDA, legalmente representado por el Señor Ricardo Cogollo.

En fecha 11 de agosto de 2015, en reunión sostenida con el MVCT, Fonade y Fundalipro, se da a conocer las actuaciones mencionadas anteriormente y la imposibilidad de Fundalipro (ejecutor) en adquirir las pólizas necesarias para poder obtener el GIRO ANTICIPADO DEL RECURSO.
Los tres actos referenciados (Fiducia, Convenio e interventoría), tuvieron que ser liquidados anticipadamente por la imposibilidad del Fundalipro de constituir las respectivas pólizas, esto debido a un estilo de veto nacional que tienen las aseguradoras frente a este tipo de objetos contractuales.
(…)

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Actualizado el proyecto, se presenta el nuevo panorama al MVCT, quienes, a través del oficio No. 2017EE0107558 (radicado de ellos) identificado con el radicado entrante nuestro 29932 del 20 de diciembre de 2017, grosso modo admiten el hecho de que los beneficiarios para la fecha y a la luz de los hallazgos de Cajasai, ya tenían necesidades diferentes y particulares a las observadas al inicio del proyecto y por tal razón viabilizan su ejecución.

Bajo el seno del visto bueno del MVCT, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, conforma una Unión Temporal con Cajasai, a la cual se le denominó "ROOF AND HOUSING" para efector de la anhelada ejecución del proyecto, quienes lo ejecutarían a través del sistema de CONTRA ESCRITURA.
(…)
Se ha continuado con la ejecución del proyecto, logrando certificar a la fecha 50 mejoramientos, presentando un estado de avance de la ejecución del proyecto de un 29,4%.
(…)
Es importante mencionar que a pesar de todo lo manifestado el proyecto continúa en ejecución y nos encontramos a la espera de visita de Enterritorio para continuar con las certificaciones conforme avance de obras."

Análisis de las Respuestas

Las respuestas, enviadas por la Gobernación y Fonvivienda, confirman las situaciones descritas por este ente de control respecto al desarrollo del proyecto; sin embargo, por la gestión que adelantan, se desvirtúa el presunto detrimento patrimonial, en consideración a que los recursos se encuentran bajo la órbita de Fonvivienda hasta que se concluyan las obras de mejoramiento a las viviendas.

De acuerdo con las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 10. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proyecto "URBANIZACION PALMERAS DE ABIBE" (POD urbanismo y POD vivienda), municipio de Apartadó – Antioquia.

La **Ley 734 de 2002,** artículo 34 establece en relación con los deberes de todo servidor público*: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, (…) las leyes, los decretos, las ordenanzas (…)"*

En **Decreto 555 de 2003**, en su artículo 3, numeral 9,3, entre otras funciones de Fonvivienda está la de *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En la **Resolución 0019 de 2011**, se fijan las condiciones para el giro de recursos del SFV y se define en el **artículo 7° Procedimiento, parágrafo 2** lo siguiente: *"El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución."*

En **Protocolo Declaratoria de incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019)**, cuyo objeto es indicar el paso a paso para la expedición de la resolución de incumplimiento, en sus numerales **3.2 PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO** y siguientes, describe el procedimiento a seguir dado el incumplimiento por parte de los oferentes para proyectos con pago anticipado o contra escritura.

En **Resolución 691 del 2012 del MVCT**, por el cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo octavo del decreto 4911 del 2009; en **su capítulo II PRESENTACIÓN DE LOS PLANES DE VIVIENDA; en el artículo 4° numeral** *"1 Oferente debe ser una entidad municipal o departamental, un fondo municipal o departamental de vivienda o entidad que cumpla sus funciones. …**en caso de incumplimiento de alguna de las partes, caso en el cual la entidad municipal deberá realizar las gestiones necesarias ante (Fonvivienda) y las entidades que corresponda, para la culminación del plan de vivienda***" (negrilla fuera del texto).

Tabla 15. INFORMACION GENERAL PROYECTO DE VIVIENDA

DESCRIPCIÓN GENERAL	POD URBANISMO	POD VIVIENDAS
Proyecto	Urbanización Palmeras de ABIBE (POD urbanismo) – Apartadó - Antioquia	Urbanización Palmeras de ABIBE (POD viviendas) – Apartadó - Antioquia
Oferente	Municipio Apartadó	Municipio Apartadó
Fecha de inicio	Año 2012 con aprobación Elegibilidad proyecto para 192 soluciones de vivienda	
Número de Viviendas del Proyecto	192 cupos Revocados 24 cupos Resolución No. 1931 del 8 septiembre de 2020	192
Número de Subsidios	192 cupos	192
Resoluciones de asignación y fecha	Resolución No. 608 19/08/11 192 SFV $759.952.128	
Forma de desembolso	Pago anticipado	Pago contra escritura
Fiduciaria	Alianza Fiduciaria SA	No aplica
Declaratoria de Incumplimiento	Res. 2376 del 05/08/2016	Recomendación de incumplimiento por comunicado No. 20202400167411 del 25/08/2020
Estado actual del proyecto	**Paralizado (48%)**	**Paralizado 15%**

Fuente: Elaboración a partir de información recibida FONVIVIENDA

El 20 de mayo de 2011, mediante Convenio de Asociación No. 13083 suscrito entre el Municipio de Apartadó, la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia y la Caja de Compensación Familiar Comfamiliar CAMACOL, para desarrollar e impulsar actividades conjuntas para la ejecución de un programa de 192 viviendas

de interés social - VIS prioritario para atender a la población desplazada y madres cabeza de familia, en la solución habitacional con los SFV otorgados por el Gobierno Municipal, Departamental y Nacional. Modificado con Otrosí No. 1 del 22 de diciembre de 2011 se adicionó el plazo en 12 meses contados a partir de la firma del mismo. Adicionado en 12 meses el 20 de diciembre de 2012 con otrosí No. 2.

Proyecto viabilizado con documento POD-2012-0008- ratificada en licencia de urbanismo No.350 del 29 julio de 2019, consistente en la construcción de 192 soluciones de vivienda en el proyecto denominado “URBANIZACION PALMERAS DE ABIBE”.

En síntesis, las obras del componente de urbanismo, que fueron declaradas en incumplimiento en 2016, se encuentran paralizadas con un **avance del 48%**, se indica en los informes de la entidad supervisora, que las obras de urbanismo fueron adelantadas con recursos del Departamento para la Prosperidad Social, por lo tanto, a 31 de mayo de 2021, no se ha realizado la devolución de los recursos transferidos anticipadamente para POD urbanismo, que no fueron aplicados en el proyecto. Por otra parte, los terrenos correspondientes a las manzanas de la 2 a la 6 están invadidos y se no tiene vigente el contrato de interventoría.

El 5 de agosto de 2016, Fonvivienda declaró el incumplimiento mediante resolución 2376, a las obras de urbanismo, por los recursos girados, correspondientes al 50% de 168 cupos POD que equivalen a **$759.952.128**, los cuales fueron desembolsados pero no ejecutados, como se indica en la Resolución de incumplimiento; además, la póliza DL7512 de la Compañía Confianza, que ampara estos recursos se encuentra vencida desde el 12 de diciembre de 2015, al 31 de mayo de 2021, estos recursos se encuentran en la fiduciaria a nombre del oferente, y después de cinco (5) años de haber decretado el incumplimiento, no se han implementado acciones para cumplir con la finalidad para la cual fueron destinados o proceder a la restitución de los recursos.

En el componente viviendas al cual se asignaron recursos por **$2.780.475.500** que corresponden a 183 SFV, se encuentran en cuentas de ahorro programado CAP valor que incluye el monto de las indexaciones de algunos subsidios por **$186.194.500.** El proyecto, presenta problemas, de invasión, inundación e incumplimiento de la NSR10, en cuanto a la construcción de las viviendas se encuentra en estado paralizado con avance del 15% (153 SFV no se han iniciado), por lo tanto, entidad supervisora recomienda declaratoria de incumplimiento desde agosto de 2020.

En conclusión, se evidencia incumplimiento del oferente en los téminos pactados desde la viabilización del proyecto especificamente respecto del plazo y financiación del mismo para adelantar las viviendas con modalidad de pago, contra escritura.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Lo anterior debido a deficiencias en la gestión adelantada por Fonvivenda en razón a que las decisiones administrativas no contaron con la celeridad requerida, ni han sido efectivas en la medida que a 31 de mayo de 2021 el proyecto no se ha culminado, luego de **9 años** desde su viabilización. Estas situaciones, vulneran lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 del código disciplinario único; el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003; el artículo 53 de la Ley 80 de 1993; los numerales 13 y 14 del artículo 2° de la Resolución 0019 **y** el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Versión 2 del 30/09/2019), que conllevan a una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Fonvivienda en respuesta del 21 de mayo de 2021 y en memorando 2021IE0003799 adjunto, señala lo siguiente:

"En efecto, los proyectos que están en seguimiento son proyectos rezagados, que tienen problemas de desfinanciación, y el objetivo de FONVIVIENDA no es que se reintegren los recursos, sino que se apliquen los subsidios familiares pendientes de legalización. La población que es beneficiaria de los subsidios familiares de vivienda objeto de las observaciones, es población desplazada, quienes gozan de una especial protección por parte de la Corte Constitucional, conforme lo indicado en la sentencia T-025 de 2004, que declaró el estado de cosa inconstitucional en que se encuentra esta población. Por lo tanto, y ante la falta de oferta de vivienda dirigida a esta población, FONVIVIENDA, ha dirigido los esfuerzos a que las entidades territoriales, que hacen parte del El Sistema Nacional de vivienda de Interés Social, para que obtengan recursos para paliar el desfinanciamiento de los proyectos y así lograr la terminación de las viviendas.

De igual forma, se cuenta con la herramienta de la declaratoria de incumplimiento, previa recomendación emitida por la entidad supervisora ENTERRITORIO, en el marco de sus obligaciones contractuales. Dicha medida busca conminar al oferente a la terminación de las viviendas, sin embargo, para cada proyecto es necesario determinar las implicaciones técnicas y jurídicas que tendría la imposición de la medida, por cuanto, pese a la recomendación efectuada por Enterritorio, FONVIVIENDA se debe analizar la conveniencia para el proyecto, pues la medida implica, el congelamiento de recursos, conforme lo dispuesto en el artículo 33 de la Resolución 019 de 2011, y para los proyectos que necesitan flujo de recursos, en ocasiones no es pertinente declarar la medida de incumplimiento ya que esto sería más perjudicial para el desarrollo del proyecto.

En aplicación de las herramientas con que cuenta FONVIVIENDA, como entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se han venido realizando mesas de trabajo con todos los actores que participan en el proceso como son, el Municipio de Apartadó, el contratista de obra, la Aseguradora CONFIANZA, la interventoría y las cajas de compensación, en estas mesas se han generado compromisos por parte del oferente para

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

buscar las alternativas y soluciones para la reactivación de las obras y terminación de las mismas.
(…)
Las obras se encuentran paralizadas, el Municipio manifiesta que se acaba de suscribir un convenio con la Gobernación de Antioquia (VIVA) para aportar recursos al cierre financiero para 160 viviendas, el Municipio deberá aportar recursos que garanticen el cierre financiero para la construcción de la totalidad de las viviendas.

El Municipio viene realizando la búsqueda de los beneficiarios del subsidio que se encuentran incluidos en el proyecto URBANIZACIÓN PALMAS DE ABIBE, a la fecha han comparecido 139 hogares los cuales han sido notificados por edictos y comunicados de prensa, están revisando la posibilidad de la revocatoria de los cupos de los beneficiarios que no han aparecido, informara al Ministerio y a Enterritorio las decisiones al respecto."

Respuesta del Oferente

En la respuesta del Oferente **Municipio de Apartadó,** recibida vía correo electrónico el 28 de mayo de 2021, con radicado ALCO-2933, informa:

"En primer lugar, permítame precisar que los recursos hasta ahora destinados por el gobierno nacional para la ejecución del proyecto de vivienda de interés prioritario Palmeras de Abibe en el municipio de Apartadó en un monto de setecientos cincuenta y nueva millones novecientos cincuenta y dos mil ciento veintiocho pesos -$759.952.128- se encuentran en su totalidad en la fiducia de POD constituida para el mismo y las obras de construcción de una primera manzana así como las obras de urbanismo que contempla entre otros el acueducto, alcantarillado, andenes y llenos, se llevaron a cabo con recursos gestionados exclusivamente por el municipio.

Teniendo en cuenta que este proyecto ha pasado por diferentes administraciones, di instrucciones, desde el inicio de nuestro periodo, al equipo de vivienda del municipio para que hagamos todo lo que se requiera para que se materialice el anhelo de las 192 familias beneficiarias de tener una vivienda digna, en ese sentido hemos tenido permanente comunicación con el ministerio de Vivienda y Territorio monitoreando el proceso y adelantando todos los trámites necesarios para llevar a buen término el proyecto de vivienda.

Lamentablemente, el año pasado, la pandemia que sufrimos convocó casi que toda nuestra atención y por tanto no fue mucho lo que avanzamos en estas importantes cuestiones, pero aun así trabajamos sin descanso para colocar los pilares de un trabajo armonioso y proactivo con el ministerio de Vivienda y Territorio, además de la importante vinculación al proyecto de la Empresa de Vivienda de Antioquia -VIVA.

Quiero manifestar que estamos muy agradecidos con los funcionarios del gobierno nacional y especialmente del ministerio de Vivienda y Territorio por sus aportes e impulso para la terminación del proyecto de vivienda Palmeras de Abíbe, que estoy seguro vamos a lograr.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Aprovecho para informarles que, en las siguientes semanas, avanzaremos en la legalización de los 32 subsidios de viviendas que ya están construidas, reitero, con recursos gestionados por el propio municipio y, solamente, cuando se materialice esa legalización el municipio recibirá por primera vez recursos de: gobierno nacional que se encuentran dentro de la fiducia POD.

Cabe aclarar que los subsidios asignados están representados en cartas cheques a nombre de cada una de las familias beneficiarias del proyecto de vivienda y el cobro de dicho subsidio se hace contra entrega de la escritura y la respectiva legalización de esa ayuda ante el ministerio de Vivienda y Territorio.

También es necesario precisar que las 32 viviendas construidas con recursos del municipio están terminadas en su totalidad y de manera adecuada, es decir, en el 100% y no, como se dice en su comunicación, en un "90% y con deficiencias técnicas". Esta información inexacta contenida en su comunicación es producto, seguramente, de la visita que realizara el ministerio de Vivienda y Territorio cuando se estaba adelantando la parte final del proceso constructivo de esas 32 primeras viviendas. Desde entonces los funcionarios del ministerio no pudieron volver al municipio dada la situación especial presentada por la pandemia. Lo que digo será corroborado una vez ellos puedan hacer presencia en el municipio."

Análisis de las Respuestas

Las respuestas allegadas reiteran las situaciones descritas por este ente de control, relacionadas con la ejecución del proyecto; sin embargo, se desvirtúa la presunta incidencia fiscal, en consideración a que los recursos continúan bajo la órbita de Fonvivienda.

De acuerdo con las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 11. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal. Proyecto Villa Gladys (2012 POD Vivienda) – municipio de Fundación, Magdalena. Proyecto Bolsa de Desplazados.

El Decreto 555 de 2003, establece como una de las funciones de Fonvivienda en su artículo 2°, numeral 9.3: *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

La Ley 80 de 1993 establece en el artículo 4, que para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades, exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Mediante documento POD 2012-0010 del 01 de febrero de 2012, Findeter declaró elegible el proyecto denominado "URBANIZACION VILLA GLADYS", en el municipio de Fundación, Magdalena, con el objeto de construir 880 soluciones de vivienda – VIP modelo A para población desplazada, cuyo oferente es el CONVENIO ASOCIATIVO constituido entre el Municipio de Fundación, La Constructora GAG LTDA y Obras, Maquinarias y Equipo Tres A S.A.

El proyecto se viabilizó en el 2012, para la construcción de 880 soluciones de vivienda, implicó una inversión total por demanda de subsidios por un valor de **$14.139.840.003** y con recursos de Promoción de Oferta y Demanda Desplazados por **$3.520.000.000**.

El proyecto se encuentra en estado paralizado desde el 8 de agosto de 2018, con 829 viviendas construidas, certificadas y legalizadas, 51 SFV sin legalizar, que corresponden a 44 viviendas sin construir y 7 renuncias, sobre los cuales no se ha iniciado el proceso de revocatoria para la liberación de las renuncias y restitución de recursos de los cupos POD asignados y asociados a las 44 viviendas; no obstante, que el 02 de octubre de 2018, la entidad supervisora ENterritorio, emitió alerta media, justificada en que el proyecto se encontraba paralizado por las viviendas no construidas y consecuentemente, no existía legalización del subsidio, hecho por el cual Fonvivienda solicitó al oferente que iniciara el proceso de sustitución de los subsidios si lo estimaba pertinente y presentara la solicitud de revocatoria y liberación de los mismos.

El 28 de noviembre de 2018, en oficio con radicado 20182200371361 ENterritorio, emitió alerta roja, sustentada en que el proyecto continuaba paralizado y no se había completado la ejecución de los SFV para los cuales ya se habían cobrado los cupos POD.

De otra parte, Fonvivienda contando con las herramientas jurídicas y administrativas conducentes a la protección de los recursos bajo su administración, no adelantó acciones para que el oferente garantizara la actualización de la Licencia de construcción, ni emprendió las acciones señaladas en la Resolución 019 de 2011, para la declaratoria de incumplimiento de las obligaciones contraídas por el oferente CONVENIO DE ASOCIACIÓN VILLA GLADYS, teniendo conocimiento de los hechos reportados por la entidad supervisora, quien aportó los elementos que soportan el incumplimiento por parte del oferente.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Así mismo, y según lo dispuesto en el Artículo 3, numeral 5, Artículo 187 de la Ley 136 de 1994 y Articulo 63 del Decreto 1469 del 30 de Abril de 2010, "*el Municipio tiene la obligación de hacer el seguimiento y control integral durante la ejecución de los proyectos de vivienda de interés prioritario, así como de atender y hacer cumplir las observaciones y/o recomendaciones efectuadas por la entidad supervisora*", Fonvivienda está facultada para reportar el incumplimiento a la normatividad aplicable.

Se presenta afectación para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido casi una década de haber viabilizado el proyecto, y los beneficiarios de los subsidios siguen sin obtener una solución de vivienda, quedando atados a un proyecto que se encuentra en alerta roja y presenta recomendación de declaratoria de incumplimiento.

Fonvivienda, en cumplimiento de sus funciones y como garante de los recursos, tal y como lo expresa la misma entidad en la Resolución 898 del 02 de junio de 2015, por medio de la cual levantó la medida de incumplimiento a las obras de urbanismo, menciona que "*no puede permitir que la ejecución de los proyectos de vivienda se prolonguen en el tiempo, que no se construya la solución de vivienda o se construya parcialmente, pues los beneficiarios tienen derecho a una vivienda digna sin dilataciones en el tiempo, sin retrasos injustificados"*, por consiguiente, como el oferente no cumplió con la obligación en su momento de realizar las obras, ésta era razón amplia y suficiente para declarar el incumplimiento y no lo ha hecho.

Fonvivienda realizó el desembolso directamente a los oferentes de los proyectos relacionados en la siguiente tabla, incluido el Proyecto Villa Gladys, recursos correspondientes a las obras de urbanismo, como se puede observar:

Tabla 16. Pagos realizados por Fonvivienda directamente a los oferentes de los proyectos

Departamento	Municipio	Proyecto	N° Cupos	Valor desembolsado
La Guajira	Hatonuevo	Urbanización Los Mayalitos	217	$868.000.000,00
Magdalena	Fundación	Urbanización Villa Gladys	880	$3.520.000.000,00
Guaviare	San José del Guaviare	Urbanización Bicentenario Etapa I	244	$978.049.600,00
Caquetá	Florencia	La Gloria II Etapa	596	$2.382.628.411,29
Caquetá	Solita	Villa del Lago II Etapa	200	$803.400.000,00
Caquetá	Valparaíso	Villa Andrea I Etapa	100	$392.068.668,00

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Fuente: del Memorando de respuesta a la CGR, Rad 2021IE0003583 de 11 de mayo de 2021.

De acuerdo con la información suministrada por Fonvivienda, se evidencia el desembolso de $3.520.000.000, correspondientes a 880 cupos POD, para obras de urbanismo, por parte de esta entidad al oferente.

Se presenta un presunto daño al patrimonio por **$204.000.000**, que corresponde al valor proporcional desembolsado para las obras de urbanismo de las 44 viviendas que no se han construido y a las 7 renuncias, teniendo en cuenta que la asignación de los cupos POD se encuentran asociados al SFV y corresponden a recursos públicos que no cumplieron la finalidad que perseguía el Estado con su giro, sobre los cuales no han iniciado ningún proceso para solicitar la revocatoria de estos cupos POD. Además, del presunto detrimento patrimonial, tiene una incidencia disciplinaria según lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002,[21] el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

Respuesta de la Entidad

Se comunicó a Fonvivienda con el oficio AEFNV 19-2021, y la entidad mediante oficio 2021EE0053433 y memorando adjunto 2021IE0003799 remitido a la CGR el 21 de mayo de 2021, señala que no comparte la posición de la CGR con el argumento, que no es responsable de la construcción de las viviendas; al respecto, la situación comunicada por la CGR, hacía referencia a la función de Fonvivienda enmarcada en el artículo 3° del Decreto 555 de 2003, como administrador de los recursos, y en relación con la actuación inoportuna, no se presentan argumentos claros y definidos, tampoco adjuntó soportes documentales que evidencien los requerimientos que conminaran al oferente al cumplimiento de sus responsabilidades, en aras de velar por los principios de la función pública. Si bien la ejecución del proyecto es responsabilidad del oferente, es competencia de Fonvivienda cumplir con las funciones descritas en el decreto señalado, en razón a que la gestión debe conducir a acciones efectivas a fin de lograr el objetivo de la asignación de los recursos.

Adicionalmente, Fonvivienda, argumenta en su respuesta sobre la potestad de declarar o no el incumplimiento a los proyectos; no obstante, las recomendaciones de la entidad supervisora.

Respuesta del Oferente

[21] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

La Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, comunicó al municipio de Fundación, Magdalena, a través del radicado 2021EE0077110 del 14 de mayo de 2021, la situación del proyecto, en ejercicio del derecho de contradicción y defensa, sobre la cual, no se recibió respuesta.

Análisis de la Respuesta

En consideración a la respuesta de Fonvivienda, teniendo en cuenta que no se presentan elementos que aclaren o desvirtúe la situación planteada, se configura el daño al patrimonio en la cifra mencionada.

De conformidad con lo anterior, son precisamente las instituciones estatales quienes ejemplarmente tienen el deber de resarcir a las poblaciones vulneradas, haciendo que prevalezcan sus derechos y previniendo acciones revictimizantes como es el caso de no poder contar con una vivienda digna, objeto para el cual se asignaron los recursos POD y los Subsidios Familiares de Vivienda, dejando pasar en el tiempo un proyecto que cumple 9 años desde su elegibilidad, y que a la fecha aún falta la construcción de 44 viviendas. Lo anterior, de conformidad con los artículos 3, numeral 5 y 187 de la Ley 136 de 1994 y Artículo 63 del Decreto 1469 del 30 de abril de 2010, "*el Municipio tiene la obligación de hacer el seguimiento y control integral durante la ejecución de los proyectos de vivienda de interés prioritario, así como de atender y hacer cumplir las observaciones y/o recomendaciones efectuadas por la entidad supervisora*".

Toda la omisión e incumplimiento señalado, repercute en una afectación para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido casi una década desde la viabilización del proyecto, de aplicar los subsidios a este y de depositar recursos propios en las Cuentas de Ahorro Programado, quedando atados al proyecto sin obtener una solución de vivienda, toda vez que no cuenta con cierre financiero y les impide aplicar a otros tipos de programas de vivienda y otros beneficios sociales.

Además, del presunto detrimento patrimonial, tiene una incidencia disciplinaria según lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002,[22] el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

De acuerdo con la respuesta, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal.

[22] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Hallazgo 12. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal. Proyecto San Rafael (2012 POD Vivienda) – municipio de Montelíbano, Córdoba. Proyecto Bolsa de Desplazados.

El Decreto 555 de 2003, establece como una de las funciones de Fonvivienda en su artículo 3°, numeral 9.3: *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

La Ley 80 de 1993 establece en el artículo 4, que para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades, exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Mediante documento POD 2012-0003, Findeter declaró elegible el proyecto denominado "URBANIZACION SAN RAFAEL", en el municipio de Montelíbano, Córdoba, con el objeto de construir 100 soluciones de vivienda – VIP, para población desplazada, cuyo oferente es la UNION TEMPORAL DAV NAVARRO JIMENEZ Y JUAN JOSE NADER OSPINA – MUNICIPIO DE MONTELIBANO constituido entre el Municipio de Montelíbano y dos constructores.

El proyecto se viabilizó en el 2012, para la construcción de 100 soluciones de vivienda, implicó una inversión total por demanda de subsidios por un valor de **$930.029.010** y recursos de Promoción de Oferta y Demanda Desplazados por **$401.620.000** para obras de urbanismo.

El proyecto se encuentra en estado paralizado desde el 26 de abril de 2018, a la fecha no se ha terminado la totalidad de las viviendas dado que el oferente manifiesta que el proyecto se encuentra desfinanciado y que hasta tanto no se ajusten los valores de los subsidios no se continuará con la terminación ni la iniciación de las viviendas faltantes.

La entidad supervisora recomendó que se declarara el incumplimiento, desde el día 27 de marzo de 2020, es decir, hace un año y dos meses; no obstante, de acuerdo con los soportes documentales allegados a la CGR, no se evidencia que Fonvivienda haya adelantado acciones tendientes a la conminación del oferente para el cumplimiento del objeto por el cual se constituyó la unión temporal, ni

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

adelantó alguna acción jurídica encaminada a garantizar la ejecución de las obras, tal y como lo faculta el Decreto 555 de 2003, ni aplicó lo dispuesto en el Artículo 7 de la Resolución No. 019 de 2011, el cual señala el procedimiento a seguir para la declaratoria de incumplimiento de las obligaciones contraídas por el oferente UNION TEMPORAL DAV NAVARRO JIMENEZ Y JUAN JOSE NADER OSPINA – MUNICIPIO DE MONTELIBANO

Finalmente, en el último informe (N° 37), del 15 de abril de 2021, el oferente manifestó que: "*(…) actualmente cuenta con varias tutelas ganadas, y que procederá a adelantar los trámites de certificación de 12 viviendas, las cuales se ubican en la manzana O de la 5 a la 17 Resto(sic) viviendas construidas 16 avance 90 % a espera cobro de las 12 para contar con recursos y poder culminar las viviendas. Combase en lo anterior la supervisión le informa al oferente, que en la última visita realizada al proyecto se evidenciando (sic) que los lotes se encuentran invadidos, para lo cual manifiesta el oferente que ya radicó QUERELLA POLICIVA POR PERTURBACIÓN A LA POSESIÓN, con el objeto de lograr el desalojo de las personas que invaden los lotes del proyecto";* no obstante, no se evidencian acciones concluyentes por parte de Fonvivienda que solicite al oferente el procedimiento de restitución del espacio presuntamente invadido.

Se presenta afectación para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido casi una década de haber viabilizado el proyecto, y los beneficiarios de los subsidios siguen sin obtener una solución de vivienda, quedando atados a un proyecto que se encuentra en alerta roja y presenta recomendación de declaratoria de incumplimiento.

Fonvivienda, en cumplimiento de sus funciones y como garante de los recursos, tal y como lo expresa la misma entidad en la Resolución 898 de 02 de junio de 2015: "*no puede permitir que la ejecución de los proyectos de vivienda se prolongue en el tiempo, que no se construya la solución de vivienda o se construya parcialmente, pues los beneficiarios tienen derecho a una vivienda digna sin dilataciones en el tiempo, sin retrasos injustificados"*, como el oferente no cumplió con la obligación en su momento de realizar las obras, ésta era razón amplia y suficiente para declarar el incumplimiento y no lo ha hecho.

Se presenta un presunto daño al patrimonio por **$200.810.000**, que corresponden al valor proporcional desembolsado para las obras de urbanismo de los 50 cupos POD asociados a los SFV que no han sido invertidos en la construcción de las viviendas, corresponden a recursos públicos que no cumplieron la finalidad que perseguía el Estado y que no han iniciado ningún proceso para solicitar la revocatoria de estos cupos POD. Además, del presunto detrimento patrimonial, incurren en presunta incidencia disciplinaria según lo preceptuado en el artículo 34

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

de la Ley 734 de 2002,[23] el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

Respuesta de la Entidad

La CGR comunicó a Fonvivienda con el oficio AEFNV 19-2021, y Fonvivienda mediante oficio 2021EE0053433 y memorando 2021IE0003799 adjunto, remitido a la CGR el 21 de mayo de 2021, señaló que, no comparte la posición de la CGR con el argumento, que no es responsable de la construcción de las viviendas, y agrega: *"No consideramos que existan debilidades en diseño de los controles para la verificación de la correcta ejecución de los recursos asignados por FONVIVIENDA, pues las demoras en la ejecución de las obras y de la no legalización de los subsidios es únicamente atribuible al oferente-constructor"*.

De igual manera manifiestan que *"Pese a que la Entidad supervisora tenga (sic) dentro de sus obligaciones la de RECOMENDAR LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO, dicha situación no es de carácter obligatorio para FONVIVIENDA".*

Respuesta del Oferente

La Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, comunicó al municipio de Montelíbano de Córdoba, a través del radicado 2021EE0077110 del 14 de mayo de 2021, las situaciones detectadas sobre el proyecto, en ejercicio del derecho de contradicción y defensa; en la respuesta recibida el 20 de mayo, el municipio manifiesta que adelantó gestiones para lograr el cierre financiero, con el fin de continuar las obras; sin embargo, no adjuntó soportes.

Análisis de las Respuestas

La situación comunicada por la CGR, hace referencia a la función de Fonvivienda enmarcada en el artículo 3° del Decreto 555 de 2003, como administrador de los recursos; y en relación con la actuación inoportuna, no presentan argumentos claros y definidos, tampoco adjuntó soportes documentales que soporten los requerimientos que conminan al oferente para el cumplimiento de sus responsabilidades, en aras de velar por los principios de la función pública. Si bien la ejecución del proyecto es responsabilidad del oferente, es competencia de Fonvivienda cumplir con las funciones descritas en el decreto señalado, en razón a que la gestión debe conducir a acciones efectivas a fin de lograr el objetivo de la asignación de los recursos.

[23] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Adicionalmente, Fonvivienda, señala en su respuesta *"(…) pese a la recomendación efectuada por Enterritorio, Fonvivienda debe analizar la conveniencia para el proyecto, pues la medida implica congelamiento de los recursos (…)"*
"(…) En efecto, los proyectos que están en seguimiento son proyectos rezagados, que tienen problemas de desfinanciación (…)"

Fonvivienda, no presenta nuevas evidencias que permitan aclarar o desvirtuar la situación expuesta por este ente de Control.

En consideración a la respuesta de Fonvivienda, teniendo en cuenta que no se presentan elementos que aclaren o desvirtúe la situación planteada, se presume daño al patrimonio por la cifra señalada.

Toda la omisión e incumplimiento señalado, repercute en una afectación para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido 8 años desde la viabilización del proyecto, de aplicar los subsidios a este y de depositar recursos propios en las Cuentas de Ahorro Programado, quedando atados al proyecto sin obtener una solución de vivienda y les impide aplicar a otros tipos de programas de vivienda y otros beneficios sociales.

Por otra parte, Fonvivienda y el oferente como responsables de la correcta y efectiva ejecución de los subsidios asignados y aplicados en este proyecto, además, del presunto detrimento patrimonial, incurren en presunta incidencia disciplinaria según lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002,[24] el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

De acuerdo con las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal.

Hallazgo 13. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal. Proyecto Marina Esperanza (2012 POD Vivienda) – municipio de Maicao, La Guajira.

El Decreto 555 de 2003, establece como una de las funciones de Fonvivienda en su artículo 2°, numeral 9.3: *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

La Ley 80 de 1993 establece en el artículo 4, que para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades, exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán las gestiones necesarias para el

[24] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Mediante documento POD 2012-0046, Findeter declaró elegible el proyecto denominado "URBANIZACION MARINA ESPERANZA", en el municipio de Maicao, La Guajira, con el objeto de construir 300 soluciones de vivienda – VIP, para población desplazada, cuyo oferente es la UNION TEMPORAL MAICAO 2012 constituido entre el Municipio de Maicao y dos constructores.

Mediante documento POD 2012-0046 de fecha 05 de diciembre de 2012, Findeter declaró elegible el proyecto, con el objeto de construir 300 soluciones de vivienda – VIP, modelo A, para población desplazada por la violencia, cuyo oferente es la UNIÓN TEMPORAL MAICAO 2012 constituida entre el Municipio de Maicao y constructores. Implicó una inversión por demanda de subsidios de **$4.820.400.000** y recursos de Promoción de Oferta y Demanda Desplazados de **$1.205.100.000**.

El proyecto se encuentra en estado paralizado desde el 13 de mayo de 2015, la entidad supervisora emitió alerta temprana desde el 23 de febrero de 2018, y el 07 de mayo de 2018, recomendó a Fonvivienda la evaluación de declaratoria de incumplimiento, justificando que no se han iniciado 211 viviendas, y 23 viviendas se encontraban en estado paralizado.

Dentro de los soportes documentales allegados a la CGR, no se evidencia que Fonvivienda haya adelantado acciones para conminar al oferente al cumplimiento del proyecto, ni adelantó acción jurídica alguna encaminada a garantizar la ejecución de las obras, como lo faculta el Decreto 555 de 2003, ni aplicó lo dispuesto en el Artículo 7 de la Resolución No. 019 de 2011, el cual señala el procedimiento a seguir para la declaratoria de incumplimiento de las obligaciones contraídas por el oferente UNION TEMPORAL MAICAO 2012.

Se presenta afectación para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido casi una década de haber viabilizado el proyecto, y los beneficiarios de los subsidios siguen sin obtener una solución de vivienda, quedando atados a un proyecto que se encuentra en alerta roja y presenta recomendación de declaratoria de incumplimiento.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Fonvivienda, en cumplimiento sus funciones y como garante de los recursos, tal y como lo expresa la misma entidad en la Resolución 898 de 02 de junio de 2015: "*no puede permitir que la ejecución de los proyectos de vivienda se prolongue en el tiempo, que no se construya la solución de vivienda o se construya parcialmente, pues los beneficiarios tienen derecho a una vivienda digna sin dilataciones en el tiempo, sin retrasos injustificados",* como el oferente no cumplió con la obligación en su momento de realizar las obras, ésta era razón amplia y suficiente para declarar el incumplimiento y no lo ha hecho.

De acuerdo con la situación planteada y considerando que el proyecto se encuentra desfinanciado, toda vez que el oferente manifiesta que no cuenta con la capacidad financiera para continuar con la ejecución de las viviendas, que el proyecto lleva seis años en estado paralizado, se presume daño al patrimonio por **$939.978.000**, que corresponden al valor desembolsado proporcional para las obras de urbanismo de 234 cupos POD para los cuales no se ha iniciado la construcción de las viviendas, y son recursos públicos que no cumplieron la finalidad que perseguía el Estado; Fonvivienda no ha iniciado ningún proceso para solicitar la revocatoria de estos cupos POD. Además, del presunto detrimento patrimonial, incurren en presunta incidencia disciplinaria incidencia según lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

Respuesta de la Entidad

La CGR comunicó a Fonvivienda con el oficio AEFNV 19-2021, y Fonvivienda mediante oficio 2021EE0053433 y memorando 2021IE0003799 adjunto, remitido a la CGR el 21 de mayo de 2021, señaló que no comparte la posición de la CGR con el argumento, que no es responsable de la construcción de las viviendas, y agrega *"De estos recursos se legalizaron 275 cupos por valor $1.104.675.000(sic) Es importante precisar que los recursos correspondientes a los cupos POD legalizados fueron pagados por cuento se dio cumplimiento de los requisitos legales establecidos (...)* ***teniendo en cuenta la*** *expedición de la* ***certificación de los cupos por la entidad supervisora****, o sea que las obras de urbanismo que fueron presentadas en el proyecto declarado elegible para financiar con dichos recursos* ***fueron entregadas y recibidas a satisfacción por las empresas prestadoras de servicios públicos*** *así como por la secretaría de planeación o quien haga sus veces y fue presentado un informe final de interventoría y que las mismas deben ser conservadas en buen estado y garantizar su mantenimiento por parte del municipio en calidad de oferente del plan de vivienda."*

Respuesta del Oferente

La Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, comunicó al municipio de Maicao, La Guajira, a través del radicado 2021EE0077110 del 14 de

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

mayo de 2021, las situaciones detectadas, en ejercicio del derecho de contradicción y defensa; en la respuesta (extemporánea) del municipio, señala que se encuentra adelantando gestiones para obtener el cierre financiero y continuar con el proyecto, al respecto no adjuntan soportes.

Análisis de las Respuestas

La situación comunicada por la CGR, hace referencia a la función de Fonvivienda enmarcada en el artículo 3° del Decreto 555 de 2003, como administrador de los recursos; y en relación con la actuación inoportuna, no presentan argumentos claros y definidos, tampoco adjuntó soportes documentales que soporten los requerimientos que conminan al oferente para el cumplimiento de sus responsabilidades, en aras de velar por los principios de la función pública. Si bien la ejecución del proyecto es responsabilidad del oferente, es competencia de Fonvivienda cumplir con las funciones descritas en el decreto señalado, en razón a que la gestión debe conducir a acciones efectivas a fin de lograr el objetivo de la asignación de los recursos.

En consideración a la respuesta de Fonvivienda, teniendo en cuenta que no se presentan elementos que aclaren o desvirtúe la situación planteada, se presume daño al patrimonio por la cifra señalada.

Toda la omisión e incumplimiento señalado, repercute en una afectación para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido 8 años desde la viabilización del proyecto, de aplicar los subsidios a este y de depositar recursos propios en las Cuentas de Ahorro Programado, quedando atados al proyecto sin obtener una solución de vivienda y les impide aplicar a otros tipos de programas de vivienda y otros beneficios sociales.

Por otra parte, Fonvivienda y el oferente como responsables de la correcta y efectiva ejecución de los subsidios asignados y aplicados en este proyecto, además, del presunto detrimento patrimonial, incurren en presunta incidencia disciplinaria incidencia disciplinaria según lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

De acuerdo con las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal.

Hallazgo 14. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal. Proyecto Unidad Residencial Lo Nuestro (2012 POD Vivienda) – municipio de Tierralta, Córdoba. Proyecto Bolsa de Desplazados.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Decreto 555 de 2003, artículo 2° Funciones de Fonvivienda, numeral 9.3, señala: *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda",* y según lo estipulado en la Ley 80 de 1993 que establece en el artículo 4, que para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades, exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Mediante documento POD 2012-0012 de fecha 10 de febrero de 2012, Findeter declaró elegible el proyecto denominado "URBANIZACION UNIDAD RESIDENCIAL LO NUESTRO", en el municipio de Tierralta, Córdoba, con el objeto de construir 159 soluciones de vivienda – VIP, 103 correspondientes al modelo A, 46 soluciones de vivienda modelo B y 10 del modelo C, para población desplazada por la violencia, cuyo oferente es la Unión Temporal MUNICIPIO DE TIERRALTA – CONSORCIO NADER NAVARRO constituida entre el Municipio de Tierralta y dos constructores.

Tabla 17. **Proyecto Urbanización Residencial Lo Nuestro. Datos Básicos del Proyecto**

Proyecto	Lo Nuestro - 2011
Oferente	Unión Temporal Municipio de Tierralta Consorcio Nader Navarro
Fecha de inicio	agosto 2012
Valor del proyecto	$3.981.873.111
Número de viviendas del proyecto	159
Número de subsidios	159
Valor subsidios	$ 2.522.549.203 Recursos POD $636.104.699
Resoluciones de asignación y fecha	Resolución 790 del 05 de octubre de 2011 Resolución 940 del 22 de noviembre de 2011 Resolución 0564 del 01 de agosto de 2011 (Cupos POD).
Forma de desembolso	Pago anticipado (100 viviendas y 59 contra escritura)
Valor desembolsado	$298.049.056,00 m/cte. de recursos de POD $1.184.056.481 equivalentes al 83%.
Fecha desembolso	Información no reportada.
Fiduciaria	FIDUCIARIA CENTRAL S.A. contrato fiduciario No 30914.
Estado actual del proyecto	Paralizado desde 18 de noviembre de 2019.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

	Porcentaje de avance 72%. Viviendas legalizadas 99 Paralizados 9 A sustituir 1 No iniciados 36 Terminados 14 (sin legalizar)

El proyecto se viabilizó en agosto de 2012, para la construcción de 159 viviendas con Subsidio Familiar de Vivienda bajo la modalidad de pago anticipado. La construcción de las viviendas se encuentra en estado paralizado desde el 18 de noviembre de 2019, no obstante, desde el 08 de abril de 2015 se declaró un incumplimiento mediante Resolución 0615 del 20 de abril de 2015, justificado en que el proyecto presentaba atraso en su ejecución de acuerdo con la programación de obra, con un avance estimado del 55%, encontrando para esa fecha 92 viviendas intervenidas con diferentes estados de avance y 67 viviendas sin iniciar. Las pólizas se encontraban vencidas desde el 6 de marzo de 2014 y 2 de marzo de 2015, y los elementos estructurales de las viviendas (las columnas, viga de amarre y viga cinta), no cumplían con la Norma NSR 10 en lo referente a que presentaban deficiencias en los espesores de los elementos estructurales, no cumplían con el diseño estructural, en las columnas de los muros de cuchillas y viga cinta no incluyeron el acero de refuerzo, y los estribos de confinamiento no cumplían con las distancias diseñadas en las estructuras que conforman la vivienda, así como deterioro en la mampostería, carencia de amarre de las cubiertas, falta de ensayos de resistencia de los bloques los cuales no cumplían con las especificaciones técnicas.

Fonvivienda, frente a esta situación, no presenta evidencias de la gestión adelantada ante la aseguradora para hacer efectivas las garantías constituidas tal y como lo establece el artículo 6 de la Resolución 019 de 2011, que señala "(…)*la garantía se hará efectiva cuando el representante legal de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda expida el acto administrativo correspondiente, en el cual se establezca el incumplimiento del oferente";* y, lo estipulado en el artículo 7° de la misma Resolución, procedimiento a seguir para la declaratoria del incumplimiento y que obliga a la entidad que otorga los subsidios de vivienda, a notificar a la compañía aseguradora del acto administrativo de incumplimiento, para que de igual manera la entidad aseguradora efectuara el pago como está obligada a hacerlo según los artículos 1077 y 1080 del código de comercio.

El proyecto se mantuvo en estado de incumplimiento hasta el 14 de diciembre de 2017, como se evidencia en los informes de supervisión, sin embargo, no obstante, las comunicaciones CGR de solicitud de información referente al levantamiento de las medidas de incumplimiento; Fonvivienda no allegó la información solicitada. Una vez levantada la declaratoria de incumplimiento (14/12/2017) transcurrieron 20 meses, sin que se presentara actividad de obra en el proyecto, tiempo durante el

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

cual no se evidencian acciones de Fonvivienda tendientes a la conminación del oferente para el cumplimiento del objeto contractual.

Adicionalmente, Fonvivienda, no realizó alguna acción preventiva previo al vencimiento de las pólizas y el seguimiento documentado es nulo con relación al uso de las herramientas que la jurisprudencia le otorga para garantizar la ejecución de las viviendas, así como se evidenció a lo largo de todo el desarrollo del proyecto, por parte de Fonvivienda para requerir al oferente hacia el cumplimiento contractual, causalidad que conlleva a la pérdida del fin de los recursos públicos.

Debido al constante incumplimiento de los compromisos pactados por parte del oferente y en razón a que el proyecto se encuentra en estado paralizado desde el 18 de noviembre de 2019, ENterritorio mediante comunicado N° 20202400075641 del 27/03/2020 recomendó nuevamente la declaratoria de incumplimiento, actuación que, a 31 de mayo de 2021, no se ha adelantado.

Los hechos descritos, presentan además una connotación de afectación social, para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido casi una década de haber viabilizado el proyecto, y los beneficiarios de los subsidios siguen sin obtener una solución de vivienda, quedando atados a un proyecto que se encuentra en alerta roja con recomendación de declaratoria de incumplimiento, de esta manera se incurre en un proceso de revictimización a estas personas que hacen parte ya de un grupo vulnerable en la sociedad, y que nuevamente se ponen en riesgo al no poder acceder a un programa que propende el cumplimiento del precepto constitucional contenido en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, que se centra en que las personas de escasos recursos, y en este caso, víctimas de desplazamiento por violencia, cuenten con una vivienda digna y en condiciones de habitabilidad. Este precepto, debe dirigir los esfuerzos de las entidades asignadas para garantizar que los recursos que otorga el estado no se hagan superfluos o ineficaces y que, ante todo, los beneficiarios no se vean afectados y se queden sin la posibilidad de una vivienda digna.

Teniendo en cuenta que, Fonvivienda, con las funciones de administración, como garante de los recursos, y en cumplimiento de sus obligaciones asignadas, tal y como lo expresa la misma entidad en la Resolución 898 de 02 de junio de 2015, por medio de la cual levantó la medida de incumplimiento al proyecto objeto de este análisis, por las obras de urbanismo, menciona que "(…) *no puede permitir que la ejecución de los proyectos de vivienda se prolonguen en el tiempo, que no se construya la solución de vivienda o se construya parcialmente, pues los beneficiarios tienen derecho a una vivienda digna sin dilataciones en el tiempo, sin retrasos injustificados"*, por consiguiente, como el oferente no cumplió con la obligación de realizar las obras en el plazo establecido, ésta se constituye en razón amplia y suficiente para declarar el incumplimiento y no lo ha hecho.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Por lo anterior, se presenta un presunto daño al patrimonio por **$192.031.607** correspondiente a los 48 cupos POD que no han sido legalizados y por las viviendas que no han sido construidas, además, por ser recursos públicos que no cumplieron la finalidad que perseguía el Estado; y porque Fonvivienda no ha iniciado ningún proceso para solicitar la revocatoria de los cupos POD que se desembolsaron. Además, del presunto detrimento patrimonial, incurren en presunta incidencia disciplinaria según lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002,[25] el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003, los numerales 13 y 14 del artículo 2° de la Resolución 0019 (Versión 2 del 30/09/2019 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

Respuesta de la Entidad

Se comunicó a Fonvivienda con el oficio AEFNV 20-2021, Fonvivienda mediante oficio 2021EE0052362 del 20 de mayo y en memorando 2021IE0003743 adjunto, responde que, no comparte la posición de la CGR con el argumento, que no es responsable de la construcción de las viviendas y agrega que:

*"El estado de los 59 subsidios de giro contraescritura es el siguiente: informe No 40 del 15 de abril de 2021 **La presente reunión se programó con el fin de realizar el seguimiento 48 SFV **De acuerdo con lo evidenciado el estado técnico del proyecto es PARALIZADO. El proyecto está conformado por 159 SFV en el siguiente estado: **CERTIFICADOS: 111 SFV (12 CE -99 ANT Legalizados) ** TERMINADOS: 2 SFV (1 ANT – 1 CE) **PARALIZADOS: 9 SFV CE **A SUSTITUIR: 1 SFV ANT, se debe adelantar las gestiones pertinentes para proceder con la sustitución del SFV debido que el titular falleció y no se cuenta con núcleo familiar dentro de la carta de asignación ** NO INICIADOS: 36 SFV. CE TOTAL. 159"*

"De acuerdo con lo anterior el oferente manifiesta que actualmente el proyecto no presenta ningún avance con relación al anterior informe, dado que se encuentra solicitando el reajuste de los SFV pendiente de certificar en el proyecto. Y que respecto si reiniciará con la ejecución de las viviendas, depende de que le salgan favorable las Tutelas que tiene en proceso. Con base a lo anterior, el supervisor le recuerda al oferente efectuar el trámite de la legalización del subsidio ante la caja de compensación operadora de este en el marco de su vigencia, la cual está establecida por FONVIVIENDA mediante resolución No. 0108 del 24/09/2020 hasta el 19/03/2021", esto corroborado por el acta suscrita por el representante legal de la Unión Temporal señor MAURO NAVARRO PATRÓN, del 15 de abril de 2021 en visita realizada por FONVIVIENDA, la cual se cargó en la carpeta compartida".

[25] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

"Por lo que no es acertada la afirmación que no se ha realizado acción alguna, puesto como se evidencia en los informes, que el mismo Grupo Auditor menciona, el proyecto actualmente cuenta con 111 subsidios legalizados."

Respuesta del Oferente

La Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, comunicó al municipio de Tierralta, Córdoba, a través del radicado 2021EE0077110 del 14 de mayo de 2021, las situaciones detectadas en este proyecto, en ejercicio del derecho de contradicción y defensa, en la respuesta remitida por el municipio, se manifiesta que, el oferente no ha podido construir las viviendas, los cupos POD otorgados se encuentran legalizados y de los 159 subsidios de vivienda: 111 están certificados por ENterritorio, 36 no iniciados, 9 paralizados, 1 por sustituir y 2 por certificar. Con relación a las viviendas no iniciadas y paralizadas, señala que por la modalidad en que serán tramitados (contra escritura) los recursos reposan aún en las CAP del Banco Agrario. Frente a estos subsidios manifiesta que no se puede predicar perdida o detrimento, pues la intención es terminar en su totalidad el proyecto, también argumenta que por razones de índole presupuestal no se ha podido lograr este cometido y agrega "(…) *el valor de dichos subsidios no cubre el costo actual de las viviendas, por lo cual se encuentra adelantando las gestiones pertinentes ante Fonvivienda para que se ordene su indexación".*

Análisis de las Respuestas

La situación comunicada por la CGR, hace referencia a la función de Fonvivienda enmarcada en el artículo 3° del Decreto 555 de 2003, como administrador de los recursos; y en relación con la actuación inoportuna, no presentan argumentos claros y definidos, tampoco adjuntó soportes documentales que soporten los requerimientos que conminan al oferente para el cumplimiento de sus responsabilidades, en aras de velar por los principios de la función pública. Si bien la ejecución del proyecto es responsabilidad del oferente, es competencia de Fonvivienda cumplir con las funciones descritas en el decreto señalado, en razón a que la gestión debe conducir a acciones efectivas a fin de lograr el objetivo de la asignación de los recursos.

En consideración a la respuesta de Fonvivienda, teniendo en cuenta que no se presentan elementos que aclaren o desvirtúe la situación planteada, se presume daño al patrimonio por la cifra señalada.

Toda la omisión e incumplimiento señalado, repercute en una afectación para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido 8 años desde la viabilización del proyecto, de aplicar los subsidios a este y de depositar

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

recursos propios en las Cuentas de Ahorro Programado, quedando atados al proyecto sin obtener una solución de vivienda y les impide aplicar a otros tipos de programas de vivienda y otros beneficios sociales.

Por otra parte, Fonvivienda y el oferente como responsables de la correcta y efectiva ejecución de los subsidios asignados y aplicados en este proyecto, además, del presunto detrimento patrimonial, incurren en presunta incidencia disciplinaria según lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002,[26] el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003, los numerales 13 y 14 del artículo 2° de la Resolución 0019 (Versión 2 del 30/09/2019 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

De acuerdo con las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal.

Hallazgo 15 Administrativo con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal. Proyecto Ciudadela Marina Nader II (2011 POD Vivienda) – municipio de Puerto Libertador, Córdoba. Proyecto Bolsa de Desplazados.

Decreto 555 de 2003, artículo 2° Funciones de Fonvivienda, numeral 9.3, señala: *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda.",* y según lo estipulado en la Ley 80 de 1993 que establece en el artículo 4, que para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades, exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Mediante documento POD 2011-0009 de fecha 12 de diciembre de 2011, Findeter declaró elegible el proyecto denominado "URBANIZACION CIUDADELA MARINA NADER II", en el municipio de Puerto Libertador, Córdoba, con el objeto de construir 153 soluciones de vivienda – VIP, 129 modelo A y 24 soluciones de vivienda modelo B para población desplazada, cuyo oferente es la UNIÓN TEMPORAL EL MILAGRO constituida entre el Municipio de Puerto Libertador y dos constructores.

Tabla 18. Proyecto Marina Nader II – Tabla 1. Datos Básicos del Proyecto

[26] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Proyecto	Marina Nader II -2011
Oferente	Unión Temporal El Milagro
Fecha de inicio	Diciembre 2011
Valor del proyecto	$406.448.467 (obras de urbanismo) $2.457.180.000 (obras de construcción)
Número de viviendas del proyecto	153
Número de subsidios	120
Valor subsidios	$406.448.467 (obras de urbanismo) $2.404.768.500
Resoluciones de asignación y fecha	Resolución No. 0564 del 01 de agosto de 2011. (Urbanismo) Resolución No. 818 del 27 de diciembre de 2004. Resolución No. 156 del 17 de noviembre de 2005. Resolución No. 146 del 11 de abril de 2006. Resolución No. 689 del 4 de agosto de 2006. Resolución No. 51 del 26 de febrero de 2007. Resolución No. 901 del 17 de diciembre de 2009. Resolución No 750 del 08 de junio de 2010. Resolución No. 790 del 05 de octubre de 2011.
Forma de desembolso	Pago anticipado (urbanismo) Contra escritura (Construcción)
Valor desembolsado	$406.448.467 (obras de urbanismo)
Fecha desembolso	Febrero 2014 (50%) Marzo 2015 (100%)
Fiduciaria	FIDUCIARIA CENTRAL S.A.
Estado actual del proyecto	Dos años Paralizado desde 19 de marzo de 2019, porcentaje de avance 2%. Desfinanciado.

Fuente: Información reportado en los informes de supervisión publicados por Geotec.

El proyecto se viabilizó en agosto de 2011 y se declaró elegible el 12 de diciembre de 2011. La elegibilidad consiste en evaluar el proyecto presentado por el oferente y determinar, que desde el punto de vista técnico, jurídico y económico, es viable su ejecución, el cual, finalmente se desarrolló en dos etapas, la primera, relacionada con las obras de urbanismo (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, andenes, sardineles y vías), que tienen una asignación de **$518.221.795** con recursos provenientes de Promoción de Oferta y Demanda Desplazados, y la segunda, referente a la construcción de 153 viviendas, con una demanda por subsidios de **$2.457.180.000**, para un valor total del proyecto de **$3.764.034.367**, distribuidos en tres etapas, la primera de 120 cupos, la segunda de 14 cupos y la tercera por 19 cupos.

Para presentar y ejecutar el proyecto de vivienda de interés social, el municipio de Puerto Libertador, Córdoba, suscribió una unión temporal el 15 de diciembre de 2009, para presentarse como oferente del proyecto “URBANIZACIÓN CIUDADELA MARINA NADER II” con una vigencia hasta la finalización total del proyecto.[27]

[27] Documento constitución de Unión Temporal.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

La fecha reportada del primer informe de supervisión es del 18 de junio de 2012, el 15 de septiembre de 2014 Fonvivienda declaró incumplimiento mediante la Resolución No. 1647 del 15 de septiembre de 2014, según recomendación dada por ENterritorio el 25 de julio de 2014, justificada en el vencimiento de la póliza de amparo desde febrero de 2014 sin que el oferente ampliara su vigencia, la falta de entrega de informes de interventoría desde abril de 2014 y el incumplimiento del oferente en la realización de las obras de urbanismo. En el momento de la declaratoria de incumplimiento, las obras presentaban un porcentaje de avance del 2% y un avance en tiempo de dos años y tres meses desde el primer informe de supervisión de la obra. No obstante, la medida se levantó mediante la Resolución 898 de 02 de junio de 2015, dado que se evidenció la construcción de las obras de urbanismo en un 100% las cuales fueron certificadas el 19 de marzo de 2015.

Los recursos que debía aportar Fonvivienda respecto a POD fueron girados inicialmente por 120 cupos certificados de los cuales se desembolsó en primera parte un 50% correspondiente a **$203.224.233,60** y un saldo de 50% por valor de **$203.224.233,60**, cobrados por medio del informe del periodo del 15 de septiembre al 15 de octubre de 2014, para los 33 cupos restantes, el oferente tramitó la licencia de urbanismo y construcción mediante Resolución No. 00023 del 08 de octubre de 2014 y para los 120 que se encontraban ejecutados en 100% de urbanismo, se tramitó la licencia de urbanismo y construcción mediante Resolución No. 022 del 08 de octubre de 2014, con el objeto de ejecutar y certificar por etapas la urbanización, una vez el oferente contará con las 33 promesas de compraventa faltantes para completar el total de los cupos viabilizados. Posteriormente se giraron recursos por un valor de **$47.418.987** correspondientes a 14 cupos POD que contaron con promesa de compraventa posterior a los 120 cupos inicialmente certificados. Se tiene entonces, un valor total girado al oferente por valor de **$453.867.454**.

Para los subsidios de vivienda, se encuentran girados a las cuentas de ahorro programado de los beneficiarios un valor total de **$2.035.484.000** información tomada del archivo “BASE DATOS actualizada del 26/03/2020” suministrada por Fonvivienda.

Respecto a la construcción de las viviendas, se evidencia una inadecuada e inoportuna gestión por parte de Fonvivienda con relación a el seguimiento y supervisión del proyecto, teniendo en cuenta que luego de 10 años de viabilizado el mismo y de haber transcurrido seis años y dos meses después de culminado el urbanismo, el proyecto no se encuentra ejecutado con éxito.

La supervisión ejercida por ENterritorio en el informe VC 1 del 19 de marzo de 2015, señala que el proyecto, en su fase de construcción, inició en Estado paralizado, situación que se mantiene a la fecha actual y además se encuentra desfinanciado desde el CV 7 del 25 de febrero de 2016, momento en el cual el oferente manifestó

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

que: …"*con recursos propios el proyecto sería inviable financieramente ya que no es posible construir las viviendas con el valor asignado del SFV correspondiente a $15.500.000 en promedio por vivienda para el año 2011, teniendo en cuenta el tiempo en que no se han podido desarrollar el proyecto, y los recursos propios de obra se han encarecido anualmente (la mano de obra aumenta todos años y los materiales de construcción no se cuentan en su totalidad en la región)".* Desde esta fecha han transcurrido seis (6) años desde que el oferente informó esta situación sin que se hayan tomado decisiones efectivas para la continuación de las obras que reportan desde entonces y hasta la fecha un avance físico del 2% correspondiente al inicio de 3 casas que no se encuentran terminadas.

La supervisión ejercida por ENterritorio mediante radicado 20182200199651 del 16 de julio de 2018, remitió a Fonvivienda los documentos para ser evaluada la declaratoria de incumplimiento; sin embargo, no hay evidencia de que se haya adelantado gestión alguna para este proceso.

De conformidad con los hechos relatados, se evidencia que desde la fecha de viabilización del proyecto y hasta la fecha actual, mayo de 2021, han transcurrido casi 10 años, no se evidencia cumplimiento por parte del oferente para el cumplimiento contractual y la consecutiva construcción y entrega de la totalidad de las viviendas, ni tampoco se evidencia que las acciones adoptadas por Fonvivienda fueran efectivas en la medida en que no han garantizado la culminación del proyecto en los términos pactados, se ha permitido que la ejecución se dilate en el tiempo, tampoco se realizó seguimiento efectivo para lograr el cumplimiento contractual por parte del oferente ni alguna acción jurídica encaminada a garantizar la ejecución de las obras, no ha ejercido actuación alguna con el fin de hacer efectiva las cláusulas contractuales por incumplimiento parcial o total de las obligaciones contractuales, que a pesar de haberse recomendado por parte de la supervisión la declaratoria de incumplimiento, ésta no se ha hecho efectiva.

Con relación a la situación de desfinanciamiento del proyecto, el oferente interpuso una tutela, para la cual el juez falló finalmente conminando al oferente para ejecute la construcción de las viviendas, sin embargo, esto no ha sucedido, evidenciado en las actas de reuniones posteriores que solo se espera a que el oferente inicie las obras, éste manifiesta que no tiene la capacidad financiera, vuelve a solicitar indexación de los recursos, Fonvivienda manifiesta que no cuenta con la posibilidad de adicionar recursos y que además no ha sido accionado por el juez para dicha tarea, nuevamente se siguen surtiendo una tras otra, reuniones en donde cada entidad remite a la siguiente la solicitud de recursos y finalmente ninguna la aporta, por lo tanto, teniendo las herramientas jurídicas para requerir al oferente, en este caso constructor y municipio, al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Por lo tanto, Fonvivienda no emprendió en su momento las sanciones de apremio al oferente, tal y como lo faculta el Decreto 555 de 2003, que creo el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, con el objeto de que ejecute y administre todo lo concerniente a los programas de vivienda de interés social, lo faculta entre otras funciones a garantizar y diseñar políticas de control financiero y físico de los proyectos a los cuales se le asignan subsidios familiares de vivienda, y expedir e imponer sanciones por incumplimientos a las condiciones de ejecución de las viviendas, que teniendo las herramientas jurídicas y administrativas conducentes a la protección del patrimonio de la entidad, y ante todo público, ante el posible incumplimiento del oferente, a través de los mecanismos de control contractual para conminar al oferente a mantener las pólizas y licencias vigentes, las cuales además se encuentran vencidas desde el 30 de mayo de 2018 para la licencia de construcción, y de manera taxativa según lo dispuesto en el Artículo 7 de la Resolución No. 019 de 2011, la cual señala el procedimiento a seguir para la declaratoria de incumplimiento de las obligaciones contraídas por el oferente UNION TEMPORAL EL MILAGRO, que conociendo este procedimiento como prueba de la materialización del riesgo y que constituye un soporte de los fundamentos fácticos que acreditan el incumplimiento presentado por la entidad supervisora en donde se demuestra el incumplimiento por parte del oferente en el proceso constructivo de las obras de urbanismo, y por lo tanto, del mal manejo de los recursos de los subsidios familiares de vivienda, no actúo de manera eficiente, oportuna y económica.

Los hechos descritos, presentan además una connotación de afectación social, para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido casi una década de haber viabilizado el proyecto de vivienda y los beneficiarios de los subsidios siguen sin obtener una solución de vivienda, quedando atados a un proyecto que se encuentra desfinanciado, en alerta roja y presenta solicitud de declaratoria de incumplimiento, de esta manera se incurre en un proceso de revictimización a estas personas que hacen parte ya de un grupo vulnerable en la sociedad, y que nuevamente se ponen en riesgo al no poder acceder a un programa que propende el cumplimiento del precepto constitucional contenido en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, que se centra en que las personas de escasos recursos, y en este caso, víctimas de desplazamiento por violencia, cuenten con una vivienda digna y en condiciones de habitabilidad. Este precepto, debe dirigir los esfuerzos de las entidades asignadas para garantizar que los recursos que otorga el estado no se hagan superfluos o ineficaces y que, ante todo, los beneficiarios no se vean afectados y se queden sin la posibilidad de una vivienda digna.

Teniendo en cuenta que, Fonvivienda, con las funciones de administración, como garante de los recursos, y en cumplimiento de sus obligaciones asignadas, tal y como lo expresa la misma entidad en la Resolución 898 de 02 de junio de 2015, por

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

medio de la cual levantó la medida de incumplimiento al proyecto objeto de este análisis, por las obras de urbanismo, menciona que "(…) *no puede permitir que la ejecución de los proyectos de vivienda se prolonguen en el tiempo, que no se construya la solución de vivienda o se construya parcialmente, pues los beneficiarios tienen derecho a una vivienda digna sin dilataciones en el tiempo, sin retrasos injustificados"*, por consiguiente, como el oferente no cumplió con la obligación de realizar las obras en el plazo establecido, ésta se constituye en razón amplia y suficiente para declarar el incumplimiento y no lo ha hecho.

Por lo anterior, se presenta un presunto daño al patrimonio por valor **$453.867.454** correspondiente a los 134 cupos POD para los cuales no se ha iniciado la construcción de las viviendas, recursos públicos que no cumplieron la finalidad que perseguía el Estado; además, que Fonvivienda, no ha iniciado ningún proceso para solicitar la revocatoria de los cupos POD que se desembolsaron. Además, del presunto detrimento patrimonial, incurren en presunta incidencia disciplinaria según lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002,[28] el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003, los numerales 13 y 14 del artículo 2° de la Resolución 0019 (Versión 2 del 30/09/2019 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

Respuesta de la Entidad

Se comunicó a Fonvivienda con el oficio AEFNV 22-2021 y se recibió respuesta mediante oficio 2021EE0088534 y a través de memorando adjunto 2021IE0004146 remitido a la CGR el 08 de junio de 2021, señala que, no comparte la apreciación de la CGR, de que haya una inadecuada e inoportuna gestión a no aplicar los mecanismos con que cuenta para posibilitar la terminación del proyecto, que no es responsable de la construcción de las viviendas, y agrega:

"Así mismo, se ha determinado que no es procedente declararle el incumplimiento al proyecto CIUDADELA MARINA NADER, toda vez el artículo 33 de la Resolución 019 de 2011, prohíbe el giro de recursos para realizar avances de obra, lo que imposibilitaría la opción por parte del oferente de solicitar póliza para el manejo del anticipo de los recursos correspondiente a los subsidios que están pendiente de ejecución, bloqueando así la posibilidad de que el proyecto tenga desarrollo efectivo con los recursos que posiblemente el municipio de Puerto Libertador aporte por orden del Juez.

Por ende, no consideramos que existan debilidades en diseño de los controles para la verificación de la correcta ejecución de los recursos asignados por FONVIVIENDA, pues las demoras en la ejecución de las obras y de la no

[28] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

legalización de los subsidios es únicamente atribuible al oferente-constructor, UNIÓN TEMPORAL EL MILAGRO"

"En relación con los 121 subsidios, estos se encuentran depositados en las cuentas de ahorro programado de cada uno de los beneficiarios y su movilización solamente se efectuará cuando el oferente cumpla con los requisitos establecidos normativamente, ya sea bajo la modalidad de giro anticipado o giro contraescritura. Es decir, el Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA"

"De igual forma, los recursos de POD fueron certificados y legalizados de conformidad con lo establecido en el Decreto 691 de 2012, los cuales posibilitaron la adecuación del terreno para la construcción de las viviendas, por consiguiente, fueron invertidos para el fin que se destinaron y cumplieron con los requisitos de orden técnico y jurídico que permitió su pago, es decir su legalización, por tanto, tampoco se considera que exista detrimento patrimonial en relación con estos dineros. De igual manera, una vez se determine por FONVIVIENDA la necesidad de recobrar los dineros entregados por ese concepto, si a ello hubiere lugar, se iniciarían las acciones legales correspondientes"

"Finalmente, no se vulneró el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por cuanto FONVIVIENDA, cumplió con la obligación legal de establecer la supervisión, para realizar el seguimiento a la correcta aplicación del subsidio familiar de vivienda, como lo demuestra los contratos celebrados con la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTERRITORIO, antes FONADE, desde el año 2008, el seguimiento de los Gestores Departamentales y la interventoría, que es contratada o designada por los oferentes de los proyectos donde se aplican subsidios familiares de vivienda, y es de responsabilidad de los contratantes ejercer al vigilancia a su labor y no de FONVIVIENDA.

Las obligaciones de la Entidad Supervisora Enterritorio, se circunscriben a verificar que los oferentes cumplan con la obligación legal de mantenerla vigente o contratada durante toda la vigencia del subsidio familiar de vivienda y hacer control sobre los informes que son el sustento para la expedición del certificado de habitabilidad"

Respuesta del Oferente

La Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, comunicó al municipio de Puerto Libertador, Córdoba, a través del radicado 2021EE0077110 del 2 de junio de 2021, las situaciones detectadas en este proyecto, en ejercicio del derecho de contradicción y defensa, en la respuesta remitida por el municipio, se manifiesta que, el oferente no ha podido construir las viviendas, toda vez que el

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

constructor señala que, "(…) *el valor de dichos subsidios no cubre el costo actual de las viviendas, por lo cual se encuentra adelantando las gestiones pertinentes ante Fonvivienda para que se ordene su indexación"*

Análisis de las Respuestas

La situación comunicada por la CGR, hace referencia a la función de Fonvivienda enmarcada en el artículo 3° del Decreto 555 de 2003, como administrador de los recursos; y en relación con la actuación inoportuna, no presentan argumentos claros y definidos, tampoco adjuntó soportes documentales que soporten los requerimientos que conminan al oferente para el cumplimiento de sus responsabilidades, en aras de velar por los principios de la función pública. Si bien la ejecución del proyecto es responsabilidad del oferente, es competencia de Fonvivienda cumplir con las funciones descritas en el decreto señalado, en razón a que la gestión debe conducir a acciones efectivas a fin de lograr el objetivo de la asignación de los recursos.

En consideración a la respuesta de Fonvivienda, teniendo en cuenta que no se presentan elementos que aclaren o desvirtúe la situación planteada, se presume daño al patrimonio por la cifra señalada.

Toda la omisión e incumplimiento señalado, repercute en una afectación para las familias beneficiarias de los subsidios, en la medida que ha transcurrido 10 años desde la viabilización del proyecto, de aplicar los subsidios a este y de depositar recursos propios en las Cuentas de Ahorro Programado, quedando atados al proyecto sin obtener una solución de vivienda y les impide aplicar a otros tipos de programas de vivienda y otros beneficios sociales.

Por otra parte, Fonvivienda y el oferente como responsables de la correcta y efectiva ejecución de los subsidios asignados y aplicados en este proyecto, además, del presunto detrimento patrimonial, incurren en presunta incidencia disciplinaria según lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002,[29] el numeral 9.3 del artículo 3° del Decreto 555 del 2003, los numerales 13 y 14 del artículo 2° de la Resolución 0019 (Versión 2 del 30/09/2019 y el artículo 4 la Ley 80 de 1993.

De acuerdo con las respuestas, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria y Fiscal.

Hallazgo 16. Administrativo e Indagación Preliminar. Asignaciones de SFV a Fallecidos.

[29] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

ARTÍCULO 1.2.1.1.2.1.del decreto 1077 de 2015.

"El Fondo Nacional de Vivienda "FONVIVIENDA" tendrá como objetivos 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"

Acorde con la base de datos suministrada por Fonvivienda sobre SFV del programa Bolsas Anteriores mediante oficio 2021EE0043809 del 4 de mayo de 2021, se procedió a cruzar los datos de los beneficiarios con subsidio asignado con los datos de fallecidos de la Registraduría General de la Nación, obteniendo que, en mil cuatrocientos sesenta y ocho (1468) casos, Fonvivienda asignó recursos en fechas posteriores al fallecimiento.

Lo anterior, a causa de un ineficiente control sobre la información de los beneficiarios objeto de los SFV, genera una inadecuada gestión de los recursos por parte de Fonvivienda. Se adelantará una Indagación Preliminar con el fin de determinar el número de hogares pluripersonales en la relación de fallecidos y su estado de legalización.

Respuesta de la Entidad

Sobre la situación comunicada la entidad manifiesta:

"…Se determinó que, de las 1468 personas, 1314 de ellas pertenecen a hogares pluripersonales, lo que quiere decir que, el hogar beneficiario lo conforman varias personas, que se postularon y fueron beneficiarias con la asignación de un Subsidio Familiar de Vivienda – SFV, previo a la verificación de requisitos y condiciones que exigen el programa de vivienda al cual se postularon, para finalmente lograr acceder a una vivienda de interés social, como lo prescribe el Decreto 1077 de 2015 (…) Tal es el caso de estos 1314 hogares pluripersonales, de los cuales, 351 hogares se encuentran en un estado diferente al "asignado" y sin legalizar, lo que quiere decir que, el recurso del SFV no fue aplicado por el hogar, 281 hogares se encuentran "asignados", sin legalizar el SFV, lo que quiere decir que, el recurso del SFV no fue aplicado por el hogar, y 682 cuentan con estado "asignado" y legalización del SFV. Se determinó que, de las 1468 personas, 154 de ellas pertenecen a hogares unipersonales, lo que quiere decir que solo una persona conforma el hogar beneficiario. No obstante, se evidencia que 116 hogares se encuentran en un estado diferente al "asignado" y sin legalizar, lo que quiere decir que, el recurso del SFV no fue aplicado por el hogar; 16 hogares en estado "asignado", sin legalizar, lo que quiere decir que, el recurso del SFV no fue aplicado por el hogar, y 22 hogares presentan el estado "asignado", con legalización, pertenecientes a la bolsa de "Habilitación de títulos", cuyas asignaciones oscilan de $70.120 a $125.590"

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Análisis de la Respuesta

Al respecto la Contraloría considera que para los 22 casos en los que se legalizaron los SFV a personas fallecidas, existe un presunto detrimento patrimonial en una cuantía por determinar. Para el resto de los casos (1446), es necesario adelantar procedimientos que permitan verificar si pertenecen o no a hogares pluripersonales, o han sido o no, legalizados.

De acuerdo con la respuesta, se constituye en hallazgo administrativo y se adelantará Indagación Preliminar.

Hallazgo 17. Administrativo. Recursos en fiducias correspondientes a Subsidios de Vivienda Familiar de proyectos incumplidos.

Protocolo de incumplimiento Acta 53 Consejo Directivo Fonvivienda. Artículo 7 de la Resolución 019 de 2011. Decreto 1516 de 2016. Decreto 1537 de 2011. Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

"Artículo 7º de la Resolución 019 de 2011. Procedimiento. Las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda estarán obligadas a notificar a la compañía de seguros el acto administrativo que declara el incumplimiento del Oferente y ordena hacer efectiva la garantía otorgada. A su turno la entidad aseguradora estará obligada a efectuar el pago de la indemnización por la ocurrencia del siniestro de conformidad con el procedimiento establecido en los Articulos1077 y 1080 del Código de Comercio"

En noviembre de 2017, mediante Acta 53, el Consejo Directivo de Fonvivienda aprobó el Protocolo de Incumplimiento que sustituye al acogido por la misma entidad en 2012 para el programa "Bolsas Anteriores". En dicha Acta, la entidad expone las razones que llevan a ajustar el protocolo. Entre ellas, señala que:

"En el protocolo actual, ejerce un mecanismo de presión para el oferente, mas no para la aseguradora. Se propone que el nuevo protocolo, en el caso que el oferente no cumpla con la terminación de las viviendas de acuerdo a los compromisos establecidos, ***se llegue a un acuerdo a corto plazo con la aseguradora, donde esta podrá elegir entre terminar las viviendas o pagar la indemnización.***

Esta mejora permite definir con mayor agilidad en el futuro del proyecto incumplido y buscar la terminación de las viviendas, cumpliendo así con el objetivo principal de Fonvivienda.

En el plan de mejoramiento de la Contraloría, y según las mesas de trabajo realizadas en el marco de las auditorías que se han llevado a cabo, se acogen las observaciones realizadas y concertadas en el nuevo protocolo de incumplimiento" (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

A su vez, el Consejo Directivo de Fonvivienda señala que *"El protocolo de incumplimiento actual, con los pasos establecidos en el mismo* ***tiene una duración de año y medio****, agotando todas las instancias que propone.* ***En el nuevo protocolo se propone acortar y suprimir pasos que se consideran innecesarios*** *o laxos para el oferente incumplido".* (Negrita y subrayado fuera del texto original).

En ese contexto, Fonvivienda emitió declaración de incumplimiento a los proyectos relacionados en la siguiente tabla:

Tabla 19. Resoluciones de incumplimiento para proyectos Bolsas Anteriores

NOMBRE DEL PROYECTO	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ENCARGO FIDUCIARIO	AÑO DE ASIGNACION DE LOS SUBSIDIOS	FECHA DE DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO
Urbanización Retorno a Caucasia	Caucasia	Antioquia	310867	2011	Res.611 23.May.2017
Urbanización Nueva Esperanza POD	San Rafael	Antioquia	52013	2010	Res. 615 de Mayo/2017
Urbanización Penjamo	Tierralta	Córdoba	32131	2009	Res. 153 de 2018
Villas La Libertad I	Tierralta	Córdoba	349781	2011	Res. 3 de 2017
Villas La Libertad II	Tierralta	Córdoba	349781	2011	Res. 3 de 2017
Urbanización Villa Pineda	Tierralta	Córdoba	32129	2006-2007-2009-2010-2011	Res. 832 DE 2018

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda

Dadas las causas señaladas en los informes de la supervisión adelantada por Enterritorio para los casos mencionados, Fonvivienda resuelve hacer efectivas las garantías constituidas a su nombre mediante pólizas expedidas por compañías de seguros, con el fin de recuperar los recursos de los Subsidios Familiares de Vivienda -SFV- depositados en los encargos fiduciarios a nombre de los oferentes que a diciembre 31 de 2020 se relacionan a continuación:

Tabla 20. Saldos en Fiducias para proyectos Bolsas Anteriores
Valores en pesos.

NOMBRE DEL PROYECTO	VR SFV DESEMBOLSADOS POR FONVIVIENDA	#	SFV LEGALIZADOS	#	SFV EN TRAMITE DE LEGALIZACION	#	SALDO FIDUCIARIA A 31.DIC.2020
Urbanización Retorno a Caucasia	10.786.685.216	674	6.353.581.648	397	4.433.103.568	277	4.355.653.200,24
Urbanización Nueva Esperanza	1.123.470.365	72	0	0	1.123.470.365	72	991.797.990,18
Urbanización Penjamo	2.554.812.000	159	0	0	2.297.724.000	143	661.589.977,77

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Villas La Libertad I	803.400.000	50	417.768.000	26	417.768.000	24	243.362.979,24
Villas La Libertad II	803.400.000	50	690.924.000	43	112.476.000	7	210.984.139,75
Urbanización Villa Pineda	1.714.407.000	107	0	0	1.714.407.000	107	456.785.008,94
						Total	6.920.173.296,12

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda

A pesar de haber adoptado el nuevo protocolo de incumplimiento, de expedir resolución en la que se pide hacer efectiva la garantía, y de las reiteradas inobservancias por parte de los oferentes para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los proyectos que resulten en el cumplimiento de dotar de vivienda a los beneficiarios de los SFV, Fonvivienda no ha dado aplicación a la totalidad del protocolo, cuya única finalidad es que los recursos girados por concepto de SFV con pago anticipado, en proyectos incumplidos, regresen al Estado para cubrir necesidades de la población. Los recursos que se encuentran en las fiducias, a nombre del oferente. Lo anterior, a causa de un inadecuado sistema de aplicación de los controles expedidos por la entidad para la recuperación de los recursos desembolsados y girados con el fin último de cubrir las necesidades de vivienda de los beneficiarios, genera riesgo en la custodia de los dineros e inaplicabilidad del objeto para el cual se otorgan dichos recursos, permitiendo que las compañías aseguradoras no tengan que hacer los desembolsos en caso de incumplimiento (que es la razón por la cual se adquieren mediante una prima las pólizas) y que los recursos se encuentren generando rendimientos financieros, sin que esa sea su finalidad.

Respuesta de la Entidad

Fonvivienda en su respuesta manifiesta*: "…es claro que FONVIVIENDA, ha respetado y aplicado a cabalidad el debido proceso al cual está obligado y ha permitido que los oferentes que han manifestado su intención de terminar, certificar las viviendas y por consiguiente legalizar los subsidios familiares de vivienda, pues la finalidad de todos estos esfuerzos es la de garantizar las viviendas para los beneficiarios, más cuando se han hecho esfuerzos conjuntos para que se ejecuten las viviendas y los oferentes han realizado gestiones para procurar terminar las mismas, en beneficio de una población que tiene la protección del Estado, como es la población en situación de desplazamiento…"*

Análisis de la Respuesta

Al respecto la CGR considera que las obligaciones de Fonvivienda respecto de los recursos que permanecen en Fiducias a nombre de los oferentes no se han cumplido, debido a que las Resoluciones de Incumplimiento expedidas, piden hacer efectivas las garantías y, en todos los casos expuestos, ni las aseguradoras han

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

reintegrado los recursos, ni han concluido las obras. La dilación del cumplimiento de lo establecido en las garantías presenta una inoportuna observancia de los procedimientos de la entidad y de la Resolución de Incumplimiento en sí misma.

De acuerdo con la respuesta, se constituye en hallazgo administrativo.

Hallazgo 18. Administrativo, con presenta incidencia Disciplinaria. Proyectos con recursos de oferta y demanda -POD- Incumplidos.

Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Artículo 2.1.1.1.2.2.1 del Decreto 1077 de 2015. Resolución 691 de 2012. Decreto 1516 de 2016. Decreto 1537 de 2011. Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011. Resoluciones de asignación de subsidios y de incumplimiento expedidas por Fonvivienda.

El Articulo 4 de las resoluciones de incumplimiento expedidas por Fonvivienda en lo relacionado con recursos POD dice: "Iniciar el proceso sancionatorio del que trata el artículo 22 de la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1516 de 2016 (…)"

Fonvivienda, acorde con las alertas emitidas por la supervisión de los proyectos a cargo de Enterritorio (FONADE), expidió resolución de incumplimiento para los proyectos detallados en la tabla, relacionados con recursos de oferta y demanda -POD- con los que se adelantaron obras de urbanismo que permitieran la posterior construcción de viviendas con recursos de Subsidio Familiar de Vivienda -SFV-

Tabla 21. Declaratoria de incumplimiento recursos POD.

NOMBRE DEL PROYECTO	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NUMERO DE CUPOS POD ASIGNADOS	NUMERO DE SUBSIDIOS ASIGNADOS	AÑO DE ASIGNACION DE LOS SUBSIDIOS	FECHA DE DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO
Programa de VIS Contiguo a La Institución Educativa Manuel Rodríguez Torices	San Diego	Cesar	83	102	2010-2011	Res. 1564 de 2019
Urbanización Cristo Rey	Fonseca	La Guajira	252	252	2011	Res. 3652 de 2020
Urbanización Belén Curiel	Riohacha	La Guajira	144	144	2011	Res. 3651 de 2020
Los Rosales	San Juan del Cesar	La Guajira	144	144	2008-2009-2010-2011	Res. 3098 de 2020
Urbanización Ángela María	Pivijay	Magdalena	412	412	2008-2010-2011	Res. 3700/2020

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Para los casos señalados, los oferentes incumplieron con las obligaciones derivadas del proyecto aprobado y para el cual se desembolsaron recursos de POD.

Los oferentes de los proyectos son:

Tabla 22. Proyectos con declaratoria de incumplimiento recursos POD.

NOMBRE DEL PROYECTO	OFERENTE
Programa de VIS Contiguo a La Institución Educativa Manuel Rodríguez Torices	Municipio de San Diego, Cesar
Urbanización Cristo Rey	Municipio de Fonseca, Guajira
Urbanización Belén Curiel	Unión temporal Belén Curiel, Riohacha, Guajira
Los Rosales	Convenio ASOVISAM, San Juan del Cesar, Guajira
Urbanización Ángela María	Municipio de Pivijay, Magdalena

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda

Programa de VIS Contiguo a La Institución Educativa Manuel Rodríguez Torices:

El municipio de San Diego, Cesar se presentó, en calidad de oferente, para ser considerado elegible mediante la oferta del plan de vivienda para la población desplazada, siendo expedido el certificado POD-2012-0045 de FINDETER, que declaró elegible el proyecto denominado *"Programa de vivienda de interés social ubicado en el predio contiguo a la institución educativa Manual Rodríguez Torices (Promoción de Oferta y Demanda -POD-), en el municipio de San Diego, Departamento del Cesár"*. En la oferta, el municipio se comprometió a realizar la construcción de 102 soluciones de vivienda, solicitando asignación de recursos POD y de subsidios familiares de vivienda. Mediante la Resolución de Asignación 608 del 19 de agosto de 2011, se determinaron los cupos POD para la construcción de obras de urbanismo del mencionado proyecto y, mediante las Resoluciones 0750 y 1475 de 2010 y 0410, 0790 y 0940 de 2011, Fonvivienda asignó 102 subsidios familiares de vivienda para la construcción de las mismas.

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial -ENTERRITORIO- en virtud del contrato interadministrativo con Fonvivienda, cuyo objeto es realizar la supervisión de los recursos de subsidios familiares de vivienda y POD para la población en situación de desplazamiento, mediante informe 14 del 29 de mayo de 2015 certificó la aplicación de los recursos POD.

El Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- mediante la Resolución 1564 del 1 de noviembre de 2019, decretó el incumplimiento al proyecto *"Programa de vivienda de interés social ubicado en el predio contiguo a la institución educativa Manual Rodríguez Torices (Promoción de Oferta y Demanda -POD-), en el municipio de San Diego,*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Departamento del Cesár", debido a que *"(…) a pesar de haberse certificado los recursos de POD, el oferente del proyecto (…) no ha cumplido con la obligación de ejecutar y legalizar ochenta y cuatro (84) cupos subsidios familiares de vivienda"*. Señala Fonvivienda que a través de mesas de trabajo con el municipio se buscaron soluciones para la iniciar y finalizar la construcción de las viviendas *"(…) sin que a la fecha exista un compromiso real y efectivo por parte del oferente"*.

Acorde a lo anterior, se establece que los recursos invertidos en las obras de urbanismo para el proyecto, no cumplieron el fin para el cual fueron ejecutados, ya que a causa de la ausencia de planeación y gestión por parte del oferente (municipio de San Diego, Cesar) no se realizaron los trámites necesarios para la construcción de las viviendas que ya contaban con subsidios asignados para la población en situación de desplazamiento, originando el incumplimiento de los compromisos adquiridos como oferente del proyecto, permitiendo así que las obras realizadas con recursos POD no cumplan su fin esencial que es el de solventar las necesidades de vivienda de la población. Las inversiones realizadas por el Estado, que se originan como fase previa a la construcción de las viviendas, como fase posterior del proyecto, ascienden a **$327.850.000**.

Urbanización Cristo Rey:

La Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER declaró elegible el proyecto (POD-2012-0018) denominado Urbanización Cristo Rey, ubicado en el municipio de Fonseca, departamento de la Guajira, siendo oferente el municipio de Fonseca. Mediante Resolución de Asignación No. 608 del 19 de agosto de 2011 expedida por Fonvivienda, se determinaron doscientos cincuenta y dos (252) cupos de Promoción de Oferta y Demanda, destinados a la construcción de obras de urbanismo.

Fonvivienda, mediante Resoluciones Nos 0902 de 2009, 750 de 2010, 410 de 2011, 608 de 2011, 790 de 2011 y 940 de 2011, asignó doscientos cincuenta y dos (252) SFV para la construcción de igual número de viviendas para la población en situación de desplazamiento del municipio de Fonseca (de los cuales fueron liberados 6 cupos en resolución posterior).

Enterritorio, en su rol de supervisor del proyecto, remitió 46 informes sobre su desarrollo, resaltando que, a la fecha de la resolución de incumplimiento, el proyecto se encontraba paralizado desde 2015; que el oferente no había dado cumplimiento a los compromisos adquiridos en 2020 y que no se había iniciado la construcción de 175 viviendas para las cuales se realizaron desembolsos para obras de urbanismo que, a pesar de haberse ejecutado, no cumplen su función primordial que es la de habilitar la construcción de las viviendas para los beneficiarios.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Como consecuencia de lo expuesto, debido a los incumplimientos del oferente, en este caso el ente territorial, se debieron reintegrar los recursos correspondientes a 175 POD por valor de **$699.106.625**, reintegro que no se ha realizado.

Urbanización Belén Curiel:

FINDETER declaró elegible el proyecto denominado Urbanización Belén Curiel (POD-2012-0018) ubicado en el municipio de Riohacha, departamento de la Guajira, siendo oferente la Unión Temporal Belén Curiel, representada el señor alcalde. Mediante Resolución de Asignación No. 608 del 19 de agosto de 2011, Fonvivienda determinó ciento cuarenta y cuatro (144) cupos de Promoción de Oferta y Demanda, destinados a la construcción de obras de urbanismo, para el proyecto (algunos de ellos revocados en resoluciones posteriores quedando 137). Mediante Resoluciones Nos 600 de 2008, 901 de 2009, 750 de 2010, 1470 de 2010, 1471 de 2010, 1474 de 2010, 410 de 2011, 790 de 2011 y 940 de 2011, Fonvivienda asignó ciento cuarenta y cuatro (144) subsidios familiares de vivienda para la construcción de igual número de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

Mediante 39 informes remitidos por Enterritorio en su calidad de supervisor a Fonvivienda, se estableció la siguiente situación: El proyecto se encuentra paralizado desde agosto de 2018. La entidad territorial no cumplió con los compromisos en 2020. Que el oferente no ha iniciado la construcción de 113 viviendas para las cuales se cuenta con cupos de SFV, y no ha legalizado 24 viviendas que fueron terminadas. Así, los desembolsos para obras de urbanismo, a pesar de haberse ejecutado, no cumplen su función primordial que es la de habilitar la construcción de las viviendas para los beneficiarios.

Los Rosales:

FINDETER declaró elegible el proyecto denominado Urbanización Los Rosales (POD-2012-0015) en el municipio de San Juan del Cesar, departamento de La Guajira, siendo oferente el Convenio Asovisan, representado legalmente por el alcalde. Mediante Resolución de Asignación No. 608 del 19 de agosto de 2011 expedida por Fonvivienda, se determinó ciento cuarenta y cuatro (144) cupos de Promoción de Oferta y Demanda, destinados a la construcción de obras de urbanismo. Mediante Resoluciones Nos 600 de 2008, 901 de 2009, 750 de 2010, 790 de 2011, 410 de 2011 y 940 de 2011, se asignaron ciento cuarenta y cuatro (144) subsidios familiares de vivienda para la construcción de igual número de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

Enterritorio, en su papel de supervisor de las obras, remitió informes a Fonvivienda en los que se destaca que la obra se encontraba paralizada, no se ha suministrado por parte del oferente *"la planimetría, especificaciones técnicas, presupuesto, cierre*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

financiero y crono-grama de obra en virtud de la Resolución No 0143 del 2/04/2020 por medio del cual se concede la licencia de construcción, que permitan evidenciar la ejecución de 70 viviendas que no se han iniciado"; que se han construido y legalizado solo 24 viviendas, dejando de lado las 120 restantes para lo cual se giró el recurso de POD.

Lo señalado, no permite que los recursos del POD, en el caso de las viviendas no construidas, logren su objeto y razón de ser, ya que esas inversiones se realizan con el fin último de permitir la construcción de las viviendas para los beneficiarios, por causa del incumplimiento del oferente, genera inobservancia de los fines del estado y los objetivos del programa, por **$479.617.320** correspondientes a los 120 cupos POD girados sin que se hayan construido las viviendas.

Urbanización Ángela María:

Findeter declaró elegible el proyecto denominado Urbanización Ángela María (POD-2012-0018) en el municipio de Pivijay, departamento del Magdalena, siendo oferente EL Municipio de Pivijay. Mediante Resolución de Asignación No. 608 del 19 de agosto de 2011 expedida por el Fondo Nacional de Vivienda–FONVIVIENDA, se determinó cuatrocientos doce (412) cupos de Promoción de Oferta y Demanda, destinados a la construcción de obras de urbanismo (siendo liberados y revocados algunos con resoluciones posteriores). Mediante Resoluciones Nos 608 de 2011, 695 de 2011, 790 de 2011 y 940 de 2011, se asignaron cuatrocientos doce (412) Subsidios Familiares de Vivienda para la construcción de igual número de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

Enterritorio remitió, en su papel de supervisor de los proyectos, 44 informes en los que se consignan diferentes situaciones, entre las que se destacan: El proyecto está paralizado desde julio de 2020. El oferente no cumplió con los compromisos adquiridos para 2020. No se ha dado inicio a la construcción de 27 viviendas (fueron desembolsados recursos correspondientes a 30 SFV, de los cuales en 3 casos presentaron renuncia).

Lo anterior, no permite que los recursos del POD, en el caso de las viviendas no construidas, logren su objeto y razón de ser, ya que esas inversiones se realizan con el fin último de permitir la construcción de las viviendas para los beneficiaros, por causa del incumplimiento del oferente, por inobservancia de los fines del estado y los objetivos del programa que con lleva a una presunta incidencia disciplinaria frente a las siguientes normas: Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Artículo 2.1.1.1.2.2.1 del Decreto 1077 de 2015. Resolución 691 de 2012. Decreto 1516 de 2016. Decreto 1537 de 2011. Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

Respuesta de la Entidad

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Fonvivienda en su respuesta señala: *"…no se vulneró el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por cuanto FONVIVIENDA, cumplió con las obligaciones legales que le asisten, dentro de ellas la de establecer la supervisión para estos proyectos con el fin de realizar el seguimiento a la correcta aplicación del subsidio familiar de vivienda, como lo demuestra los contratos celebrados con la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTERRITORIO, ante FONADE, desde el año 2008. Se aclara que la interventoría, la cual es diferente a la supervisión, es contratada o designada por los oferentes de los proyectos donde se aplican subsidios familiares de vivienda, y es responsabilidad de los contratantes ejercer la vigilancia a su labor y no de FONVIVIENDA"*

Análisis de la Respuesta

Al respecto la Contraloría considera que las obligaciones de Fonvivienda respecto de los recursos invertidos en obras de Urbanismo para los proyectos de vivienda señalados (recursos POD) no se han cumplido, debido a que las Resoluciones de Incumplimiento expedidas, piden la restitución de los recursos sin que hasta el momento se haya dado tal situación.

De acuerdo con la respuesta, se constituye en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 19. Administrativo para Proceso Administrativo Sancionatorio. Proyecto Urbanización Marina Nader II (2011 POD Vivienda) – municipio de Puerto Libertador, Córdoba. Proyecto Bolsa de Desplazados.

Según lo establecido en el artículo 81 "De las conductas sancionables" del Decreto 403 de 2020, "*Literal h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo"* y en la Resolución Orgánica No. 039 de 2020, las entidades están obligadas a entregar la información requerida por la Contraloría General de la República en la oportunidad y con la calidad requerida.

La CGR solicitó a través de las comunicaciones AEFNV-15-2021, del 28 de abril de 2021 y como reiteración a la solicitud con consecutivo AEFNV-08-2021, del 9 de abril de 2021, por medio de las cuales se solicitó: *"2. Proyecto Ciudadela Marina Nader II – Puerto Libertador, Córdoba: Copia del contrato de ejecución de obra, incluyendo otrosíes modificatorios suscrito con el oferente para la ejecución del proyecto, incluyendo el estado de cumplimiento, plazos y obligaciones una a una. Soporte de requerimiento de actualización de vigencias de la póliza. Soporte de certificación de las viviendas y de la legalización de los subsidios"*; sin embargo, no se remitieron los documentos solicitados, ni soportes específicos relacionados.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Dado que a la fecha de esta comunicación, Fonvivienda no ha entregado parte de la información solicitada por la CGR de manera completa y omitió la entrega en algunos casos, ni remitió oportunamente los oficios de solicitud de información a los terceros involucrados en el desarrollo del proyecto y generadores de información del mismo, según lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015, *"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo",* limitando el alcance y los resultados de los procedimientos asociados a temas específicos de la Auditoría que se adelantó, teniendo en cuenta que la falta de información e inconsistencias de la misma puede inducir a error, adicionalmente, se envió a través de una carpeta digital compartida, la cual después de la fecha de remisión ha sido modificada de manera sistemática, en algunos casos con archivos que presentan error o carpetas vacías, esta observación se remitirá para el inicio del respectivo proceso administrativo sancionatorio, de conformidad con lo consagrado en el artículo 78 y subsiguientes del Decreto 403 de 2020 y lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 039 de 2020[30].

Respuesta de la Entidad

La CGR comunicó a Fonvivienda con oficio AEFNV 20-2021, quien mediante oficio 2021EE0052362 y memorando 2021IE0003743 adjunto del 20 de mayo de 2021, señala que no comparte la apreciación de la CGR, mencionando que la información requerida hace parte de un proceso tercerizado con otras entidades y que no cuenta con la información de los expedientes de los proyectos.

Análisis de la Respuesta

Teniendo en cuenta la respuesta, no es posible verificar de manera documental las acciones que respalden los esfuerzos mencionados por Fonvivienda, pues no se remite prueba de las solicitudes o gestiones para obtener la información, tal y como lo estípula la Ley 1755 del 2015, la cual establece el procedimiento de traslado de solicitud de información de manera formal, para los casos en los que no se cuente con la custodio o disponibilidad directa de la información solicitada. Por lo tanto, para la CGR no es clara la "fuerza mayor" a que se alude y que haya impedido remitir la información o en su defecto las gestiones verificables para obtener la misma.

Teniendo en cuenta que el deber ser de Fonvivienda es mantener el seguimiento sobre los proyectos, inherentemente sobre los expedientes de estos, es entendible que no se cuenten con ciertos documentos; sin embargo, al tratarse del contrato

[30] Por la cual se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

que enmarca las actividades y funciones sobre las que ellos mismos a través de ENterritorio ejercen la supervisión y control, no es aceptable para la CGR que no cuenten con una copia de este documento, por la importancia del mismo para realizar las actividades de supervisión y control, dado que en éste se establecen los compromisos y obligaciones de las partes. De otra parte, respecto a los soportes o evidencia de los desembolsos efectuados por parte de Fonvivienda, proceso cuya responsabilidad es directa de esta entidad.

Por lo descrito anteriormente, la falta de documentos entorpece y dificulta la labor de análisis por parte del equipo auditor, y no se aportaron elementos nuevos que permitan desvirtuar lo observado. Como conclusión, se constituye en hallazgo administrativo, para adelantar Proceso Administrativo Sancionatorio.

Hallazgo 20. Administrativo para Proceso Administrativo Sancionatorio. Proyecto Unidad Residencial Lo Nuestro (2012 POD Vivienda) – municipio de Tierralta, Córdoba. Proyecto Bolsa de Desplazados.

Según lo establecido en el artículo 81 "De las conductas sancionables" del Decreto 403 de 2020, "*Literal h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo"* y en la Resolución Orgánica No. 039 de 2020, las entidades están obligadas a entregar la información requerida por la Contraloría General de la República en la oportunidad y con la calidad requerida.

La CGR solicitó a través de las comunicaciones AEFNV-15-2021, del 28 de abril de 2021 y como reiteración a la solicitud con consecutivo AEFNV-08-2021, del 9 de abril de 2021, por medio de las cuales se solicitó: *"1. Proyecto Unidad Residencial Lo Nuestro – Tierralta – Córdoba: Copia del contrato de ejecución de obra, incluyendo otrosíes modificatorios suscrito con el oferente para la ejecución del proyecto, incluyendo el estado de cumplimiento, plazos y obligaciones una a una. Resolución de levantamiento de la medida de incumplimiento y exposición de razones de la declaratoria y se adjunten los soportes de la subsanación de los incumplimientos para el levantamiento de la medida. Soporte de los desembolsos a Fiducia y de los desembolsos aprobados al oferente. Soporte de requerimiento de actualización de vigencias de la póliza. Soporte de certificación de las viviendas y de la legalización de los subsidios. Informe detallado del estado actual, con un análisis de la situación y soportes que sobre la gestión que haya adelantado Fonvivienda con relación a los 20 meses de estado paralizado del proyecto y del tiempo en el que no ha avanzado significativamente el proyecto desde el año 2015. Detallar la gestión que haya adelantado Fonvivienda para la ejecución de las obras, razones de incumplimiento de las obligaciones contractuales, plazos para el cumplimiento. Soporte de certificación de las viviendas y de la legalización de los subsidios. Certificados y soportes de solicitud de reintegros y liberación de los subsidios y si se han indexado recursos para los subsidios.";* sin embargo, no se remitieron los documentos solicitados, ni soportes específicos relacionados.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Dado que a la fecha de esta comunicación, Fonvivienda no ha entregado parte de la información solicitada por la CGR de manera completa y omitió la entrega en algunos casos, limitando el alcance y los resultados de los procedimientos asociados a temas específicos de la Auditoría que se adelantó, teniendo en cuenta que la falta de información e inconsistencias de la misma puede inducir a error, adicionalmente, se envió a través de una carpeta digital compartida, la cual después de la fecha de remisión ha sido modificada de manera sistemática, en algunos casos con archivos que presentan error o carpetas vacías, esta observación se remitirá para el inicio del respectivo proceso administrativo sancionatorio fiscal, de conformidad con lo consagrado en el artículo 78 y subsiguientes del Decreto 403 de 2020 y lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 039 de 2020[31].

Respuesta de la Entidad

La CGR comunicó a Fonvivienda con oficio AEFNV 20-2021, quien mediante oficio 2021EE0052362 y memorando 2021IE0003743 adjunto del 20 de mayo de 2021, señala que no comparte la apreciación de la CGR, mencionando que la información requerida hace parte de un proceso tercerizado con otras entidades y que no cuenta con la información de los expedientes de los proyectos.

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta de la entidad, no es posible verificar de manera documental las acciones que respalden los esfuerzos mencionados por Fonvivienda, pues no se remite prueba de las solicitudes o gestiones para obtener la información, tal y como lo estípula la Ley 1755 del 2015, la cual establece el procedimiento de traslado de solicitud de información de manera formal, para los casos en los que no se cuente con la custodio o disponibilidad directa de la información solicitada. Por lo tanto, para la CGR no es clara la “fuerza mayor” a que se alude y que haya impedido remitir la información o en su defecto las gestiones verificables para obtener la misma. Dado es deber ser de Fonvivienda mantener seguimiento sobre los proyectos, inherentemente sobre los expedientes de los mismos, es entendible que no se cuenten con ciertos documentos, pero al tratarse del contrato que enmarca las actividades y funciones que ellos mismos a través de ENterritorio ejercen la Supervisión y control, no es entendible para la CGR que no se cuente con una copia de tan importante documento del cual se desprende toda la ejecución del proyecto, de igual manera con los desprendibles de los desembolsos efectuados por parte de Fonvivienda, no es veraz afirmar que este

[31] Por la cual se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

sea también un proceso tercerizado y que no se tenga bajo la custodia de Fonvivienda.

Con relación a los documentos incluidos en la carpeta compartida, se puede evidenciar la modificación en fechas posteriores, dado que la respuesta fue remitida el día 04 de mayo de 2021, las carpetas fueron modificadas en fechas posteriores de manera extemporánea. En la carpeta denominada "10. Información financiera" en donde en la respuesta enviada el día 04 de mayo de 2021, se encontraba vacía, sin embargo, se reportó información posteriormente y no se reportan los certificados de desembolsos que se habían solicitado, en los cuadros de Excel la información no es clara y no es correspondiente con la reportada en la Base datos de información de los proyectos reportada por Fonvivienda.

Con relación a las carpetas que presentaban archivos con error, no obstante, las reiteraciones en los oficios del 09 de abril de 2021 y del 28 de abril de 2021, no se subsanaron en su totalidad y siguieron entregando carpetas vacías o sin los documentos solicitados.

Por lo descrito anteriormente, y toda vez que la información fue entregada completa, clara, organizada y detallada, tal y como se estipuló en la carta de salvaguarda, y que además prueba de ello es que en la respuesta de la entidad, se mezclan otros temas que no estaban incluidos dentro de la observación, acciones que fueron reiterativas a lo largo de todo el desarrollo de la Actuación Especial y se reflejó en la información que remitió la entidad, en donde se omitía información o se entregaba de manera desorganizada e incongruente, esta actuación entorpece y dificulta la labor de análisis por parte del equipo auditor, no se acepta el argumento de la entidad.

Por lo anterior la situación comunicada se constituye en hallazgo administrativo para adelantar Proceso Administrativo Sancionatorio.

Hallazgo 21. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Gestión documental y disponibilidad de la información proyectos de Bolsas Anteriores.

La **Ley 1712 de 2014**, por medio de la cual se crea la ley de trasparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, en su artículo 3 establece otros principios de la trasparencia y acceso a la información pública, como transparencia, buena fe, de facilitación, de no discriminación, de celeridad, eficacia, calidad de información, divulgación proactiva, entre otros.

El artículo 3, numeral 8, **Decreto 555 de 2003**, se establece la función de Fonvivienda *"Diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

de Información de Vivienda, de acuerdo con las políticas señaladas por el Gobierno Nacional. Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."

En el desarrollo de la AE, se ha solicitado información a Fonvivienda a través de los diferentes requerimientos, o reuniones sostenidas en mesas de trabajo, en el cuadro siguiente se consignan algunas de las diferencias detectadas para proyectos analizados en las diferentes fuentes de información como son informes de Geotec, bases de datos y respuestas a requerimientos, la diferencia más relevante corresponde a las asignaciones o cupos / SFV aplicados a proyectos, los otros datos de legalizaciones, revocados, renuncias, vencidos, etc. es comprensible que cambien por los procesos que se surten con posterioridad a ello.

Con respecto al número de registros disponibles en las diversas versiones se tiene que para la base de datos recibida el 18 febrero de 2021 se tenían 301.201, para la actualización del 26 marzo de 2021 aumenta a 346.664, que se conserva para la actualización de mayo 3 de 2021.

Algunas diferencias se detallan a continuación:

Tabla 23. Análisis Información Registros Base de Datos

Proyecto	Fuente información	Diferencia o inconsistencia
Urbanización Enraizar III Etapa	Base de Datos del 18/02/2021	Refleja un total de 612 SFV
	Base de Datos del 26/03/2021	Refleja un total de 622 SFV (413 SFV CAP $10.235.513.760)
	Base de Datos del 03/05/2021	Refleja un total de 468 SFV (368 SFV CAP $9.142.400.640)
	Archivo respuesta Punto 7 CGR (Requerimiento 001-2021 dineros en fiduciarias a 31 dic/20	En la hoja 1 del archivo refleja $117.115.366,44 En hojas 2 y 3 refleja $241.228.585,1
	Geotec inf No. 32 (14/12/2020) POD Vivienda	624 asignados (198 SFV Certificados Enterritorio(165 SFV legalizados PA; 33 SFV sin legalizar PA), Terminados 2SFV sin legalizar PA, No iniciados 413 sin legalizar CE, Renuncia 1 SFV legalizado CE, 10 SFV legalizado CE)
Urbanización Villa Andrea I etapa	Base de datos 26/03/2021	100 SFV (97 SFV CAP $2.273.414.220)
	Base de datos 03/05/2021	96 SFV (93 CAP $2.179.665.180)
	Geotec inf. No. 17 (26/11/2020) POD vivienda	100 cupos ANT (Certificados Enterritorio 97 Legalizados ANT, A revocar 3 Cupos 100 SFV CE (97 no iniciados, 3 renuncia)
Urbanización Villa Carolina (OYD),	Informe No. 34 Geotec 17/12/2020	175 SFV del proyecto
	Base de datos de 18/02/2021	172 SFV del proyecto

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Proyecto	Fuente información	Diferencia o inconsistencia
Palmar de Varela – Atlántico	Base de datos de 26/03/2021 Base de datos de 03/05/2021 Para este proyecto en informe Geotec No. 34 (17/12/2020)	175 SFV del proyecto (157 SFV CAP $2.522.676.000) 170 SFV del proyecto (154 SFV CAP $2.474.472.000) Hay por legalizar 152 cupos, no se entiende si no han sido cancelados porque no hay información en Fiduciaria correspondiente a este proyecto que presentaba pago anticipado (Fiduciaria Alianza).; 22 cupos revocados, 1 cupo renuncia a liberar (se deben restituir 11 cupos) 175 SFV (26 Certificados, 10 terminados, no iniciados 105, renuncias 12 SFV (11 corresponden a cupos cobrados anticipadamente), 22 liberados)
Urbanización El Lago II Etapa – Solita - Caquetá	En el informe Geotec 25/11/2020 Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021	Hay imprecisión en números y cantidad de SFV indexados 200 cupos (200 certificados Enterritorio (196 cupos legalizados ANT, a revocar 4 cupos ANT)) 200 SFV CE (En ejecución 41 SFV, No iniciados 155 SFV, Renuncias 3, no ejecutados 1SFV) 197 SFV CAP $4.115.329.080 incluidos ajustes 193 SFV CAP $4.044.603.600 incluidos ajustes
Urbanización Bicentenario I	Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021	272 SFV asignados (2 SFV PA sin legalizar, 9 SFV CAP $144.612.000, 4 SFV Renuncias, 148 legalizados CE; 109 Legalizados pago anticipado) 270 SFV asignados (2 SFV PA sin legalizar, 9 SFV CAP $144.612.000, 4 SFV Renuncias, 146 legalizados CE, 108 Legalizados PA)
Urbanización La Gloria II etapa – Florencia - Caquetá	En informe Geotec No. 30 del 29/01/2021 En base datos 18/02/2021 En base datos 26/03/2021 En base datos 03/05/2021	600 cupos (certificados Enterritorio 591 – legalizados; revocados 4, a revocar 5 cupos certificados ANT que fueron legalizados en otros proyectos y renuncias) 600 SFV CE (Certificados Enterritorio 145 (99 legalizados y 46 sin legalizar), terminados 6, en ejecución 8, no iniciado 432, no ejecutado 6, renuncias 3) 596 SFV del proyecto (100 legalizados CE, 3 renuncias, 493 SFV en CAP $9.252.798.120) 602 SFV del proyecto (120 legalizados CE, 4 renuncias, 478 SFV en CAP $9.049.465.060) 594 SFV del proyecto (116 legalizados CE, 3 renuncias, 475 SFV en CAP $9.007.956.060)
Portal de las Ferias	Base de datos 26/03/2021 No se visualiza en bases de datos 03/05/2021 En informe Geotec No. 24 (27/11/2020)	144 SFV asignaciones (1 vencido; 1 renuncia; 79 legalizado CE; 25 PA legalizado, 39 SFV en CAP $594.462.000) 120 cupos (110 cupos sin legalizar, 10 a revocar) 120 SFV CE (2 legalizados en otros proyectos, 77 certificados Enterritorio, 31 SFV sin legalizar (24 radicados CCF y 7 pendientes radicar CCF), No ejecutado 9 SFV construidas sin embargo no se van a legalizar los SFV en el proyecto; 1 vencido.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Proyecto	Fuente información	Diferencia o inconsistencia
Urbanización La Floresta	Base datos 26/03/2021 (urbanización la floresta II etapa - 2011 POD vivienda) Base datos 03/05/2021 Inf. Geotec No. 22 (13/01/2021)	142 SFV asignados (16 legalizados modalidad arrendamiento; 122 legalizado PA; 4 PA sin legalizar) No se visualiza 81 cupos 81 SFV (81 Certificados Enterritorio)
Urbanización Los Mayalitos	Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021 En Geotec No. 44 (18/06/2020)	55 SFV asignados (28 legalizados CE; 3 legalizados modalidad arrendamiento; 24 SFV con CAP $364.251.750) 46 SFV del proyecto (27 SFV legalizados CE; 19 SFV en CAP $305.292.000) 220 cupos (217 cupos legalizados, a revocar 3 cupos) 220 SFV (196 certificados Enterritorio y legalizados, no iniciados 21 SFV, a liberar 3 SFV)
Urbanización Ciudadela Amable Etapa II	Base de datos 18/02/2021 Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021 Geotec Inf No. 21 17/06/2020	166 SFV asignados (139 legalizados CE, 1 renuncia, 26 SFV en CAP $373.438.750) 106 SFV asignados (79 SFV legalizados CE, 6 SFV legalizados modalidad arrendamiento; 22 SFV en CAP $159.400.875) No se visualiza proyecto 102 SFV (66 Legalizados, 36 certificados)
Urbanización Retornar es Vivir	Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021 Geotec informe No. 13 (17/06/2020)	87 SFV asignaciones (7 legalizados CE, 3 legalizados modalidad arrendamiento; 5 renuncias; 72 SFV en CAP $1.119.974.000) 17 SFV en proyecto (1 SFV renuncia, 16 SFV en CAP $257.088.000) 84 SFV (36 liberados y 48 no iniciados)
Urbanización Palmeras de Abibe	Base de datos 18/02/2021 Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021 Geotec Inf. No. 11 (23/11/2020)	182 SFV con CAP $2.765.785.500 185 asignaciones (183 SFV con CAP $2.781.235.500, 1 SFV legalizados CE; 1 SFV vencido) No se visualiza proyecto 192 SFV CE (4 a sustituir, 133 no iniciados, 31 paralizados, 4 renuncias con revocatoria de cupos)
Retorno a Caucasia	Base de datos 18/02/2021 Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021 Inf. Geotec No. 3 15/03/2017	713 SFV asignados (418 legalizados, 16 renuncias, 277 SFV PA sin legalizar, 16 SFV en CAP) 737 SFV asignados (423 legalizados, 3 renuncias, 277 SFV PA sin legalizar, 34 SFV en CAP) 547 SFV asignados (11 legalizados CE, 321 legalizados PA, 205 PA sin legalizar, 1 renuncia, 9 SFV en CAP $144.612.000)

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Proyecto	Fuente información	Diferencia o inconsistencia
	Inf. Geotec No.39 21/12/2020	713 cupos POD legalizados (21 hogares inscritos sin cupo, 1 renuncia, 264 cupos in individualizar 735 SFV (674 ANT, 61 CE) = 417 legalizados; certificados 6, 2 terminados, 54 paralizadas, no iniciados 231, renuncia 2, revocado 20, no ejecutado 2
Urbanización Nueva Esperanza	Base de datos 18/02/2021 Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021 Inf. Geotec No. 21 POD vivienda del 17/12/2020	84 SFV asignados (1 renuncia, 70 SFV PA sin legalizar; 13 SFV con CAP) 86 SFV asignados (1 legalizado CE; 1 renuncia, 13 SFV en CAP; 71 SFV PA sin legalizar) 30 SFV asignados (22 PA sin legalizar; 1 renuncia; 7 SFV en CAP) 88 SFV (73 ANT, 15 CE) = Liberados 8, no iniciados 40, Paralizados 40
Programa de VIS ubicado en predio contiguo a la Institución Educativa Manuel Rodríguez Torices	Base de datos 18/02/2021 Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021 Inf. Geotec No. 21 (10/12/2020)	86 SFV (86 SFV con CAP $1.360.527.000) 107 SFV asignaciones (2 legalizados CE; 5 legalizados modalidad arrendamiento; 2 renuncias; 98 SFV en CAP $1.539.953.000) 34 SFV asignaciones en CAP $546.312.000 102 cups (83 certificado y legalizados, revocados 18, a revocar 1) 102 SFV CE (8 paralizado, no iniciados 76, renuncias 2, no ejecutado 14)
Urbanización Ángela María	Base de datos 26/03/2021 Base de datos 03/05/2021 Inf. 44 18/09/2020	406 SFV asignaciones (371 legalizados CE; 4 renuncias, 31 SFV en CAP $496.329.000) 392 SFV asignaciones (362 legalizados CE; 3 renuncias; 25 SFV en CAP $401.700.000 412 cupos (legalizados 405 cupos, revocados 7) 412 SFV CE (375 SFV legalizados, no iniciados 27, renuncias 5)

Fuente: elaboración propia a partir de información recibida de Fonvivienda

Estas inconsistencias entre archivos y fuentes de información para los diversos proyectos de las muestras analizadas impiden una adecuada labor de la CGR en su proceso auditor, generando confusión, induciendo a error en los análisis y por consiguiente desviación del proceso de revisión de información que ha implicado pérdida de tiempo y reprocesos.

Lo anterior, por cuanto Fonvivienda presenta deficiencias en el seguimiento de los proyectos y en la organización de los expedientes de los mismos, situación que se refleja en la calidad y claridad de la información, lo que dificulta el conocimiento en tiempo real de las diferentes situaciones que presentan los proyectos.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Por lo cual se incumple lo establecido en el artículo 3 la Ley 1712 de 2014 y el artículo 3, numeral 8, del Decreto 555 de 2003 y presume incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Fonvivienda, en respuesta recibida el 21 de mayo de 2021, bajo el radicado 2021EE0053433, a la situación comunicada por la CGR, señala:

"Afirma la auditoria que, con respecto al número de registros disponibles en las diversas versiones se tiene que para la base de datos recibida en 18 febrero de 2021 se tenían 301.201, para la actualización del 26 marzo de 2021 aumenta a 346.664, que se conserva para la actualización de mayo 3 de 2021.

En tal virtud, se presentan las siguientes aclaraciones:

1. Efectivamente la base remitida con fecha del 18 de febrero de 2021 presenta un total de 301.201 registros, los cuales contienen a los hogares con Subsidio Familiar de Vivienda - SFV asignado entre las vigencias 2003 al 2013. Por otra parte, la base remitida con fecha del 26 de marzo de 2021, presenta un total de 346.664 registros, los cuales contienen los hogares con SFV asignado entre las vigencias 2003 al 2020. En virtud de lo anterior se observa que la diferencia presentada es por las vigencias en cada uno de los archivos.
2. Dentro de la base enviada el 18 de febrero se presentaron 5.313 hogares de bolsas anteriores (Bolsa Desplazados, Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional y Fenómeno de la Niña), que posteriormente fueron considerados en el marco del programa de Vivienda Gratuita – Fase I. Ya para la base remitida el 26 de marzo, estos hogares fueron excluidos en el entendido que ya hacían parte de un programa posterior a la Ley 1537 de 2012 y que no era objeto de la auditoría de la CGR.
3. Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis y respuestas que a continuación se presentan, se basarán tomando como base, los archivos del 26 de marzo y del 3 de mayo. Los archivos de 18 de febrero no se tendrán en cuenta en el análisis, dado que tienen una vigencia diferente (2003 a 2013). De igual manera no se tendrá en cuenta para el análisis, la información de GEOTEC, ya que es una información cuya fuente es externa al Ministerio
4. En el archivo del 3 de mayo de 2021, dentro de la estructura remitida, no se incluyó el campo del proyecto de aplicación, solo se remitió el proyecto de aspiración."

Análisis de la Respuesta

La respuesta de la entidad confirma las inconsistencias presentadas en la información suministrada, que conducen a error en el análisis realizado y generan incertidumbre en la veracidad, completitud, control y seguimiento de la información, razón por la cual conlleva presunta incidencia disciplinaria, respecto del numeral 8 artículo 3° de Decreto 555 y el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014.

Se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Hallazgo 22. Administrativo. Proyectos muestra y proyectos con declaratoria de incumplimiento.

Decreto 555 de 2003, artículo 2° Funciones de Fonvivienda, numeral 9.3, señala: *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda.",* y según lo estipulado en la Ley 80 de 1993 que establece en el artículo 4, que para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades, exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Según información reportada en el archivo "BASE DATOS actualizada del 26/03/2020" suministrada por Fonvivienda, en el cual se reportó un total de 2.288 familias pendientes por legalizar subsidios, por un monto de **$42.298.263.000**, para la muestra de proyectos evaluados y para los proyectos con declaratoria de incumplimiento un total de 1.665 familias pendientes por legalizar subsidios por un valor de **$24.413.451.500.** Teniendo en cuenta que estos recursos se encuentran sin legalizar, bajo la administración de un tercero y fuera de la órbita de control del estado, y que en el momento de comunicar estas observaciones, se encontró dentro de las causas la falta de seguimiento administrativo efectivo por parte de Fonvivienda, proyectos en estado terminado que no han legalizado subsidios como el caso de los proyectos Portal de la Feria (2011) en Popayán, Cauca, Proyecto de vivienda de interés social La Floresta (POD 2011) en Sincelejo, Sucre, Proyecto Urbanización Ciudadela Amable (POD 2010) en Sincelejo, Sucre, proyectos paralizados sin seguimiento y/o requerimientos en curso para que oferente realice el procedimiento de legalización de subsidios, solicitud de sustitución para la posterior revocatoria y liberación de subsidios, se considera inoportunidad por parte de la gestión de Fonvivienda quien tiene las herramientas jurídicas y no emprendió en su momento las sanciones de apremio al oferente, tal y como lo faculta el Decreto 555 de 2003, que creó el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, con el objeto de que ejecutara y administrara todo lo concerniente a los programas de vivienda de interés social, lo faculta entre otras funciones la de garantizar y diseñar políticas de control financiero y físico de los proyectos a los cuales se le asignan subsidios familiares de vivienda, y expedir e imponer sanciones por incumplimientos a las condiciones de ejecución de las viviendas, que teniendo las herramientas jurídicas

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

y administrativas conducentes a la protección del patrimonio de la entidad, y ante todo público, ante el posible incumplimiento del oferente, a través de herramientas contractuales para conminar al oferente al cumplimiento de los procedimientos establecidos para completar los requisitos para la expedición de los correspondientes certificados de existencia y habitabilidad, además de lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015.

Lo anterior, en razón a que Fonvivienda, con las funciones de administración, como garante de los recursos, y en cumplimiento de sus obligaciones asignadas, tal y como lo expresa la misma entidad en la Resolución 898 de 02 de junio de 2015, en donde menciona que Fonvivienda "*no puede permitir que la ejecución de los proyectos de vivienda se prolonguen en el tiempo, que no se construya la solución de vivienda o se construya parcialmente, pues los beneficiarios tienen derecho a una vivienda digna sin dilataciones en el tiempo, sin retrasos injustificados*", por consiguiente, como el oferente no cumplió con la obligación en su momento de realizar las obras, ésta era razón amplia y suficiente para iniciar las acciones tendientes a la imposición de sanciones al oferente por el incumplimiento en sus obligaciones.

Fonvivienda tiene la obligación de realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda, para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades, exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Respuesta de la Entidad

La CGR comunicó la situación a Fonvivienda con el oficio AEFNV 20-2021, quien mediante oficio 2021EE0052362 y memorando 2021IE0003743 adjunto del 20 de mayo de 2021, la cual, no corresponde con la situación comunicada, dado que se orienta a desvirtuar un presunto detrimento sobre los proyectos, aspecto que no se expone en la situación planteada.

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta, se constituye en hallazgo administrativo.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Hallazgo 23. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proyectos con declaratoria de incumplimiento.

Decreto 555 de 2003, artículo 2° Funciones de Fonvivienda, numeral 9.3, señala: *"Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda."*

Que según lo establecido en el Artículo 24 de la Ley 2190 de 2009, el cual determina: "*sin perjuicio de las sanciones establecidas en la ley, los oferentes, constructores, gestores y/o ejecutores, inscritos en el Sistema Nacional de información del subsidio de que trata el título VII del presente decreto, con excepción de las entidades territoriales que manejan de forma inadecuada los recursos o no cumplan con las especificaciones técnicas, jurídicas y contractuales, señaladas en la documentación presentada para la declaratoria inicial de elegibilidad o de sus modificaciones, serán eliminados del Registro de Oferentes y quedará inhabilitados para presentar planes de soluciones de vivienda para elegibilidad durante un periodo de diez (10) años. En el caso en que el oferente sea una entidad territorial, dicho periodo será igual al término de duración de la correspondiente administración. La exclusión se determinará por acto debidamente motivado, proferido por FONVIVIENDA o la entidad que haga sus veces"*

En concordancia con el Artículo 22 de la Ley 1537 de 2012 que estipula que; *"Los directores o representantes legales de las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda tendrá la facultad de investigar y sancionar a los constructores, interventores, auditores y/o supervisores de proyectos de vivienda de Interés social, personas jurídicas y/o naturales que incurran en incumplimiento de la ejecución de proyectos de vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido por el Gobierno Nacional.*

La sanción de que trata este artículo será la imposibilidad de participación durante diez (10) años en proyectos de Vivienda de Interés Social que vinculen los recursos asignados por las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda.

Las entidades otorgantes incluirán en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda la información de las personas naturales y/o jurídicas sancionadas, para evitar su vinculación en nuevos proyectos de Vivienda de Interés Social. Igualmente, remitirán dicha información a las cámaras de comercio para u (sic) inclusión en el Registro Único de Proponentes.

Parágrafo. *Aquellos constructores, interventores, auditores y/o supervisores, personas naturales y/o jurídicas, que hayan sido objeto de medidas administrativas de incumplimiento por parte de las entidades otorgantes de subsidios, que se encuentren en firme, no podrán participar durante un periodo de diez (10) años a partir de la expedición de la presente ley de proyectos de Vivienda de Interés Social que vinculen los recursos asignados por las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda".*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Según la muestra de proyectos de vivienda evaluada, se encontró que los proyectos con declaración de incumplimiento en alguna de sus etapas: Proyecto Urbanización Villa Andrea I Etapa (Valparaíso, Caquetá), Urbanización Villa del Lago II Etapa (Solita, Caquetá), Urbanización La Gloria II Etapa (Florencia, Caquetá), Ciudadela Marina Nader II (Puerto Libertador, Córdoba), Urbanización Unidad residencial Lo Nuestro (Tierralta, Córdoba) Proyecto Ciudadela San Antonio Supermanzanas 2, 3 y 6 (Villavicencio, Meta), Urbanización Palmeras de Abibe (Apartadó, Antioquia), Retorno a Caucasia (Caucasia, Antioquia), Urbanización Nueva Esperanza (San Rafael, Antioquia), Programa de vivienda de interés social ubicado en predio contiguo a la institución educativa Manuel Rodríguez Torices (San Diego, Cesar), Urbanización Pénjamo (Tierralta, Córdoba), Urbanización Villa La Libertad I (Tierralta, Córdoba) Urbanización Villa La Libertad II (Tierralta, Córdoba), Urbanización Villa Pineda (Tierralta, Córdoba), Urbanización Cristo Rey (Fonseca, Guajira), Urbanización Belén Cueriel (Riohacha, La Guajira), Urbanización Los Rosales (San Juan Cesar, Guajira) y Urbanización Ángela María (Pivijay, Magdalena), no se presentó la evidencia, dentro de las carpetas y archivos de medidas de incumplimiento para los proyectos auditados, para los cuales Fonvivienda procediera a iniciar la correspondiente investigación y determinación de las sanciones pertinentes ante el incumplimiento de los oferentes, de acuerdo con la normativa presentada.

Teniendo en cuenta que Fonvivienda, con las funciones y obligaciones atribuidas en la normativa citada, no remitió la evidencia sobre el inicio de la investigación y reporte de los oferentes ante las Cámaras de Comercio, por lo tanto, se considera el hecho como un incumplimiento a lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 2190 de 2009, artículo 22 de la Ley 1537 de 2012, así como lo estipulado en la Ley 80 de 1993 que establece en el artículo 4, que para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades, exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia. Por lo anterior, tiene presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

La CGR comunicó a Fonvivienda con el oficio AEFNV 20-2021, quien mediante oficio 2021EE0052362 y memorando 2021IE0003743 adjunto del 20 de mayo de 2021, en la cual, manifiestan aplicar el Protocolo de Incumplimiento. Sin embargo,

no remitieron los soportes de las comunicaciones a las instancias competentes de los oferentes de proyectos de la muestra que presentaron incumplimientos; así como, para los que se ordenó la restitución de los recursos por la no ejecución de los subsidios o restitución de recursos POD por la no construcción efectiva de las viviendas, en el marco de la normatividad, incumpliendo lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 2190 de 2009, artículo 22 de la Ley 1537 de 2012.

Análisis de la Respuesta

En este sentido, existe un riesgo para el Estado Colombiano, con oferentes que no cumplen con sus obligaciones contractuales y que dilatan las acciones en el tiempo con los consecuentes efectos económicos y desgaste administrativo de las instituciones, al no ser reportados como lo menciona el artículo 24 de la Ley 2190 de 2009 y el artículo 22 de la Ley 1537 de 2012.

De acuerdo con la respuesta, se constituye en hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 24. Administrativo. Registros de estado de asignación con Renuncia o Restitución y Legalizados.

Artículo 3° de la Ley 1712 de 2014.

"Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá *adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios (…)"*

En los casos que se señalan a continuación, el "Estado de asignación" reportado por Fonvivienda, se describe como "Renuncia a la postulación" o "Restitución de subsidios no aplicados", así:

Tabla 24. Relación casos con inconsistencias en la información.

Documento cc	Estado de Asignación	Estado de Legalización	Valor Asignado
12595511	Renuncia a la postulación	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 7.107.000
49692829	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 8.500.000
73145662	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 8.500.000

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Documento cc	Estado de Asignación	Estado de Legalización	Valor Asignado
72263483	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 8.500.000
57271671	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 8.500.000
23075676	Renuncia a la postulación	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 7.058.320
80275210	Renuncia a la postulación	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 7.107.000
23048537	Renuncia a la postulación	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 7.107.000
1082240760	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 8.500.000
40927189	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 8.500.000
60667173	Renuncia a la postulación	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	$ 7.000.000

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda- Base de Datos

Realizados los cruces de bases de datos, se evidencian inconsistencias en dicha información, ya que el estado de asignación no concuerda con el de la legalización. Esa situación, fue advertida por la comisión de auditoría a Fonvivienda, quien aclara que la situación obedece a errores en la información, así:

Tabla 25. Estado de casos con inconsistencias en la información.

Documento CC	Estado de Asignación	Estado Real	Estado de Legalización	Estado real legalización	Observación
12595511	Renuncia a la postulación	Asignados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Se realizó una verificación por cada uno de los casos y se identificó que el estado actual del SFV es Asignados
23075676	Renuncia a la postulación	Asignados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Documento CC	Estado de Asignación	Estado Real	Estado de Legalización	Estado real legalización	Observación
80275210	Renuncia a la postulación	Asignados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	
23048537	Renuncia a la postulación	Asignados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	
60667173	Renuncia a la postulación	Asignados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	
49692829	Restitución de subsidios no aplicados	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Sin información	Prevalece el estado de asignación sobre el estado de legalización
73145662	Restitución de subsidios no aplicados	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Sin información	
72263483	Restitución de subsidios no aplicados	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Sin información	
57271671	Restitución de subsidios no aplicados	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Sin información	
1082240760	Restitución de subsidios no aplicados	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Sin información	
40927189	Restitución de subsidios no aplicados	Restitución de subsidios no aplicados	Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	Sin información	

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda – Base de Datos

La anterior situación, a causa de una inadecuada verificación y control en el proceso de registro de la información, genera pérdida de calidad de la información e inconsistencias que obstaculizan la toma de decisiones, no permiten el control

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

efectivo del estado real de las situaciones individualizadas, y afectan la rendición de una información veraz, oportuna e integra.

Respuesta de la Entidad

Fonvivienda en su respuesta señala que: *"Al lograr identificar las novedades respecto a los estados, se realizan las tareas correspondientes a los ajustes de información y verificación de los módulos que hacen parte del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, para que refleje la información de forma correcta. Dicha información se verá reflejada en su totalidad desde el primero de junio de 2021 (…) Vale mencionar que actualmente se ha subsanado esta situación, en razón a que a la fecha contamos con profesionales especializados en la Gestión y Administración de la información. Adicionalmente, contamos con componentes tecnológicos actualizados como el motor de base de datos SQL server 2016. Así mismo todos nuestros procesos están soportados con estrictos controles de calidad que minimizan los riesgos de errores de información".*

Análisis de la Respuesta

La entidad en su respuesta reconoce la situación observada por la CGR, por lo tanto, se constituye en hallazgo administrativo.

Hallazgo 25. Administrativo. Reporte Indicador especifico de gestión – Proyecto Bolsas Anteriores.

La Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores – DNP – SINERGIA, señala: *"Los indicadores facilitan los procesos de diagnóstico y seguimiento de las políticas públicas, ya que permiten cuantificar los cambios que se presentan en determinados contextos de desarrollo, realizar seguimiento al cumplimiento de acuerdos, compromisos, planes, programas y proyectos y, así, generar alertas tempranas para el logro de los objetivos planteados".* También señala que *"Un indicador es una expresión cuantitativa observable y verificable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad. Esto se logra a través de la medición de una variable o una relación entre variables"*

El artículo 59 del Decreto 403 de 2020 establece que *"Acceso y análisis a la información. La Contraloría General de la República podrá requerir, conocer y examinar todos los datos e información sobre hechos 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". (Subrayado fuera de texto)*

Fonvivienda y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no cuentan con indicadores propios que permitan medir el avance de las diferentes Bolsas anteriores a la Ley 1537 de 2012, los indicadores establecidos en el Plan Estratégico Institucional 2018-2022 obedecen a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

vigente. El Plan de Acción 2021 no contempla indicadores para estos programas, pese a que aún continúan con subsidios pendientes de legalización en las diferentes modalidades. De igual manera, no se tienen identificados riesgos asociados a este programa en los Mapas de Riesgos Institucionales. La situación se evidenció en las pruebas de recorrido en donde se informó que no se han implementado indicadores para estas Bolsas.

La información que se maneja frente al Programa Bolsas Anteriores es dispersa y no permite identificar de manera detallada la situación de todos los proyectos. Así las cosas, se observa que el seguimiento realizado por Fonvivienda es deficiente y no es coherente con la magnitud de los recursos que se manejan. Considerando que la información suministrada al Equipo Auditor presentó inconsistencias se genera incertidumbre sobre los resultados, datos, avances reportados y confiabilidad de la información y al no existir indicadores no es posible la medición del Programa de manera consolidada.

Los indicadores sirven para establecer el logro y el cumplimiento de un objetivo o programa, en este caso solo se manejan datos o cifras, pero las mismas no se encuentran encaminadas a dar sentido al objetivo del programa. Al finalizar el programa no será posible establecer si finalmente se logró el objetivo pretendido.

Respuesta de la Entidad

Sobre este aspecto, Fonvivienda presentó respuesta en oficio 2021EE0052362 y en memorando 2021IE0003743 adjunto, del 20 de mayo, de la siguiente manera:

"En el sistema Gestión de Calidad-Mapa de Procesos, encontramos el proceso denominado "GESTION A LA POLITICA DE VIVIENDA" dentro de este proceso encontramos a la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social-DIVIS, como la que lidera los tres subprocesos de la DIVIS: "Promoción y Acompañamiento"; "Gestión de Proyectos" y "Gestión del Subsidio"; cuando hablamos de los indicadores se hace referencia a los indicadores del Proceso "GESTION A LA POLITICA DE VIVIENDA" y no indicadores específicos de cada uno de los subprocesos.

Por otra parte, la DIVIS cuenta con indicadores del PLAN DE ACCION, los cuales están definidos al inicio de cada año y como en los indicadores de Calidad hacen referencia al Proceso. Por lo anterior, no se tiene indicadores por programa (eje. Bolsas anteriores); sino en cuanto al proceso de la Subdirección, que tiene a su cargo, diferentes programas y, por ende, proyectos de viviendas, por lo cual el indicador "seguimiento a proyectos a través de mesas de vivienda" hace referencia al seguimiento que se realizan a los proyectos de vivienda independiente del programa al cual pertenece así son gratuita, Vipa, Anteriores etc.".

Análisis de la Respuesta

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

Como lo manifiesta Fonvivienda, el Programa no cuenta con Indicadores para su seguimiento, control y evaluación; razón por la cual, teniendo en cuenta la importancia de estas herramientas para determinar el cumplimiento del programa, se confirma la situación planteada por la CGR, por lo tanto, se constituye en hallazgo administrativo.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

5. ANEXOS

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

5.1 - ANEXO 1 – MATRIZ DE HALLAZGOS
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
PROGRAMA DE ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL – BOLSAS ANTERIORES
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA

No.	Hallazgo	Connotación						Cuantía
		A	D	F	P	B	OI	
1	Proyecto "URBANIZACION ENRAIZAR III ETAPA 2011" – Recursos POD , San Pablo – Bolívar	X	X	X				$1.640.152.269
2	Proyecto "URBANIZACION VILLA ANDREA I ETAPA" (POD vivienda), Valparaíso - Caquetá	X	X					
3	Proyecto "URBANIZACION VILLA CAROLINA" - POD, Palmar de Varela – Atlántico	X	X					
4	Proyecto "URBANIZACIÓN LA GLORIA II ETAPA". Florencia – Caquetá	X	X					
5	Proyecto "VILLA DEL LAGO II ETAPA". Solita –	X	X	X				$803.400.000
6	Proyecto "URBANIZACION BICENTENARIO". San José del Guaviare - Guaviare	X	X					
7	Proyecto "URBANIZACION LOS MAYALITOS, Hatonuevo – La Guajira.	X	X					
8	Proyecto "URBANIZACION RETORNAR ES VIVIR". Granada - Antioquia	X	X					
9	Proyecto "SAN ANDRES LIVING ISLAND FOR ALL", San Andrés, Archipiélago de San Andrés y	X	X					
10	Proyecto "URBANIZACION PALMERAS DE ABIBE" (POD urbanismo y POD vivienda),	X	X					
11	Proyecto Villa Gladys (2012 POD Vivienda) – Fundación, Magdalena. Proyecto Bolsa de	X	X	X				$204.000.000
12	Proyecto San Rafael (2012 POD Vivienda) – Montelíbano, Córdoba. Proyecto Bolsa de	X	X	X				$200.810.000
13	Proyecto Marina Esperanza (2012 POD Vivienda) – Maicao, La Guajira.	X	X	X				$939.978.000
14	Proyecto Unidad Residencial Lo Nuestro (2012 POD Vivienda) – Tierralta, Córdoba. Proyecto Bolsa de Desplazados	X	X	X				$192.031.607
15	Proyecto Ciudadela Marina Nader II (2011 POD Vivienda) – Puerto Libertador, Córdoba. Proyecto Bolsa de Desplazados	X	X	X				$453.867.454
16	Asignaciones de SFV a Fallecidos, para traslado a Indagación Preliminar	X					X	
17	Recursos en fiducias correspondientes a Subsidios de Vivienda Familiar de proyectos incumplidos	X						
18	Proyectos con recursos de oferta y demanda -POD-Incumplidos	X	X					

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB

No.	Hallazgo	Connotación						Cuantía
		A	D	F	P	B	OI	
19	Proyecto Urbanización Marina Nader II (2011 POD Vivienda) – Puerto Libertador, Córdoba. Proyecto Bolsa de Desplazados, para Proceso Administrativo Sancionatorio	X					X	
20	Proyecto Unidad Residencial Lo Nuestro (2012 POD Vivienda) – Tierralta, Córdoba. Proyecto Bolsa de Desplazados, para Proceso Administrativo Sancionatorio	X					X	
21	Gestión documental y disponibilidad de la información proyectos de Bolsas Anteriores	X	X					
22	Proyectos muestra y proyectos con declaratoria de incumplimiento	X						
23	Proyectos con declaratoria de incumplimiento	X	X					
24	Registros de estado de asignación con Renuncia o Restitución y Legalizados	X						
25	Reporte Indicador especifico de gestión – Proyecto Bolsas Anteriores	X						
	TOTAL HALLAZGOS	**25**	**18**	**7**	**0**	**0**	**3**	**$4.434.239.330**

Equivalencias Connotaciones

A: Administrativo
D: Disciplinario
F: Fiscal
P: Penal
B: Beneficio de Auditoría
OI: Otra Incidencia

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

V°B° : Mónica Sofía Fernández Ramos- Asesora de Despacho-02-CDVSB