CONTRALORÍA
General de la República

INFORME DE AUDITORÍA

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO A PROYECTOS DE VIVIENDA DE DIFERENTES PROGRAMAS CON VIGENCIAS 2020 A 2023, Y PROYECTOS ACTIVOS DE AÑOS ANTERIORES Y/O CON RECURSOS PENDIENTES DE EJECUTAR

CGR- CDVSB No. 015

Junio de 2024

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO A PROYECTOS DE VIVIENDA DE DIFERENTES PROGRAMAS CON VIGENCIAS 2020 A 2023, Y PROYECTOS ACTIVOS DE AÑOS ANTERIORES Y/O CON RECURSOS PENDIENTES DE EJECUTAR

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralora Delegada (E) para el sector Vivienda y Saneamiento Básico	Yanet Sanabria Pérez
Directora de Vigilancia Fiscal	Yanet Sanabria Pérez
Directora de Estudios Sectoriales	Yalile Katherine Assaf Abueita
Supervisora:	Yamile Raquel Iguarán Pinedo
Líder de auditoría	Luis Guillermo Hernández Ochoa
Auditores	Katriana Suárez Carrillo Katia Margarita Tuesca Cervantes Felkin Yamid Ramírez Yepes Edisson Alfredo Barriga Quintero

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES 4
2. CARTA DE CONCLUSIONES 6
2.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 8
2.2. FUENTES DE CRITERIO 8
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA 11
2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO 12
2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO 13
2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA 13
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS 13
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO 14
3. OBJETIVOS Y CRITERIOS 15
3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS 15
3.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA 15
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 24
4.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA 24
4.2. RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES 24
4.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 24
4.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 50
4.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 229
4.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 231
4.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5 232
ANEXO 1 RELACIÓN DE HALLAZGOS 233
ANEXO 2 MUESTRA 234

1. HECHOS RELEVANTES

En la década de los 90 el esquema de vivienda de las políticas de vivienda en Colombia el Estado pasa de ser constructor a facilitador, y surge de ello la creación del Sistema de Subsidio Familiar de Vivienda. A través de la Ley 3 de 1991 se determina "*el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones(…)"*

Los subsidios de bolsas concursables o anteriores inician durante la vigencia de la Ley 3 de 1991; sin embargo, algunos dieron inicio estando vigente la Ley 1537 de 2012 "*Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*."

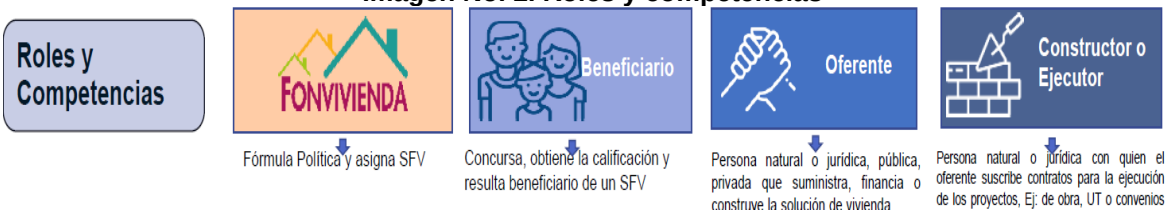
El esquema del programa Bolsas concursables fue tercerizado para su aplicación así:

Imagen No. 1 Tercerización esquema Bolsas concursables

Fuente: Presentación Fonvivienda

En el que intervienen diferentes actores con los siguientes roles y competencias:

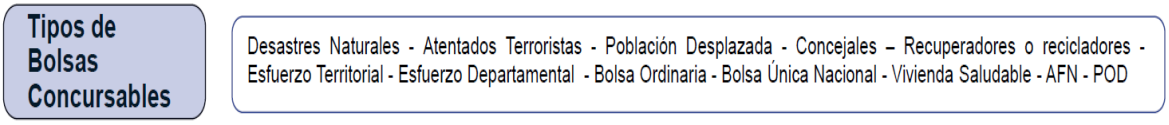
Imagen No. 2. Roles y competencias



Fuente: Presentación Fonvivienda

Para el desarrollo del programa se establecieron las siguientes bolsas:

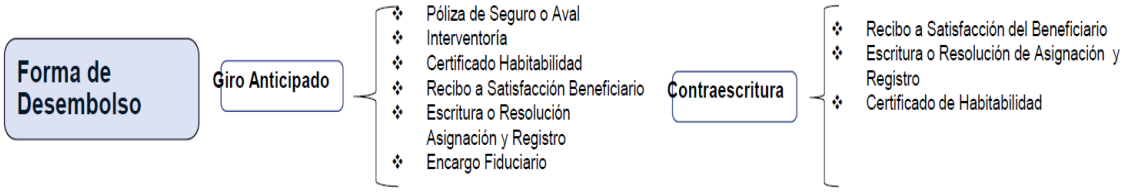
Imagen No. 3. Tipo de Bolsas concursables



Fuente: Presentación Fonvivienda

El programa presenta dos formas de desembolsos, así:

Imagen No. 4. Formas de Desembolsos



Fuente: Presentación Fonvivienda

Según información allegada por Fonvivienda[1], a 31 de diciembre de 2023, se encontraban activos 147 proyectos correspondientes a las bolsas: Esfuerzo territorial, Desplazados, POD vivienda, Ordinaria, Saludable, Desastres naturales y Atención fenómeno de la niña, con un valor asignado por parte de Fonvivienda de $ 264.336.322.858.

En esta información de la entidad se establece la existencia de proyectos que datan del 2004 en adelante, que aún se encuentran en ejecución, evidenciándose que los beneficiarios de los mismos, pese al tiempo transcurrido no han recibido el beneficio.

[1] Oficio 2024EE0005434 del 8-02-2024

2. CARTA DE CONCLUSIONES

815111

Bogotá D.C.

Doctor
ARTURO GALEANO AVILA
Director Ejecutivo
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda
notificacionesfonvivienda@minvivienda.gov.co
correspondencia@minvivienda.gov.co
controlinternogestion@minvivienda.gov.co
Ciudad

Respetado Director Ejecutivo:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019 y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Reglamentaria Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018[2], la Contraloría General de la República, realizó Auditoría de Cumplimiento a proyectos de vivienda de diferentes programas con vigencias 2020 a 2023, y proyectos activos de años anteriores y/o con recursos pendientes de ejecutar del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en relación con el asunto o materia auditada, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios Fundamentales de Auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI[3]),

[2] *"Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de Auditoria para las Entidades Fiscalizadoras Superiores — ISSAIs, y se deroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 0014 de 2017*"
[3] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[4]) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, tales como los oferentes y fiduciarias que administran los diferentes proyectos.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Automatizado para el Proceso Auditor – APA establecido para tal efecto, y los archivos de la Contraloría Delegada para el sector Vivienda y Saneamiento Básico.

La auditoría se adelantó en el Nivel Central, de la Contraloría General de la República. El período auditado tuvo como fecha de corte 2023 y abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023 y periodos anteriores.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

El objetivo general fue:

Evaluar los proyectos de vivienda de diferentes programas de viviendas con vigencias 2020 a 2023, y proyectos activos de años anteriores y/o con recursos pendientes de ejecutar.

2.2. FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

[4] INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Tabla No. 1. Fuentes de criterio

Fuente de Criterio	Epígrafe
Constitución Política de Colombia	Artículo 51 y todos los relacionados con el derecho a la vivienda.
Decreto 555 de 2003	*Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda».* Lo relacionado a las funciones y objetivos de Fonvivienda.
Decreto 1077 de 2015	*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.* Compila la normatividad del sector vivienda y la reglamentación del SFV.
Resolución 0019 de 2011	*"Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones" También reglamenta el proceso sancionatorio por incumplimiento en SFV.*
Resolución 0691 de 2012	*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 de lo previsto en el artículo octavo del Decreto 4911 de 2009.*
Ley 1151 de 2007 PND 2006-2010	*"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. (Julio 24) Macroproyectos* Derogado por el art. 276, Ley 1450 de 2011, salvo los arts. 11, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 31, 39, 49, 50 excepto su tercer inciso, 62, 64, 67, los incisos primero y tercero del 69, 70, 71, 76, 80, 82, 87, 88, 89, 90, 91, 97, 98, 106, 110, 112, 115, 118, 121, 126, 127, inciso primero del 131, 138, 155 y 156
Decreto 4260 de 2007	*Por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007.* (Compilado en el Decreto 1077 de 2015)
Decreto 3671 de 2009	*Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 4260 de 2007 y se dictan otras disposiciones.* (Compilado en el Decreto 1077 de 2015)
Ley 734 de 2002	*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. (Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023)*
Ley 1952 de 2019	*"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 732 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011".* Estatuto Disciplinario.
Ley 610 de 2000	*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.* Artículos 3, 6 y 7
Ley 498 de 1998	*"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."* Principios de la función pública.

Ley 87 de 1993	*"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones".* Objetivos y características del control Interno
Ley 1474 de 2011	"*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".*
Ley 1437 de 2011	*"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*
Ley 1739 de 2014	*Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones*
Ley 153 de 1887	*Código Civil*
Ley 1564 de 2012	*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.*
Decreto 410 de 1971	*Código de Comercio.*
Sentencia T-206/19	Derecho a la Vivienda Digna y la Seguridad Personal
Sentencia C-191/21	Derecho a la Vivienda Digna- Alcance como derecho fundamental y su protección a través de la acción de tutela
Sentencia de Unificación SU-016 de 2021 Corte Constitucional de Colombia	Derechos de la población desplazada y población vulnerable en materia de desalojo forzoso
Resolución 022 de 2018	Guía de Auditoría de Cumplimiento
Resolución 057 del 4 de noviembre de 2011	"*Por la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda".*
NSR-98	Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente.
NSR-10	Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente.
GPV-G-03 PROTOCOLO	PROTOCOLO DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.
Resolución 966 de 2004	*"Por la cual se establecen las condiciones mínimas que debe tener la póliza de cumplimiento, la constitución de encargo fiduciario y la labor de interventoría para autorizar el giro de anticipo del Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con lo señalado en la Ley 812 de 2003 y el Decreto 975 de 2004 y se determinan los procedimientos para el pago del Subsidio Familiar de Vivienda contra escritura."*.
Memorando 019 de 2019 de la CGR	*"Lineamientos o criterios jurídicos a seguir para los asuntos que adelanta la dirección de investigaciones fiscales (antecedentes, indagaciones, preliminares y procesos de responsabilidad fiscal ordinarios y verbales"*.

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la auditoría de cumplimiento comprendió la evaluación y análisis de la gestión desarrollada frente a los proyectos activos a 31 de diciembre de 2023 del programa Bolsas Anteriores.

El enfoque de la auditoría fue basado en pruebas sustantivas, lo que permitió obtener las evidencias suficientes y competentes para emitir concepto sobre la gestión adelantada.

De acuerdo con el resultado de la calificación del riesgo, el diseño de controles, cumplimiento de las normas aplicables, el alcance fue el siguiente:

- Se analizó la información de saldos en las fiducias, según la información recibida de los encargos fiduciarios de los proyectos de la muestra. De igual manera, fueron verificados los cierres de los encargos fiduciarios de los siguientes proyectos:

  - Horeb.
  - San Pedro Claver.
  - De Caballero y Góngora.
  - Urbanización Villa Carolina Etapas I y II – Girardot.
  - Urbanización 16 de Julio. Puerto Santander - Norte de Santander.
  - El Remanso Sector B y C – Pereira.

- Se realizó evaluación y seguimiento de los proyectos de la muestra desde su inicio hasta el 31 de diciembre de 2023, para lo cual se efectuó análisis documental de la información allegada por Fonvivienda y la reportada por ENTerritorio en el sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS, GEOTEC. De igual manera, se adelantaron visitas a los siguientes proyectos de la muestra:

Tabla No. 2. Visitas a proyectos

PROYECTO	OFERENTE	L. DEPARTAMENTO DE LOCALIZACIÓN DEL PROYECTO	M. MUNICIPIO DE LOCALIZACIÓN DEL PROYECTO	DÍAS DE VISITA
URBANIZACIÓN NUEVA ESPERANZA - (POD VIVIENDA)	MUNICIPIO DE SAN RAFAEL	**Antioquia**	**San Rafael**	**19 y 20 marzo**
URBANIZACIÓN MONTECARLO - (POD VIVIENDA)	MUNICIPIO DE COCORNÁ	**Antioquia**	**Cocorná**	**21 y 22 marzo**

URBANIZACIÓN VILLA LA LIBERTAD II - 2011 (POD-VIVIENDA) - TIERRALTA	UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD	**Córdoba**	**Tierralta**	**11 y 12 abril**
URBANIZACIÓN VILLA CLAUDIA - (AFN)	UNIÓN TEMPORAL VILLA CLAUDIA	**Tolima**	**Suárez**	**15 y 16 abril**
VILLA EDUARDO - (AFN)	UNIÓN TEMPORAL VILLA EDUARDO	**Tolima**	**Ambalema**	**17 y 18 abril**
URBANIZACIÓN PALMERAS DE ABIBE - (POD VIVIENDA)	MUNICIPIO DE APARTADÓ	**Antioquia**	**Apartadó**	**22 y 23 abril**
URBANIZACIÓN LAS BRISAS - (POD VIVIENDA)	MUNICIPIO DE FRONTINO	**Antioquia**	**Frontino**	**24, 25 y 26 abril**
PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANIZACIÓN PALERMO	MUNICIPIO DE MOCOA	**Putumayo**	**Mocoa**	**29 y 30 abril**

Fuente: Fonvivienda. Elaboración CGR

Lo anterior, permitió a la CGR realizar una evaluación integral.

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría:

- La información recibida de las fiduciarias en relación con los encargos fiduciarios, no permitieron establecer el valor depositado por Fonvivienda, así como los rendimientos financieros percibidos por este concepto.
- Fonvivienda no entregó los soportes de los giros realizados a las fiducias, lo que dificultó realizar cruces con la información soportada en los encargos fiduciarios.
- La información solicitada fue recibida extemporáneamente.
- La información sobre los Protocolo Declaratoria de Incumplimiento fue inexacta durante la ejecución de la auditoría.
- Los expedientes de los proyectos fueron incompletos.
- Entrega inoportuna e incompleta de la información de los proyectos objeto de muestra.

2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación de control interno se realizó de acuerdo con la metodología implementada por la Contraloría General de la República y como resultado de ello se determina que, la Calificación Final del Control Interno, sobre la materia o asunto en los periodos evaluados corresponde 2.8, que corresponde a un rango Ineficiente; evidenciándose situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgo de auditoría y se encuentran incorporadas en el presente informe, tales como:

- Deficiente gestión en la materialización y legalización de los subsidios familiares de vivienda, cual impide la satisfacción del beneficiario en la obtención de estos.

- Pérdida de control de los recursos por concepto de los SFV entregados a los oferentes manejados en los patrimonios autónomos.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento Material – Conclusión (concepto Adversa)

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado consideramos que, la información acerca de la materia controlada no resulta conforme, por cuanto la gestión realizada por Fonvivienda para los proyectos de vivienda del Programa Bolsas Anteriores con vigencias 2020 a 2023, y proyectos activos de años anteriores y/o con recursos pendientes de ejecutar, fue Ineficiente por los incumplimientos en la aplicación de sus actos administrativos y sus normas especiales y las generales, así como para la legalización de los subsidios familiares de vivienda.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó diez (10) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) para Indagación Preliminar, los cuáles serán trasladados a las instancias competentes para su trámite.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad 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 Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica No.0064 de 2023 de la CGR, subrogada por la Resolución 066 de 2024 y la Guía de Auditoría de Cumplimiento, adoptada mediante Resolución No. 022 de 2018.

Cordialmente,

YANET SANABRIA PÉREZ
Contralora Delegada (E)
Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico
Contraloría General de la República

Aprobado:	Acta de Comité de Evaluación Sectorial No 26 del 21-06-2025
Elaboró:	Equipo auditor
Revisó:	Yamile Raquel Iguarán Pinedo – Supervisora

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación de fueron:

3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar que las operaciones financieras, presupuestales relacionadas con los proyectos de vivienda objeto de análisis, en los periodos auditados, se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables, en cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia.
2. Revisar los proyectos de la muestra y contratos derivados, correspondientes a las vigencias a auditar con el fin de establecer el estado actual de las obras ejecutadas y bienes adquiridos, así como determinar si cumplieron su objeto y la normatividad aplicable.
3. Evaluar el control fiscal interno de los procesos y/o actividades relacionadas con el asunto o materia objeto de análisis, y emitir concepto sobre su calidad y eficiencia.
4. Efectuar seguimiento a las acciones del plan de mejoramiento relacionadas con el asunto o materia a auditar, ejecutadas a 31 de diciembre de 2023, a fin de determinar su efectividad.
5. Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR sobre los temas de la materia a auditar que hayan sido allegadas hasta el cierre de la etapa de planeación de la auditoría.

3.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

Tabla No. 3. Criterios de Auditoría

Fuente de Criterio	Criterio
Constitución Política	*Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*
Ley 1437 de 2011 *"por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*	*Artículo 66. Deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.* *Artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se*

	notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. *El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.* *(…)* *Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:* *1.Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.* *2.Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.* *3.Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.* *4.Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.* *5.Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.* *Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional* *Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:* *1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.* *2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*

	3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. *4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.* *5. Cuando pierdan vigencia.* *Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.*
Ley 84 de 1873 (Código Civil Colombiano)	*Artículo 2536. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).* *La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).* *Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.*
Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011 *"por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del subsidio familiar de vivienda y se dictan otras disposiciones" del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.*	*Artículo 2. Definiciones: Para los efetos de la presente resolución se adoptan las siguientes definiciones:* *1.SEGURO DE CUMPLIMIENTO. Es el contrato que tiene por objeto <u>garantizar</u> de manera irrevocable a la entidad otorgante y a los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda, <u>la correcta inversión de los recursos desembolsados</u> en el encargo fiduciario por concepto de subsidio familiar de vivienda.* *2.PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO. Documento contentivo del contrato de seguro de cumplimiento.* *(…)* *5.BENEFICIARIO DEL CONTRATO DE SEGURO. Serán los beneficiarios del encargo fiduciario, esto es el hogar beneficiario del subsidio familiar de vivienda <u>y la entidad otorgante.</u> En la póliza de seguro debe quedar incluido el respectivo NIT de la entidad otorgante y el listado de los hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda con la indicación del número del documento de identidad y el valor asignado.* *(…)* *Artículo 3 POLIZA DE CUMPLIMIENTO: <u>La póliza debe constituirse a favor de la entidad otorgante y los hogares beneficiarios de subsidio familiares de vivienda</u> de manera irrevocable e intransferible y deberá estar a cargo del oferente que constituye el encargo fiduciario y suscriba el contrato de promesa*

	de compraventa o el contrato de construcción en sitio propio y de mejoras de la vivienda del hogar beneficiarios del subsidio familiar de vivienda. Para el efecto, hará parte de la póliza el listado de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda con indicación del número de identificación y el valor del subsidio asignado. La póliza y el listado anexo que hace parte integral de aquella debe ser firmado por la Aseguradora. *En el caso de giro anticipado del subsidio para proyectos participantes de las bolsas concursables que opten por el mecanismo de giro contra el valor de los cupos aprobados establecido en el artículo 61 del Decreto 2190 de 2009, la vigencia de la póliza tendrá una duración de 12 meses, contados desde la fecha de su expedición que deberá ser previa a la solicitud de desembolso de los recursos otorgados por la entidad al encargo fiduciario. La póliza deberá ser prorrogada por el plazo de vigencia del subsidio familiar de vivienda una vez asignado, más tres (3) meses. En este caso el asegurado será la entidad otorgante y la compañía aseguradora, deberá posibilitar, una vez asignados los subsidios familiares de vivienda la inclusión como beneficiarios de la póliza a los hogares asignados.* *(…)* *Artículo 4 condiciones generales. La póliza deberá indicar, además de los requisitos y condiciones previstas en el Código de Comercio y en la presente resolución, lo siguiente:* *(…)* *2. Declaratoria de Siniestro. La entidad otorgante declarará el incumplimiento del Oferente y en consecuencia ordenará hacer efectiva la póliza de seguro, cuando no se acredite ante ésta o la entidad supervisora autorizada la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsados al encargo fiduciario.* *La entidad otorgante tiene la facultar de declarar el incumplimiento del oferente, conforme a las facultades y obligaciones que le otorgan las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 633 de 2000 y 1469 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, o normas que los modifiquen, adicionan o subroguen, en los términos de esta resolución.* *Artículo 6. Incumplimiento. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, 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. (…)*

	Artículo 7: 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 establecidos en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio. *Parágrafo 1: En virtud del pago de la indemnización, la aseguradora se subroga hasta su importe en todos los derechos que el otorgante del subsidio tenga en contra del tomador o afianzado. El afianzado, se obliga y compromete a reembolsar inmediatamente a la aseguradora la suma que ésta llegaré a pagar al otorgante del subsidio, con ocasión de la póliza, acrecida con los intereses de mora vigente. Para tal efecto, la póliza acompañada de la constancia de pago de la correspondiente indemnización realizada por la aseguradora, prestará mérito ejecutivo* *Parágrafo 2: El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución.* *Artículo 8 Pago de la Indemnización. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio la aseguradora deberá proceder a realizar el pago de la indemnización al encargo fiduciario hasta la concurrencia de la suma asegurada, previa instrucción de la entidad otorgante, siempre que se encuentre en firme el acto administrativo de incumplimiento. La aseguradora, en virtud de la opción establecida en el artículo 1110 del código de comercio podrá informar a la entidad otorgante el interés y compromiso de terminar las obras del proyecto faltantes para lo cual se seguirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento que adopte el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Vivienda.* *Artículo 9 Liberación de la Póliza. La póliza será liberada cuando se acredite ante la entidad otorgante la construcción total de la vivienda dentro del término de vigencia del subsidio familiar de vivienda con la certificación de existencia y habitabilidad de la solución de vivienda, expedido por la entidad otorgante directamente ó a través de la entidad supervisora que autorice.* *Artículo 29. Cumplimiento. El contrato de adquisición de vivienda, de construcción en sitio propio o de mejoramiento de la vivienda, según sea el caso, suscrito entre el oferente y el beneficiario debe*

	estipular la obligación de efectuar la entrega de la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia de subsidios familiares de vivienda, so pena de su restitución a la entidad otorgante.
Guía: Protocolo Declaratoria de Incumplimiento. Proceso: Gestión a la Política de Vivienda. Versión: 3.0 Fecha 15/04/2021 Código: Gpv-G-03	*5.2. Pasos previos para iniciar la actuación administrativa de incumplimiento* *5.3. trámite de la actuación administrativa, para declarar el incumplimiento-.* *5.4.Presentación ante el comité del proyecto de vivienda para el estudio de la viabilidad de incumplimiento.* *5.5. Elaboración acto administrativo de incumplimiento* *5.6 trámite de numeración y fecha* *5.8 Interposición de recursos* *5.9 Inicio al trámite del cobro ante la aseguradora cuando los proyectos cuenten con pólizas de seguros.* *5.15 Incumplimiento de los compromisos pactados en el acuerdos de pago o terminación de las obras.*
Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio)	*Artículo 1080. Plazo para el pago de la indemnización e intereses moratorios. El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aún extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077.* *Artículo 1081. Prescripción de acciones. La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.* *La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.* *La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.*
Ley 1564 de 2012 "por medio de la cual se expide el código general del proceso y se dictan otras disposiciones"	*Artículo 594. Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:* *1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación* *(…)* *4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de*

	obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.
Ley 734 de 2002 "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único"	*ARTÍCULO 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursion en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitacion en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violacion del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.* *Artículo 34. Numeral 1. Deberes*
CARTILLA PARA EL FORTALECIMIENTO DE HALLAZGOS CON INCIDENCIA FISCAL CGR. 2023	*"(…) conviene recordar lo dicho por la Oficina Jurídica en el Concepto No. 20151E010604 del 28 de octubre de 2015:* *"(...) Como ha sido reiterado en diferentes conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría cuando «se produce la prescripción de las obligaciones en esa etapa emerge un daño patrimonial al Estado que ha de tramitarse por los cauces del proceso de responsabilidad fiscal, por cuanto quien debería recaudarlas puede ser categorizado como gestor fiscal, al tenerlas su cargo mediante una relación funcional, y en lo sucesivo no son objeto de reclamo, pues por el transcurso del tiempo los deudores quedan liberados de esas deudas» (...) En este sentido podemos concluir que cuando la posibilidad de recaudar los recursos públicos perece para la administración esto configura un daño patrimonial para el Estado y deberá valorarse en el proceso de responsabilidad fiscal si tal pérdida obedece a una conducta dolosa o culposa atribuible a la persona encargada de realizar gestión fiscal, conforme lo exige la ley.* *En este sentido, si persiste la facultad para la administración de lograr la recuperación de los recursos públicos no existirá un detrimento patrimonial para el Estado que permita el inicio de la acción fiscal."* *Esta posición también se encuentra contenida en el Concepto No. 20181E0064253 del 28 de agosto de 2018, cuando la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República establece:* *"(...)se precisó que el ejercicio de la acción de cobro con miras a obtener el recaudo, está a cargo del Ministerio del Interior, y por ende corresponde a esta*

	entidad en el nivel nacional, adelantar el cobro coactivo de la misma, cuando el sujeto pasivo de dicha contribución no haya satisfecho su pago. Y que, en ese contexto, las Direcciones de Vigilancia Fiscal y los Grupos de Vigilancia Fiscal, sólo pueden estructurar hallazgos administrativos con incidencia fiscal, cuando la acción de cobro se encuentre prescrita. *Ahora bien, una vez acaecida la prescripción de la acción de cobro, o dicho en otras palabras, a partir del momento en que la entidad no tiene acciones contra el deudor para el recaudo del impuesto de que se trate, se produce el daño patrimonial al Estado, pues por el transcurso del tiempo los contribuyentes se liberaron de la obligación de pago. En consecuencia, el daño patrimonial al Estado, acaece cuando se vence el término para adelantar la acción de cobro por quien tiene la facultad de hacerlo.* *Así las cosas y de acuerdo con el artículo 6 de Ley 610 de 2000, en armonía con lo establecido en los artículos 40 y 41 del mismo ordenamiento, cuando vaya a iniciarse un proceso de responsabilidad fiscal el daño debe existir, es decir, que ya se haya consumado o producido. Actuar de manera contraria implicaría errores al atribuir responsabilidad fiscal por un hecho que finalmente no produjo un daño cierto" (Resaltado y negrilla fuera de texto).* *Si bien la responsabilidad fiscal guarda para sí un carácter de independencia y autonomía con respecto de las demás actuaciones administrativas y judiciales, la existencia de diligencias de cobro coactivo por parte de la entidad afectada, no permiten a la fecha establecer una lesión al patrimonio que permita configurar con certeza un daño al patrimonio público.* *La Sala Fiscal y Sancionatoria de la CGR, ha ratificado este criterio, en el Auto No. ORD-80119-014- el 21 de agosto de 2020, dentro del cual al revisar en grado de Consulta una decisión de archivo dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF- 2017-00052, indicó:* *"Vale la pena recordar que la Oficina Jurídica de este ente de control, ha precisado que el ejercicio de la acción fiscal es viable después que se haya extinguido la acción de cobro coactivo, ya que es desde ese momento que se configura el daño fiscal y por ende hay certeza del daño. Antes de ello, todavía la administración tendría la posibilidad de ejercer el cobro de la acreencia de manera directa y por ende no habría detrimento patrimonial.*

	En este orden de ideas, no puede existir concomitantemente el cobro coactivo y el proceso de responsabilidad fiscal, pues como se dijo anteriormente hasta que no prescriba el primero, no se configura el daño y por tanto no es posible iniciar el pro ceso de responsabilidad fiscal". *Por lo tanto, no se debe iniciar acción fiscal, ya que la entidad continua con la facultad para lograr la recuperación de los recursos, lo cual da lugar a que no exista daño cierto aún." (…)*
Ley 610 de 2000 *"por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías"*	*Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. (…)*
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."*

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

De la materia auditada se evidenció que la entidad no cumple con las normas especiales y generales establecidas en relación con la legalización de los subsidios familiares de vivienda, es decir, no se aplican conforme a los procedimientos adoptados en los protocolos, así como las normas generales que lo rigen.

4.2. RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES

En 2021 la Contraloría General de la República realizó Actuación Especial de Fiscalización al Programa de Asignación de Subsidios de Vivienda de Interés Social – Bolsas Anteriores con corte a 31 de diciembre de 2020, y como resultado de ello se evidenciaron deficiencias tales como:

- 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.

Así mismo, se establecieron 25 hallazgos administrativos de los cuales, 7 se constituyeron con presunta incidencia fiscal por $4.434.239.330, 17 con presunta incidencia disciplinaria, 1 para Indagación Preliminar y 2 para proceso sancionatorio.

4.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Verificar que las operaciones financieras, presupuestales relacionadas con los proyectos de vivienda objeto de análisis, en los periodos auditados, se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables, en cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Respecto al presente objetivo se analizó la información financiera y contable de los siguientes proyectos de la muestra:

- **Urbanización Montecarlo (POD Vivienda) – Cocorná – Antioquia.**

El encargo fiduciario fue constituido por el municipio de Cocorná con Alianza Fiduciaria S.A. por medio del Contrato No. 004-2023, con el fin de administrar los recursos provenientes de los subsidios de vivienda de interés prioritario asignados por FONVIVIENDA.

El beneficiario del encargo fiduciario es la entidad otorgante del subsidio, es decir, FONVIVIENDA y el pago por concepto de comisión por los servicios de Alianza Fiduciaria se encuentra a cargo del oferente.

Inicialmente, la constitución del encargo fiduciario se realizó para el manejo de los subsidios de urbanismo por valor de $233.936.000 correspondiente a 80 subsidios de vivienda de interés prioritario.

En la cláusula tercera del contrato fue establecido el procedimiento operativo para los desembolsos al constituyente indicando que el encargo fiduciario recibirá de la entidad otorgante el 100% del valor de los recursos destinados por concepto de subsidios al proyecto Montecarlo.

Conforme al artículo 16 de la Resolución No. 691 del 8 de octubre de 2012, se establecieron los porcentajes de giro de los recursos de los subsidios al constituyente de la siguiente manera:

> *"(…) En caso de utilizarse recursos de promoción de oferta y demanda para las obras dispuestas en el numeral 5 del artículo 8º o del Decreto 4911 de 2009, la sociedad fiduciaria en desarrollo del encargo fiduciario o del contrato de fiducia mercantil realizará los traslados de recursos al oferente, como restitución de aportes fiduciarios, con sujeción a los siguientes requisitos y procedimientos:*
>
> *1.1 Un primer traslado, por el cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la presentación de una copia de la póliza de seguro que ampare el buen manejo y correcta inversión del anticipo constituida por el oferente a favor del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), por un valor asegurado equivalente al ciento por ciento (100%) de dicho desembolso, que estará vigente entre la fecha de constitución y la fecha prevista en el cronograma para la realización de las obras de urbanismo en las cuales se invertirán los*

recursos desembolsados y la certificación expedida por la entidad evaluadora, en la que conste que a la fecha del estudio de la elegibilidad las obras objeto de financiación no se encontraban ejecutadas.

1.2 Un segundo traslado, por el veinte por ciento (20%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la presentación de copia de la póliza de seguro que ampare el cumplimiento de las obligaciones del oferente relativas a la ejecución del proyecto a favor del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), por un valor asegurado equivalente al 20% de la totalidad del valor de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada asignados al respectivo plan de vivienda, con una vigencia entre la fecha de constitución y la fecha prevista en el cronograma para la terminación del plan de vivienda y la presentación de un informe de ejecución de obra igual o superior al 50% del presupuesto total. No se considera obra ejecutada la compra y acopio de materiales en la obra. Para este segundo traslado, el informe mencionado de avance de obra será suscrito por la interventoría en los formatos definidos por Fonvivienda, avalados y verificados por la entidad supervisora, en los cuales se debe describir claramente el estado del plan de vivienda respecto a la ejecución financiera. El original de la póliza establecida en el presente numeral deberá ser remitido para su custodia al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

1.3 Un último traslado, por el treinta por ciento (30%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la ejecución del ciento por ciento (100%) de las obras y la entrega física de las obras así:

1.3.1 Cuando se trate de redes de acueducto y alcantarillado, se debe entregar el acta de recibo de las obras firmada por la empresa de servicios públicos encargada de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio, o quien haga sus veces.

1.3.2 Cuando se trate de redes de energía eléctrica, se debe entregar la certificación del respectivo inspector de RETIE.

1.3.3 Cuando se trate de andenes, sardineles y vías, se debe entregar el acta de recibo a satisfacción de obras
suscritas por el funcionario competente del municipio

1.3.4 Certificación emitida por el interventor de la obra avalada por la entidad supervisora sobre la construcción del ciento por ciento (100%) de las obras de urbanismo junto con la constancia de recibo por las empresas prestadoras de servicios o la entidad competente, de acuerdo con el Anexo de Certificación de obras terminadas.

1.3.5 Certificación emitida por la entidad supervisora de verificación de obras terminadas, sobre la construcción del ciento por ciento (100%) de las obras financiadas con los cupos de recursos determinados, destinados para las actividades de promoción de oferta y demanda. (…)"

Por medio de Otrosí No. 1 del 28 de octubre de 2014, fue modificada la cláusula segunda "Instrucciones" incluyendo el numeral 2.4 con el fin de adicionar los recursos correspondientes a los subsidios de vivienda por valor de $1.270.889.000 y el numeral 2.5 en el cual se establece que *"Los rendimientos que sean generados en virtud de la ejecución del presente contrato, podrán ser reinvertidos para el cumplimiento del objeto de este mismo"*.

Fueron analizados los extractos bancarios desde noviembre del 2013 hasta marzo del 2024, sin embargo, fue posible determinar el valor de los rendimientos debido a que se observa el aumento del patrimonio sin discriminar el movimiento de los rendimientos.

El saldo del encargo fiduciario a corte de 31 de marzo del 2024 es de $913.098.223,26.

- **Urbanización Nueva Esperanza - (POD Vivienda) - San Rafael, Antioquia**

Mediante Contrato 0006-2023 suscrito entre Alianza Fiduciaria S.A. y el municipio de San Rafael se constituyó el encargo fiduciario con el objetivo de administrar los 88 subsidios de vivienda de interés social prioritario de urbanismo por valor de $329.929.600 del Proyecto VIP – Nueva Esperanza, el beneficiario del encargo es FONVIVIENDA por ser la entidad otorgante del SFV y el pago por concepto de comisión por los servicios de Alianza Fiduciaria se encuentra a cargo del oferente.

En la cláusula tercera del contrato fue establecido el procedimiento operativo para los desembolsos al constituyente indicando que el encargo fiduciario recibirá de la entidad otorgante el 100% del valor de los recursos destinados por concepto de subsidios.

Conforme al artículo 16 de la Resolución No. 691 del 8 de octubre de 2012, se establecieron los porcentajes de giro de los recursos de los subsidios al constituyente de la siguiente manera:

> *"(…) En caso de utilizarse recursos de promoción de oferta y demanda para las obras dispuestas en el numeral 5 del artículo 8º o del Decreto 4911 de 2009, la sociedad fiduciaria en desarrollo del encargo fiduciario o del contrato de fiducia mercantil realizará los traslados de recursos al oferente, como restitución de aportes fiduciarios, con sujeción a los siguientes requisitos y procedimientos:*
>
> *1.1 Un primer traslado, por el cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la presentación de una copia de la póliza de seguro que ampare el buen manejo y correcta inversión del anticipo constituida por el oferente a favor del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), por un valor asegurado equivalente al ciento por ciento (100%) de dicho desembolso, que estará vigente entre la fecha de constitución y la fecha prevista en el cronograma para la realización de las obras de urbanismo en las cuales se invertirán los recursos desembolsados y la certificación expedida por la entidad evaluadora, en la que conste que a la fecha del estudio de la elegibilidad las obras objeto de financiación no se encontraban ejecutadas.*
>
> *1.2 Un segundo traslado, por el veinte por ciento (20%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la presentación de copia de la póliza de seguro que ampare el cumplimiento de las obligaciones del oferente relativas a la ejecución del proyecto a favor del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), por un valor asegurado equivalente al 20% de la totalidad del valor de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada asignados al respectivo plan de vivienda, con una vigencia entre la fecha de constitución y la fecha prevista en el cronograma para la terminación del plan de vivienda y la presentación de un informe de ejecución de obra igual o superior al 50% del presupuesto total. No se considera obra ejecutada la compra y acopio de materiales en la obra. Para este segundo traslado, el informe mencionado de avance de obra será suscrito por la interventoría en los formatos definidos por Fonvivienda, avalados y verificados por la entidad supervisora, en los cuales se debe describir claramente el estado del plan de vivienda respecto a la ejecución financiera. El original de la póliza*

establecida en el presente numeral deberá ser remitido para su custodia al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

1.3 Un último traslado, por el treinta por ciento (30%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la ejecución del ciento por ciento (100%) de las obras y la entrega física de las obras así:

1.3.1 Cuando se trate de redes de acueducto y alcantarillado, se debe entregar el acta de recibo de las obras firmada por la empresa de servicios públicos encargada de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio, o quien haga sus veces.

1.3.2 Cuando se trate de redes de energía eléctrica, se debe entregar la certificación del respectivo inspector de RETIE.

1.3.3 Cuando se trate de andenes, sardineles y vías, se debe entregar el acta de recibo a satisfacción de obras suscritas por el funcionario competente del municipio

1.3.4 Certificación emitida por el interventor de la obra avalada por la entidad supervisora sobre la construcción del ciento por ciento (100%) de las obras de urbanismo junto con la constancia de recibo por las empresas prestadoras de servicios o la entidad competente, de acuerdo con el Anexo de Certificación de obras terminadas.

1.3.5 Certificación emitida por la entidad supervisora de verificación de obras terminadas, sobre la construcción del ciento por ciento (100%) de las obras financiadas con los cupos de recursos determinados, destinados para las actividades de promoción de oferta y demanda. (…)"

En el Otrosí No. 1 se modificó la cláusula segunda "Instrucciones" incluyéndose los numerales 2.4. en el que se adicionan los recursos correspondientes a los subsidios de vivienda por valor de $1.380.190.450 y el numeral 2.5 indicando que *"Los rendimientos que sean generados en virtud de la ejecución del presente contrato, podrán ser reinvertidos para el cumplimiento del objeto de este mismo"*.

Asimismo, mediante Otrosí No. 2 se adiciona en la cláusula segunda "Instrucciones", el numeral 2.4. *"Administrar los de recursos correspondientes a subsidio de vivienda por valor de $1.380.190.450 aprobados mediante Resolución 790 del 5 de octubre de 2011 de FONVIVIENDA"*, incluyendo el listado de los

beneficiarios del SFV y se indica en la cláusula segunda los porcentajes para el giro de los recursos del subsidio al constituyente, o sea el oferente, conforme a lo indicado en el artículo 17 de la Resolución 19 del 2011.

Dentro de la documentación remitida por la fiduciaria fueron allegados los extractos del encargo de las vigencias 2020 hasta marzo del 2024, en donde se evidencia con corte del 31 de marzo de 2024, que el saldo en la fiducia del proyecto Nueva Esperanza es de $1.113.803.269,91, sin embargo, no fue posible determinar el valor total de los rendimientos generados, por cuanto no fue recibida la totalidad de la información, lo que imposibilitó su análisis.

- **Urbanización Palmeras de Abibe - (POD Vivienda) - Apartadó, Antioquia**

El Municipio de Apartadó y Alianza Fiduciaria S.A. suscribieron el Contrato No. 001-2013 con el fin de constituir el encargo fiduciario para el manejo de los recursos asignados por concepto de 192 subsidios de vivienda de interés prioritario para urbanismo por valor de $759.952.128. El beneficiario del encargo es FONVIVIENDA por ser la entidad otorgante del SFV y el pago por concepto de comisión por los servicios de Alianza Fiduciaria se encuentra a cargo del oferente.

En la cláusula tercera del contrato fue establecido el procedimiento operativo para los desembolsos al constituyente indicando que el encargo fiduciario recibirá de la entidad otorgante el 100% del valor de los recursos destinados por concepto de subsidios.

En el artículo 16 de la Resolución No. 691 del 8 de octubre de 2012, se establecieron los porcentajes de giro de los recursos de los subsidios al constituyente de la siguiente manera:

> *"(…) En caso de utilizarse recursos de promoción de oferta y demanda para las obras dispuestas en el numeral 5 del artículo 8º o del Decreto 4911 de 2009, la sociedad fiduciaria en desarrollo del encargo fiduciario o del contrato de fiducia mercantil realizará los traslados de recursos al oferente, como restitución de aportes fiduciarios, con sujeción a los siguientes requisitos y procedimientos:*
>
> *1.1 Un primer traslado, por el cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la presentación de una copia de la póliza de seguro que ampare el buen manejo y correcta inversión del anticipo constituida por el oferente a favor del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), por un valor asegurado equivalente*

al ciento por ciento (100%) de dicho desembolso, que estará vigente entre la fecha de constitución y la fecha prevista en el cronograma para la realización de las obras de urbanismo en las cuales se invertirán los recursos desembolsados y la certificación expedida por la entidad evaluadora, en la que conste que a la fecha del estudio de la elegibilidad las obras objeto de financiación no se encontraban ejecutadas.

1.2 Un segundo traslado, por el veinte por ciento (20%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la presentación de copia de la póliza de seguro que ampare el cumplimiento de las obligaciones del oferente relativas a la ejecución del proyecto a favor del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), por un valor asegurado equivalente al 20% de la totalidad del valor de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada asignados al respectivo plan de vivienda, con una vigencia entre la fecha de constitución y la fecha prevista en el cronograma para la terminación del plan de vivienda y la presentación de un informe de ejecución de obra igual o superior al 50% del presupuesto total. No se considera obra ejecutada la compra y acopio de materiales en la obra. Para este segundo traslado, el informe mencionado de avance de obra será suscrito por la interventoría en los formatos definidos por Fonvivienda, avalados y verificados por la entidad supervisora, en los cuales se debe describir claramente el estado del plan de vivienda respecto a la ejecución financiera. El original de la póliza establecida en el presente numeral deberá ser remitido para su custodia al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

1.3 Un último traslado, por el treinta por ciento (30%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la ejecución del ciento por ciento (100%) de las obras y la entrega física de las obras así:

1.3.1 Cuando se trate de redes de acueducto y alcantarillado, se debe entregar el acta de recibo de las obras firmada por la empresa de servicios públicos encargada de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio, o quien haga sus veces.

1.3.2 Cuando se trate de redes de energía eléctrica, se debe entregar la certificación del respectivo inspector de RETIE.

1.3.3 Cuando se trate de andenes, sardineles y vías, se debe entregar el acta de recibo a satisfacción de obras suscritas por el funcionario competente del municipio.

1.3.4 Certificación emitida por el interventor de la obra avalada por la entidad supervisora sobre la construcción del ciento por ciento (100%) de las obras de urbanismo junto con la constancia de recibo por las empresas prestadoras de servicios o la entidad competente, de acuerdo con el Anexo de Certificación de obras terminadas.

1.3.5 Certificación emitida por la entidad supervisora de verificación de obras terminadas, sobre la construcción del ciento por ciento (100%) de las obras financiadas con los cupos de recursos determinados, destinados para las actividades de promoción de oferta y demanda. (…)"

Se suscribió Otrosí No. 1 en el cual se modifica la cláusula segunda "Instrucciones" adicionando el numeral 2.4. incluyendo $2.918.731.500 correspondiente a los recursos asignados por concepto de subsidio de vivienda y el numeral 2.5. indicando que *"Los rendimientos que sean generados en virtud de la ejecución del presente contrato, podrán ser reinvertidos para el cumplimiento del objeto de este mismo"*.

La Fiduciaria Alianza S.A. remitió los extractos del encargo fiduciario desde 2014 hasta marzo de 2024, en los cuales no se evidencia el depósito por parte de Fonvivienda de los recursos adicionados en el otrosí No. 1 debido a que aplicaran con modalidad de pago contraescritura.

El saldo del encargo fiduciario a corte de marzo de 2024 es de $590.431.393,98.

- **Urbanización Las Brisas - (POD Vivienda) - Frontino, Antioquia**

Se constituyó el encargo fiduciario por medio del Contrato No. 003-2013 suscrito entre Alianza Fiduciaria S.A. y el Municipio de Frontino para la administración de 100 subsidios de vivienda de interés prioritario por valor de $374.920.000, correspondiente al urbanismo. El beneficiario del encargo fiduciario por ser la entidad otorgante del subsidio es FONVIVIENDA y el pago por concepto de comisión por los servicios de Alianza Fiduciaria se encuentra a cargo del oferente.

En la cláusula tercera del contrato fue establecido el procedimiento operativo para los desembolsos al constituyente, o sea el oferente, indicando que el encargo fiduciario recibirá de la entidad otorgante el 100% del valor de los recursos destinados por concepto de subsidios.

Conforme al artículo 16 de la Resolución No. 691 del 8 de octubre de 2012, se establecieron los porcentajes de giro de los recursos de los subsidios al constituyente de la siguiente manera:

> *"(…) En caso de utilizarse recursos de promoción de oferta y demanda para las obras dispuestas en el numeral 5 del artículo 8º o del Decreto 4911 de 2009, la sociedad fiduciaria en desarrollo del encargo fiduciario o del contrato de fiducia mercantil realizará los traslados de recursos al oferente, como restitución de aportes fiduciarios, con sujeción a los siguientes requisitos y procedimientos:*
>
> *1.1 Un primer traslado, por el cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la presentación de una copia de la póliza de seguro que ampare el buen manejo y correcta inversión del anticipo constituida por el oferente a favor del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), por un valor asegurado equivalente al ciento por ciento (100%) de dicho desembolso, que estará vigente entre la fecha de constitución y la fecha prevista en el cronograma para la realización de las obras de urbanismo en las cuales se invertirán los recursos desembolsados y la certificación expedida por la entidad evaluadora, en la que conste que a la fecha del estudio de la elegibilidad las obras objeto de financiación no se encontraban ejecutadas.*
>
> *1.2 Un segundo traslado, por el veinte por ciento (20%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la presentación de copia de la póliza de seguro que ampare el cumplimiento de las obligaciones del oferente relativas a la ejecución del proyecto a favor del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), por un valor asegurado equivalente al 20% de la totalidad del valor de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada asignados al respectivo plan de vivienda, con una vigencia entre la fecha de constitución y la fecha prevista en el cronograma para la terminación del plan de vivienda y la presentación de un informe de ejecución de obra igual o superior al 50% del presupuesto total. No se considera obra ejecutada la compra y acopio de materiales en la obra. Para este segundo traslado, el informe mencionado de avance de obra será suscrito por la interventoría en los formatos definidos por Fonvivienda, avalados y verificados por la entidad supervisora, en los cuales se debe describir claramente el estado del plan de vivienda respecto a la ejecución financiera. El original de la póliza*

establecida en el presente numeral deberá ser remitido para su custodia al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

1.3 Un último traslado, por el treinta por ciento (30%) de la totalidad de los recursos para la promoción de la oferta y la demanda de la población desplazada recibidos por la fiduciaria, contra la ejecución del ciento por ciento (100%) de las obras y la entrega física de las obras así:

1.3.1 Cuando se trate de redes de acueducto y alcantarillado, se debe entregar el acta de recibo de las obras firmada por la empresa de servicios públicos encargada de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio, o quien haga sus veces.

1.3.2 Cuando se trate de redes de energía eléctrica, se debe entregar la certificación del respectivo inspector de RETIE.

1.3.3 Cuando se trate de andenes, sardineles y vías, se debe entregar el acta de recibo a satisfacción de obras suscritas por el funcionario competente del municipio

1.3.4 Certificación emitida por el interventor de la obra avalada por la entidad supervisora sobre la construcción del ciento por ciento (100%) de las obras de urbanismo junto con la constancia de recibo por las empresas prestadoras de servicios o la entidad competente, de acuerdo con el Anexo de Certificación de obras terminadas.

1.3.5 Certificación emitida por la entidad supervisora de verificación de obras terminadas, sobre la construcción del ciento por ciento (100%) de las obras financiadas con los cupos de recursos determinados, destinados para las actividades de promoción de oferta y demanda. (…)"

En el otrosí No. 1, suscrito entre Alianza Fiduciaria S.A. y el municipio de Frontino se modifica la cláusula segunda "Instrucciones" para adicionar el numeral 2.4. incorporando los recursos correspondientes a subsidio de vivienda por valor de $1.574.664.000 y el numeral 2.5. se establece que *"Los rendimientos que sean generados en virtud de la ejecución del presente contrato, podrán ser reinvertidos para el cumplimiento del objeto de este mismo"*.

Igualmente, mediante Otrosí No. 2 se modifica nuevamente la Cláusula segunda de "Instrucciones", estableciéndose en el numeral 2.4: *"Administrar los de recursos correspondientes a subsidio de vivienda por valor de $1.574.664.000 aprobados*

mediante las Resoluciones de FONVIVIENDA", incluyendo el listado de los beneficiarios del SFV y se indican los porcentajes para el giro de los recursos del subsidio al constituyente, es decir el oferente, conforme a lo estipulado en el artículo 17 de la Resolución 19 del 2011.

Alianza Fiduciaria remitió los extractos del encargo fiduciario desde 2020 hasta marzo del 2024, con este corte se evidencia un saldo de $849.678.112,20. Debido a que no fue recibida la documentación del encargo desde su apertura, no fue posible su verificación.

- **Vivienda Saludable Coyaima - Municipio de Coyaima, Tolima**

Este proyecto no cuenta con encargo fiduciario debido a que los recursos fueron movilizados a una cuenta aperturada por el municipio de Coyaima. Se resalta que no se tiene conocimiento del saldo a la fecha, por cuanto la información fue solicitada a Fonvivienda, al respecto la entidad realizó el traslado al oferente, pero finalmente la misma no se allegó.

Además, en informe de supervisión No. 17 del 10 de junio de 2024, se indica que *"Según datos registrados en UT CAVIS, 108 SFVS registran pagos/desembolsos del 60 %, girados al municipio de Coyaima-Tolima a la cuenta No. 4-6633-3-00090-2 de Banco Agrario de Colombia. En la visita del 26/09/2019 informan que desconocen el estado de la cuenta"*.

- **Vivienda Saludable Comuna 14 - Cali, Valle del Cauca**

Los recursos corresponden a modalidad de Pago Anticipado, los cuales fueron movilizados a la cuenta de ahorro de la Secretaría de Vivienda Social del municipio de Santiago de Cali, según lo indicado en el informe de supervisión No. 13 del 11 de julio de 2023; además, se informa que *"la cuenta fue saldada el 08 de abril de 2014. El sistema de cobro de los 68 SFV fue giro anticipado por etapas, realizando tres desembolsos por el 60%, 30% y 10%"*, y se indica que se encuentra pendiente por legalizar un subsidio debido a la renuncia del beneficiario, que a julio de 2023 no había sido restituido.

- **Urbanización Villa Claudia - (AFN) - Suárez, Tolima**

Para el proyecto Urbanización Villa Claudia, el municipio de Suárez y la Fiduciaria Bogotá S.A. celebraron el contrato No. 2-1-33416 para la administración de los recursos asignados correspondiente a los subsidios de vivienda, de conformidad con lo establecido en el Decreto 4832 de 2010 *"Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica social y*

ecológica nacional" (Declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-244 de abril 04 de 2011).

La fiduciaria aportó los extractos del PAD Villa Claudia de las vigencias 2020 a 2023, sin embargo, no se logra evidenciar el valor consignado por Fonvivienda por concepto de subsidios al Patrimonio Autónomo Derivado - PAD, así como los giros realizados al oferente y en el extracto de diciembre de 2023, el saldo reportado es de $35.985,24.

- **Villa Eduardo - (AFN) - Ambalema, Tolima**

El municipio de Ambalema, IMAL INC LTDA. y la Fiduciaria Bogotá S.A. celebraron el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración con la finalidad de constituir un Patrimonio Autónomo para el manejo de los recursos de los SFV por valor de $2.337.984.000.

La información financiera fue solicitada tanto Fonvivienda como a la Fiduciaria, sin embargo, la misma no fue suministrada, lo que imposibilitó su verificación, desconociendo los movimientos del encargo fiduciario y sus rendimientos.

- **Urbanización Altos de Selena (Oferta y Demanda) - Bosconia, Cesar**

No fue posible la verificación de la documentación del encargo fiduciario suscrito con Fiduciaria Central S.A., debido a que la información solicitada no fue allegada por Fonvivienda y la fiduciaria.

- **Urbanización Los Guayacanes - La Pintada, Antioquia**

El encargo fiduciario para la administración de los recursos de este proyecto fue suscrito entre la *"Unión Temporal Municipio de La Pintada y la Asociación Los Guayacanes"* y Fiduciaria Central S.A. No. 115-05 para la administración de un Fondo Común Ordinario de los recursos provenientes de los subsidios de vivienda de interés social asignados por FONVIVIENDA, por valor de $112.770.000 y por COMFENALCO hasta la suma de $44.200.000.

La forma de giro de los recursos es la siguiente:

> *"(…) De los recursos administrados provenientes de los subsidios para vivienda de interés social entregados al presente encargo, LA FIDUCIARIA solo girará hasta un ochenta por ciento (80%) de los mismos de acuerdo a lo estipulado en el artículo 12 de la resolución 966 de agosto de 2004 y las demás normas que lo adicionen o modifiquen de esta manera: Cuarenta por*

Ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, contra el 20% del avance de obra certificado por la interventoria. Cuarenta por Ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, contra actas de avance de obra certificados por la interventoria y amortizando el anticipo. Veinte por ciento (20%) del subsidio familiar de vivienda contra presentación de los siguientes documentos: a) Copia de la escritura pública de compra-venta, construcción en sitio propio o mejoramiento del inmueble descrito en la carátula de la póliza y que hace parte del proyecto de vivienda a favor del beneficiario del subsidio familiar de vivienda; b) Original del Certificado de libertad y tradición del inmueble objeto del contrato en el cual conste debidamente registrada la escritura mencionada: c) Copia autentica del acta de recibo del inmueble que le fue vendido, construido o mejorado de acuerdo a las condiciones que sirvieron de base a la declaratoria de elegibilidad del proyecto suscrita por parte del beneficiario del subsidio familiar de vivienda: y d) Certificado de existencia de la solución de vivienda, expedido por quien designe la entidad otorgante.

Los mencionados desembolsos se realizarán - una vez cumplidos los requisitos establecidos para tal fin - en la medida que LA CONSTITUYENTE haya entregado a LA FIDUCIARIA el listado que contenga el nombre. identificación y dirección de las personas beneficiarias de los subsidios que se administrarán en este encargo, relacionando adicionalmente la unidad inmobiliaria del proyecto a desarrollarse que les corresponda, así como la resolución de elegibilidad del citado proyecto. (…)".

Además, se indica que los dineros que se encuentren en el Fondo Común Ordinario administrados por la fiduciaria deberán ser restituidos a *La Unión Temporal Municipio de La Pintada y La Asociación Los Guayacanes* al momento de la liquidación.

En las consideraciones del Otrosí No. 1, se indica que *"(…) También hace parte del objeto del presente contrato que LA FIDUCIARIA administre en su Fondo Común Ordinario los recursos provenientes de los subsidios de vivienda de interés social - que son de naturaleza inembargable - y que han sido asignados entregados por la EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA "VIVA" equivalentes a la suma de TREINTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M.L ($34.500,000=), para la adquisición por parte de los beneficiarios de dichos subsidios de las unidades privadas resultantes del proyecto inmobiliario denominado URBANIZACIÓN LOS GUAYACANES (…)"*.

En la "*Rendición Final Comprobada de Cuentas"* del periodo comprendido entre 28/09/2005 – 26/06/2014 en el Encargo Fiduciario Urbanización Los Guayacanes se evidencia un saldo al corte de dicho informe de $3.688.163,92.

Con relación a los rendimientos generados durante la vigencia del encargo, en la Rendición Final Comprobada de Cuentas se evidencia lo siguiente:

PERIODO	1003000476	10030000946	1003000365
TOTAL RENDIMIENTOS SEPTIEMBRE 2005 A MAYO 2006	$ 479.049,94	$ -	$ 23.678,27
TOTAL RENDIMIENTOS JUNIO 2006 DICIEMBRE 2006	$ 581.555,22	$ 47.777,31	$ 755,86
TOTAL RENDIMIENTOS 2007	$ 620.354,76	$ 10.206,23	$ 1.742,14
TOTAL RENDIMIENTOS 2008	$ 608.424,21	$ 5.127,73	$ 875,28
TOTAL RENDIMIENTOS 2009	$ 187.316,06	$ -	$ -
TOTAL RENDIMIENTOS 2010	$ 79.736,80	$ -	$ -
TOTAL RENDIMIENTOS 2011	$ 95.913,76	$ -	$ -
TOTAL RENDIMIENTOS 2012	$ 156.386,84	$ -	$ -
TOTAL RENDIMIENTOS 2013	$ 99.537,69	$ -	$ -
TOTAL RENDIMIENTOS 2014	$ 52.385,18	$ -	$ -
TOTAL RENDIMIENTOS GENERADOS DURANTE LA VIGENCIA DEL CONTRATO	$ 2.960.660,46	$ 63.111,27	$ 27.051,55

Fuente: Rendición Final Comprobada de Cuentas – Información recibida por el Municipio de La Pintada.

Mediante documento de liquidación del contrato de encargo fiduciario para la administración de recursos provenientes de los anticipos de subsidio familiar proyecto “Urbanización los Guayacanes” del 30 de junio de 2014.

En el numeral quinto del documento mencionado, se indica que se procede a la liquidación del negocio trasladando los recursos que posee el fideicomiso a un encargo en la cartera colectiva abierta administrada por Fiducentral S.A., esto procede teniendo en cuenta que el oferente no ha legalizado el 20% final correspondiente a 2 SFV por valor de $3.007.200 y los rendimientos generados a la fecha de la terminación del encargo.

- **Mejoramiento de Vivienda Casco Urbano Municipio de La Argentina - La Argentina, Huila**

No fue posible la verificación de la documentación del encargo fiduciario suscrito con Fiduciaria Central S.A., debido a que la información solicitada a Fonvivienda y a la fiduciaria no fue allegada.

- **Mejoramiento de Vivienda Ola Invernal - Guaranda, Sucre**

No fue posible la verificación de la documentación del encargo fiduciario suscrito con Fiduciaria de Occidente S.A., debido a que la información solicitada no fue allegada por Fonvivienda y la fiduciaria.

- **Urbanización Villa La Libertad I - 2011 (POD- Vivienda) - Tierralta, Córdoba**

No fue posible su verificación toda vez que, no fue allegada la información solicitada.

- **Urbanización Villa La Libertad II - 2011 (POD- Vivienda) - Tierralta, Córdoba**

La Unión Temporal La Libertad y Fiduciaria Popular S.A suscribieron el "*Contrato de Encargo Fiduciario para la Administración y Pago de Subsidios Familiares de Vivienda para la adquisición de vivienda para población reubicada desplazada por la violencia"*, en el mismo se especifica que el Fondo Nacional de Vivienda transferirá la suma de $3.165.396.000 por concepto de 194 subsidios familiares de vivienda.

La forma de pago establecida es la siguiente:

"(…) ***5. FORMA DE PAGO: LA FIDUCIARIA*** *solo podrá hacer giros de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda al oferente, previo visto bueno del Interventor designado avalado por El Supervisor.*

Los porcentajes para el giro de los recursos del Subsidio al oferente se establecen de la siguiente forma, los cuales solo podrán realizarse previo visto bueno del Interventor designado avalado por El Supervisor:

a) El ochenta por ciento (80%) se girará en los términos establecidos mediante Resolución que emita el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la cual deberá adjuntarse por parte de ***EL FIDEICOMITENTE*** *previo a la solicitud de pira y formará parte integral del presente contrato.*

b) Para el giro del veinte por ciento (20%) restante, EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONVIVIENDA- informará a LA FIDUCIARIA el cumplimiento de la total dad de los siguientes requisitos:

- *Acreditar el otorgamiento y registro de la correspondiente escritura pública, para lo cual deberá presentarse:*
- *Copia de la escritura de declaración de construcción o mejoramiento, con la constancia de la inscripción en la Oficina de Registro Competente. La Escritura Pública deberá suscribirse dentro del periodo de vigencia de subsidio.*
- *Copla del documento que acredita la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, con autorización de cobro por parte del beneficiario.*

- *Certificado de Existencia y recibo a satisfacción de la vivienda construida en sitio propio, en el que especifique que la misma cumple con las condiciones señaladas en la postulación y en la asignación correspondientes, debidamente suscrito por el Oferente y por el beneficiario del subsidio o por quien hubiere sido autorizado por este para tales efectos. (…)"*

Según lo informado por Fonvivienda, a 31 de diciembre de 2023, de este proyecto se encontraban legalizados 50 SFV de giro anticipado que corresponde a la totalidad de los subsidios asignados por esta modalidad.

Debido a que no se suministró la totalidad de la información financiera por parte de la fiduciaria no fue posible su verificación. Sin embargo, fue allegado el extracto correspondiente al mes de febrero de 2022 evidenciándose un saldo final de $0.00.

- **Urbanización Villa Regidor 2012 - Regidor, Bolívar**

La información solicitada a Fonvivienda y a la fiduciaria Sudameris no fue suministrada, razón por la cual no se logró su verificación, desconociéndose los movimientos y rendimientos.

- **Sitio Propio La Libertad - Puerto Boyacá, Boyacá**

La Sociedad Fiduciaria SERVITRUS FNB SUDAMERIS S.A. y el oferente (persona natural) suscribieron Contrato de Encargo Fiduciario Irrevocable de Administración y Pagos denominado contractualmente "*Encargo Fiduciario Subsidios Anticipados Proyecto de Vivienda de Interés Socia – Sitio Propio La Libertad".*

Inicialmente, el valor de los recursos de los subsidios vivienda familiar de interés social asciende a $399.428.250 correspondiente a 40 SFV en la modalidad de giro anticipado.

Los desembolsos de los recursos de subsidio están sujetos a las condiciones establecidas en las Resoluciones No. 966 de agosto 17 de 2004, 1554 de octubre 20 de 2005, 1272 de 2007 y 1094 de 2009 y todas aquellas que las modifiquen, aclaren, complementen o adicionen, cuyos porcentajes se establecen así:

(…)

a) *Cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, previa presentación de la certificación por parte de la interventoría, en la que conste la ejecución del ciento por ciento (100%) de las obras de urbanismo del*

predio donde se desarrolle el proyecto de vivienda;

b) *Cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, de manera proporcional al avance de obra certificado por actas emitidas por la interventoría;*

c) *Veinte por ciento (20%) del subsidio familiar de vivienda contra presentación de los siguientes documentos: (I) Copia de la Escritura Pública de Compraventa, de construcción en sitio propio o de mejoramiento del inmueble otorgada a favor del beneficiario del subsidio familiar de vivienda descrita en la carátula de la póliza; (II) Original del certificado de libertad y tradición del inmueble objeto del contrato en el que figure registrada, a favor del beneficiario del subsidio, la escritura de compraventa de construcción en sitio propio o de mejoramiento del Inmueble; (III) Copia del acta de recibo del Inmueble que fue vendido, construido o mejorado conforme a las condiciones que sirvieron de base a la declaratoria de elegibilidad del provecto suscrita por parte del beneficiario del subsidio familiar de vivienda; (IV) Certificado de existencia de la solución de vivienda expedido por quien designe la entidad otorgante.* (…)

En todos los casos, para el giro del veinte por ciento (20%) restante, LA ENTIDAD OTORGANTE del subsidio familiar de vivienda o el OPERADOR informará por escrito a la FIDUCIARIA del cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 58 del Decreto 2190 de 2009, según la modalidad de solución de vivienda de que se trate, para que esta proceda a girar los recursos. De este modo se entenderá legalizada la aplicación total del subsidio, después de lo cual se procederá a devolver la póliza de garantía al oferente.

Respecto de los recursos manejados en la fiducia no se recibió la información solicitada tanto a Fonvivienda como a la fiduciaria.

- **Urbanización Sesquicentenario - Amalfi, Antioquia**

El proyecto Urbanización Sesquicentenario tiene modalidad de pago contra escritura, por lo tanto, no se solicitó información financiera.

- **Proyecto de Vivienda Saludable Mapiripán - Mapiripán, Meta**

Para el proyecto de Vivienda Saludable Mapiripán los recursos de los subsidios familiar de vivienda fueron movilizados a una cuenta del oferente, según lo informado por Fonvivienda. La información financiera fue solicitada a la entidad quien realizó traslado de la solicitud al oferente, sin embargo, esta no fue allegada, lo que imposibilitó su análisis.

- **Proyecto de Vivienda Saludable Cantagallo - Cantagallo, Bolívar**

Los recursos de los subsidios familiar de vivienda fueron movilizados a una cuenta del oferente, según lo informado por Fonvivienda. La información financiera fue solicitada a la entidad quien realizó traslado de la solicitud al oferente, sin embargo, esta no fue allegada, lo que imposibilitó su análisis.

- **Vivienda Saludable Cubarral 2008 - Cubarral, Meta**

Los recursos de los subsidios familiar de vivienda fueron movilizados a una cuenta del oferente, según lo informado por Fonvivienda. La información financiera fue solicitada a la entidad quien realizó traslado de la solicitud al oferente, sin embargo, esta no fue allegada, lo que imposibilitó su análisis.

- **Urbanización El Recreo - Granada, Meta**

El proyecto Urbanización El Recreo, de acuerdo a la respuesta remitida por FONVIVIENDA a través de oficio con radicado 2024IE0003941, presenta la siguiente novedad:

> *"La modalidad de desembolso inicialmente elegida por el oferente del proyecto Urbanización El Recreo en Granada – Meta, fue pago anticipado, razón por la cual, adquirió el aval bancario; sin embargo, el oferente nunca gestionó, ni aportó los documentos que complementaran los requisitos establecidos para lograr la movilización anticipada de los SFV asignados por FONVIVIENDA, es decir, no se dio uso al aval bancario y no hubo movilización de los SFV, razón por la cual, la certificación de estos SFV se genera de manera individual con modalidad de desembolso contra escritura y de esta forma debe continuar el trámite de legalización, pues los recursos nunca se desembolsaron."*

- **Villa Gladys (POD- Vivienda) - Fundación, Magdalena**

Este proyecto corresponde a la modalidad de pago contra escritura, por lo tanto no se solicitó información financiera.

- **Ciudadela San Antonio Acuerdo Condor - Villavicencio, Meta**

La Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. "FIDUAGRARIA S.A." y la Unión Temporal Vivienda – Pro – Orinoquia Llanos suscribieron el Encargo Fiduciario de Administración y Pagos conforme a lo establecido en la Resolución No. 1554 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con

el fin de administrar los giros de los recursos correspondientes a subsidios familiares de vivienda.

El monto de los recursos por concepto de subsidios de vivienda familiar para el proyecto Ciudadela de San Antonio es de $268.500.000 correspondiente a 30 SFV. La remuneración por concepto de administración del encargo fiduciario está a cargo del oferente según lo establecido en la Resolución No. 966 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorio.

La forma de desembolso fue la siguiente:

"El encargo fiduciario recibirá de la entidad otorgante el ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios familiares de vivienda.

La entidad fiduciaria entregará al oferente, los recursos de los subsidios familiares de vivienda hasta el ochenta por ciento (80%) de su valor, una vez el interventor certifique el avance de obra de cada solución de vivienda y la aplicación correcta de los recursos en la solución de vivienda que desarrolla el oferente, previa presentación del informe de interventoría con la certificación de recibo por parte del supervisor del provecto VIS delegado por la entidad otorgante, el informe describirá claramente el estado del proyecto desde el punto de vista técnico, económico, legar y administrativo y se certificará por parte del interventor. El veinte por ciento (20%) restante de los subsidios familiares de vivienda serán girados por la fiduciaria al oferente una vez la entidad otorgante lo autorice por escrito, previo el cumplimiento por parte del oferente de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 49 del Decreto 975 de 2004.

El porcentaje para el giro de los recursos del subsidio al oferente se establecieron así:

a) Cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, contra el veinte por ciento (20%) del avance de obra incluyendo urbanismo, certificado por la Interventoría.
b) Cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, proporcional al avance de obra, certificado por actas emitidas por la interventoría.
c) Veinte por ciento (20%) del subsidio familiar de vivienda, contra presentación de los siguientes documentos:

- *Copia de la escritura pública de compraventa, construcción en sitio propio o mejoramiento del inmueble descrito en la carátula de la póliza y que hace parte del proyecto de vivienda a favor del beneficiario del subsidio familiar de vivienda.*

- *Original del certificado de libertad y tradición del inmueble objeto del contrato en el cual conste debidamente registrada la escritura mencionada.*
- *Copia auténtica del acta de recibo del inmueble que le fue vendido, construido o mejorado de acuerdo a las condiciones que sirvieron de base a la declaratoria de elegibilidad del proyecto, suscrita por parte del beneficiario del subsidio familiar de vivienda; y "Por medio de la cual se modifica la Resolución 0966 de agosto 17 de 2004".*
- *Certificado de existencia de la solución de la vivienda, expedido por quien designe la entidad otorgante."*

El 28 de julio de 2006 fue suscrito el Otrosí No.1, en el cual se modifica la cláusula sexta con el fin de incluir beneficiarios, quedando 171 subsidios de vivienda familiar asignados por FONVIVIENDA y la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta – COFREM para un valor total de $1.557.499.700.

Igualmente, mediante Otrosí No. 2 suscrito el 2 de agosto de 2006, son incluidos más beneficiarios quedando en total 181 subsidios de vivienda familiar asignados por FONVIVIENDA y la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta – COFREM, para un valor total de $1.670.749.700.

Por medio de Otrosí No. 3, suscrito el 9 de agosto de 2006 fueron adicionados beneficiarios, quedando en total 240 subsidios familiares de vivienda asignados por FONVIVIENDA y la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta – COFREM ascendiendo a la suma de $2.210.704.700.

Asimismo, en Otrosí No. 4 del 31 de agosto de 2006 fueron adicionado beneficiarios del proyecto Ciudadela San Antonio asignados por FONVIVIENDA, la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta – COFREM, la Caja de Compensación Familiar Campesina – COMCAJA, la Caja de Compensación Familiar - COMOPENSAR y por la Caja de Compensación Familiar AFIDRO, para un total de 272 SFV ascendiendo a la suma de $2.508.510.700.

En el Otrosí No. 5 suscrito el 30 de octubre de 2006 se adicionaron beneficiarios para un total de 302 SFV asignados por FONVIVIENDA, la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta – COFREM, la Caja de Compensación Familiar Campesina – COMCAJA, la Caja de Compensación Familiar - COMOPENSAR y por la Caja de Compensación Familiar AFIDRO, ascendiente el monto de los recursos a $2.781.748.700.

En el Otrosí No. 6 del 15 de noviembre de 2006, se adiciona los recursos de un beneficiario, para un monto total de $2.784.975.700, correspondiente a 302 SFV.

Con el Otrosí No. 7 del 5 de febrero de 2007, debido a que fueron incluidos y excluidos beneficiarios quedando un total de 303 SFV, por un monto total de $2.787.483.700.

En el Otrosí No. 8 del 23 de marzo de 2007, fue modificada la cláusula novena del contrato principal que establece la remuneración quedando así:

> *"(…) En tal sentido, EL FIDEICOMITENTE, pagará por la administración del encargo fiduciario una comisión mensual vencida equivalente a TRES (3) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES más IVA, pagaderos dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la fecha de facturación. LA FIDUCIARIA descontará de los recursos administrados la comisión correspondiente al periodo respectivo (…)"*.

El Otrosí No. 9 del 28 de junio de 2007, se aclara el número de subsidios administrados en el encargo fiduciario correspondiente a 302 SFV asignados por FONVIVIENDA por valor de $2.778.533.700.

A través del Otrosí No. 10 del 23 de septiembre de 2008, fueron incluidos 131 beneficiarios nuevos del subsidio de vivienda familiar para el proyecto Ciudadela San Antonio quedando en total 433 SFV asignados por FONVIVIENDA, la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta – COFREM, la Caja de Compensación Familiar Campesina – COMCAJA, la Caja de Compensación Familiar - COMOPENSAR y por la Caja de Compensación Familiar AFIDRO, por valor de $4.097.578.196.

Otrosí No. 11 del 23 de septiembre de 2008, por medio del cual fue modificada la cláusula novena que establece la remuneración quedando así:

> *"(…) NOVENA.- REMUNERACIÓN: De conformidad con lo establecido en la Resolución No. 966 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, estará a cargo del FIDEICOMITENTE (Oferente) el pago de la comisión y todos los gastos que se ocasionen por la constitución del presente encargo fiduciario, ajustados a las condiciones específicas planteadas en la citada norma.*
>
> *En tal sentido, El FIDEICOMITENTE, pagará por la administración del encargo fiduciario una comisión mensual vencida equivalente a CINCO (5) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES más IVA, pagadera dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la fecha*

de facturación. La FIDUCIARIA descontará de los recursos administrados la comisión correspondiente al periodo respectivo.

PARÁGRAFO PRIMERO.- La Comisión Fiduciaria se cobrará desde la fecha de desembolso de los recursos a la cuenta del encargo fiduciario y los gastos en que incurra la FIDUCIARIA por desplazamientos fuera de Bogotá D.C., serán por cuenta del FIDEICOMITENTE, así como los gastos bancarios, impuestos, tasas y contribuciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO.- La Comisión Fiduciaria se modificará si mediante Otrosí cambio el número de subsidios administrados a través del encargo fiduciaria, según la tabla de comisiones de la Fiduciaria y lo acordado por las partes para este negocio. (…)"

Debido a que no fue recibida la documentación contable de encargo fiduciario, no fue posible la verificación de los movimientos de este.

- **Mejoramiento de Vivienda Rio de Oro - Rio de Oro, Cesar**

El Contrato de Encargo Fiduciario de Administración y Pagos fue suscrito entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. "FIDUAGRARIA S.A." y la *Unión Temporal Municipio de Rio de Oro, Constructora y Diseños Urbanas LTDA., y persona natural*", con el fin de administrar los 47 subsidios familiares de vivienda asignados por FONVIVIENDA por valor de $202.746.400.

La remuneración por concepto de administración del encargo fiduciario está a cargo del oferente según lo establecido en la Resolución No. 966 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorio.

La forma de desembolso fue la siguiente:

"El encargo fiduciario recibirá de la entidad otorgante el ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios familiares de vivienda.

La entidad fiduciaria entregará al oferente, los recursos de los subsidios familiares de vivienda hasta el ochenta por ciento (80%) de su valor, una vez el interventor certifique el avance de obra de cada solución de vivienda y la aplicación correcta de los recursos en la solución de vivienda que desarrolla el oferente, previa presentación del informe de interventoría con la certificación de recibo por parte del supervisor del provecto VIS delegado por la entidad otorgante, el informe describirá claramente el estado del proyecto desde el punto de vista técnico, económico, legar y administrativo y se certificará por parte del interventor. El veinte por ciento (20%)

restante de los subsidios familiares de vivienda serán girados por la fiduciaria al oferente una vez la entidad otorgante lo autorice por escrito, previo el cumplimiento por parte del Oferente de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 49 del Decreto 975 de 2004.

El porcentaje para el giro de los recursos del subsidio al oferente se establecieron así:

a) Cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, contra el veinte por ciento (20%) del avance de obra incluyendo urbanismo, certificado por la Interventoría.

b) Cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, proporcional al avance de obra, certificado por actas emitidas por la interventoría.

c) Veinte por ciento (20%) del subsidio familiar de vivienda, contra presentación de los siguientes documentos:

- *Copia de la escritura pública de compraventa, construcción en sitio propio o mejoramiento del inmueble descrito en la carátula de la póliza y que hace parte del proyecto de vivienda a favor del beneficiario del subsidio familiar de vivienda.*
- *Original del certificado de libertad y tradición del inmueble objeto del contrato en el cual conste debidamente registrada la escritura mencionada.*
- *Copia auténtica del acta de recibo del inmueble que le fue vendido, construido o mejorado de acuerdo a las condiciones que sirvieron de base a la declaratoria de elegibilidad del proyecto, suscrita por parte del beneficiario del subsidio familiar de vivienda; y "Por medio de la cual se modifica la Resolución 0966 de agosto 17 de 2004".*
- *Certificado de existencia de la solución de la vivienda, expedido por quien designe la entidad otorgante."*

El 2 de noviembre de 2007 fue suscrito el Otrosí No. 1 con la finalidad de incluir 7 beneficiarios, modificando el valor del monto de los recursos ascendiendo a $233.074.800 correspondiente a 54 SFV.

Debido a que no fue recibida la información financiera del encargo fiduciario no fue posible la verificación del manejo de los recursos ni los rendimientos generados en dicho encargo.

- **Varios Conflicto Armado - Riosucio, Caldas**

La información solicitada a Fonvivienda y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A no fue allegada, razón por la cual no se logró el análisis de los recursos ni los rendimientos generados.

- **Proyecto de Vivienda De Interés Social Urbanización Palermo - Mocoa, Putumayo**

El encargo fiduciario para este proyecto fue suscrito entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. "FIDUAGRARIA S.A." y la Unión Temporal Alcaldía Municipal de Mocoa y Geociviles LTDA, conforme a lo establecido en la Resolución No. 1554 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el fin de administrar los recursos correspondientes a 91 subsidios de vivienda familiar por valor de $814.450.000.

La forma de desembolso fue la siguiente:

"El encargo fiduciario recibirá de la entidad otorgante el ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios familiares de vivienda.

La entidad fiduciaria entregará al oferente, los recursos de los subsidios familiares de vivienda hasta el ochenta por ciento (80%) de su valor, una vez el interventor certifique el avance de obra de cada solución de vivienda y la aplicación correcta de los recursos en la solución de vivienda que desarrolla el oferente, previa presentación del informe de interventoría con la certificación de recibo por parte del supervisor del provecto VIS delegado por la entidad otorgante, el informe describirá claramente el estado del proyecto desde el punto de vista técnico, económico, legar y administrativo y se certificará por parte del interventor. El veinte por ciento (20%) restante de los subsidios familiares de vivienda serán girados por la fiduciaria al oferente una vez la entidad otorgante lo autorice por escrito, previo el cumplimiento por parte del Oferente de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 49 del Decreto 975 de 2004.

El porcentaje para el giro de los recursos del subsidio al oferente se establecieron así:

d) Cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, contra el veinte por ciento (20%) del avance de obra incluyendo urbanismo, certificado por la Interventoría.
e) Cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, proporcional al avance de obra, certificado por actas emitidas por la interventoría.

f) Veinte por ciento (20%) del subsidio familiar de vivienda, contra presentación de los siguientes documentos:

- *Copia de la escritura pública de compraventa, construcción en sitio propio o mejoramiento del inmueble descrito en la carátula de la póliza y que hace parte del proyecto de vivienda a favor del beneficiario del subsidio familiar de vivienda.*
- *Original del certificado de libertad y tradición del inmueble objeto del contrato en el cual conste debidamente registrada la escritura mencionada.*
- *Copia auténtica del acta de recibo del inmueble que le fue vendido, construido o mejorado de acuerdo a las condiciones que sirvieron de base a la declaratoria de elegibilidad del proyecto, suscrita por parte del beneficiario del subsidio familiar de vivienda; y "Por medio de la cual se modifica la Resolución 0966 de agosto 17 de 2004".*
- *Certificado de existencia de la solución de la vivienda, expedido por quien designe la entidad otorgante."*

Con Otrosí No.1, se realizó la modificación del valor de los recursos ascendiendo a $778.650.000 correspondiente a 87 subsidios de vivienda familiar debido a que fueron excluidos 4 beneficiarios.

La información financiera fue solicitada a Fonvivienda y a la fiduciaria, sin embargo, la misma no fue remitida imposibilitando su análisis.

- **Reconstrucción Municipio de Potosí - Potosí, Nariño**

No fue allegada la documentación financiera solicitada a Fonvivienda y a la fiduciaria, razón por la cual no se pudo realizar la verificación del encargo fiduciario suscrito la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., sin embargo, se recibió el estado de cuenta del mes de abril de 2024 del Encargo Fiduciario No. 103092 del Fondo de Inversión Colectiva Abierto Confirenta con saldo de $15.729.578,83. Respecto a los SFV la entidad informó que, se encuentran legalizados 4 y 6 están por restituir, siendo en total 10 SFV.

- **Urbanización Veinte de Julio Etapa II – 2006 - Cereté, Córdoba**

La información solicitada a Fonvivienda y a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. para el análisis financiero del encargo fiduciario no fue allegada, debido a esto no fue posible su verificación desconociéndose los movimientos realizados dentro de este y los rendimientos generados.

- **V.I.S. Sitio Propio Bolívar 2004 - Bolívar, Valle del Cauca**

La información solicitada a Fonvivienda y a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. para el análisis financiero del encargo fiduciario no fue allegada, debido a esto no fue posible su verificación desconociéndose los movimientos realizados dentro de este y los rendimientos generados.

- **Proyecto Ciudadela San Antonio - Sentencia - Villavicencio, Meta**

Encargo fiduciario suscrito con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., sin embargo, esta información no fue analizada debido a que no se allegó la documentación solicitada a Fonvivienda y a esta fiducia.

Información sobre el manejo de los recursos

Según la Resolución 019 de 2011 en caso del vencimiento del subsidio familiar de vivienda la entidad fiduciaria deberá restituir a la entidad otorgante en su calidad de beneficiaria los valores no girados, en el momento en que esta los requiera, incluidos los rendimientos financieros.

Así mismo procederá la restitución del subsidio en los siguientes casos: por renuncia voluntaria de los beneficiarios antes del vencimiento del SFV, por no aplicación del subsidio por parte del beneficiario durante su vigencia, por perdida de la vigencia del SFV encontrándose el recurso en el encargo fiduciario, por fallecimiento del beneficiario, entre otras.

De los proyectos en estado de cierre fiduciario: Horeb, San Pedro Claver, De Caballero y Góngora, Urbanización Villa Carolina Etapas I y II – Girardot, Urbanización 16 de Julio. Puerto Santander - Norte de Santander, El remanso Sector B y C – Pereira no fue posible la verificación de su cierre, toda vez que, no fue allegada la certificación solicitada a Fonvivienda.

4.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Revisar los proyectos de la muestra y contratos derivados, correspondientes a las vigencias a auditar con el fin de establecer el estado actual de las obras ejecutadas y bienes adquiridos, así como determinar si cumplieron su objeto y la normatividad aplicable.

Según la información allegada por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda a 31 de diciembre de 2023, el Programa Bolsas Anteriores contaba con 147 proyectos activos por valor de $284.778.856.085. Para evaluación en la presente auditoría se seleccionaron 30 proyectos, cuyo valor asignado en subsidios parte de Fonvivienda fue de $64.147.582.092, que corresponde al 23% del valor total de los proyectos activos. Como criterio de selección se estableció que los proyectos pertenecieran al esquema de pago anticipado y proyectos con pago contra escritura que se encuentra con declaratoria de incumplimiento.

Los resultados en relación a los proyectos evaluados es la siguiente:

Hallazgo No. 01. Declaratoria de Incumplimiento Urbanización Nueva Esperanza, San Rafael - Antioquia. Administrativa con presunta Incidencia Disciplinaria y para Indagación preliminar (A-D-IP).

Resolución de incumplimiento No. 615 del 23 mayo de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda

Resolución 1681 del 25 de septiembre de 2017 "*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianza S.A Confianza, contra la resolución no 0615 del 23 de mayo de 2017"* del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.

Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011 "*Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del subsidio familiar de vivienda y se dictan otras disposiciones*" del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.

ARTÍCULO 4 CONDICIONES GENERALES. La póliza deberá indicar, además de los requisitos y condiciones previstas en el Código de Comercio y en la presente resolución, lo siguiente:
(…)

2. DECLARATORIA DE SINIESTRO. La entidad otorgante declarará el incumplimiento del Oferente y en consecuencia ordenará hacer efectiva la póliza de seguro, cuando no se acredite ante esta o la entidad supervisora autorizada la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsados al encargo fiduciario.

La entidad otorgante tiene la facultar de declarar el incumplimiento del oferente, conforme a las facultades y obligaciones que le otorgan las Leyes 49 de 1990, 3ª

de 1991, 633 de 2000 y 1469 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, o normas que los modifiquen, adicionan o subroguen, en los términos de esta resolución.

ARTÍCULO 6. INCUMPLIMIENTO. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, 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. (…)

ARTÍCULO 7: 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 establecidos en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio.

PARÁGRAFO 1: En virtud del pago de la indemnización, la aseguradora se subroga hasta su importe en todos los derechos que el otorgante del subsidio tenga en contra del tomador o afianzado. El afianzado, se obliga y compromete a reembolsar inmediatamente a la aseguradora la suma que ésta llegaré a pagar al otorgante del subsidio, con ocasión de la póliza, acrecida con los intereses de mora vigente. Para tal efecto, la póliza acompañada de la constancia de pago de la correspondiente indemnización realizada por la aseguradora, prestará mérito ejecutivo.

PARÁGRAFO 2: El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución.

ARTÍCULO 8 PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio la aseguradora deberá proceder a realizar el pago de la indemnización al encargo fiduciario hasta la concurrencia de la suma asegurada, previa instrucción de la entidad otorgante, siempre que se encuentre en firme el acto administrativo de incumplimiento. La aseguradora, en virtud de la opción establecida en el artículo 1110 del código de comercio podrá informar a la entidad otorgante el interés y compromiso de terminar las obras del proyecto faltantes para lo cual se seguirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento que adopte el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Vivienda.

ARTÍCULO 9 LIBERACIÓN DE LA POLIZA. La póliza será liberada cuando se acredite ante la entidad otorgante la construcción total de la vivienda dentro del término de vigencia del subsidio familiar de vivienda con la certificación de existencia y habitabilidad de la solución de vivienda, expedido por la entidad otorgante directamente ó a través de la entidad supervisora que autorice.

Artículo 29. Cumplimiento. El contrato de adquisición de vivienda, de construcción en sitio propio o de mejoramiento de la vivienda, según sea el caso, suscrito entre el oferente y el beneficiario debe estipular la obligación de efectuar la entrega de la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia de subsidios familiares de vivienda, so pena de su restitución a la entidad otorgante.

GUIA: PROTOCOLO DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO. PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA. VERSIÓN: 3.0 FECHA 15/04/2021 CÓDIGO: GPV-G-03

5.2. PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO

5.3. TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO-.

5.4. PRESENTACIÓN ANTE EL COMITÉ DEL PROYECTO DE VIVIENDA PARA EL ESTUDIO DE LA VIABILIDAD DE INCUMPLIMIENTO.

5.6 TRÁMITE DE NUMERACIÓN Y FECHA

5.7 NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:

5.8 INTERPOSICIÓN DE RECURSOS

5.9 INICIO AL TRÁMITE DEL COBRO ANTE LA ASEGURADORA CUANDO LOS PROYECTOS CUENTEN CON PÓLIZAS DE SEGUROS.

5.15 INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS PACTADOS EN EL ACUERDOS DE
PAGO O TERMINACIÓN DE LAS OBRAS.

Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA

"Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (…) 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

(…)
Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes."

Ley 84 de 1873 - Código Civil Colombiano

"El artículo 2536.La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).
La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).
Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término."

Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio)

"Artículo 1080. PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN E INTERESES MORATORIOS. El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aún extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077.

Artículo 1081.PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.

La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.
La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho."

Ley 1564 de 2012 "*Por medio de la cual se expide el código general del proceso y se dictan otras disposiciones*"

"Artículo 594.Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:
1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación

(…)

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas."

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único - Normatividad vigente al momento de los hechos

Artículo 23. Falta disciplinaria
Artículo 34. Deberes. Numeral 1.

Ley 1952 de 2019. Código General Disciplinario.

Artículo 38. Deberes. Numeral 1.

Ley 610 de 2000. "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías."

Artículo 3. Gestión Fiscal.
Artículo 6. Daño Patrimonial al Estado.

CARTILLA PARA EL FORTALECIMIENTO DE HALLAZGOS CON INCIDENCIA FISCAL CGR. 2023.

"(…) conviene recordar lo dicho por la Oficina Jurídica en el Concepto No. 20151E010604 del 28 de octubre de 2015:

"(...) Como ha sido reiterado en diferentes conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría cuando «se produce la prescripción de las obligaciones en esa etapa emerge un daño patrimonial al Estado que ha de tramitarse por los cauces del proceso de responsabilidad fiscal, por cuanto quien debería recaudarlas puede ser categorizado como gestor fiscal, al tenerlas su cargo mediante una relación funcional, y en lo sucesivo no son objeto de reclamo, pues por el transcurso del tiempo los deudores quedan liberados de esas deudas» (...) En este sentido podemos concluir que cuando la posibilidad de recaudar los recursos públicos perece para la administración esto configura un daño patrimonial para el Estado y deberá valorarse en el proceso de responsabilidad fiscal si tal pérdida obedece a una conducta dolosa o culposa atribuible a la persona encargada de realizar gestión fiscal, conforme lo exige la ley.

En este sentido, si persiste la facultad para la administración de lograr la recuperación de los recursos públicos no existirá un detrimento patrimonial para el Estado que permita el inicio de la acción fiscal."

Esta posición también se encuentra contenida en el Concepto No. 20181E0064253 del 28 de agosto de 2018, cuando la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República establece:

"(...)se precisó que el ejercicio de la acción de cobro con miras a obtener el recaudo, está a cargo del Ministerio del Interior, y por ende corresponde a esta entidad en el nivel nacional, adelantar el cobro coactivo de la misma, cuando el sujeto pasivo de dicha contribución no haya satisfecho su pago. Y que, en ese contexto, las Direcciones de Vigilancia Fiscal y los Grupos de Vigilancia Fiscal, sólo pueden estructurar hallazgos administrativos con incidencia fiscal, cuando la acción de cobro se encuentre prescrita.

Ahora bien, una vez acaecida la prescripción de la acción de cobro, o dicho en otras palabras, a partir del momento en que la entidad no tiene acciones contra el deudor para el recaudo del impuesto de que se trate, se produce el daño patrimonial al Estado, pues por el transcurso del tiempo los contribuyentes se liberaron de la obligación de pago. En consecuencia, el daño patrimonial al Estado, acaece cuando se vence el término para adelantar la acción de cobro por quien tiene la facultad de hacerlo.

Así las cosas y de acuerdo con el artículo 6 de Ley 610 de 2000, en armonía con lo establecido en los artículos 40 y 41 del mismo ordenamiento, cuando vaya a iniciarse un proceso de responsabilidad fiscal el daño debe existir, es decir, que ya se haya consumado o producido. Actuar de manera contraria implicaría errores al atribuir responsabilidad fiscal por un hecho que finalmente no produjo un daño cierto" (Resaltado y negrilla fuera de texto).

Si bien la responsabilidad fiscal guarda para sí un carácter de independencia y autonomía con respecto de las demás actuaciones administrativas y judiciales, la existencia de diligencias de cobro coactivo por parte de la entidad afectada, no permiten a la fecha establecer una lesión al patrimonio que permita configurar con certeza un daño al patrimonio público.

La Sala Fiscal y Sancionatoria de la CGR, ha ratificado este criterio, en el Auto No. ORD-80119-014- el 21 de agosto de 2020, dentro del cual al revisar en grado de Consulta una decisión de archivo dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF- 2017-00052, indicó:

"Vale la pena recordar que la Oficina Jurídica de este ente de control, ha precisado que el ejercicio de la acción fiscal es viable después que se haya extinguido la acción de cobro coactivo, ya que es desde ese momento que se configura el daño fiscal y por ende hay certeza del daño. Antes de ello, todavía la administración tendría la posibilidad de ejercer el cobro de la acreencia de manera directa y por ende no habría detrimento patrimonial.

En este orden de ideas, no puede existir concomitantemente el cobro coactivo y el proceso de responsabilidad fiscal, pues como se dijo anteriormente hasta que no prescriba el primero, no se configura el daño y por tanto no es posible iniciar el proceso de responsabilidad fiscal".

Por lo tanto, no se debe iniciar acción fiscal, ya que la entidad continua con la facultad para lograr la recuperación de los recursos, lo cual da lugar a que no exista daño cierto aún." (…)

De acuerdo con los informes publicados por Enterritorio en la plataforma GEOTEC, el proyecto Urbanización Nueva Esperanza en el Municipio de San Rafael Antioquia, se resume así:

Ubicación: Antioquia- San Rafael
Código: POD-2012-0047-1
No SFV: 88
Valor aproximado por vivienda: $35.171.000
Valor Subsidios: $1.376.578.250
Fiduciaria: Fiduciaria Alianza
Oferente: Municipio de San Rafael, Antioquia
Forma de pago: Pago Anticipado
Número de Elegibilidad: POD-2012-0047
Modalidad de Postulación: Bolsa de Población Desplazados, Recursos de Promoción y Oferta

De la misma forma, las pólizas aportadas por el oferente durante la ejecución del proyecto fueron las siguientes:

Tabla No. 4. Pólizas subsidios

PÓLIZAS SUBSIDIOS						
Póliza	**Aseguradora**	**Descripción (tipo póliza)**	**Valor Asegurado**	**Fecha Inicio**	**Fecha Finalización**	**No. SFV asegurados**
05-DL008221	CONFIANZA	Cumplimiento	$1.376.578.250	31/01/2015	30/06/2015	88
05-DL008221	CONFIANZA	Cumplimiento	$1.376.578.250	31/01/2015	30/12/2015	88
05-DL008221	CONFIANZA	Cumplimiento	$1.376.578.250	15/05/2016	30/09/2016	88
05-DL008221	CONFIANZA	Cumplimiento	$1.376.578.250	19/09/2016	31/03/2017	88

Fuente: ENTERRITORIO GEOTEC

En la visita realizada por el equipo auditor de la CGR, el 19 y 20 de marzo del 2024, se suscribió el acta de visita al proyecto Nueva Esperanza en el municipio de San Rafael en el departamento de Antioquia, donde se informó por parte del oferente y del personal en representación de Fonvivienda a este órgano de control, lo siguiente:

> *"(…) El proyecto inicio con 88 subsidios de vivienda, 9 contraescritura y 79 de giro anticipado; pero se revocaron 8 subsidios, 4 contraescritura y 4 de giro anticipado.*
> *(…)*
>
> - *Los subsidios se adjudicaron en los años (2009, 2010 y 2011).*
> - *La administración municipal del 2012 a 2015 realizó la formulación del proyecto y dejo la construcción de la estructura del bloque 1 – torres 1 y 2.*
> - *El inicio de la supervisión de ENTerritorio para el seguimiento a la ejecución de las viviendas fue en marzo del 2015.*
> - *El acta de inicio del contrato de obra fue el 05 de octubre del 2015, según el informe de ENTerritorio N° 3 de noviembre del 2015. (…)"* ***Fuente:*** *acta de visita.*

Así mismo, consultada la plataforma GEOTEC de Enterritorio, se observa lo siguiente:

Tabla No. 5.

SUBSIDIOS FAMILIARES DE URBANISMO POR RESOLUCIÓN				
No. Resolución	***Número de Subsidios***	***Valor Subsidio***	***Valor Total Subsidio***	***Fecha Vigencia de SFV***
0608 de 2011 Oferta y Demanda	*80*	*3.749.200*	*300*	*30/09/2021*

Fuente: Informe No.1 de GEOTEC – ENTerritorio de fecha 20/02/2013.

En el acta en mención se solicitó información a la entidad territorial a través del numeral séptimo: *"7. Copia de la trazabilidad y estado actual desde el inicio del proyecto hasta el 20-03-2024 de vigencia de la licencia de construcción.";* conforme a lo anterior, la entidad territorial, en respuesta remitió el oficio 100- San Rafael, 02 de abril 2024, donde manifiesta:

"(…) 7. En el anexo 03 se adjuntas las siguientes resoluciones de Licencias (…)" (SIC)

Tabla No. 6

LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN					
Resolución	**Fecha inicial**	**Fecha vencimiento**	**Plazo en Meses**	**Unidades de vivienda aprobadas**	**Observaciones por la CGR**
1	6/10/2012	6/10/2015	24 meses + 12 meses prorrogables	88	Falta Soporte de prorroga
79	4/10/2015	4/10/2017	24 meses	80	Vencida 2 meses y 10 días
88	13/04/2019	13/04/2022	24 meses + 12 meses prorrogables	80	Falta Soporte de prorroga
125	13/12/2019	13/12/2022	36 meses	80	Modifica la resolución 88
68	26/10/2022	13/12/2023	12 meses	80	Licencia vencida

Fuente: Elaboración Equipo Auditor CGR, Anexo 03 oficio 100- San Rafael, 02 de abril 2024.

Como se puede evidenciar en la anterior tabla y en los soportes por la entidad territorial; la licencia de construcción a la fecha se encuentra vencida.

Por otra parte, de acuerdo con lo reportado en la plataforma Geotec de Enterritorio, las resoluciones de asignación a los beneficiarios del proyecto de vivienda y urbanismo se evidencian en las siguientes tablas:

Tabla No. 7

SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA POR RESOLUCIÓN				
No. Resolución	**Número de Subsidios**	**Valor Subsidio**	**Valor Total Subsidio**	**Fecha Vigencia de SFV**
Res. 600 del 16/12/2008.	1	11.537.500	11.537.500	30/09/2021
Res. 901 del 17/12/2009.	1	8.695.750	8.695.750	30/09/2021
Res. 901 del 17/12/2009.	3	14.907.000	44.721.000	30/09/2021
Res. 750 del 08/06/2010.	3	15.450.000	46.350.000	30/09/2021
Res. 790 del 05/10/2011.	2	9.373.000	18.746.000	30/09/2021
Res. 790 del 05/10/2011.	36	16.068.000	578.448.000	30/09/2021 - 3 SFV LIBERADOS
Res. 940 del 22/11/2011.	30	16.068.000	482.040.000	30/09/2021 - 4 SFV LIBERADOS
Res. 410 del 31/05/2011.	6	16.068.000	96.408.000	30/09/2021 - 1 SFV LIBERADO
Res. 1470 del 30/12/2010.	1	9.012.500	9.012.500	30/09/2021
Res. 1471 del 30/12/2010.	1	15.450.000	15.450.000	30/09/2021
Res. 1473 del 30/12/2010.	1	15.450.000	15.450.000	30/09/2021
Res. 1474 del 30/12/2010.	1	15.450.000	15.450.000	30/09/2021
Res. 1475 del 30/12/2010.	2	15.450.000	30.900.000	30/09/2021
Res. 1288 del 16/11/2010. Ajuste y/o Indexación.	1	3.369.500	3.369.500	30/09/2021

Fuente: Informe No.1 de GEOTEC – ENTerritorio de fecha 25/03/2015.

Una vez revisados todos los informes de GEOTEC, se reporta en el informe No.3 el inicio de actividades de obra, mencionando:

"(…) 88 sfv en ejecución. Se aprecia el inicio de obras de vivienda del proyecto. Se firma acta de inicio la cual se solicita copia de la misma al oferente con fecha 5 de octubre de 2015. Se evidencian actividades de construcción de campamento, instalación de provisionales de obra. Actividades de ejecución de obra en las cimentación (SIC) *de las torres 1, 2, 3 y 4. Con el siguiente avance, vaciado de pilas en la torre 1 y 2 y en las torres 3 y 4 actividades de excavación de pilas. Se ve personal de obra laborando, material acopiado asi como armado de hierros para pilas. (…)"* (Subrayado fuera de texto)

Desde el informe No.4, el porcentaje de avance de ejecución de obra se mantuvo en 15 % como se muestra a continuación:

Tabla No. 8. Avance de obra

Informe	% Avance actual	Fecha informe
1	0	25/03/2015
3	10	11/11/2015
4	15	4/03/2016
5	15	12/07/2016
10	15	21/11/2017
15	15	9/10/2019
20	15	19/11/2020
25	15	18/11/2021
30	15	24/08/2022
35	15	12/07/2023
37	15	22/11/2023

Fuente: GEOTEC Enterritorio. Elaboración Equipo Auditor CGR

Registro Fotográfico de Obra Tomado desde GEOTEC

Fuente: Registro Fotográfico plataforma GEOTEC Informe No.5 de fecha 12/07/2016

Igualmente, a la fecha de la visita realizada por la CGR el 19 y 20 de marzo de 2024-, no se presenta avance de obra. En las torres 1 y 2, la estructura se encuentra en la misma fase del proceso constructivo, por lo cual, se observa deterioro de los materiales instalados al estar a la intemperie y la falta de mantenimiento a los mismos durante los últimos 8 años. En las torres 3 y 4 se reporta la construcción de la cimentación con pilotes, pero no se puede evidenciar por crecimiento de la vegetación en el sitio de las obras, como se presenta a continuación:

Registro Fotográfico de Obra Tomado en Visita de la CGR

Foto N°:	1
Fuente	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de San Rafael proyecto Urbanización Nueva Esperanza
Descripción	Panoramica de las obras que fueron ejecutadas en las torres de vivienda.

Foto N°:	2
Fuente	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de San Rafael proyecto Urbanización Nueva Esperanza
Descripción	Panoramica de las obras que fueron ejecutadas en las obras de mitigación y urbanismo.

Foto N°:	3
Fuente	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de San Rafael proyecto Urbanización Nueva Esperanza
Descripción	Panoramica de las obras que fueron ejecutadas en las torres de vivienda.

Foto N°:	4
Fuente	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de San Rafael proyecto Urbanización Nueva Esperanza
Descripción	Detalle de las obras que fueron ejecutadas en las torres de vivienda.

Fuente: Registro Fotográfico equipo Auditor CGR Visita de obra de fecha 19 y 20 de marzo de 2024.

A la fecha (mayo de 2024) la CGR no recibió respuesta a la solicitud de información sobre el cierre financiero del proyecto; continuando así el proyecto en estado "***paralizado***", como se encuentra reportado en los informes de supervisión en la plataforma GEOTEC.

A través de la herramienta de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS -GEOTEC (Banco de Proyectos) se evidencia el informe No. 5 del 12 de julio de 2016 (anterior a la recomendación para el incumplimiento), en donde FONADE (hoy EnTerritorio) como entidad supervisora del proyecto de vivienda estableció lo siguiente:

> *"El proyecto se encuentra paralizado con el siguiente avance: Se encuentra la torre 1 y 2 a nivel de estructura, pendiente fundir cuchillas (32 viviendas a nivel de estructura y 8 viviendas a nivel de viga de amarre, pendiente fundir cuchillas). Se aprecian actividades ejecutadas de construcción de micropilotes para la torre 3 y 4 (40 viviendas a nivel de cimentación-micropilotes) y torre 5 a nivel de preliminares (8 viviendas a nivel de prelminares). Teniendo en cuenta lo indicado por el Oferente y la Gerencia integral; debido a las características del lote, se hizo un rediseño total del proyecto, donde se generaron nuevos estudios de suelos, estructurales, hidráulicos, eléctricos y arquitectónicos, entre otros. Motivo por el cual se expidió la resolución 0079 del 4 de octubre de 2015 por medio de la cual se concede la nueva licencia de construcción y urbanismo. Se presentan problemas por la cantidad de rocas que se han encontrado en el terreno donde se levantaran las torres del proyecto, lo cual genera un sobre costo para el proyecto no previstos. Se indica que el acta de inicio de las obras queda con fecha 5 de octubre de 2015 y fecha de terminación hasta el 05 de octubre de 2016 contractualmente. RECOMENDACIONES: -Mejorar el vibrado cuando se funde, para evitar hormigueros en las estructuras-viga de amarre. -Mejorar juntas de cemento en la mamposteria. REQUERIMIENTO: -Copia de los nuevos planos debidamente firmados por planeación municipal. -Copia de los estudios de suelos, estructurales, hidráulicos, eléctricos y arquitectónicos".*

Tabla No. 9. Avances de obra

PORCENTAJES DE AVANCE DE OBRA
EJECUCIÓN
anterior 15%
avance 0%
actual 15%
Fecha estimada de certificación por el supervisor: 31/12/2016
Número de certificados expedidos a la fecha: 0

Fuente: Informe No 4 FONADE

De acuerdo con la información suministrada, FONADE remitió a FONVIVIENDA el 26 de agosto de 2016, "*documentos para evaluar la declaratoria de incumplimiento por parte de FONVIVIENDA, del proyecto URB NUEVA ESPERANZA, SAN RAFAEL ANTIOQUIA"* en donde entre otras cosas se establece lo siguiente:

ESTADO DE LOS SFV	*Proyecto conformado por 88 SFV/ viviendas en el siguiente estado 87 SFV y 1 SFV legalizado, para este último, el beneficiario aplico a vivienda gratuita, SFV legalizado contra escritura cualquier otra modalidad según base MVCT 11072016. A sustituir.*
ESTADO DEL PROYECTO	*Paralizado.*

Transcurridos aproximadamente nueve meses, desde la recomendación de FONADE a FONVIVIENDA, este último toma la decisión de declarar el incumplimiento a través de las Resoluciones No. 615 del 23 de mayo de 2017 y 1681 del 25 de septiembre de 2017, que declararon y ordenaron *"hacer efectiva la garantía constituida a favor del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- mediante la póliza No 05-DL00822, correspondiente a setenta y tres (73) Subsidios Familiares de Vivienda no legalizados liquidados al 110%, por valor de MIL DOSCIENTOS DOS PESOS MONEDA LEGAL ($1.235.817.402) expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FINANZAS S.A CONFIANZA de conformidad con lo normado en los artículos 1077 y 1088 del Código de Comercio y la Resolución 019 de 2011."*

Posterior a la declaratoria de incumplimiento, la CGR, realizó la búsqueda del informe más cercano al Acto Administrativo dentro del aplicativo GEOTEC, encontrando el informe No. 8 del 17 de mayo de 2017, donde la entidad supervisora reporta:

"(…)

Tabla 10. Avance de obra informe No 8

PORCENTAJES DE AVANCE DE OBRA
EJECUCIÓN
anterior 15%
avance 0%
actual 15%
Fecha estimada de certificación por el supervisor:
Número de certificados expedidos a la fecha: 0

"Los SFV que conforman el proyecto presenta el siguiente estado: PARALIZADAS: 40 SFV, SIN INICIAR: 46 SFV RENUNCIAS: 1 SFV y LEGALIZADO EN OTRO PROYECTO 1 SFV TOTAL: 88 SFV. El SFV legalizado corresponde al beneficiario REINEL DÍAZ TAPASCO C.C. 15910408, quien aplico a vivienda gratuita y la renuncia corresponde a la beneficiaria MARIA ELENA PAMPLONA C.C. 22020031; según consulta en

el módulo de CAVIS UT. Se precisa que las vivienda es estado paralizado alcanzaron el siguiente avance de obra: BLOQUE 1 - (16 viviendas a nivel de estructura de las cuales en 2 han iniciado la instalación mampostería; 4 viviendas a nivel de viga aérea) y BLOQUE 2 - (16 viviendas a nivel de estructura sin mampostería y 4 viviendas a nivel de viga aérea. BLOQUE 3, 4 y 5 Sin Iniciar - La supervisión evidencia actividades preliminares de cimentación correspondientes a pilotes, sin embargo por el tipo de construcción en altura, la supervisión evalúa la actividad de manera completa para no generar confusión en el reporte por beneficiario ya que la actividad de cimentación en inversión es transversal a todas las unidades de vivienda. Se aclara que dentro de los informes de interventoría se ira reflejando la inversión correspondiente a la actividad de preliminares y cimentación que sumaran al porcentaje de avance mensual. La parálisis del proyecto se debe a situaciones técnico - financieras puesto que se debía replantear el alcance del proyecto de acuerdo a las condiciones geológicas del terreno por la presencia de material rocoso de gran volumen y de alto grado de dureza que requirió ser dinamitado por lo que ha demandado una inversión de recursos no contemplados dentro del Proyecto"

De conformidad con lo anterior, la CGR, hizo revisión al último informe reportado en la plataforma GEOTEC, correspondiente al No 37 del 22 de noviembre de 2023, donde establece:

"(…)

Tabla 11. Avance de obra informe No 8

PORCENTAJES DE AVANCE DE OBRA
EJECUCIÓN
anterior 15%
avance 0%
actual 15%
Fecha estimada de certificación por el supervisor:
Número de certificados expedidos a la fecha: 0

"Los SFV presentan el siguiente estado de acuerdo con lo determinado en reunión y a las bases de datos suministradas por FONVIVIENDA: LIBERADOS: 5 SFV (Ce), RESTITUIDO: 3 SFV (Ant. - Liberados), NO INICIADO: 40 SFV (34 ANT - 6 CE) y PARALIZADOS: 40 SFV (35 ANT – 5 CE). TOTAL: 88 SFV. (73 ANT – 15 CE)".

En este mismo informe la Supervisión reporta, que, al 22 de noviembre de 2023, existen 80 SFV que se encuentran en seguimiento, de los cuales 40 se encuentran en estado sin iniciar, 40 en estado paralizado.

En la documentación allegada, se evidencia una solicitud realizada por FONVIVIENDA el 30 de noviembre de 2023, bajo el radicado No. 2023EE0109230 a la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A CONFIANZA dentro de la cual indican:

> *"Ahora bien, efectuada la revisión financiera de los recursos administrados por el proyecto, el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- solicitó a la Fiduciaria Alianza S.A. el saldo de los recursos disponibles del subsidio familiar de vivienda no ejecutados. La entidad fiduciaria manifestó que a la fecha de la consulta de corte 30 de octubre de 2023 se encuentran depositados recursos de los subsidios familiares de vivienda por un valor de OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS CON VEINTINUECE CENTAVOS M/CTE ($837.457.206.29).*
>
> *Como consecuencia de lo anterior, se dictamina hacer efectiva la garantía de cumplimiento constituida a favor del Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA mediante póliza de cumplimiento 05DL008221, calculándose la indemnización, de conformidad con el numeral 4.1 del Protocolo de Incumplimiento, a cargo de ASEGURADORA DE FIANZAS S.A CONFIANZA, en la suma de MIL DOSCIENTOS VEINTUÚN MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE ($1.221.262.800) con la cual se cubre el 110% del amparo de la póliza para setenta y dos (72) subsidios familiares de vivienda no legalizados en el proyecto URBANIZACIÓN NUEVA ESPERANZA, ubicado en el municipio de San Rafael, Antioquia, lo anterior de conformidad con los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio y Resolución 019 de 2011, correspondiente a los beneficiarios (…)"*

En respuesta de lo anterior, la aseguradora contesta:

> *"EL CPACA es claro al indicar que los actos administrativos en firme no serán obligatorios si luego de 5 años de estar en firme no han sido ejecutados por la autoridad correspondiente"*

Por otro lado, de la revisión a la respuesta bajo el radicado No. 2024IE0003621, del 20 de abril de 2023 por FONVIVIENDA, se informó a la CGR que la declaratoria de incumplimiento quedó en firme conforme a la constancia de ejecutoria el 29 de septiembre de 2017, que se encuentra suscrita por el director actual de FONVIVIENDA.

Respecto al saldo que reposa en la fiducia constituida para la ejecución del proyecto, la CGR recibió respuesta por parte de Alianza Fiduciaria S.A, quienes

emitieron el valor del saldo actual, el cual asciende al 31 de marzo de 2024, a la suma de $1.113.803.269,91, sin especificar cual es el valor de los subsidios y cual el de los rendimientos.

Conforme a lo anterior, se evidencia omisión en la aplicación de la Resolución 019 de 2011, y el protocolo de incumplimiento vigente desde el año 2018, lo que ha generado que a la fecha los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda no cuenten con el subsidio para el cual fueron favorecidos, permitiendo de esta manera que, por el paso del tiempo, la entidad auditada se le impida ejecutar el Acto Administrativo de incumplimiento, el cual perdió su ejecutividad en el año 2022.

Adicionalmente, es importante mencionar que otra de las razones por las cuales no se ha entregado las viviendas a los beneficiarios o la ejecución del acto administrativo de incumplimiento, es el fenecimiento de la póliza que respaldaba los subsidios familiares de vivienda desde el año 2017, año que declaró el incumplimiento al oferente.

Ahora bien, respecto a lo anterior, la Resolución No. 019 de 2011 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en su artículo 7 dispone: "*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 Artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio".*

En revisión por parte de la Contraloría General de la República a la normatividad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la aplicación de los subsidios familiares de vivienda, no se encontró lo que se indica, es decir, que una vez declarado el incumplimiento existan mesas que permitan al oferente continuar con la ejecución del proyecto.

En el mismo sentido, con radicado No. 2024IE0003621, del 20 de abril de 2023 FONVIVIENDA, brinda respuesta a la CGR a un cuestionario específico sobre el proyecto objeto de la observación, al respecto se encuentra lo siguiente:

> *6. En atención a la declaratoria de incumplimiento, remita procedimiento administrativo realizado por FONVIVIENDA para hacer efectiva la póliza 05-DL008221, con la Aseguradora CONFIANZA, en atención al artículo 7 y 8 de la Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011.*

Respuesta: *En el marco del procedimiento señalado, no se hizo efectiva la póliza dado que el oferente para el caso del proyecto* ***URBANIZACIÓN NUEVA ESPERANZA-SAN RAFAEL ANTIOQUIA****, concurrió a la terminación.*

7. Informe por qué, si la entidad adelantó la declaratoria de incumplimiento del presente proyecto en el año 2017, la aseguradora no realizó el pago por indemnización o la terminación del proyecto en atención a lo establecido dentro del artículo 8 de la Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011, en concordancia con el numeral 5.9.1 del Protocolo Declaratoria de Incumplimiento.

Respuesta*: Como se indicó en el punto anterior el protocolo de incumplimiento vigente para la época de la declaratoria de incumplimiento establece en su numeral 3,7,1, que Fonvivienda requerirá al Oferente para que concurra a la terminación y legalización del proyecto, en tal sentido el oferente concurrió la terminación de las obras de urbanismo En el marco de lo señalado, la aseguradora no realizó el pago en razón que el oferente para el caso del proyecto* ***URBANIZACIÓN NUEVA ESPERANZA-SAN RAFAEL ANTIOQUIA****, concurrió a la terminación del proyecto.*

8. Informe por qué, presuntamente se permitió, desde Fonvivienda o desde la Supervisión, el fenecimiento de la póliza de cumplimiento y se continuó con la ejecución del proyecto sin aseguramiento de los SFV.

Respuesta: *Los beneficiarios del proyecto tienen asignación de subsidios de vivienda de la Bolsa de Población Desplazada, población que debe ser objeto de protección del Estado, por lo cual, a la luz de lo dispuesto en la sentencia proferida por la Corte Constitucional T – 025 de 2004, que estableció "la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales" condición que obliga a Fonvivienda a mantener los subsidios familiares de vivienda vigentes y hacer todas las gestiones parientes para lograr la efectiva entrega de una solución de vivienda al beneficiario.* (SIC*)*

9. Informe por qué, la entidad no adelantó el cobro coactivo reglado a través de los artículos 11 y s.s de la Resolución 0057 del 4 de noviembre de 2011,

una vez ejecutoriado el acto Administrativo de Incumplimiento (Justifique su respuesta con soportes legales).

***Respuesta**: Como se indicó, los beneficiarios del proyecto URBANIZACIÓN NUEVA ESPERANZA-SAN RAFAEL ANTIOQUIA, tienen asignación de subsidios de vivienda de la bolsa de población desplazada, población que debe ser objeto de protección del Estado, por lo cual, a la luz de lo dispuesto en la sentencia proferida por la Corte Constitucional T – 025 de 2004, que estableció la obligación para Fonvivienda a mantener los subsidios familiares de vivienda vigentes y hacer todas las gestiones pertinentes para lograr la efectiva entrega de una solución de vivienda al beneficiario. En tal sentido y ante la concurrencia del oferente a la terminación del proyecto, no es pertinente que este se remita a cobro coactivo, por cuento con ello se estaría perdiendo la posibilidad de entregar una solución de vivienda a esta población en condición de desplazamiento, pues, como se ha reiterado el objetivo de FONVIVIENDA no es que se reintegren los recursos, sino que se aplican los subsidios familiares pendientes de terminación y legalización.*

Frente a lo anterior se realiza el siguiente análisis:

a. Respecto del procedimiento para hacer efectiva la póliza ante la aseguradora: manifiesta FONVIVIENDA que, como el oferente concurrió a la terminación, no se hicieron efectivas y además que, existía un protocolo de incumplimiento vigente para la época de los hechos diferente al actual, el cual establece que si el oferente concurre a la terminación no se hacen efectivas la póliza.

   Frente a lo anterior, la CGR no conoce ni ha recibido documento en el cual soporte lo mencionado por la entidad auditada.

b. En relación con el fenecimiento de la póliza de cumplimiento, FONVIVIENDA argumenta que conforme a la Sentencia de Tutela 025 de 2004, la entidad debe mantener los subsidios familiares de vivienda vigentes y hacer la efectiva entrega de una solución de vivienda al beneficiario; sin embargo, en el en el artículo 3 de la Resolución No. 019 de 2011, se establece la obligación de tener vigente la póliza.

c. En cuanto a la falta del cobro coactivo argumenta la entidad que, conforme al fallo que declara el estado de cosas inconstitucionales T–025 de 2004, corresponde mantener los subsidios familiares de vivienda vigentes; sin embargo, en el fallo de tutela no se indica lo afirmado Fonvivienda, y establece respecto de los subsidios a su tenor literal:

> *"La Corte se ha pronunciado en 17 ocasiones sobre los derechos de la población desplazada. Las sentencias han estado dirigidas principalmente a:*
> *(…)*
> *(vi) a la Red de Solidaridad Social coordinar con el Instituto de Bienestar Familiar la inclusión de los menores demandantes en los programas existentes en dicha entidad y tramitar de manera preferencial y rápida, ante la entidad que corresponda la solicitud de subsidio familiar de vivienda.*
> *(…)*
> *el Decreto 951 de 2001 establece los requisitos y los procedimientos para acceder a los subsidios de vivienda y dispone las funciones y responsabilidades de las entidades que intervienen en la prestación de este componente de la atención (el Inurbe, por ejemplo)*
> *(…)*
> *(c) En los programas de subsidio para la adquisición de vivienda, la falta adecuada de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda ha generado reasentamientos en barrios marginales que no cuentan con servicios públicos domiciliarios básicos, o en zonas de alto riesgo".*

Ahora bien, respecto del POD de urbanismo:

Mediante acta de visita firmada el día 20 de marzo del 2024 por las personas que en ella participaron, la Contraloría General de la República, solicitó información a la entidad auditada Fonvivienda a través del numeral primero: *"1. Informe del estado actual de los subsidios de urbanismo."*; conforme a lo anterior, la entidad emitió respuesta bajo el radicado No. 2024IE0002640 del 01 de abril de 2024, expedido por el director de Inversiones en Vivienda de Interés Social del MVCT, donde manifiesta:

> *"(…) En respuesta al primer requerimiento, se informa que mediante la Resolución 608 de 2011 "Por la cual se determinan los cupos para los planes de adquisición y construcción de vivienda de interés social prioritario en el concurso de recursos destinados para la promoción de oferta y demanda de vivienda para población en situación de desplazamiento", se asignaron 88 cupos POD al proyecto URBANIZACIÓN NUEVA ESPERANZA – (POD VIVIENDA) en el municipio de San Rafael – Antioquia, los cuales se encuentran en el siguiente estado (…)"*

TOTAL CUPOS	VALOR SUB POD	VALOR TOTAL
88	$ 3.749.200,00	$ 329.929.600,00

ESTADO CUPOS	CUPOS POD	VALOR SUB POD	MODALIDAD DESEMBOLSO
REVOCADOS	8	$ 29.993.600,00	
	4	$ 14.996.800,00	Giro Anticipado
	4	$ 14.996.800,00	Contra Obra Ejecutada
CERTIFICADOS ENTERRITORIO	80	$ 299.936.000,00	
	75	$ 281.190.000,00	Giro Anticipado
	5	$ 18.746.000,00	Contra Obra Ejecutada
TOTAL	88	$ 329.929.600,00	

De conformidad con lo anterior, la entidad territorial mediante el oficio 100- San Rafael, 02 de abril 2024, emitió respuesta en el numeral nueve: *"9. Se relaciona trazabilidad de los valores de cofinanciación del proyecto Nueva Esperanza",* en relación a este punto, la CGR extrae la información consignada en la siguiente tabla, la cual se encuentra acorde con los reportes que se encuentran en la plataforma GEOTEC:

Tabla No. 12. Subsidios

FALTA LEGALIZACION SUBSIDIOS POD URBANISMO MVCT RES 608 JUN 2011	FALTA LEGALIZACION SUBSIDIOS VIVIENDA MVCT	FALTA LEGALIZACION APORTES DE FONVIVIENDA AL PROYECTO
$ 314.932.800,00	$ 1.248.034.250,00	**$ 1.562.967.050,00**

Fuente: Elaboración Equipo Auditor CGR- Información suministrada por FONVIVIENDA

Adicionalmente, una vez revisados todos los informes de GEOTEC, desde el informe No. 32 se ve reflejado el 100% de la ejecución de obra, pero solo se reportó la legalización de los subsidios por el oferente ante Fonvivienda hasta el informe No. 37, como se muestra a continuación:

Tabla No. 13. Avances reportados

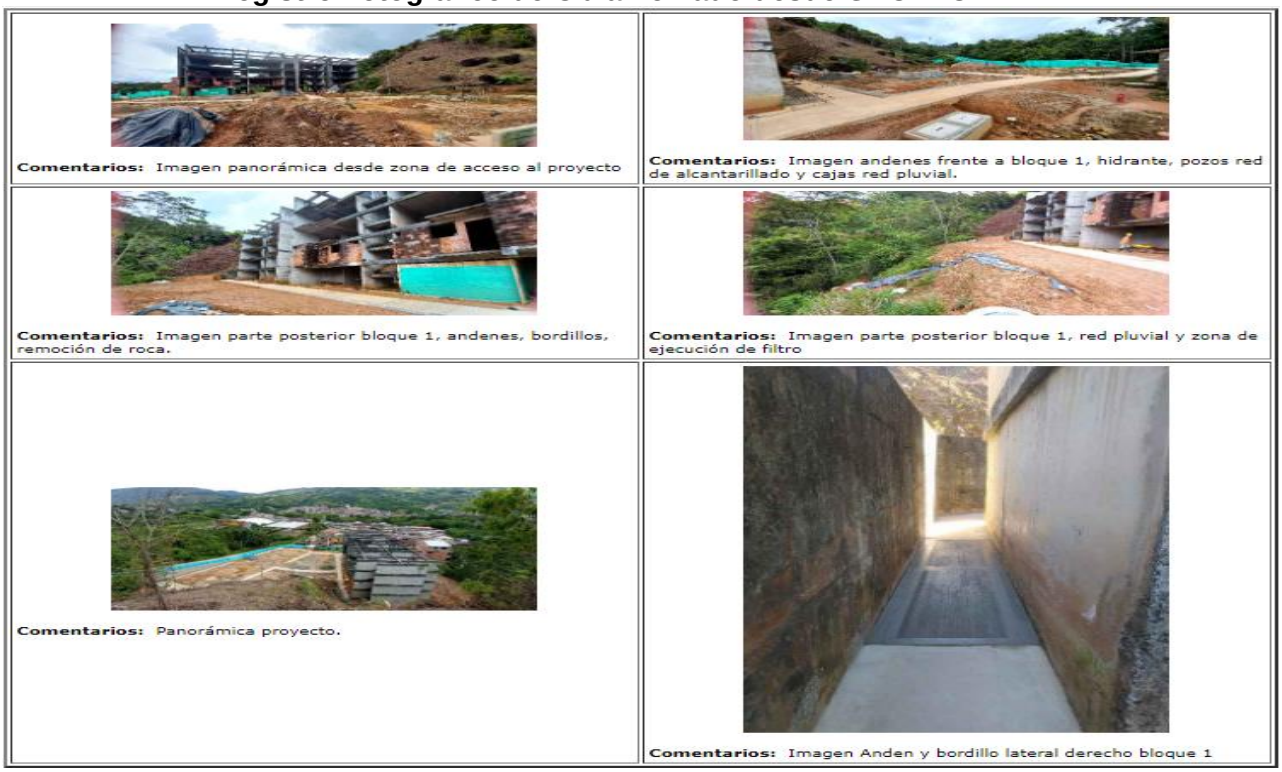
Informe	% Avance actual	Fecha informe	Estado proceso legalización cupo
1	0	20/02/2013	
3	0	11/02/2014	
4	0	30/09/2014	
5	70	25/03/2015	
10	70	26/10/2016	
15	70	26/04/2018	
20	70	27/11/2019	
25	70	17/12/2020	
30	70	2/12/2021	

Informe	% Avance actual	Fecha informe	Estado proceso legalización cupo
31	70	4/03/2022	en ejecución - oferente e interventor aportan documentos para garantizar la ejecución de los subsidios POD.
32	100	28/04/2022	OBSERVACIONES TECNICAS
34	100	24/08/2022	legalizado / certificado 27/05/2022 - pendiente legalización por parte del oferente.
35	100	3/11/2022	legalizado / certificado 27/05/2022 - pendiente legalización por parte del oferente.
36	100	7/12/2022	legalizado / certificado 27/05/2022 - pendiente legalización por parte del oferente.
37	100	22/11/2023	certificado 27/05/2022 - oferente reporta legalización.

Fuente: Elaboración Equipo Auditor CGR

Se observa el siguiente registro fotográfico:

Registro Fotográfico de Obra Tomado desde GEOTEC



Fuente: Registro Fotográfico plataforma GEOTEC Informe No.32 de fecha 28/04/2022

Registro Fotográfico de Obra Tomado en Visita de la CGR

Foto N°:	5
Fuente	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de San Rafael proyecto Urbanización Nueva Esperanza
Descripción	Panoramica de las obras que fueron ejecutadas en las obras de mitigación y urbanismo.

Foto N°:	6
Fuente	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de San Rafael proyecto Urbanización Nueva Esperanza
Descripción	Detalle de las obras que fueron ejecutadas en las obras de urbanismo.

Foto N°:	7
Fuente	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de San Rafael proyecto Urbanización Nueva Esperanza
Descripción	Detalle de las obras que fueron ejecutadas en las obras de mitigación y urbanismo.

Foto N°:	8
Fuente	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de San Rafael proyecto Urbanización Nueva Esperanza
Descripción	Detalle de las obras que fueron ejecutadas en las obras de mitigación y urbanismo.

Fuente: Registro Fotográfico equipo Auditor CGR Visita de obra de fecha 19 y 20 de marzo de 2024.

Como se observa en los registros fotográficos, este predio se encuentra ubicado en una zona colindante a las zonas rurales del municipio, este lote está en la base de una zona montañosa, por lo que se tuvieron que ejecutar obras de mitigación por zonas de alto riesgo, que no estaban contempladas desde la prefactibilidad-planeación del proyecto; las obras de urbanismo construidas para el uso de los beneficiarios del proyecto se encuentran deterioradas por falta de mantenimiento, debido que este lote está aislado por un cerramiento de obra y además, no es una

zona de tránsito peatonal, por lo cual las obras de urbanismo a la fecha no han cumplido con la finalidad ni el alcance del proyecto.

Finalmente, el artículo 29 de la Resolución No. 019 de 2011, establece el deber por parte del oferente de entregar al beneficiario del subsidio la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia del subsidio so pena de su RESTITUCIÓN a la entidad otorgante; que, de no cumplirse con la construcción de la vivienda por parte del oferente, este debe restituir los dineros a FONVIVIENDA. Lo anterior cobra sentido si se analiza la composición y el uso que se le debe dar al subsidio familiar de vivienda que nos ocupa en el presente proyecto, por un lado, se encuentran los subsidios para la construcción del urbanismo y por el otro lado, se encuentran los subsidios para la construcción de la vivienda, es decir, que si el oferente incumple -como ocurrió, según declaratoria de incumplimiento- debe en consecuencia, restituir a la entidad otorgante, es decir a FONVIVIENDA, el valor correspondiente de ambos subsidios: Urbanismo y Vivienda, porque de no construirse la vivienda, pero existiendo la construcción del urbanismo, el beneficiario perdería el valor del subsidio asignado por el Estado a través de la resolución que lo benefició.

En consecuencia, la Contraloría General de la República evidencia con base en los artículos 6, 7 y 8 de la Resolución 019 de 2011 *"Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones"* que la entidad otorgante de los SFV, ha omitido la aplicación de dichos artículos, porque cuando expidió el Acto Administrativo de Incumplimiento, el oferente no había terminado la ejecución del proyecto a satisfacción del beneficiario y no hizo efectiva la garantía ante la aseguradora y en consecuencia, esta no indemnizó por ocurrencia del siniestro, y tampoco se finalizó la ejecución del proyecto, lo que permite establecer que el oferente conforme lo dispone el artículo 29 de la Resolución 019 de 2011: *"debe estipular la obligación de efectuar la entrega de la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia de subsidios familiares de vivienda,* ***so pena de su restitución a la entidad otorgante****" (****negrilla fuera de texto****)* es decir, que al no haber culminado el proyecto a satisfacción, la devolución de los subsidios de vivienda es, tanto para los subsidios otorgados por urbanismos como los subsidios de vivienda.

Así las cosas, la entidad de control estima un presunto daño fiscal ocasionado por el oferente y por FONVIVIENDA, por valor de $1.562´967.050, correspondiente a ciento sesenta y cuatro subsidios (164) conformados por el subsidio familiar de vivienda y el subsidio de urbanismo. De los anteriores subsidios es importante manifestar que los correspondientes a los SFV de vivienda, 80 que no fueron legalizados ni han sido restituidos a FONVIVIENDA durante el transcurso de ocho

años contados desde el inicio de la ejecución del proyecto por parte del oferente, como se aprecia a continuación:

Tabla 14. Subsidios sin legalizar Urbanización Nueva Esperanza en el Municipio de San Rafael Antioquia.

FALTA LEGALIZACION SUBSIDIOS POD URBANISMO MVCT RES 608 JUN 2011	FALTA LEGALIZACION SUBSIDIOS VIVIENDA MVCT	FALTA LEGALIZACION APORTES DE FONVIVIENDA AL PROYECTO
Subsidios Urbanismo: 84	Subsidios Vivienda: 80	**Total, Subsidios 164**
$ 314.932.800,00	$ 1.248.034.250,00	**$ 1.562.967.050,00**

Fuente: Elaboración CGR - Información suministrada por FONVIVIENDA.

Conforme a lo anterior se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por la falta de aplicación a la normatividad registrada en las fuentes de criterio de esta observación, toda vez que a pesar de haberse declarado el incumplimiento en las Resoluciones 615 y 1681 del 2017 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en concordancia con lo establecido en el numeral tercero del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, numeral 2 del artículo 4, y los artículos 6, 7, 8, 9 y 29 de la Resolución No 0019 del 25 de octubre de 2011, numerales 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9,5.15 del Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, artículo 23, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos), artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y artículos 3 y 6 de la Ley 610 del 2000, la entidad no ha efectuado ninguna acción efectiva para para la recuperación de los recursos en cuantía de **$1.562.967.050,** correspondiente al valor de 164 subsidios familiares de vivienda conformados por 84 subsidios de vivienda y 84 subsidios de urbanismo para el proyecto Urbanización Nueva Esperanza en el Municipio de San Rafael Antioquia, constituyendo una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente que no se enmarca en el cumplimiento de los fines del Estado.

Respuesta de la entidad

De acuerdo a la respuesta aportada por FONVIVIENDA a la observación No 5, la CGR se permitió resumir y extraer de la misma lo más importante así:

"(…)
*De las observaciones realizadas por la CGR se procederá a atender el requerimiento desde dos componentes; en primer lugar, desde el componente técnico **"A"**: y en segundo lugar desde el componente jurídico de la correcta aplicación de la normatividad (protocolo de incumplimiento, resolución 019 de 2011 y procedencia de aplicabilidad de la Sentencia T-025 de 2004) y el componente financiero **"B"***

"A" Componente técnico del proyecto:

(…)

En reuniones de seguimiento realizadas desde el año 2018 con el Municipio y la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) esta última, se comprometió con el Municipio a aportar recursos de $5.000.000 por familia, es decir, $147 millones para el proyecto.
(…)
En reuniones de seguimiento, paralelamente a la ejecución de las obras de urbanismo, se continuó gestiones por parte del municipio con ISVIMED y VIVA para posibilitar los recursos al proyecto y poder garantizar el cierre financiero ccumpliendo (SIC) con los requisitos establecidos de estas entidades.

En junio de 2023 ISVIMED manifestó que cuenta con el acta de comité de conciliación, con la cual se garantiza los recursos por esta entidad para aportar al cierre financiero del proyecto, los cuales serán desembolsados al municipio contra obra ejecutada.

La Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) manifestó que mediante el programa MI HOGAR CON VIVA se van a financiar las obras del bloque dos con torres 3 y 4, solicita sean identificadas las familias que van a ser beneficiarias de estas torres, que los recursos están garantizados los cuales serán desembolsados al municipio contra obra ejecutada, se han venido indexando a valor presente año tras año y que se emitiría una resolución con la asignación de estos recursos a cada beneficiario y no por convenio como se había planteado inicialmente. (SIC)

De conformidad con lo anterior, dadas las gestiones realizadas por Fonvivienda en mesas de seguimiento articuladas con las entidades ISVIMED, VIVA y el municipio de San Rafael, se puede establecer que el Municipio ha gestionado con las anteriores entidades recursos para garantizar el cierre financiero, por lo cual la actual administración municipal debe dar continuidad a los tramites establecidos por ellos, ***así como apalancar con recursos propios del municipio para la terminación de las obras de las viviendas ya que los recursos aportados por ISVIMED y VIVA solo serán desembolsados contra obra ejecutada.*** Subrayado y negrillas Fuera de texto

"B" Correcta aplicación de la normatividad (protocolo de incumplimiento, resolución 019 de 2011 y procedencia de aplicabilidad de la Sentencia T-025 de 2004) y el componente financiero.

Respuesta frente a las observaciones:

• No se aplicó correctamente el protocolo de incumplimiento y la Resolución 019 de 2011, al igual que no se evidencia que después de la declaratoria de incumplimiento se pudieran establecer mesas de seguimiento y que se permita al oferente continuar con la ejecución del proyecto.
• El protocolo vigente para la época del incumplimiento para el caso del proyecto observado se desconoce, pues mismo no se remitió.
• No se cumplió con el procedimiento para hacer efectiva la póliza ante la aseguradora y no se dio inicio al cobro coactivo.
• Se permitió el fenecimiento de las pólizas que amparaban el proyecto.

Lo primero a indicar al ente auditor es que la resolución de incumplimiento 615 del 15 de mayo de 2017, se realizó en el marco del protocolo de incumplimiento vigente para la época, es decir, el aprobado por el Consejo Directivo de FONVIVIENDA, mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012.

De esta manera el protocolo vigente para la época en el numeral 3,7,1 determinaba que: "(…) El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del Proyecto (…)" en tal sentido, el oferente del proyecto Urbanización Nueva Esperanza, San Rafael – Antioquia, concurrió a realizar las gestiones la terminación de este.

*Ahora, el protocolo de incumplimiento adoptado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012, estableció en la parte "**consideraciones especiales".**:*

2. "(…) La gestión descrita en el numeral 1 podrá realizarse a través de instrumentos de planificación y gestión, entre los cueles pondrán hacerse reuniones de trabajo en las instalaciones dl Ministerio o en el lugar que sea previamente acordado con el Oferente, Aseguradora y Entidad Territorial.
Se realizarán periódicamente mesas de trabajo de incumplimiento, las cuales tendrán como objetivo principal los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país (…) "(SIC)

De esta forma se encuentra el fundamento legal para realizar dichas mesas de seguimiento, toda vez que, dicha gestión y seguimiento surge de la disposición que está confiriendo el mismo Protocolo de Incumplimiento.

En el enlace generado para atender requerimiento, se aporta protocolo de incumplimiento adoptado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012. (…)

*De igual manera, se reitera lo indicado en oficio de respuesta emitido el 26 de abril del año en curso con radicado 2024IE000362,en el entendido que, en el marco del procedimiento señalado en el protocolo de incumplimiento vigente para la época de la declaratoria de incumplimiento el oferente concurrió la terminación de las obras de urbanismo, y el mismo cumplió como se demuestra en información técnica del proyecto en la primera parte "**A**" de este escrito, por tal razón a pesar de estar vigente la póliza 05-DL008221, de Seguros Confianza con vigencias (19 09-2026-31-03-2017), no se hizo efectiva la misma, ni se inició el trámite de cobro coactivo pues se procedió en el marco de la aplicación correcta del protocolo de incumplimiento vigente para la época del incumplimiento, y por consiguiente tampoco se trasgredió lo establecido la resolución 019 de 2011.*

Para el proyecto observado se evidencia que, a junio de 2024, la póliza tiene siete años de fenecida. La naturaleza de las pólizas en los términos del artículo 1036 del Código de Comercio, es un contrato de seguros; en consecuencia, luego de expedidas las pólizas, estas deben encontrarse actualizadas en el marco de su vigencia y una vez vencidas, de acuerdo con los plazos establecidos en el artículo 1084 del Código de Comercio, no es probable que la aseguradora expida una prórroga a las mismas, porque esto equivale a prorrogar un contrato vencido, lo cual, en términos jurídicos, no es posible.

(…)

•No encuentra sustento en la aplicación de la Sentencia T-025 de 2004 respecto del no vencimiento de los SFV.

(La entidad transcribe unas decisiones judiciales -autos- expedidos por la sala especial de seguimiento de la sentencia T-025)

En el marco de los autos elevados por la sala especial de seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004, se tiene que al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio le asiste la obligación legal de realizar actuaciones encaminadas a que se protejan los derechos a la población desplazada beneficiara del SFV en cualquiera de sus modalidades.

(…)

De esta forma, el actuar del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio está encaminado al cumplimiento de lo ordenada la H. Corte Constitucional, por tal razón, no se cuenta con los argumentos que permitan a la fecha vencer subsidios de beneficiarios en condiciones de desplazamiento pues con ello se estaría frente a una revictimización del población en condición de desplazamiento que el estado no

puede o debe asumir toda vez que, frente a la toma de decisiones de tal envergadura estaría desconociendo he incumpliendo las ordenes impartidas.

• La entidad no realizo ninguna acción para la recuperación de los recursos que cuantifica en un valor de ($1.562.967.050), correspondientes a (84) SFV y (84) SFV de urbanismo para el proyecto Urbanización Nueva Esperanza, San Rafael – Antioquia.

• Estima un presunto daño fiscal ocasionado por el oferente y por FONVIVIENDA, por valor de $1.562´967.050, correspondiente a ciento sesenta y cuatro subsidios (164) conformados por el subsidio familiar de vivienda y el subsidio de urbanismo.

Ahora, el ente auditor estima un presunto daño fiscal cuantificado en $1.562.967.050, en el cual hace el ejercicio de sumar 84 SFV de urbanismo y 80 SFV de vivienda, desconociendo de esta manera que el proyecto con relación a los 88 SFV de urbanismo se encuentran legalizados, en cuanto a que de los 88 SFV, 84 fueron objeto de legalización y los 4 restantes fueron objeto de restitución, con lo cual se tienen el total de urbanismos ejecutado, legalizado y cerrado.

(…)

En relación con los SFV (vivienda) el ente auditor toma como referencia 80 SFV sin embargo se debe observar lo siguiente:
El proyecto contempla 88 SFV en (vivienda), de los cuales 16 SFV se encuentran en la modalidad pago contra escritura y 72 SFV en la modalidad de giro anticipado.

De los 72 SFV en modalidad de giro anticipado,3 SFV fueron objeto de restitución. De esta manera solo 69 SFV son de giro anticipado.

De esta forma, el ente auditor estima equivocadamente un presunto daño fiscal por valor de ($1.562.967.050), correspondiente a 164 conformados por el subsidio familiar de vivienda y el subsidio de urbanismo, cuando la realidad es que no puede aludir daño fiscal por los SFV de urbanismo pues los mismos ya se encuentran terminados y legalizados, y frente a los SFV (vivienda) no procede el daño fiscal en atención a que se encuentra (SIC) demostrada la gestión por el ente territorial, como oferente, para avanzar en la construcción del proyecto.

(…)

De esta manera, si hubiera lugar a la restitución de recursos no podría ser por el número de subsidios y el valor que menciona el ente auditor, si no por el valor real del giro anticipado de SFV de vivienda, en el entendido que el urbanismo se

*encuentra terminado y legalizado. No obstante, actualmente no se ha consumado un daño fiscal en atención a que se encuentra demostrada la gestión para lograr la finalización y cierre del proyecto" (**Subrayado fuera de texto**)*

Análisis de la Respuesta

Conforme a la respuesta realizada por la entidad auditada, se permite la CGR realizar el análisis de acuerdo con lo siguiente:

1. ***"A" Componente técnico del proyecto.***
2. ***"B" Correcta aplicación de la normatividad (protocolo de incumplimiento, resolución 019 de 2011 y procedencia de aplicabilidad de la Sentencia T-025 de 2004) y el componente financiero.***
   a. *• No se aplicó correctamente el protocolo de incumplimiento y la Resolución 019 de 2011, al igual que no se evidencia que después de la declaratoria de incumplimiento se pudieran establecer mesas de seguimiento y que se permita al oferente continuar con la ejecución del proyecto.*
   • El protocolo vigente para la época del incumplimiento para el caso del proyecto observado se desconoce, pues mismo no se remitió.
   • No se cumplió con el procedimiento para hacer efectiva la póliza ante la aseguradora y no se dio inicio al cobro coactivo.
   • Se permitió el fenecimiento de las pólizas que amparaban el proyecto.

   b. *No encuentra sustento en la aplicación de la Sentencia T-025 de 2004 respecto del no vencimiento de los SFV.*

   c. *La entidad no realizo ninguna acción para la recuperación de los recursos que cuantifica en un valor de ($1.562.967.050), correspondientes a (84) SFV y (84) SFV de urbanismo para el proyecto Urbanización Nueva Esperanza, San Rafael – Antioquia.*
   • Estima un presunto daño fiscal ocasionado por el oferente y por FONVIVIENDA, por valor de $1.562´967.050, correspondiente a ciento sesenta y cuatro subsidios (164) conformados por el subsidio familiar de vivienda y el subsidio de urbanismo.

Conforme a lo anterior la CGR se pronunciará por cada uno de los anteriores puntos teniendo en cuenta, el desarrollo explicito que el auditado le da a cada uno.

1. ***"A" Componente técnico del proyecto:***

La entidad auditada en respuesta al presente "componente" manifiesta lo siguiente:

- ***Obras de urbanismo****: informa que para el año 2017 las obras presentaban ejecución del 70%, luego de las gestiones de seguimiento y la coordinación interinstitucional, el 27 de mayo de 2022 se cumplió con su ejecución al 100%; razón por la cual, a la fecha el suelo para el desarrollo de las viviendas se encuentra habilitado.*

De conformidad con lo anterior dentro de la observación se manifestó por este ente de control lo siguiente:

> *"Como se observa en los registros fotográficos, este predio se encuentra ubicado en una zona colindante a las zonas rurales del municipio, este lote está en la base de una zona montañosa, por lo que se tuvieron que ejecutar obras de mitigación por zonas de alto riesgo, que no estaban contempladas desde la prefactibilidad-planeación del proyecto; las obras de urbanismo construidas para el uso de los beneficiarios del proyecto se encuentran deterioradas por falta de mantenimiento, debido que este lote está aislado por un cerramiento de obra y además, no es una zona de tránsito peatonal, por lo cual* ***las obras de urbanismo a la fecha no han cumplido con la finalidad ni el alcance del proyecto****."*

Conforme a lo manifestado por este ente de control, las obras ejecutadas de urbanismo llevan 2 años de ser terminadas, pero estas no han cumplido la finalidad para lo cual fueron construidas, que es el uso de los habitantes de la Urbanización Nueva Esperanza, debido a que las viviendas no ha sido terminadas, por lo cual "*las obras de urbanismo construidas para el uso de los beneficiarios del proyecto se encuentran deterioradas por falta de mantenimiento";* ante lo cual el ente auditado no se manifestó en su respuesta, adicionalmente no se tiene certeza de la terminación y entrega de las viviendas, como tampoco de la legalización de los SFV.

- ***Cierre financiero:*** Afirma que en reuniones establecidas desde el año 2018, entre el municipio y la Empresa de Vivienda de Antioquia -VIVA- acordaron aportar recursos de cinco millones por familia, para un total de $147 millones obligación que iba estar en cabeza de VIVA; adicionalmente informa que, hay reuniones paralelas a la ejecución del urbanismo con ISVIMED y VIVA para garantizar el cierre financiero, y que en junio de 2023, ISVIMED garantiza los recursos para aportar al cierre financiero del proyecto pero contra escritura, en igual sentido lo hará VIVA, es decir que aportará recursos contra escritura y que en consecuencia el municipio debe apalancar con recursos propios la

terminación de las obras por cuanto lo recursos de ISVIMED y VIVA serán desembolsados contraescritura.

Al respecto la Contraloría dentro de la observación manifestó:

> *"A la fecha (mayo de 2024) la CGR no recibió respuesta a la solicitud de información sobre el cierre financiero del proyecto; continuando así el proyecto en estado "**paralizado**", como se encuentra reportado en los informes de supervisión en la plataforma GEOTEC".*

Conforme a la respuesta emitida por la entidad de control, el cierre financiero reportado por FONVIVIENDA, en la respuesta de la observación no determina con precisión como se realizará el cierre financiero por cuanto, se tiene conocimiento de los aportes que desde el año 2018, la empresa VIVA aportaría para el cierre financiero, pero no se sabe conforme a la respuesta cuales van a ser los aportes de ISVIMED, así como tampoco se establece dentro de la respuesta a la observación con que recursos el municipio apalancará la ejecución de las obras de vivienda que a la fecha del último reporte de EnTerritorio en el año 2023, se encuentra en un 15%, cómo lo manifiesta el ente auditado:

> *"(…) **así como apalancar con recursos propios del municipio para la terminación de las obras de las viviendas ya que los recursos aportados por ISVIMED y VIVA solo serán desembolsados contra obra ejecutada.***
> (…)" Subrayado y negrillas Fuera de texto

2. ***"B" Correcta aplicación de la normatividad (protocolo de incumplimiento, resolución 019 de 2011 y procedencia de aplicabilidad de la Sentencia T-025 de 2004) y el componente financiero.***

El presente componente fue contestado por FONVIVIENDA a través de viñetas, las cuales la CGR dividió por literales para su análisis:

a. *• No se aplicó correctamente el protocolo de incumplimiento y la Resolución 019 de 2011, al igual que no se evidencia que después de la declaratoria de incumplimiento se pudieran establecer mesas de seguimiento y que se permita al oferente continuar con la ejecución del proyecto.*
• El protocolo vigente para la época del incumplimiento para el caso del proyecto observado se desconoce, pues mismo no se remitió.
• No se cumplió con el procedimiento para hacer efectiva la póliza ante la aseguradora y no se dio inicio al cobro coactivo.

• *Se permitió el fenecimiento de las pólizas que amparaban el proyecto.*

En atención a lo anterior, la CGR se pronunciará primero respecto al contenido del protocolo de declaratoria de incumplimiento y segundo respecto del fenecimiento de las pólizas.

Respecto del protocolo declaratoria de incumplimiento, la entidad auditada manifiesta que el protocolo aplicable para la época de los hechos del presente proyecto fue el aprobado mediante acta No. 40 del 24 de agosto de 2012, documento que es trasladado a la entidad de control bajo la respuesta a la observación No. 6, el cual de acuerdo al entendimiento de la entidad auditada establece a través del numeral 3,7,1 lo siguiente: *"(…) El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del Proyecto (…)"* y que por la existencia de ese numeral, el oferente del proyecto, concurrió a realizar las gestiones de terminación del proyecto y que además las consideraciones especiales del protocolo en comento, establece que se podrán realizarse reuniones de trabajo con el oferente y la aseguradora, y que en consecuencia se realizarán periódicamente mesas de trabajo de incumplimiento, las cuales tendrán como objetivo principal los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país.

Frente a lo anterior, la CGR informa que efectivamente de acuerdo con la respuesta de la observación No. 6, es decir, la correspondiente al presente proyecto, la entidad auditada, remitió el protocolo de declaratoria de incumplimiento aprobado en el acta No. 40 del 24 de agosto del 2012, en el análisis de dicho documento se encontró lo siguiente:

El numeral 3.7.1 de la declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No. 40 del 24 de agosto de 2012, es claro en manifestar circunstancias adicionales a las expresadas por FONVIVIENDA, en su interpretación, al respecto la entidad de control se permitió establecer el siguiente cuadro así:

Tabla No. 15. Análisis Numeral 3.7.1 Declaratoria de Incumplimiento año 2012.

Análisis FONVIVIENDA numeral 3.7.1 protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012		**Numeral 3.7.1 protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012.**
"(…) El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, requerirá al Oferente, para que concurra a		3.7.1 El Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, requerirá al Oferente, para que

la terminación y legalización del Proyecto (…)"		concurra a la terminación y legalización del proyecto, si concurre deberá cumplir con los requisitos para levantar el incumplimiento, así: Certificación sobre la existencia de las viviendas que expide FONADE de conformidad con lo establecido en el Decreto 2190 de 2009 y sus normas complementarias. Para lo cual el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA, tendrá un término quince (15) días hábiles para expedir el acto administrativo que levante el incumplimiento, el cual deberá notificarse a las partes de conformidad con las reglas del Código Contencioso Administrativo. (Subrayado fuera de texto)

Fuente: Numeral 3.7.1 del protocolo de declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012 Elaborado por CGR de información remitida por FONVIVIENDA. en observación 6.

Frente a lo anterior, FONVIVIENDA aplica parcialmente lo consagrado dentro del numeral referenciado porque efectivamente le permite a la entidad auditada entablar acuerdos con el oferente una vez declarado el incumplimiento, sin embargo, dicho acuerdo debe contar con unos requisitos previos para poder levantar el acto administrativo que dio origen al incumplimiento, y que la entidad auditada, es decir, FONVIVIENDA, tiene un término de quince días hábiles para levantar el incumplimiento. Al respecto los dos postulados finales del numeral 3.7.1 no fueron tenidos en cuenta por la entidad auditada, porque a la fecha no se encuentra demostrado por FONVIVENDA que, el oferente haya cumplido con los requisitos que se encuentran establecidos en el numeral en debate, como tampoco se encuentra probado que la entidad auditada haya conforme al mismo numeral, levantado el acto administrativo de declaratoria de incumplimiento; por el contrario, la entidad auditada resolvió a través de la resolución No. **Resolución 1681 del 25 de septiembre de 2017** "*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianza S.A Confianza, contra la resolución no 0615 del 23 de mayo de 2017"* ratificar el acto administrativo: **Resolución 1681 del 25 de septiembre de 2017** "*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianza S.A Confianza, contra la resolución no 0615 del 23 de mayo de 2017".*

Adicionalmente, en respuesta a la observación FONVIVIENDA solicita hacer remisión a las consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento específicamente a lo referente al numeral 2 al respecto la CGR debe

manifestar que el análisis expuesto por el otorgante del subsidio es parcial porque si bien dicho numeral establece lo que manifiesta la entidad de control, su interpretación debe darse conforme a lo establece el numeral primero de las consideraciones especiales, al respecto, la CGR realizó el siguiente análisis:

Tabla No.16. Análisis consideraciones especiales

Análisis FONVIVIENDA de consideraciones especiales punto 2 del protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012	**Numeral 1 y 2 consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012.**
2. "(…) La gestión descrita en el numeral 1 podrá realizarse a través de instrumentos de planificación y gestión, entre los cuales pondrán hacerse reuniones de trabajo en las instalaciones dl Ministerio o en el lugar que sea previamente acordado con el Oferente, Aseguradora y Entidad Territorial. *Se realizarán periódicamente mesas de trabajo de incumplimiento, las cuales tendrán como objetivo principal los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país (…) "*	*1.El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, hará la gestión pertinente para que los proyectos declarados en incumplimiento en el marco de los Acuerdos de Pago con cargo a las garantías otorgadas a la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, sean ejecutados y terminados por parte de las Aseguradoras en concurrencia o no de las Entidades Territoriales, y en lo posible evitará que los proyectos sean indemnizados y no se construyan las soluciones de vivienda.* 2. La gestión *La gestión descrita en el numeral 1 podrá realizarse a través de instrumentos de planificación y gestión, entre los cuales pondrán hacerse reuniones de trabajo en las instalaciones del Ministerio o en el lugar que sea previamente acordado con el Oferente, Aseguradora y Entidad Territorial.* • *Se realizarán periódicamente mesas de trabajo de incumplimiento, las cuales tendrán como objetivo principal los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país. Estas mesas serán lideradas por la Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio, Ciudad y Territorio. Esta Subdirección contará con la presencia de dos técnicos del grupo para el seguimiento a los proyectos relacionados con aspectos técnicos y un abogado para resolver las situaciones de índole jurídica relacionadas con las actuaciones administrativas proferidas por el Fondo Nacional de Vivienda.* Adicionalmente, se contará con la presencia de un Representante de la entidad supervisora FONADE, para evaluar

	el estado de cada uno de los proyectos a los que esta entidad hace seguimiento y que se encuentra inmerso de la medida de declaratoria de incumplimiento. Se contará con la presencia de un represente de cada una de las compañías hayan expedido pólizas que amparen los subsidios familiares de vivienda, y adicionalmente asistirá un Representante de la Entidad Territorial.

Fuente: Numeral 1 y 2 de las consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012 Elaborado por CGR de información remitida por FONVIVIENDA en observación 6.

Efectivamente el numeral 2 de las consideraciones especiales del protocolo de declaratoria de incumplimiento aprobado en acto No. 40 del 24 de agosto de 2012, establece lo informado por FONVIVIENDA en la respuesta a la observación, en el sentido de poder establecer reuniones de trabajo con ocasión a las declaratoria de incumplimiento; sin embargo, omite manifestar que dichas reuniones se deben hacer en el marco de lo establecido en el numeral No. 1, el cual es enfático en afirmar que, dichas reuniones se podrán realizar con la aseguradora en el marco de los acuerdos de pago con cargo a las garantías otorgadas a FONVIVIENDA, y que es la aseguradora de dichas garantías la llamada a ejecutar las obras a fin de evitar la indemnización con concurrencia o no de las entidades territoriales, es decir, que de acuerdo con las garantías y a un acuerdo de pago previo con la aseguradora, esta, la aseguradora, deberá ejecutar las obras **con la concurrencia o no** de la entidad territorial.

Por otro lado, FONVIVIENDA no se pronuncia frente a lo establecido en los numerales 4 de las consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento, aprobado mediante acta No. 40 del 24 de agosto de 2012. Los cuales establecen las condiciones que debe cumplir el oferente si desea terminar el proyecto de acuerdo a lo establecido en el numeral **3.7.1,** toda vez que dicho numeral 4, determina que si el oferente decide terminar el proyecto una vez declarado el incumplimiento, debe firmar un acta de compromiso entre el otorgante, la aseguradora y el oferente y además una carta con la intención y compromiso de terminar el proyecto por parte del Alcalde municipal y la legalización de los subsidios de vivienda en donde se establezca lo siguiente: 1. Análisis técnico del estado del proyecto, 2. Análisis Financiero de los recursos invertidos, y los recursos faltantes, 3. Perspectivas de financiación, 4. Planeación de ejecución de la obras, con cronograma de ejecución y 5. Análisis Jurídico. El oferente tiene el término de un mes para poder remitir la carta con las estipulaciones establecidas y de no presentarse dicho documento, la entidad otorgante procederá a solicitar de manera inmediata la indemnización en dinero de los recursos del subsidio amparados por la póliza de la entidad aseguradora respectiva.

Lo anterior no fue probado por parte de FONVIVIENDA, es decir, no remitió a la CGR la carta de compromiso del oferente para la continuación con la ejecución del proyecto, tampoco se evidenció el levantamiento de la declaratoria de incumplimiento, como tampoco remitió las mesas de seguimiento periódicas que permitan establecer a la CGR el acuerdo establecido entre FONVIVIENDA y el OFERENTE.

Respecto al fenecimiento de las pólizas relata la entidad auditada que, las mismas tienen siete años de fenecidas; y que la naturaleza de las pólizas provienen de un contrato de seguros, en consecuencia, una vez vencidas conforme a los plazos establecidos en el artículo 1084 del Código de Comercio, no es "probable" que la aseguradora prorrogue las mismas, porque equivaldría a prorrogar un contrato vencido. Al respecto la CGR puede determinar que la razón expuesta por la entidad auditada no obedece a la realidad fáctica y jurídica respecto al fenecimiento de las pólizas por lo siguiente:

- El incumplimiento fue declarado a través de la resolución 615 del 23 de mayo de 2017 y confirmada en atención a la resolución 1681 del 25 de septiembre de 2017.
- Los subsidios tuvieron vigencia hasta el 30 de septiembre de 2021.
- La póliza estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2015.

Conforme a la anterior información, la aseguradora no podría prorrogar las pólizas porque desde el 23 de mayo del 2017, el proyecto fue declarado en incumplimiento y ratificado el 25 de septiembre del 2017, además, poque el contrato de seguro se encontraba fenecido desde el año 2015, es decir, que los SFV estuvieron sin los amparos correspondientes desde dos años antes de la declaratoria de incumplimiento Adicionalmente, bajo el presunto acuerdo establecido entre oferente y FONVIVIENDA suficientemente argumentado anteriormente, se permitió la ejecución de SFV sin una garantía debidamente establecida en la resolución 019 de 2011, incluso; conforme al informe No. 37 del 2023, el proyecto se encontraba paralizado sin contar con la renovación de los subsidios porque estos expiraron en septiembre de 2021, es decir, que durante más de nueve años a la fecha, los subsidios se encuentran sin garantía pero en ejecución, toda vez que a hoy el proyecto aún se encuentra en ejecución así se encuentre paralizado.

b. *No encuentra sustento en la aplicación de la Sentencia T-025 de 2004 respecto del no vencimiento de los SFV*

Respecto al presente informa la entidad auditada que en el marco de la sentencia T-025 de 2004, le asiste la obligación a FONVIVIENDA de proteger los derechos a la población desplazada beneficiaria del SFV y que, por lo mismo, *"no se cuenta con*

los argumentos que permitan a la fecha vencer subsidios de beneficiarios en condiciones de desplazamiento pues con ello se estaría frente a una revictimización de la población en condición de desplazamiento". Al respecto la CGR informa que la sentencia T-025 no determina lo manifestado por la entidad auditada, respecto de mantener vigente los subsidios de vivienda. Entiende la CGR la condición de los beneficiarios respecto del presente proyecto, sin embargo, la revictimización se genera en el sentido que a la fecha y transcurrido más de 16 años para unos casos y 14 años para otros, no cuenten con una solución de vivienda asignada a través de las resoluciones señaladas en lo observado por la CGR.

Adicionalmente, la respuesta de la existencia de una acción de tutela no da cuenta a la CGR las razones por las cuales, la entidad no activó el inicio del cobro coactivo.

c. *La entidad no realizo ninguna acción para la recuperación de los recursos que cuantifica en un valor de ($1.562.967.050), correspondientes a (84) SFV y (84) SFV de urbanismo para el proyecto Urbanización Nueva Esperanza, San Rafael – Antioquia.*
• Estima un presunto daño fiscal ocasionado por el oferente y por FONVIVIENDA, por valor de $1.562´967.050, correspondiente a ciento sesenta y cuatro subsidios (164) conformados por el subsidio familiar de vivienda y el subsidio de urbanismo.

Respecto al presente literal, la entidad auditada, argumenta que el daño fijado en la observación por la entidad de control es erróneo porque de los 88 SFV del urbanismo se encuentran legalizados 84 y 4 restituidos. Además, que, respecto a los subsidios para la construcción de la vivienda, 16 SFV son pago contra escritura de los 88 SFV para un total de 72 SFV bajo la modalidad de pago anticipado, y que de estos 72, 3 fueron restituidos para un total de 69 SFV de giro anticipado. En consecuencia, el daño establecido no asciende a $1.562.967.050 correspondiente a 164 subsidios de vivienda porque de estos, 84 corresponden a urbanismo los cuales se encuentran legalizados y los restantes tampoco procede daño por cuanto se han realizado la gestión para el oferente avance en la construcción del proyecto; y termina diciendo que: *"si hubiera lugar a la restitución de recursos no podría ser por el número de subsidios y el valor que menciona el ente auditor, si no por el valor real del giro anticipado de SFV de vivienda, en el entendido que el urbanismo se encuentra terminado y legalizado. No obstante, actualmente no se ha consumado un daño fiscal en atención a que se encuentra demostrada la gestión para lograr la finalización y cierre del proyecto".*

Frente a lo anterior, se reitera lo manifestado por la CGR, cuando se determinó el cálculo para establecer el daño fiscal, pues este se basó en lo establecido en el

artículo 29 de la Resolución 019 de 2011, sobre lo cual no se pronunció Fonvivienda en su respuesta.

El artículo 29 de la Resolución 019 de 2011 establece:

> *Artículo 29. Cumplimiento. El contrato de adquisición de vivienda, de construcción en sitio propio o de mejoramiento de la vivienda, según sea el caso, suscrito entre el oferente y el beneficiario debe estipular la obligación de efectuar la entrega de la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia de subsidios familiares de vivienda, so pena de su restitución a la entidad otorgante. (Subrayado fuera de texto)*

Es decir que, de no cumplirse la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario, debe el oferente restituir la totalidad de los subsidios, y para el caso que nos ocupa, estamos hablando de un proyecto que cuenta con dos partes, la primera el urbanismo y la segunda la construcción de la vivienda, en este sentido la CGR fue clara en manifestar que el valor de la observación se determinó por la sumatoria de los subsidios porque a la fecha el proyecto cuenta con un 15% de avance y no se ha entregado ninguna a vivienda a satisfacción.

Ahora bien, FONVIVIENDA señala que el urbanismo ya se encuentra construido y que por ello no hay lugar a un detrimento fiscal, al respecto se debe precisar en caso de no ejecución de las viviendas las obras de urbanismo no serían de utilidad. Es cierto que el proyecto cuenta con resoluciones de asignación diferentes para la construcción del urbanismo y para la construcción de las viviendas, pero no por ello deben ser tratados de manera diferente porque el proyecto finalmente es para la construcción de viviendas, no para la construcción de un urbanismo sin viviendas.

Respecto al cálculo para determinar el daño fiscal, acepta la CGR que, en su valor no procedía incluir subsidios para la construcción de la vivienda bajo la modalidad de pago contra escritura.

Por otra parte, y de acuerdo a los argumentos expuestos en la respuesta a la observación del proyecto Urbanización Nueva Esperanza, en el municipio de San Rafael del departamento de Antioquia, la entidad auditada no dio respuesta a las razones por las cuales no ha iniciado el cobro coactivo, permitiendo de esta forma que, por el paso del tiempo, la entidad auditada se le impida ejecutar el acto administrativo de incumplimiento el cual perdió su ejecutoriedad en el año 2022, tal y como fue advertido por la aseguradora a Fonvivienda, quienes manifestaron tal y como se estableció en lo observado por la CGR que: *"EL CPACA es claro al indicar que los actos administrativos en firme no serán obligatorios si luego de 5 años de estar en firme no han sido ejecutados por la autoridad correspondiente"* es decir,

que FONVIVIENDA, perdió desde el año 2022, los recursos legales para ejecutar su propio acto administrativo de incumplimiento, quedando sometido únicamente a la voluntad del oferente, por cuanto el acto que declaró el incumplimiento se encuentra por fuera de términos para lograr su ejecución, así mismo de conformidad a los establecido en los numerales 1 y 2 del articulo 594 de la Ley 1564 de 2012 impiden embargar los bienes de las entidades territoriales, como es el caso del oferente.

Finalmente, se realiza el cálculo para el daño fiscal, así:

Tabla 17. Subsidios objeto de daño

POSTURA CGR EN OBSERVACIÓN.		
FALTA LEGALIZACION SUBSIDIOS POD URBANISMO MVCT RES 608 JUN 2011	**FALTA LEGALIZACION SUBSIDIOS VIVIENDA MVCT**	**FALTA LEGALIZACION APORTES DE FONVIVIENDA AL PROYECTO**
Subsidios Urbanismo: 84	Subsidios Vivienda: 80	**Total, Subsidios 164**
$ 314.932.800,00	$ 1.248.034.250,00	**$ 1.562.967.050,00**
POSTURA CGR EN CONFIGURACIÒN DE HALLAZGO		
Subsidios Urbanismo: 84	Subsidios Vivienda 69	Total, Subsidios: 153
$314.932.800,00	$1.079.760.250	$1.394.693.050

Fuente: Elaboración CGR - Información suministrada por FONVIVIENDA

De los anteriores subsidios se debe tener en cuenta que de los 88 SFV iniciales se retiraron 3 restituidos en modalidad de pago anticipado y 5 liberados en modalidad contraescritura, para un total de 80 SFV de la totalidad del proyecto a construir; adicionalmente, 11 SFV se restan en modalidad contra escritura de los cuales 5 se encuentran paralizados y 6 sin iniciar ejecución, para un total restante de 69 SFV en modalidad de pago anticipado.

Conforme a lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y para inicio de indagación preliminar, toda vez no se pudo establecer con certeza el valor del daño patrimonial, durante la ejecución del proceso auditor en atención que en la fiducia constituida por el oferente se encuentran recursos que no han sido usados para la construcción objeto de los subsidios. De igual forma, se confirma el incumplimiento a la Resoluciones 615 y 1681 del 2017 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en concordancia con lo establecido en el numeral tercero del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, numeral 2 del artículo 4, y los artículos 6, 7, 8, 9 y 29 de la Resolución No 0019 del 25 de octubre de 2011, artículo 23, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos), artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y artículos 3 y 6 de la Ley 610 del 2000, por cuanto la entidad no ha llevado a cabo ninguna acción efectiva para para la recuperación de los recursos, constituyendo

una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente que no se enmarca en el cumplimiento de los fines del Estado.

Hallazgo No. 2. Proyecto Vivienda Saludable Comuna 14 Cali, Valle Del Cauca. Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria (A-D)

Ley 1437 de 2011 *"por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

Artículo 76. Oportunidad y presentación. *Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.*

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.
El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

1.Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2.Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3.Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4.Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5.Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. *Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que*

las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. *Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

1.Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2.Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3.Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4.Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5.Cuando pierdan vigencia.

Ley 734 de 2002 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos)

Artículo 23. *La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento."*

En el proyecto denominado Vivienda Saludable Comuna 14, en la ciudad de Santiago de Cali en el Departamento del Valle del Cauca, fue aprobada la asignación de 68 Subsidios Familiares de Vivienda de acuerdo con la Resolución 899 del 17 de diciembre del 2009, bajo una modalidad de Bolsa Saludable, con el número de elegibilidad FNV-CFV072-2009, forma de pago anticipado y valor total para los 68 SFV de $249.206.593.

A través de la Resolución de declaratoria de incumplimiento del 29 de diciembre de 2020, la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda[5] determinó:

[5] Fondo Nacional de Vivienda.

RESUELVE

ARTÍCULO 1.- *Declarar en incumplimiento al* ***FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE CALI, ALCALDÍA DE CALI****, departamento Valle del Cauca, representado legalmente por* ***(…)*** *o por quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo, en su calidad de Oferente del proyecto denominado proyecto* ***VIVIENDA SALUDABLE COMUNA 14****, ubicado en el municipio de Cali departamento Valle del Cauca, por la no legalización de un (01) subsidio familiar de vivienda.*

ARTÍCULO 2.- *ORDÉNESE la restitución de los recursos del subsidio familiar de vivienda, desembolsado a la cuenta única del proyecto, por valor de* ***DOS MILLONES DOSCIENTOS QUINCE MIL DOSCIENTOS PESOS MONEDA LEGAL ($2.215.200)*** *correspondiente al valor de un (01) subsidio familiar de vivienda, junto con la indexación, liquidada desde el momento de realizarse el desembolso hasta el momento de verificarse la restitución de los recursos desembolsados, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, pago que deberá efectuarse en cheque de gerencia a favor de la Dirección del Tesoro Nacional (NIT 899.999.090-2 o mediante transferencia electrónica a través del Sistema SEBRA, a favor del Banco de la República bajo el código de operación 137 y código de portafolio 425.*

ARTÍCULO 3*.- Notificar al oferente****, FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE CALI, ALCALDÍA DE CALI,*** *departamento Valle del Cauca, representado legalmente por* ***(…)*** *o por quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo.*

ARTICULO 4*- Ofíciese a la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación, Gerencias Departamentales de la Contraloría General de la República, Procuradurías Provinciales, Anticorrupción de la Presidencia de la República, Consejo Profesional de Ingeniería, Consejo Nacional de Arquitectos y Profesionales Auxiliares para efectos de su competencia, en los eventos en que no se proceda a la legalización de los dineros objeto de la presente resolución.*

ARTÍCULO 5.- *Iniciar el procedimiento sancionatorio de que trata el artículo 22 de la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1516 de 2016 de conformidad con el procedimiento establecido en artículo 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, conforme lo dispuesto en la parte considerativa.*

> ***ARTÍCULO 6.-*** *Contra la presente resolución procede el recurso de reposición de acuerdo con los términos de los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.*

Una vez emitido el acto administrativo de declaratoria de incumplimiento y notificado al Oferente, este contaba con el término legal para interponer el recurso de reposición contra la Resolución 3659 del 29 de diciembre de 2020 según lo normado en los artículos 76 y 77 de la ley 1437, es decir, 10 días después de la notificación del acto administrativo; y de no interponerse recursos, la entidad, debía dar aplicación a lo dispuesto en el numeral tercero del artículo 87 del mismo ordenamiento jurídico, el cual dispone la firmeza de los actos administrativo así:

> *"(…) 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos (…)."*

Es decir, que la entidad omitió la realización de la constancia de ejecutoria corridos los diez días para la interposición del recurso de reposición y solo realizó dicha constancia transcurridos 35 meses, pues de acuerdo con la documentación aportada por Fonvivienda con el radicado No 2024IE0003621, se evidencia que el documento **FORMATO:** CONSTANCIA EJECUTORIA FONVIVIENDA, dispone lo siguiente:

> *"Conforme lo anterior y en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la medida de incumplimiento declarada mediante la Resolución 3659 del 29 de diciembre de 2020, quedó ejecutoriada, el 27 de noviembre de 2023".*

Ahora bien, cuando la Contraloría solicitó la constancia de ejecutoria de la resolución de incumplimiento, lo hizo con el fin de verificar los términos de prescripción contentivos dentro del artículo 91 del CPACA, es decir, la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo de declaratoria de incumplimiento, sin embargo, en la revisión de la respuesta con el radicado 2024IE0003621 del 26 de abril de 2024, por FONVIVIENDA, se aprecia que el documento de constancia de ejecutoria adjunto, es realizado bajo el periodo del gobierno actual, ya que el membrete del formato establece "*Colombia Potencia de la Vida*", además, quien suscribe la constancia es el director actual y no el que fungía para el año 2020, es decir, que dicho documento no fue elaborado bajo el director que fungía en febrero del año 2020, sino redactado bajo la dirección actual.

Conforme a lo anterior, se establece una observación con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de los artículos 76, 87, 89 y 91 de la Ley 1437, en concordancia con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 734 de 2022 (Ley

vigente para el acaecimiento de los hechos) lo cual permitió la pérdida de ejecutoria del acto administrativo se corriera 35 meses a favor del oferente y presunta incidencia penal de acuerdo con lo establecido en el título IX de la Ley 599.

Respuesta del Fondo Nacional de Vivienda

"La Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante comunicación identificada con radicado No. 2024IE0004278, señala:

"Respecto a la observación emitida por el órgano de control, relacionada con que "(…) la entidad omitió la realización de la constancia de ejecutoria corridos los diez días para la interposición del recurso de reposición y solo realizó dicha constancia transcurridos 35 meses (…) " es importante señalar que se indica que la Resolución 3659 del 29 de diciembre de 2020, quedó en firme el 27 de noviembre de 2023, posterior a resolver el recurso de reposición interpuesto en contra de dicho acto administrativo, el cual se decidió mediante la Resolución 0933 del 13 de septiembre de 2023, notificada el 24 de noviembre de 2023.

Es importante concluir que toda vez que la ejecutoria se produjo el 27 de noviembre de 2023, desde dicha fecha solo han transcurrido 5 meses y 26 días, razón por la cual, no puede el ente de control concluir que se ha perdido la facultad de ejecutar las decisiones contenidas en el acto administrativo. Frente a la suscripción de la constancia de ejecutoria por parte del actual Director de Fonvivienda, es preciso señalar de manera respetuosa que la ejecutividad del acto administrativo no está supeditada a la existencia de la constancia, ya que este documento solo se requiere para efectos procedimentales o para la ejecución de las acciones derivadas del mismo, esto es, el cobro coactivo. Por lo cual consideramos de importancia indicar lo siguiente: En primer lugar, dentro de las disposiciones que regulan la eficacia del acto administrativo, no existe norma alguna que prevea la obligatoriedad respecto de la expedición de la constancia de ejecutoria para que el acto tenga efecto jurídico y por ende, las decisiones adoptadas en el mismo se puedan ejecutar. En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, -Ley 1437 de 2011, en su artículo 87 establece cuándo ocurre la firmeza del acto administrativo, y como consecuencia de ello, se produce la ejecutoriedad, como el atributo de que las decisiones contenidas en el mismo pueden ejecutarse, en virtud del cumplimiento de la causal prevista en la ley, sin que esté supeditada dicha ejecutoriedad a un documento o constancia alguna. La norma prevé en comento prevé: "Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso. 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos

interpuestos. 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos. 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos. 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo." Por su parte, en el artículo 89, en lo concerniente a la ejecutoriedad de los actos administrativos, se señala en el "ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.". (Subrayas fuera del texto original)

Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo antes citado, los actos administrativos quedan en firme, una vez se cumpla alguna de las condiciones que en tal norma se enuncian (Artículo 87 de la Ley 1437 de 2011) y, podrán ser ejecutados, en los términos previstos en el artículo 89 transcrito, a esto se ha denominado la ejecutividad del acto administrativo, entendido como la capacidad para producir efectos jurídicos o de hacer efectivas las ordenes que contiene el acto en sí. Por lo tanto, la constancia de ejecutoria es un documento que, per se no configura la existencia de la ejecutividad del acto administrativo, pues como se ha indicado, esta se presenta por disposición de ley, dado que, una vez que el acto administrativo adquiere firmeza, se produce su ejecutividad, según aplicación de las causales previstas en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así lo ha indicado la jurisprudencia, pues en sentencia proferida por la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, C.P: Milton Chaves García. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Expediente 25000-23-37-000-2012-00477-01(21223), al estudiarse el tema de la firmeza de los actos administrativos, se indicó por parte del órgano máximo de la interpretación de las normas administrativas, que, independientemente de que se profiera la constancia de ejecutoria o no, el acto administrativo queda en firme una vez se cumpla la condición señalada la norma. En segundo lugar, la constancia de ejecutoria es un documento ad probationem mas no ad solemnitate; en otras palabras, la constancia de ejecutoria es un documento probatorio para efectos procedimentales, pero no es constitutivo del derecho ni de la capacidad de ejecutoria y ejecutividad del acto administrativo; la ejecutoriedad del acto administrativo opera ipso iure (por disposición de ley) no porque exista un documento que así lo decreta."

En ese orden, debe aclararse que una es la fecha de ejecutoriedad del acto administrativo, y otra es el momento en que se elabora dicha certificación de ejecutoriedad, por tanto, la fecha en que se realiza y suscribe la certificación de constancia de ejecutoria, puede ser posterior a la fecha en que quedó ejecutoriado el respectivo acto administrativo, para el caso que nos ocupa, la Resolución 0933

del 13 de septiembre de 2023, quedó ejecutoriado el 27 de noviembre de 2023 por ministerio de la ley, y el documento en el cual se certifica dicha fecha, claramente se elaboró y suscribió en el año 2024 "De acuerdo con los argumentos expuestos, se solicita respetuosamente al organismo de control, retirar la observación, por cuanto, como se ha señalado la constancia de ejecutoria es un documento cuya finalidad es establecer la fecha de ejecutoria, constituyéndose en una práctica en las entidades públicas que permite certificar la fecha en que un acto administrativo quedó en firme y De igual manera, y de conformidad con los argumentos previamente indicados, referentes a la constancia de ejecutoria y sus alcances, en el presente asunto no ha existido comportamiento alguno que pueda catalogarse como una conducta disciplinable o punible, por lo que se solicita, comedidamente, se retire esta observación".

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta brindada con el radicado No. 2024EE0036749 por el Fondo Nacional de Vivienda la Contraloría General de la República manifiesta lo siguiente:

La respuesta a la observación denominada: *"Proyecto Vivienda Saludable Comuna 14 Cali",* por parte de la entidad auditada se basó en los siguientes:

1. Fecha de la firmeza del Acto Administrativo de Incumplimiento: manifiesta FONVIVIENDA que el acto administrativo de incumplimiento quedó en firme el 27 de noviembre de 2023, posterior a resolver el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución de incumplimiento, es decir, a través de la Resolución 0933 del 13 de septiembre de 2023 y notificada el 24 de noviembre de 2023, y que en consecuencia la CGR no puede concluir que FONVIVIENDA, ha perdido las facultades de ejecutar el acto administrativo de incumplimiento.

Al respecto, la CGR realiza un esquema mediante el cual expondrá de manera procesal la fecha en la cual el Acto Administrativo de Incumplimiento, debió quedar ejecutado y no de acuerdo a la fecha que informa FONVIVIENDA, esto es el 27 de noviembre de 2023.

- La Resolución de Incumplimiento es expedida el 29 de diciembre de año 2020, conforme a ello y de acuerdo a lo establecido en el artículo 68 del CPACA, dispone: *"El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente"* lo que quiere decir que, tuvo FONVIVIENDA hasta el 6 de enero de 2021, para remitir la citación para notificación personal; posteriormente, si las partes no comparecen de acuerdo con la citación para la notificación personal, la entidad conforme a la norma, tenía hasta el 14 de

enero de 2021, para publicar el aviso consagrado en el artículo 69 del CPACA; el cual establece:

- *"Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino" (Subrayado fuera de texto)*

- Una vez surtida la notificación por los medios que fuera, bien sea personal o por aviso, se continúa aplicando lo que determina el artículo 76 del CPACA, es decir, la oportunidad de presentación de los recursos que contra el acto administrativo proceden y para ello, el legislador determinó que, el término de interposición de los recursos contra los actos administrativos es diez (10) días contados a partir de la notificación.

- Culminado el término para interponer recursos si los hubieran presentado alguna de las partes, la entidad conforme lo establece el numeral 3.8.1 del Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, tiene término de dos meses, es decir, sobre el primer semestre del año 2021 y no en el año 2023.

  Bajo esta premisa, es importante dejar en claro que, con el oficio No. 2024IE0002336 del 15 de marzo de 2024 de FONVIVIENDA, la entidad de control recibió únicamente las alertas e informes establecidos por FONADE hoy Enterritorio, seguido a ello, bajo el radicado No 2024IE0003621 del 26 de abril de 2024, recibe de la entidad auditada la Resolución de Incumplimiento y Constancia de Ejecutoria, demostrando de esta manera que no cuenta con los documentos procesales completos de notificación y comunicaciones.

2. Ejecutoria del Acto administrativo la CGR no está observando la omisión a la ejecución del acto administrativo de incumplimiento, lo que si observó fue la omisión en la aplicación de la norma procesal para la expedición de la constancia de ejecutoria.

3. Resolución 0933 del 13 de septiembre de 2023: Conforme a la respuesta de la observación, se entera la CGR que la resolución No. 3659 del 29 de

diciembre de 2020, fue objeto de recurso y de decisión bajo la Resolución No. 0933 del 13 de septiembre de 2023, la cual no es trasladada a la entidad de control para su revisión. Respecto a esto, la Contraloría se ratifica en manifestar que los términos de decisión sobre la existencia de un recurso finiquitaron en el primer semestre del año 2021 y no el 13 de septiembre de 2023, conforme fue establecido anteriormente.

En este orden de ideas, la Contraloría General de la República ratifica la deficiencias comunicada, toda vez que en la respuesta a la misma la entidad auditada no desvirtuó la omisión de la aplicabilidad del artículo 76 del CPACA una vez expedido el incumplimiento y sus notificaciones, es decir, la aplicabilidad de los 10 días que tienen las partes para presentar los recursos a los que hubiere lugar, por el contrario, vulneró el ordenamiento jurídico al expedir un constancia de ejecutoria por fuera del término legal explicado anteriormente, el que se encuentra establecido en la constancia de ejecutoria no es procedente a la luz del procedimiento establecido anteriormente.

Por otro lado, entiende la CGR que el documento CONSTANCIA DE EJECUTORIA del proyecto VIVIENDA SALUDABLE COMUNA 14, no es producto de la solicitud de la CGR por desarrollo de la auditoría de cumplimiento, si no, de un procedimiento administrativo en la aplicación del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que la incidencia Penal se retira y únicamente se mantendrá la incidencia disciplinaria.

Conforme a lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en los mismos términos que fue comunicada a la entidad, por la omisión en la aplicación de los artículos 76, 87, 89 y 91 de la Ley 1437, en concordancia con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 734 de 2022 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos).

Hallazgo No 3. Proyecto Villa Eduardo, Ambalema Tolima. Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria (A-D)

Resolución de Incumplimiento No 705 del 19 de junio de 2019 ***"****Por medio de la cual se declara un incumplimiento al PROYECTO VILLA EDUARDO, en el municipio de Ambalema -departamento de Tolima"*

Resolución No 1404 del 8 de octubre de 2019 ***"****Por medio de la cual se resuelve Recursos de Reposición interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A Confianza, contra la Resolución 0705 del 19 de junio de 2019"*

Ley 1437 de 2011 *"por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. *Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional. (Subrayado fuera de texto)*

Resolución 019 del 25 de octubre de 2011 *"Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones" Del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.*

Artículo 2. Definiciones: Para los efetos de la presente resolución se adoptan las siguientes definiciones:

1.SEGURO DE CUMPLIMIENTO. Es el contrato que tiene por objeto garantizar de manera irrevocable a la entidad otorgante y a los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda, la correcta inversión de los recursos desembolsados en el encargo fiduciario por concepto de subsidio familiar de vivienda.

2.PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO. Documento contentivo del contrato de seguro de cumplimiento.
(…)

5.BENEFICIARIO DEL CONTRATO DE SEGURO. Serán los beneficiarios del encargo fiduciario, esto es el hogar beneficiario del subsidio familiar de vivienda y la entidad otorgante. En la póliza de seguro debe quedar incluido el respectivo NIT de la entidad otorgante y el listado de los hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda con la indicación del número del documento de identidad y el valor asignado.
(…)

8.RIESGO ASEGURABLE. Es el evento futuro, posible e incierto capaz de ocasionar el daño y cuya realización da lugar a exigir la obligación del asegurador. El riesgo asegurable consiste en el incumplimiento del oferente en la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsados al encargo fiduciario, de acuerdo con la certificación que para el efecto expida la entidad supervisora autorizada por la entidad otorgante.

Artículo 3 POLIZA DE CUMPLIMIENTO: La póliza debe constituirse a favor de la entidad otorgante y los hogares beneficiarios de subsidio familiares de vivienda de

manera irrevocable e intransferible y deberá estar a cargo del oferente que constituye el encargo fiduciario y suscriba el contrato de promesa de compraventa o el contrato de construcción en sitio propio y de mejoras de la vivienda del hogar beneficiarios del subsidio familiar de vivienda. Para el efecto, hará parte de la póliza el listado de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda con indicación del número de identificación y el valor del subsidio asignado. La póliza y el listado anexo que hace parte integral de aquella debe ser firmado por la Aseguradora.

En el caso de giro anticipado del subsidio para proyectos participantes de las bolsas concursables que opten por el mecanismo de giro contra el valor de los cupos aprobados establecido en el artículo 61 del Decreto 2190 de 2009, la vigencia de la póliza tendrá una duración de 12 meses, contados desde la fecha de su expedición que deberá ser previa a la solicitud de desembolso de los recursos otorgados por la entidad al encargo fiduciario. La póliza deberá ser prorrogada por el plazo de vigencia del subsidio familiar de vivienda una vez asignado, más tres (3) meses. En este caso el asegurado será la entidad otorgante y la compañía aseguradora, deberá posibilitar, una vez asignados los subsidios familiares de vivienda la inclusión como beneficiarios de la póliza a los hogares asignados.
(…)
Artículo 4. CONDICIONES GENERALES. La póliza deberá indicar, además de los requisitos y condiciones previstos en el Código de Comercio y en la presente resolución, lo siguiente:
(…)

2.DECLARATORIA DE SINIESTRO. La entidad otorgante declarará el incumplimiento del Oferente y en consecuencia ordenará hacer efectiva la póliza de seguro, cuando no se acredite ante esta o la entidad supervisora autoriza la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsa al encargo fiduciario.

La entidad otorgante tiene la facultad de declarar el incumplimiento del oferente, conforme a las facultades y obligaciones que le otorgan las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 633 de 2000 y 1469 de 2011 y sus Decretos reglamentario, o normas que los modifiquen, adicionen o subroguen, en los términos de esta resolución.
(…)

Artículo 6. INCUMPLIMIENTO. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, 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. Para el caso de los recursos otorgados a través de las Cajas de Compensación Familiar, la entidad respectiva podrá hacer efectiva la garantía mediante reclamación directa.

Artículo 7. 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 artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio.

Artículo 8. PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10800 del Código de Comercio, la aseguradora deberá proceder a realizar el pago de la indemnización al encargo fiduciario hasta la concurrencia de la suma asegurada, previa instrucción de la entidad otorgante, siempre que se encuentre en firme el acto administrativo de incumplimiento. La aseguradora, en virtud a la opción establecida en el artículo 1110 del Código de Comercio podrá informar a la entidad otorgante el interés y compromiso de terminar las obras del proyecto faltantes, para lo cual se seguirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento que adopte el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Vivienda.

Artículo 9. LIBERACIÓN DE LA POLIZA. La póliza será liberada cuando se acredite ante la entidad otorgante la construcción total de la vivienda dentro del término de vigencia del subsidio familiar de vivienda con la certificación de la existencia y habitabilidad de la solución de vivienda, expedido por la entidad otorgante directamente ó a través de la entidad supervisora que autorice.

GPV-G-03 Protocolo Declaratoria De Incumplimiento.

"5.2. PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO

***5.2.3**. La Entidad supervisora hará un control y seguimiento a los proyectos donde se apliquen subsidios familiares de vivienda, para lo cual emitirá alertas de conformidad al Protocolo que se adopte por parte de Fonvivienda.*
***5.2.4** Del seguimiento realizado, y de los informes presentados por la Entidad Supervisora, sobre los proyectos que NO cuentan con avance o ejecución, se procederá a señalar las alertas respectivas, así:*
***5.2.4.1** La Entidad Supervisora, requerirá a los Oferentes para que presenten informe de*
avance, o se programará visita técnica si es del caso, con el fin de generar alerta TEMPRANA, MEDIA y ROJA.
5.2.4.2** Si no hay respuesta alguna por parte del Oferente, o de la visita no se evidenció algún avance, la entidad Supervisora, en virtud del Contrato Interadministrativo que se suscriba con Fonvivienda, deberá determinar que **NO

*existe voluntad del Oferente de continuar con el Proyecto; para lo cual producirá una **ALERTA ROJA**, remitiendo al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA el expediente sobre el incumplimiento, para que se dé inicio a la actuación administrativa, incluyendo un informe jurídico, técnico, administrativo y financiero detallado del estado de proyecto, así como un informe del estado de las garantías con un mínimo de cuatro meses anteriores al vencimiento de la misma.*

5.3. TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO-.

*De no obtener respuesta por parte del Oferente de continuar con el Proyecto, con fundamento en los informes y visitas la Entidad Supervisora recomendará, **la declaratoria de incumplimiento,** y deberá de manera inmediata proceder en los siguientes términos:*

ENTREGA DEL EXPEDIENTE: La Entidad Supervisora, remitirá al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, el expediente, una vez se genere la ALERTA ROJA, y debe contener obligatoriamente los siguientes soportes documentales, así: (…)
(…)

***5.3.2** Si están correctos y completos los expedientes, el Fondo Nacional de Vivienda –*
FONVIVIENDA, inicia los trámites para elaboración del acto administrativo que declarará el incumplimiento al Oferente del proyecto.

***5.3.3** Si los expedientes no se encuentran de acuerdo al numeral 5.1., de este documento, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA tendrá tres (3) hábiles contados a partir del recibo de los mismo, para devolverlos a la Entidad Supervisora para que complete la información, para lo cual dicha entidad tendrá tres días (3) hábiles contados a partir del recibo de la documentación, para retornar el expediente y continuar con el trámite.*

5.5. ELABORACIÓN ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:

Agotado el trámite de los numerales 3.1, 3.2 y 3.3 se procederá a elaborar el acto administrativo, que durará diez (10) días hábiles en su elaboración, y cinco (5) días hábiles más, para la revisión, y visto bueno del Subdirector de Promoción y Apoyo Técnico, y firma del Director (a) Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

5.7 NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:

En un término de cinco (5) días hábiles se emite comunicación; por medio del cual se requiere a la compañía aseguradora avaladora, al oferente del Proyecto y al Alcalde cuando sea del caso; para que comparezcan al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, a notificarse personalmente o a través de apoderado del acto administrativo que declara el incumplimiento, de conformidad con los establecido en los Artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011. Si no comparecen dentro del término previsto se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011, es decir la notificación por aviso, el aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

5.8 INTERPOSICIÓN DE RECURSOS

Una vez surtido el trámite de que trata el numeral 3.6, los interesados en un término de diez (10) días hábiles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, podrá interponer Recurso de Reposición contra la Resolución que declara el incumplimiento, aportando las pruebas; cumpliendo con los requisitos dispuestos en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011.

5.8.1 *Radicado el escrito de los* ***recursos de reposición****, el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, tendrá dos (2) meses para resolverlo, contados a partir de la fecha de radicado en la Entidad.*

5.9 INICIO AL TAMITE DEL COBRO ANTE LA ASEGURADORA CUANDO LOS PROYECTOS CUENTEN CON PÓLIZAS DE SEGUROS.

5.9.1 *El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA-, requerirá a la aseguradora para que en los términos del artículo 1110 del Código de Comercio, manifieste el pago de la indemnización al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, la cual será por el 110% de los recursos afianzados o en su defecto manifieste la intención de continuar y terminar con la ejecución de los proyectos, para lo cual tendrá un término de diez (10) días.*

5.9.2*. Si la Aseguradora no se pronuncia dentro del término señalado se procederá a enviar la carpeta con todos sus anexos para el inicio del cobro coactivo a la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

5.9.3. *En el evento que la Aseguradora manifieste su intención de terminar el proyecto de vivienda se procederá de la siguiente forma:*
5.9.4. *Recibida la manifestación de la Aseguradora, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, fijará fecha para la realización de la mesa de trabajo para suscribir el Acuerdo de Pago en donde se pactarán las condiciones del acuerdo, que contendrá las*
responsabilidades y compromisos a cumplirse por cada una de las partes
(…)
5.15 INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS PACTADOS EN EL ACUERDOS DE

PAGO O TERMINACIÓN DE LAS OBRAS

De acuerdo a la información allegada por FONVIVIENDA y en atención a los informes que reposan en el sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS– GEOTEC por parte de la entidad supervisora, esto es, por parte de Enterritorio -antes FONADE- encontramos los siguientes aspectos respecto al proyecto:
En caso de que las Aseguradoras, entidades bancarias o avalistas y oferentes no cumplan los términos de los acuerdos de pago, pago de la garantía o de terminación de las obras se requerirá para el pago de la indemnización al 110%, el pago del aval bancario o la legalización de los subsidios familiares de vivienda, para lo cual tendrán un plazo de diez (10) días, contados a partir del envío del requerimiento.
5.15.1 *En el evento de no ser cubierta la indemnización, el pago del aval o la legalización de los subsidios familiares de vivienda, en los términos del numeral anterior se enviará la carpeta con todos sus anexos a la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el inicio del cobro coactivo*

Ley 734 de 2002 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos)

Artículo 23. "*La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento."*

De acuerdo a la información allegada por FONVIVIENDA, remitida a través de los radicados No 2024IE0002336 y 2024IE0003621 de FONVIVIENDA, y en atención a los informes que reposan en el sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS– GEOTEC por parte de la entidad supervisora, esto

es, por parte de Enterritorio -antes FONADE- se encuentran los siguientes aspectos respecto al proyecto:

Tabla No. 18. Información Proyecto

Número de Elegibilidad: AFN-2011-0023	Valor Vivienda: $20.736.552
Modalidad de postulación: Fenómeno de la niña	Fiduciaria: BOGOTA S.A.
Forma de pago: Pago anticipado	Oferente: UNION TEMPORAL VILLA EDUARDO
Nº SFV Fonvivienda: 123	
Valor Subsidios: $2.583.000.000	

Fuente: Fonvivienda

Tabla No. 19. Pólizas

PÓLIZAS SUBSIDIOS						
Póliza	Aseguradora	Descripción (tipo póliza)	Valor Asegurado	Fecha Inicio	Fecha Finalización	No. SFV asegurados
SV000508	CONFIANZA	POLIZA DE CUMPLIMIENTO	$716.193.786	02/07/2014	02/07/2015	Res 0758 del 01/10/2013
SV000508	CONFIANZA	POLIZA DE CUMPLIMIENTO	$716.193.786	02/07/2014	02/07/2015	Res 0758 del 01/10/2013
SV000508	CONFIANZA	POLIZA DE CUMPLIMIENTO	$716.193.786	02/07/2014	02/07/2015	Res 0758 del 01/10/2013
SV000508	CONFIANZA	POLIZA DE CUMPLIMIENTO	$716.193.786	02/07/2014	02/07/2015	Res 0758 del 01/10/2013
SV000510	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.001.441.480	29/12/2015	31/03/2016	123
SV000510	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.313.341.518	30/09/2016	31/12/2017	123

Fuente: Fonvivienda

Así mismo, se evidencia la existencia de la Resolución de Incumplimiento No 705 del 19 de junio de 2019, la cual determinó:

"RESUELVE:

ARTÍCULO 1- Declarar el incumplimiento al Patrimonio Autónomo Derivado (PAID) Oferente, conformado por la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A, el MUNICIPIO DE AMBALEMA e IMAL INC LTDA, representado legalmente por el señor (…), o quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo, en su calidad de PAD-Oferente del proyecto denominado VILLA EDUARDO, ubicado en el municipio de Ambalema, departamento de Tolima, por la no legalización de ciento veintitrés (123) cupos del programa de Atención del Fenómeno de la Niña, por valor de dos mil quinientos ochenta y tres millones de pesos moneda legal ($2.583.000.000).

***ARTÍCULO 2**. Como consecuencia de lo anterior ordénese la restitución de valor de mil quinientos cuarenta y seis millones ciento sesenta y cuatro mil*

pesos moneda legal ($1.546.164.000), con la correspondiente indexación, al Patrimonio Autónomo Derivado (PAD) – Oferente, conformado por la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A, el MUNICIPIO DE AMBALEMA e IMAL INC LTDA, recursos desembolsados que no han sido legalizados, una vez que se hayan aplicado el procedimiento establecido en el Protocolo de Incumplimiento para la declaratoria de Incumplimiento.

***ARTÍCULO 3**. Como consecuencia de lo anterior ordénese la restitución a la Dirección del Tesoro Nacional del saldo de los recursos que no han sido legalizados por el PAD OFERENTE y que se encuentran depositados en el PATRIMINIO AUTÓNOMO MATRIZ constituido con la FIDUCIARIA BOGOTÁ por el valor de mil treinta y seis millones ochocientos treinta y seis mil pesos moneda legal ($1.036.836.000) una vez que se haya aplicado el procedimiento establecido en el Protocolo de Incumplimiento para la declaratoria de incumplimiento.*

***ARTÍCULO 4**- Como consecuencia de lo anterior, hacer efectiva la garantía constituida a favor del Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, mediante la póliza SV000510, por un valor asegurado de mil trescientos trece millones trescientos cuarenta y un mil quinientos dieciocho pesos moneda legal ($1.313.341.518), expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A CONFIANZA de conformidad con lo normado en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio (…)".*

Igualmente, se recibió la **Resolución No 1404 del 8 de octubre de 2019,** "*Por medio de la cual **se resuelve Recurso de Reposición** interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A Confianza contra la Resolución No 0705 del 19 de junio de 2019"* que confirma en todas y cada una de sus partes la Resolución No 0705 del 19 de junio de 2019. Dichos actos administrativos cobraron ejecutoria el 5 de noviembre de 2019.

Para la época de la declaratoria de incumplimiento de fecha 19 de junio de 2019, el estado de ejecución de los subsidios conforme al informe más cercano evidenciado en la página de GEOTEC, esto es, para el 13 de junio de 2019, se encontraban así:

Tabla No. 20. Avance de obras

PORCENTAJES DE AVANCE DE OBRA
EJECUCIÓN
anterior 42%
avance 0%
actual 42%
Fecha estimada de certificación por el supervisor:

Número de certificados expedidos a la fecha: 0

Fuente: GEOTEC Enterritorio

> *"ESTADO DE APLICACIÓN DEL SFV: según consulta realizada en el universo de subsidios consolidado por FONVIVIENDA de fecha 11/06/2019, los SFV asignados al Proyecto se encuentran vigentes sin legalizar, y de acuerdo con lo observado en la visita el estado de aplicación del SFV es: i) TERMINADOS: 30 SFV P.A., viviendas construidas con observaciones técnicas; ii) EN EJECUCIÓN: 9 SFV P.A. viviendas a diferentes niveles avance con observaciones técnicas; iii) PARALIZADAS: 36 SFV P.A., viviendas a diferentes niveles avance con observaciones técnicas; iv) NO INICIADOS: 48 SFV P.A. TOTAL: 123 SFV. ** PORCENTAJE DE AVANCE DE OBRAS DE VIVIENDA: el porcentaje de avance de las obras de vivienda se mantiene en 42.10 %, según lo reportado por la interventoría en el informe No. 22 de fecha de corte febrero de 2019, radicado bajo el No. 20194300262572".*

Por otro lado, en los informes publicados por Enterritorio - se puede apreciar en el acápite de "Aspectos Legales", lo siguiente:

> *"ASIGNACIÓN DE CUPOS E INDIVIDUALIZACIÓN/ACLARACIONES: los cupos de recursos para el plan de vivienda es según las resoluciones No. 0105 del 1/02/2012 y No. 758 del 1/10/2013 del MVCT. Posteriormente, se individualizaron los recursos y se asignaron 123 SFV mediante los siguientes actos administrativos: Resolución No. 2300 de fecha 31/12/2014. (96 SFV), Resolución No. 1356 de fecha 6/08/2015. (8 SFV), Resolución No. 2416 de fecha 12/11/2015. (19 SFV), Resolución No. 1204 de fecha 4/08/2017. (ajuste cupos de recursos), Resolución No. 1435 de fecha 29/08/2017. (aclaración valor SFV).* ***Resolución 1537 de fecha 26/08/2022 (indexación de 115 SFV***)" (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, respecto a lo anterior, la Contraloría General de la República mediante radicado No 2024EE0070757 del 17 de abril de 2024, preguntó:

> *1.Si la resolución de incumplimiento se sustanció el 19 de junio de 2019, por qué, existen resoluciones de indexación en el año 2022.*

Al respecto la auditada contestó a través del *radicado No 2024IE0003621 de FONVIVIENDA.*

> *"En el marco del protocolo de incumplimiento y en atención a la manifestación del oferente del proyecto MUNICIPIO DE SUAREZ y el constructor de las viviendas IMAL SAS, de terminar el proyecto, se han venido realizando*

mesas de trabajo, con el fin de revisar el avance de proyecto, dado que el mismo se reactivó, lo cual era el objeto del incumplimiento. Ahora bien, la fundamentación de las indexaciones se encuentra en la parte considerativa de los actos administrativos correspondientes, pero se indica que se debe indicar que la indexación del año 2022 se produjo como consecuencia del fallo de tutela proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Ambalema, Tolima, de fecha 27 de mayo de 2022. Radicación: 2022-00072-00 Naturaleza: Acción de Tutela Accionante: PEDRO ALFONSO BERNAL Y OTROS Accionado: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y OTROS (se adjunta el fallo de tutela).”

Así las cosas, la CGR procedió a revisar el informe más cercano publicado por Enterritorio al fallo de tutela -27 de mayo de 2022 - anteriormente establecido, se pudo determinar lo siguiente:

Informe del 25 de mayo de 2022: Informe No. 35

Tabla No. 21. Porcentaje de avance

PORCENTAJES DE AVANCE DE OBRA
EJECUCIÓN
anterior 54.45%
avance 0%
actual 54.45%
Fecha estimada de certificación por el supervisor:
Número de certificados expedidos a la fecha: 50

Fuente: GEOTEC Enterritorio

*APLICACIÓN DEL SFV: i) CERTIFICADOS: 50 SFV P.A. sin legalizar, ii) TERMINADOS: 6 SFV P.A., iii) PARALIZADAS: 19 SFV P.A., viviendas a diferentes niveles avance, v) NO INICIADOS: 48 SFV P.A. TOTAL: 123 SFV. ** PORCENTAJE DE AVANCE DE OBRAS DE VIVIENDA: 54,45 % según lo reportado en el informe de interventoría N°5 del periodo comprendido entre el 19/03/2014 al 30/11/2021 radicado bajo el No. 20214300498552 (último allegado a ENTerritorio)*

Es decir que, durante 35 meses, el avance de ejecución de SFV fue de 12.45% contados desde el Acto Administrativo de incumplimiento, hasta la fecha del fallo de tutela, y de acuerdo con el último reporte en GEOTEC, esto es, el informe No 49 del 29 de diciembre de 2023, el avance de ejecución fue el mismo.

En igual sentido, bajo el radicado No. 2024EE0070757 del 17 de abril de 2024, la CGR preguntó:

4. En atención a la declaratoria de incumplimiento, remita procedimiento administrativo realizado por FONVIVIENDA para hacer efectiva la póliza SV000510 con la Aseguradora CONFIANZA, en atención al artículo 7 y 8 de la Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011.

5. Informe por qué, si la entidad adelantó la declaratoria de incumplimiento del presente proyecto en el año 2019, la aseguradora no realizó el pago por indemnización o la terminación del proyecto en atención a lo establecido dentro del artículo 8 de la Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011, en concordancia con el numeral 5.9.1 del Protocolo Declaratoria de Incumplimiento.

Al respecto la entidad contestó a través del el radicado No. 2024IE0003621 lo siguiente:

"Respuesta: *Teniendo en cuenta lo dispuesto en el protocolo de incumplimiento, cuando el acto administrativo quede en firme, posteriormente se conminó al oferente del proyecto con el fin de que proceda a la terminación del mismo; si este lo termina y legaliza los subsidios, se ordena el levantamiento de la medida de incumplimiento. In (sic) embargo, en caso de que el oferente no concurra a la terminación del proyecto o incumpla los compromisos pactados se procede a iniciar el cobro indemnizatorio ante las Aseguradoras".*

"Respuesta: *Al parecer debido a la manifestación de terminar el proyecto por parte del oferente MUNICIPIO DE AMBALEMA y el constructor de las viviendas IMAL SAS, se realizaron varias mesas de trabajo en el año 2020 y 2021, en el cual se pudo pactar compromisos que al cumplirse permitieron la reactivación del proyecto y no se siniestró la póliza". (Subrayado fuera de texto)*
Adicionalmente y bajo el mismo radicado mencionado anteriormente la CGR preguntó:
6. *Informe por qué, presuntamente se permitió, desde la Fonvivienda o desde la Supervisión, el fenecimiento de la póliza de cumplimiento y se continuó con la ejecución del proyecto sin aseguramiento de los SFV.*

Y la respuesta de la entidad auditada fue:

"Respuesta: *A pesar de no contar con pólizas vigentes se debió continuar con el proyecto para dar cuplimiento* (sic) *a las ordenes* (sic) *del fallo de tutela proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Ambalema, Tolima, de fecha 27 de mayo de 2022 , Radicación: 2022-00072-00 Naturaleza: Acción de Tutela Accionante: (…) Y OTROS Accionado: MINISTERIO DE*

VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y OTROS, se continuó con la ejecución del proyecto para garantizar la entrega de las viviendas a los beneficiarios.

Además como quedó consignado en el informe No. 23 de fecha 20 de febrero de 2020, realizado por la Entidad supervisora Enterritorio, en el cual se sustrae que a pesar e la intención del oferente no fue posible obtener la actualización de la póliza: "(...) PÓLIZA: SV0005410, vigencia: hasta el 31/12/2017. Estado: vencida. - Respecto a la póliza de SFV se mantiene lo manifestado por el Oferente en visita del 13/06/2019, "... el Oferente informa que ha solicitado la actualización de la vigencia de la póliza desde marzo de 2019 y a la fecha no les han dado respuesta (…).
En tal sentido, no se puede indicar que Fonvivienda permitió el fenecimiento de las pólizas o dio lugar al mismo, cuando dicho hecho es imputable a un tercero. (...)" (Subrayado fuera de texto)

Igualmente, la CGR preguntó:

8. Si el proyecto ya contaba con declaratoria de incumplimiento por qué, se realizó la indexación de subsidios a través de la Resolución 1537 del 26 de agosto de 2022, cuando el proyecto se encontraba siniestrado desde el año 2019. (Justifique su respuesta con soportes legales).

La respuesta de la entidad auditada fue:

***"Respuesta:** La indexación de los subsidios se dio en cumplimiento de un orden judicial, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Ambalema, Tolima, de fecha 27 de mayo de 2022, Radicación: 2022-00072-00 Naturaleza: Acción de Tutela Accionante: (…) Y OTROS Accionado: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y OTROS (se adjunta el fallo de tutela)".*

Finalmente, la CGR realizó la última pregunta sobre el presente proyecto:

9. Informe por qué, la entidad no adelantó el cobro coactivo reglado a través de los artículos 11 y s.s de la Resolución 0057 del 4 de noviembre de 2011, una vez ejecutoriado el Acto Administrativo de incumplimiento (Justifique su respuesta con soportes legales).

Y la respuesta fue:

***"Respuesta:** En los archivos no encontramos información de las causas por las cuales en su época no se realizó la gestión"*.

Conforme a los hechos anteriormente expuestos sobre el análisis del proyecto puede la CGR determinar que las causas de lo observado obedecen a lo siguiente:

1. FONVIVIENDA, decretó el incumplimiento en el año 2019, de acuerdo con lo expuesto anteriormente y no dio inicio a lo establecido en los actos administrativos, como tampoco en lo normado en el artículo 89 del CPACA, ni aplicó los artículos 2, 4, 6, 7, 8 y 9 de la Resolución 019 de 2011, en concordancia con los numerales 5.2, 5.3, 5.5, 5.7, 5.8, 5.9 y 5.15 del Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, lo que dio lugar a la indexación los SFV ordenados por el juez de tutela, afectando de esta manera, el patrimonio del Estado y a su vez incumpliendo sus propios procedimientos y ordenamiento legal administrativo, como herramienta para la recuperación de los subsidios de vivienda a través de la indemnización de la aseguradora o por medio de un acuerdo celebrado con la misma, para el cumplimiento del proyecto.

   Ahora bien, como se manifestó anteriormente, la entidad dio respuesta a una pregunta realizada por la CGR sobre el Proyecto Villa Eduardo del Municipio de Ambalema Tolima y no sobre el proceso fallado en contra del municipio Suarez.

2. La entidad en su respuesta manifiesta que, una vez declarado el incumplimiento, “conminó” al oferente para que terminara el proyecto, al respecto se menciona que el ordenamiento legal expuesto en las fuentes de criterio, no permite “conminar” al oferente nuevamente a la ejecución del proyecto, y por el contrario determina que se debe iniciar el cobro ante la aseguradora; por cuanto precisamente de eso se trata la declaratoria de incumplimiento, declarar el siniestro (numeral 2 artículo 4 Resolución 019 de 2011) del proyecto, por cuanto el oferente no cumplió con la ejecución y/o la terminación de las viviendas o solicitar través de la aseguradora la indemnización de los subsidios familiares de vivienda. Por otro lado, el mismo Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento (Punto 5.2.4.2) manifiesta que antes del Acto Administrativo de incumplimiento se realizan por parte del supervisor, requerimientos al Oferente para que pueda continuar con la obra y de no mostrar interés se emitirá la alerta ROJA, es decir, antes de la declaratoria, existen reuniones previas con el oferente para poder terminar las obras o conocer y entender las dificultades del proyecto.

3. La póliza se siniestra desde la declaratoria de incumplimiento (numeral 2 artículo 4 Resolución 019 de 2011), por lo tanto, no es procedente establecer que la misma no fue siniestrada; respecto a ello, la entidad no adelantó las

actividades correspondientes dentro del protocolo de incumplimiento para efectuar el pago del siniestro ante la aseguradora.

4. La entidad auditada, incumple presuntamente lo consagrado en el Protocolo Declaratoria de Incumplimiento (Punto 5.15.1) al no dar inicio al cobro coactivo de acuerdo con los términos debidamente establecidos en dicho protocolo.

5. Finalmente, la entidad argumenta que la responsabilidad de la renovación de las pólizas por parte del oferente se encuentra bajo supervisión o en cabeza de un tercero, pues es la entidad la que suscribe el convenio con la supervisión y bajo su tutela, se encuentra el debido desarrollo de dicho convenio, y de ser como lo establece Fonvivienda, no se evidencian soportes de incumplimiento o penalidades en cabeza del auditado respecto de las actividades propias del supervisor.

La constancia de ejecutoria de la resolución de incumplimiento, se solicitó con el fin de verificar los términos de prescripción contentivos dentro del artículo 91 del CPACA, es decir, la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo de declaratoria de incumplimiento; sin embargo, en la revisión de la respuesta con el radicado 2024IE0003621 del 26 de abril de 2024, de FONVIVIENDA, se aprecia que el documento de constancia de ejecutoria adjunto es realizado bajo el periodo del gobierno actual y no por el que fungía para el año 2019.

En este orden de ideas, se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento a la Resoluciones No. 0705 del 19 de junio de 2019 y 1404 del 8 de octubre de 2019, artículo 89 de la ley 1437, numerales 1, 2, 5 y 8 del artículo 2, artículo 3, numeral 2 del artículo 4, artículo 6, artículo 8 y artículo 9 de la Resolución 019 de 2011, numerales 5.2, 5.3, 5.5, 5.7, 5.8, 5.9 y 5.15. de GPV-G-03 Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, en concordancia con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 734 de 2022 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos), y presunta incidencia penal de acuerdo con lo establecido en el título IX de la Ley 599.

Respuesta de la entidad auditada

La entidad argumenta:

"(…)

"En el marco de la interpretación sistemática que se debe dar a las normas que rigen en materia de vivienda, se tiene que el objetivo de la política de vivienda es efectivizar la vivienda y posibilitar <u>acuerdos con los oferentes para que concurran a</u>

*la terminación de los proyectos, al punto que la medida administrativa de incumplimiento puede ser **revocada** en el momento en que se constante que los hechos que dieron lugar a la misma se superaron. (…)*

Ahora bien, con ocasión de la pandemia por COVID-19 ocurrida en el año 2020, las acciones ordinarias y la dinámica normal de la vida se vio modificada, lo cual determinó la adopción medidas para el desarrollo de las actividades sociales, laborales, administrativas y económicas de la sociedad, lo que implicó un cambio de las prácticas habituales de varios sectores, incluyendo el de la construcción, hecho notorio que no es objeto de prueba dada la connotación mundial que tuvo.

(…)

En el mes de mayo de 2022, fue fallada la acción de tutela 2022-0072, a favor de los accionantes, ordenándose a FONVIVIENDA la indexación de los subsidios familiares de vivienda.

(…)

Pese a que FONVIVIENDA NO tiene como responsabilidad la construcción de las viviendas y que las demoras en la ejecución de las obras son imputable únicamente al oferente- constructor, FONVIVIENDA fue condenada en sede judicial a la indexación de los subsidios, y se debía actualizar el valor que se requería para la construcción de las viviendas y de esta forma garantizar el derecho a la vivienda de los beneficiarios del proyecto. En tal sentido, no se afecta el patrimonio del Estado, pues los recursos fueron destinados al proyecto por decisión de un fallo de tutela Juez, en un período de tiempo donde es claro que se necesitaba superar el desequilibrio económico no imputable a Fonvivienda ni a Ministerio de Vivienda, con el fin de dar efectividad a derechos de orden constitucional, como lo indicó el fallo.

(…)

En cuanto a la observación que indica que FONVIVIENDA está "(…) esta "(…) incumpliendo sus propios procedimientos y ordenamiento legal administrativo", puesto que el mismo Protocolo de Incumplimiento, en el punto 3.17 CONSIDERACIONES ESPECIALES, indica:

"a) El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hará la gestión pertinente para que los proyectos declarados en incumplimiento en el marco de los Acuerdos de Pago con cargo a las garantías otorgadas a la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, sean ejecutados y terminados por parte de las Aseguradoras en concurrencia o no de las Entidades Territoriales, y en lo posible, evitará que los proyectos sean indemnizados y no se construyan las soluciones familiares de vivienda".(subrayado fuera del texto original), debe tenerse en cuenta el objeto del

Protocolo, el cual, es propender por la ejecución de las viviendas y no indemnizar o siniestrar los proyectos.

Así las cosas, cuando se profirió la resolución de incumplimiento el proyecto contaba con cero (0) subsidios familiares de vivienda, pero debido a reuniones posteriores a la declaratoria de incumplimiento, sostenidas con el oferente y con acompañamiento de la Aseguradora, se logró que el proyecto se reactivara y presenta un avance de 54.73%, reportado en el informe N° 49 de diciembre de 2023. En efecto, en el informe No. 46 de noviembre de 2023, las viviendas tuvieron un avance en su estado, por lo cual, el avance reportado por la Entidad supervisora a noviembre de 2023, era 49 legalizadas, 10 certificadas, paralizadas 16 (en diferentes avances) y no iniciadas 48.

En tal sentido, se ha dado cumplimiento al Protocolo referido. Adicionalmente, en virtud de lo previsto en el artículo 91 del CPACA, numeral 3, se tienen cinco (5) años para que la Administración ejecute las decisiones contenidas en los actos administrativos, término que para las resoluciones 0705 de 2019, confirmada por la Resolución No. 1404 del 8 de octubre de 2019, vence el 1º de noviembre de 2024. Sin embargo, ante la existencia de órdenes judiciales en sede de tutela, que amparó los derechos a la vivienda digna de los beneficiarios del proyecto Villa Eduardo, se ha propugnado por el cumplimiento a la orden del juez constitucional, la cual, es la de entregar las viviendas a los accionantes.

*De otra parte, frente a la responsabilidad de la renovación de las pólizas por parte del oferente; la suscripción de éstas es únicamente responsabilidad del oferente, como lo señala el artículo 2.1.1.1.1.5.1.2 del Decreto 1077 de 2015**,** y que la decisión de la modalidad de pago depende únicamente de la capacidad económica el constructor para la ejecución de la viviendas, por lo cual, ni la supervisión ni Fonvivienda pueden asumir la responsabilidad del oferente frente a la suscripción y actualización de la póliza. En efecto, las obligaciones de la Entidad Supervisora Enterritorio, se circunscriben a hacer un control a los oferentes en cuanto a la póliza pero no tienen el alcance de suscribirla a nombre de ellos, situación que tampoco le es exigible a Fonvivienda.*

Por lo anterior, con fundamento en el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia, se solicita tener en cuenta que la suscripción de las pólizas no puede ser imputable a FONVIVIENDA, y dado que su expedición no se logró por el responsable de las mismas, pese al seguimiento que se hizo sobre el tema, no pueden trasladarse dichas responsabilidades a esta entidad.

Por último, en relación con la constancia ejecutoria, se solicita se tengan en cuenta los argumentos presentados en la observación No. 1 y que se reiteran a continuación:

En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, en su artículo 87 establece cuándo ocurre la firmeza del acto administrativo, y como consecuencia de ello, se produce la ejecutoriedad, como el atributo de que las decisiones contenidas en el mismo pueden ejecutarse, en virtud del cumplimiento de la causal prevista en la ley, sin que esté supeditada dicha ejecutoriedad a un documento o constancia alguna. (…)

Por su parte, en el artículo 89, en lo concerniente a la ejecutoriedad de los actos administrativos, se señala en el "ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional." (Subrayas fuera del texto original)

(…)

En segundo lugar, la constancia de ejecutoria es un documento ad probationem mas no ad solemnitate; en otras palabras, la constancia de ejecutoria es un documento probatorio para efectos procedimentales, pero no es constitutivo del derecho ni de la capacidad de ejecutoria y ejecutividad del acto administrativo; la ejecutoriedad del acto administrativo opera ipso iure (por disposición de ley) no porque exista un documento que así decrete, porque está no es la finalidad del documento sino la de enunciar y constatar la fecha de ejecutoria a la que le antecede el desarrollo de las acciones de notificación y el uso o no, de los recursos permitidos por Ley.

(…) La constancia de ejecutoria es un documento probatorio que se requiere para efectos procedimentales, en los eventos en los cuales se iniciará el proceso de cobro coactivo. (…)

Así mismo, tampoco existe una prohibición de que el documento de la "constancia de ejecutoria", se suscriba de forma posterior a la emisión del acto administrativo, así como tampoco existe término para su expedición, pues ello no está regulado en las normas que rigen la materia y por ende, no se podrían hacer exigencias que la norma no prevé.

En tal sentido, solicitamos respetuosamente a la Contraloría tomar en consideración la argumentación jurídica esbozada frente a los atributos del acto administrativo (ejecutividad y ejecutoriedad), el efecto jurídico del documento mas no tiene efectos jurídicos frente a las decisiones administrativas contenidas en el acto administrativo.

De conformidad con los argumentos previamente indicados, en el presente asunto no ha existido comportamiento alguno que pueda catalogarse como una conducta

disciplinable o punible, en los términos de la Ley 599 de 2000, por lo que, se solicita se comedidamente se retire esta observación." "constancia de ejecutoria", el cual, como se mencionó tiene efectos probatorios".

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta del Fondo Nacional de Vivienda, bajo el radicado No. 2024EE0036749, se permite la Contraloría General de la República manifestar lo siguiente:

1. **Oportunidad de los oferentes a terminar el proyecto después de declarado el incumplimiento:** Manifiesta la entidad auditada que, la interpretación de las normas en materia de vivienda debe ser sistemática y que, por consiguiente, se pueden realizar acuerdos con los oferentes para que concurran a la terminación de los proyectos, inclusive hasta el punto de revocatoria de los actos administrativos si se constata que los hechos que dieron lugar a la misma sean superados. Al respecto la Resolución 019 de 2011, no establece la existencia de acuerdos una vez declarado el incumplimiento. Por otra parte, manifiesta FONVIVIENDA que pueden revocar los actos administrativos si se evidencia avance de las obras por parte del oferente, frente a tal afirmación se precisa que una vez se declara el incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en los artículo 6, 7, 8 y 9 de la Resolución 019 de 2011, procede el inicio a lo consagrado en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio, pues ese es la orden del Acto Administrativo; a su vez, dicho acto también le confiere la posibilidad al oferente de reponer el acto administrativo de incumplimiento y es ahí cuando la administración decide si confirma o revoca el incumplimiento.

2. **COVID en el año 2020:** No es de recibo por parte de la Contraloría General de la República que con ocasión al COVID se modificaron las condiciones sociales, laborales y administrativas, porque conforme al ordenamiento jurídico expuesto, el proyecto tenía como fecha de terminación en 2019.

3. **Acción de Tutela en el año 2022 que indexa subsidios. (Afectación al Patrimonio Público)** Expone FONVIVIENDA, la existencia de una acción de tutela a favor de los beneficiarios de los SFV, que permitió la indexación de los mismos, al respecto se concluye que esto se generó por cuanto no dio cumplimiento a los beneficiario en el término inicial esperado, como tampoco, aplicó el ordenamiento jurídico según la declaratoria de incumplimiento Respecto del daño patrimonial, la observación no cuenta con incidencia fiscal, porque entiende que el tiempo para ejecutar el acto administrativo se encuentra en términos.

4. **Protocolo de Incumplimiento, literal a punto 3.17, CONSIDERACIONES ESPECIALES.** Desarrolla la entidad auditada el literal a del punto 3.1.7 del Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, e interpreta que puede el oferente una vez declarado el siniestro concurre a la terminación del proyecto. Frente a lo anterior se debe tener en cuenta que la declaratoria de incumplimiento establece:

"a) El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hará la gestión pertinente para que los proyectos declarados en incumplimiento ***en el marco de los Acuerdos de Pago con cargo a las garantías otorgadas a la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, sean ejecutados y terminados por parte de las Aseguradoras*** *en concurrencia* ***o no*** *de las Entidades Territoriales, y en lo posible evitará que los proyectos sean indemnizados y no se construyan las soluciones familiares de vivienda." (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Es decir, FONVIVIENDA una vez declara el incumplimiento y en el marco de los acuerdos de pago, entablará reuniones con la **ASEGURADORA** conforme a las garantías "póliza", para que esta, la ASEGURADORA termine el proyecto en concurrencia **O NO**, con las entidades territoriales. Es decir que, no es compulsivo que la aseguradora deba terminar el proyecto con la entidad territorial, es una facultad que se le da a esta para que, de la mano con la entidad territorial, no con el OFERENTE, pueda terminar la ejecución de la obra con cargo a los subsidios familiares.

5. **Renovación de las pólizas.** Manifiesta FONVIVIENDA que no puede asumir la responsabilidad del oferente frente a la suscripción y actualización de la póliza, frente a ello los numerales 1, 2 8, del artículo 2 y parágrafo 2 del artículo 3 de la Resolución 019 de 2011, establecen:

> ***Artículo 2o. Definiciones****. Para los efectos de la presente resolución se adoptan las siguientes definiciones:*
> *1. SEGURO DE CUMPLIMIENTO. Es el contrato que tiene por objeto garantizar de manera irrevocable a la entidad otorgante y a los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda, la correcta inversión de los recursos desembolsados en el encargo fiduciario por concepto del subsidio familiar de vivienda.*
> *2. POLIZA DE CUMPLIMIENTO. Documento contentivo del contrato de seguro de cumplimiento.*
> *(…)*
> *8. RIESGO ASEGURABLE. Es el evento futuro, posible e incierto capaz de ocasionar el daño y cuya realización da lugar a exigir la*

obligación del asegurador. El riesgo asegurable consiste en el incumplimiento del oferente en la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsados al encargo fiduciario, de acuerdo con la certificación que para el efecto expida la entidad supervisora autorizada por la entidad otorgante.

Artículo 3º. Póliza de cumplimento
(…)
Parágrafo 2°. *Será responsabilidad de la Entidad Supervisora efectuar el seguimiento, control y archivo digital del proceso de actualización de las pólizas por parte de los oferentes. Para todos los efectos la Entidad Supervisora adelantara las actuaciones necesarias con el objeto de llevar a cabo el efectivo control y seguimiento de estas garantías, y deberá requerir directamente a los oferentes para mantener las pólizas vigentes durante el desarrollo de los proyectos que se ejecuten, siguiendo para todos los efectos el protocolo de pólizas que adopte el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Vivienda.* *(Subrayado fuera de texto)*

Bajo los preceptos normativos anteriores, la póliza garantiza que los SFV tengan una correcta inversión, además, establece el riesgo asegurable en el momento que el oferente del proyecto incumpla la ejecución del proyecto y finalmente establece que la entidad supervisora, es decir, Enterritorio antes FONADE, haga el seguimiento y control de las pólizas, es decir, que la entidad otorgante traslada a la supervisión el control del manejo de las pólizas, y es la otorgante la que analizará cuáles serán las actuaciones a seguir, si el oferente no las actualiza o no las suscribe -Art 4 Res. 019 de 2011.

6. **Ejecutoria de los actos administrativos de incumplimiento, fecha límite 1 de noviembre de 2024.** Frente a la ejecutoria de los actos administrativos la entidad auditada manifestó dos temas en particular que son objeto de pronunciamiento por parte de la CGR. El primero, relacionado con la aplicabilidad del artículo 91 del CPACA, en donde el acto administrativo cumple su término para ser ejecutado el 1 de noviembre de 2024, frente a ello la CGR comparte el argumento expuesto por FONVIVIENDA, en el sentido que el término para ejecutar dicho acto administrativo culmina en el segundo semestre del año 2024 y en segundo lugar, respecto a la suscripción de la CONSTANCIA DE EJECUTORIA a cargo del actual director. La CGR comparte los términos expuesto por la sentencia enunciada en la respuesta a la observación, en el sentido de determinar que el mentado documento es,

un acto procesal con fines probatorios y no constitutivo de un derecho, porque el mismo ya fue adjudicado mediante Acto Administrativo, sin embargo, de no existir la CONSTANCIA, se dificulta calcular los términos de caducidad de las acciones del acto procesal, y en consecuencia, expedir un documento posterior a la fecha de acuerdo a los términos del CPACA y la declaratoria de incumplimiento, genera incertidumbre en el cálculo de los términos de caducidad de las acciones disciplinarias y fiscales.

Conforme a lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento a la Resoluciones No 0705 del 19 de junio de 2019 y 1404 del 8 de octubre de 2019, artículo 89 de la ley 1437, numerales 1, 2, 5 y 8 del artículo 2, artículo 3, numeral 2 del artículo 4, artículo 6, artículo 8 y artículo 9 de la Resolución 019 de 2011, numerales 5.2, 5.3, 5.5, 5.7, 5.8, 5.9 y 5.15. de GPV-G-03 Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, en concordancia con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 734 de 2022 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos).

Hallazgo No. 4. Proyecto Villa Claudia, Suárez Tolima. Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria (A-D)

Resolución de Incumplimiento No 0475 del 21 de abril de 2017. *"Por medio de la cual se declara un incumplimiento al PROYECTO URBANIZACIÓN VILLA CLAUDIA, en el Municipio de Suarez-Departamento de Tolima"* del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.

Resolución 1560 del 1 de noviembre de 2019 *"Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición contra la Resolución 475 del 21 de abril de 2017"* del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.

Ley 1437 de 2011 *"por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."* del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.

Artículo 76. Oportunidad y presentación. *Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.*

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que

ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.
Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

1.Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2.Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3.Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4.Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5.Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. *Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional. (Subrayado fuera de texto)*

Resolución 019 del 25 de octubre de 2011 *"Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones"* del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.
Artículo 2. Definiciones: Para los efetos de la presente resolución se adoptan las siguientes definiciones:

1.SEGURO DE CUMPLIMIENTO. Es el contrato que tiene por objeto garantizar de manera irrevocable a la entidad otorgante y a los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda, la correcta inversión de los recursos desembolsados en el encargo fiduciario por concepto de subsidio familiar de vivienda.

2.PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO. Documento contentivo del contrato de seguro de cumplimiento.

(…)

5.BENEFICIARIO DEL CONTRATO DE SEGURO. Serán los beneficiarios del encargo fiduciario, esto es el hogar beneficiario del subsidio familiar de vivienda y la entidad otorgante. En la póliza de seguro debe quedar incluido el respectivo NIT de la entidad otorgante y el listado de los hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda con la indicación del número del documento de identidad y el valor asignado.

(…)

8.RIESGO ASEGURABLE. Es el evento futuro, posible e incierto capaz de ocasionar el daño y cuya realización da lugar a exigir la obligación del asegurador. El riesgo asegurable consiste en el incumplimiento del oferente en la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsados al encargo fiduciario, de acuerdo con la certificación que para el efecto expida la entidad supervisora autorizada por la entidad otorgante. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 3 POLIZA DE CUMPLIMIENTO: La póliza debe constituirse a favor de la entidad otorgante y los hogares beneficiarios de subsidio familiares de vivienda de manera irrevocable e intransferible y deberá estar a cargo del oferente que constituye el encargo fiduciario y suscriba el contrato de promesa de compraventa o el contrato de construcción en sitio propio y de mejoras de la vivienda del hogar beneficiarios del subsidio familiar de vivienda. Para el efecto, hará parte de la póliza el listado de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda con indicación del número de identificación y el valor del subsidio asignado. La póliza y el listado anexo que hace parte integral de aquella debe ser firmado por la Aseguradora.
En el caso de giro anticipado del subsidio para proyectos participantes de las bolsas concursables que opten por el mecanismo de giro contra el valor de los cupos aprobados establecido en el artículo 61 del Decreto 2190 de 2009, la vigencia de la póliza tendrá una duración de 12 meses, contados desde la fecha de su expedición que deberá ser previa a la solicitud de desembolso de los recursos otorgados por la entidad al encargo fiduciario. La póliza deberá ser prorrogada por el plazo de vigencia del subsidio familiar de vivienda una vez asignado, más tres (3) meses. En este caso el asegurado será la entidad otorgante y la compañía aseguradora, deberá posibilitar, una vez asignados los subsidios familiares de vivienda la inclusión como beneficiarios de la póliza a los hogares asignados. (Subrayado fuera de texto)
(…)

Artículo 4. CONDICIONES GENERALES. La póliza deberá indicar, además de los requisitos y condiciones previstos en el Código de Comercio y en la presente resolución, lo siguiente:
(…)

2.DECLARATORIA DE SINISETRO. La entidad otorgante declarará el incumplimiento del Oferente y en consecuencia ordenará hacer efectiva la póliza de seguro, cuando no se acredite ante esta o la entidad supervisora autoriza la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsa al encargo fiduciario.
La entidad otorgante tiene la facultad de declarar el incumplimiento del oferente, conforme a las facultades y obligaciones que le otorgan las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 633 de 2000 y 1469 de 2011 y sus Decretos reglamentario, o normas que los modifiquen, adicionen o subroguen, en los términos de esta resolución. (Subrayado fuera de texto)
(…)

Artículo 6. INCUMPLIMIENTO. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, 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. Para el caso de los recursos otorgados a través de las Cajas de Compensación Familiar, la entidad respectiva podrá hacer efectiva la garantía mediante reclamación directa. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 7. 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 artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 8. PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio, la aseguradora deberá proceder a realizar el pago de la indemnización al encargo fiduciario hasta la concurrencia de la suma asegurada, previa instrucción de la entidad otorgante, siempre que se encuentre en firme el acto administrativo de incumplimiento. La aseguradora, en virtud a la opción establecida en el artículo 1110 del Código de Comercio podrá informar a la entidad otorgante el interés y compromiso de terminar las obras del proyecto faltantes, para lo cual se seguirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento que adopte el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Vivienda. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 9. LIBERACIPOB DE LA POLIZA. La póliza será liberada cuando se acredite ante la entidad otorgante la construcción total de la vivienda dentro del término de vigencia del subsidio familiar de vivienda con la certificación de la existencia y habitabilidad de la solución de vivienda, expedido por la entidad otorgante directamente ó a través de la entidad supervisora que autorice. (Subrayado fuera de texto)

GPV-G-03 PROTOCOLO DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO. del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.

"5.2. PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO
5.2.3.
5.3. TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO-.
5.5. ELABORACIÓN ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:
5.7 NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:
5.8 INTERPOSICIÓN DE RECURSOS
5.9 INICIO AL TAMITE DEL COBRO ANTE LA ASEGURADORA CUANDO LOS PROYECTOS CUENTEN CON PÓLIZAS DE SEGUROS.
5.15 INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS PACTADOS EN EL ACUERDOS DE
PAGO O TERMINACIÓN DE LAS OBRAS.

Ley 734 de 2002 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos)

Artículo 23. *La falta disciplinaria*. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

De acuerdo con la información allegada por Fonvivienda con radicados No. 2024IE0002336 del 15 de marzo de 2024 y 2024IE0003621 del 26 de abril de 2024, y en atención a los informes que reposan en el sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS– GEOTEC por parte de la entidad supervisora, esto es, por parte de Enterritorio, antes FONADE- encontramos los siguientes aspectos respecto al proyecto:

Número de Elegibilidad: FNV-CFV007-2009	**Valor Subsidios:** $129.220.000
Modalidad de postulación: Bolsa saludable	**Fiduciaria:** No se evidencia.
Forma de pago: **Pago anticipado**	**Oferente:** Municipio de Suarez Tolima
Nº SFV Fonvivienda: 35	

SUBSIDIOS POR RESOLUCIÓN				
No. Resolución	**Número de Subsidios**	**Valor Subsidio**	**Valor Total Subsidio**	**Fecha Vigencia de SFV**
899-2009	35	3.692.000	129.220.000	31/12/2019

PÓLIZAS SUBSIDIOS						
Póliza	**Aseguradora**	**Descripción (tipo póliza)**	**Valor Asegurado**	**Fecha Inicio**	**Fecha Finalización**	**No. SFV asegurados**
994000009580	Aseguradora Solidaria de Colombia Ltda. Entidad Cooperativa Solidaria	Cumplimiento	$142.142.000	2010-04-09	2011-01-09	35

Así mismo, se evidencia la existencia de la Resolución de Incumplimiento **No. 0475 del 21 de abril de 2017**. *"Por medio de la cual se declara un incumplimiento al PROYECTO URBANIZACIÓN VILLA CLAUDIA, en el Municipio de Suarez-Departamento de Tolima"*

"RESUELVE:

ARTÍCULO 1: *Declarar en incumplimiento a LA UNIÓN TEMPORAL VILLA CLAUDIA, representado legalmente por el señor (…), o quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo, en su calidad de oferente del proyecto denominado URBANIZACIÓN VILLA CLAUDIA, ubicado en el municipio de Suárez, departamento de Tolima.*

ARTÍCULO 2: *Como consecuencia de lo anterior, hacer efectiva las garantías constituidas a favor del Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, mediante la*

póliza No CU007073, por un valor desembolsado de QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS DIECIÉIS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS CON OCHENTA Y CUATRO CENTAVOS MONEDA LEGAL ($598´316.382,84), que ampara el primer desembolso del 30% correspondiente a ciento un cupos (101) liquidado al 110% de conformidad con lo normado en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio y la Resolución 019 de 2011, expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A CONFIANZA, y la Póliza No SV0000509 por valor de SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS CON TREINTA CENTAVOS ($700.997.718,30), que ampara el desembolso del 50% expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A CONFIANZA correspondiente a setenta y un (71) cupos, liquidados al 110% de conformidad con lo normado en los artículo 1077 y 1080 del Código de Comercio y la Resolución 019 de 2011.

ARTÍCULO 3. *Notificar personalmente al representante legal de LA COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A CONFIANZA, para que proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1088 del Código de Comercio.*

ARTÍCULO 4. *Notificar al oferente UNIÓN TEMPORAL VILLA CLAUDIA, identificada con el NIT 830121208 y representada legalmente por el señor (…), o quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo.*

ARTÍCULO 5. *Ofíciese a la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación, Gerencias Departamentales de la Contraloría General de la República, Procuradurías Provinciales, Anticorrupción de la Presidencia de la República, Consejo Profesional de Ingeniería, Consejo Nacional de Arquitectos y Profesionales Auxiliares para efectos de su competencia.*

ARTÍCULO 6. *Comunicar a la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A el contenido de la presente Resolución, para lo de su competencia y fines pertinentes.*

ARTÍCULO 7. *Iniciar el procedimiento sancionatorio de que trata el artículo 22 de la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1516 de 2016 de conformidad con el procedimiento establecido en artículo 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.*

ARTÍCULO 8. *Contra la presente resolución procede el recurso de reposición de acuerdo a los términos de los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.*

Es importante manifestar que, una vez decretado el incumplimiento a través de la entidad auditada y notificada a la aseguradora por correo electrónico el 11 de mayo de 2017, la aseguradora interpuso en término recurso de reposición conforme a radicado el 25 de mayo de 2017, es decir, que dio aplicación a lo establecido en el

Protocolo de Incumplimiento (Punto 5.8) y en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Del recurso interpuesto por la Aseguradora, y no por parte del Oferente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda, emiten la Resolución 1560 del 01 de noviembre de 2019, *"Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición contra la Resolución 475 del 21 de abril de 2017"* transcurridos aproximadamente 28 meses desde la interposición del recurso de reposición incoado por la entidad aseguradora.

Seguido de lo anterior, y de acuerdo con la respuesta con radicado No. 2024IE0002336 de FONVIVIENDA, se evidencia que, la entidad auditada a la fecha no ha realizado las actividades administrativas correspondientes para hacer efectiva la póliza siniestrada, al respecto las respuestas de la entidad fueron:

5. En atención a la declaratoria de incumplimiento, remita procedimiento administrativo realizado por FONVIVIENDA para hacer efectiva la póliza SV0000509, con la Aseguradora CONFIANZA en atención al artículo 7 y 8 de la Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011.

Respuesta: *En el marco del procedimiento señalado, no se hizo efectiva la póliza dado que el oferente manifestó su intención de terminar el proyecto, lo cual se produjo que posteriormente el proyecto se reactivara y actualmente se encuentra en ejecución.*

6. Informe por qué si la entidad adelantó la declaratoria de incumplimiento del presente proyecto en el año 2019, la aseguradora no realizó el pago por indemnización o la terminación del proyecto en atención a lo establecido dentro del artículo 8 de la Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011, en concordancia con el numeral 5.9.1 del Protocolo Declaratoria de Incumplimiento.

Respuesta: *En el marco del procedimiento establecido en el Protocolo de Incumplimiento, y debido a la manifestación del oferente, de terminar el proyecto, se realizaron varias mesas de trabajo en el año 2020, 2021 y años subsiguientes, en el cual se pudo pactar compromisos que al cumplirse permitieron la reactivación del proyecto.*

De la misma manera y en la revisión documental se aprecia que las pólizas fenecieron en el 2017, año en el cual se realizó la declaratoria de incumplimiento; respecto a esto la CGR también le solicitó a la entidad la información, frente a lo cual contestó:

7. Informe por qué, presuntamente se permitió, desde Fonvivienda o desde la Supervisión, el fenecimiento de la póliza de cumplimiento y se continuó con la ejecución del proyecto sin aseguramiento de los SFV.

Respuesta: Para el presente caso, en el informe No. 15 de fecha 23 de agosto de 2017, elaborado por la Entidad supervisora Enterritorio, se consignó en el aparte aspectos legales: "(*...) * POLIZAS (Amparo SFV): Expedidas por la aseguradora Confianza S.A. Estado actual: Vencidas (Ver detalles en capitulo Pólizas Subsidios). NOTA: El Oferente no ha realizado la ampliación de las pólizas de amparo de los SFV pese a ser una recomendación reiterada por FONADE. La Gerencia Integral manifestó que está realizando la gestión para la adquisición de las pólizas de amparo de los SFV (No se entregan soportes a FONADE)." Posteriormente, en el informe* No. 49 de fecha de 29 diciembre de 20123 , elaborado por la Entidad supervisora Enterritorio, se consignó en el aparte aspectos legales: "*(...) El Oferente no realizó la ampliación de las pólizas de amparo de los SFV pese a haber sido una recomendación reiterada por ENTerritorio en reuniones de 2020: por otro lado, en las reuniones semanales del año 2020 con FONVIVIENDA-OFERENTE-INTERVENTORÍA-GERENCIA INTEGRAL/CONSTRUCTOR-ASEGURADORA-ENTERRITORIO-FIDUCIARIA, la Aseguradora ha manifestado que no se puede expedir pólizas cuando ya se encuentran vencidas." Los informes pueden ser consultados en los siguientes links: (…)*

En tal sentido, no se puede indicar que Fonvivienda permitió el fenecimiento de las pólizas o dio lugar al mismo, cuando dicho hecho es imputable a un tercero."

Posteriormente, y respecto a los hechos del procedimiento de declaratoria de incumplimiento analizados por la CGR al tenor de las fuentes de criterio establecidas, se puede afirmar que la entidad auditada no inició el proceso de cobro coactivo, pues de acuerdo con su respuesta del 26 de abril de 2024, a la CGR, Fonvivienda señala:

"8. Informe por qué la entidad no adelantó el cobro coactivo reglado a través de los artículos 11 y s.s de la Resolución 0057 del 4 de noviembre de 2011, una vez ejecutoriado el Acto Administrativo de incumplimiento (Justifique su respuesta con soportes legales).

Respuesta: *En el presente caso, se pactaron compromisos con el oferente, que permitió la reactivación del proyecto y los mismos fueron objeto de seguimiento, a la fecha, el proyecto se encuentra en ejecución, se han legalizado subsidios y muchas familias ya gozan de su vivienda en el proyecto Villa Claudia. Es importante resaltar que el Protocolo de Incumplimiento, establece en el capítulo de consideraciones especiales que "El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hará*

la gestión pertinente ***para que los proyectos declarados en incumplimiento en el marco de los Acuerdos de Pago con cargo a las garantías otorgadas a la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, sean ejecutados y terminados*** *por parte de las Aseguradoras en concurrencia o no de las Entidades Territoriales, y en lo posible evitará que los proyectos sean indemnizados y no se construyan las soluciones familiares de vivienda*" (subraya y negrilla nuestro).

Finalmente, la entidad auditada, remite documentos de un proceso de tutela radicado el 14 de junio de 2022, y tutelado presuntamente a favor de los accionantes, sin fecha de fallo y sin membrete de la rama judicial y juez. La acción es incoada con el fin de indexar los subsidios de vivienda otorgados en los años 2014, 2015 y 2016.

Conforme a los hechos anteriormente expuestos sobre el análisis del proyecto, puede la CGR determinar las siguientes causas que originaron presuntas falencias y omisiones en la ejecución de las fuentes de criterio relacionadas así:

1. Término para resolver recurso de reposición: El Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, a través del numeral 5.8.1 establece el término de dos meses máximo para poder resolver los recursos interpuestos por las partes "afectadas" dentro de la Resolución de Incumplimiento, sin embargo, se confirma que dicho término fue extendido por la entidad otorgante de los subsidios, hasta 28 meses después; frente a esto, la entidad bajo el radicado No 2024IE0003621, informó a la CGR, lo siguiente:

   "Respuesta: *Si bien es cierto que el recurso de reposición debe resolverse dentro de los dos meses siguientes a su interposición, también es cierto que dado el seguimiento que tuvo el proyecto y de los compromisos que se pactaron con el oferente, se estuvo a la espera de la reactivación del mismo, actuaciones que superaron los 2 meses y que podrían determinar la decisión que se adoptaría en el recurso".*

   Al respecto, es importante tener presente que quién interpone el recurso de acuerdo a la documentación inicial allegada y en atención a los informes que reposan en la página web de GEOTEC, es la aseguradora y no el oferente con quien la entidad auditada entabla compromisos, los cuales, conforme a lo normativa existente en el procedimiento de declaratoria de incumplimiento, no existen.

   Complementando lo anterior y según con los informes realizados por Enterritorio – FONADE- al momento de la declaratoria de incumplimiento el proyecto se encontraba en un porcentaje de avance del 25% y una vez se

expide la resolución confirmatoria de incumplimiento, el 01 de noviembre de 2019, el avance era aproximadamente del 38.46%, es decir que en ese lapso de tiempo, el oferente presentaba un avance del 13.46% y con una ejecución de obra de vivienda de acuerdo al informe No 22 del 23 de agosto de 2019, así: *"ESTADO DE APLICACIÓN DEL SFV: según consulta realizada en el universo de subsidios consolidado por FONVIVIENDA de fecha 18/07/2019, los SFV asignados al Proyecto se encuentran vigentes sin legalizar, y de acuerdo con lo observado en la visita el estado de aplicación del SFV es: i) PARALIZADOS: 37 SFV P.A., viviendas intervenidas a diferentes niveles avance con observaciones técnicas; ii) EN EJECUCIÓN: 13 SFV P.A., viviendas intervenidas a diferentes niveles avance con observaciones técnicas; iii) NO INICIADOS: 51 SFV P.A. TOTAL: 101 SFV.*

2. Constancia de ejecutoria: Se evidencia que la constancia de ejecutoria allegada por parte de la entidad en la respuesta con el radicado No 2024IE0003621, no corresponde a los actos administrativos de incumplimiento y su confirmación. El documento aportado obedece a la ejecutoria del proyecto VILLA EDUARDO en el municipio de Ambalema Tolima, en ese orden de ideas, la CGR, desconoce la fecha por medio de la cual la Resolución 0475 del 21 de abril de 2017, queda ejecutoriada.

3. Pólizas de cumplimiento: La entidad argumenta que según el "acuerdo" de marras y la intención de continuar el proyecto no hizo efectiva las pólizas y a lo contentivo dentro del numeral 2 del artículo 4 de la Resolución 019 de 2011. De igual manera, el ordenamiento jurídico no establece acuerdos o pactos después de la declaratoria de incumplimiento.

   En igual sentido, Fonvivienda no realizó adecuado seguimiento de las labores que lleva a cabo la entidad encargada de la supervisión de los subsidios de vivienda FONADE, hoy Enterritorio, puesto que argumenta en la respuesta con el radicado No 2024IE0003621, que no es su responsabilidad vigilar la actualización de las pólizas si no de un tercero, al respecto se precisa que, la supervisión informó tanto al Oferente como a Fonvivienda esta falencia y la auditada no realizó las gestiones correspondientes para declarar el incumplimiento, de igual manera, no es responsabilidad del supervisor del proyecto ejecutar sanciones al oferente y es precisamente Fonvivienda la llamada a realizarlas por ser el otorgante y garante del SFV.

   Así las cosas, se determina que Fonvivienda, incumplió lo contemplado en el artículo 3 de la Resolución 019 de 2011, al no contar el proyecto con la Póliza de Cumplimiento vigente durante la ejecución del proyecto.

4. Cobro coactivo: La entidad auditada manifiesta que no adelantó el cobro coactivo por cuanto se acordaron compromisos con el oferente que "*permitió la reactivación del proyecto*" y además remite al punto 5.17 de las Consideraciones Especiales de la Declaratoria del Protocolo de incumplimiento. Al respecto, insiste la CGR que, una vez declarado el incumplimiento y en atención a la normatividad interna para el caso que no ocupa, no existe posibilidad por parte de la entidad de entablar acuerdos con el oferente una vez declarado el incumplimiento.

   Por otro lado y de acuerdo a la referencia textual del protocolo que hace FONVIVIENDA, acerca del incumplimiento, la misma es clara en afirmar que: "***para que los proyectos declarados en incumplimiento en el marco de los Acuerdos de Pago con cargo a las garantías otorgadas a la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, sean ejecutados y terminados*** *por parte de las Aseguradoras en concurrencia o no de las Entidades Territoriales, y en lo posible evitará que los proyectos sean indemnizados y no se construyan las soluciones familiares de vivienda*" es decir, se refiere en primera medida a los proyectos declarados en incumplimiento que tienen acuerdo de pago y en segunda medida remite como primera persona a las aseguradoras como garante de dichos acuerdos de pago en CONCURRENCIA o no con los oferentes, es decir, que los proyectos sean terminados con cargo a las garantías otorgadas por la aseguradora y que sea esta misma la llamada a responder, junto con el oferente si este así lo manifiesta.

5. Respecto de la Tutela: Remite el auditado a través de la respuesta con radicado No 2024IE0003621, documentos soporte de un fallo, que tuteló el derecho de los beneficiarios de las resoluciones de asignación, sin embargo, dicha tutela es el resultado de la falta de aplicación a la normatividad interna ya comentada anteriormente dentro del presente escrito,

   Por lo anterior, la Contraloría General de la República, concluye que el incumplimiento de las normas determinadas en las fuentes de criterio, así como los argumentos expuestos han impedido la terminación del proyecto de vivienda, y en consecuencia no se han aplicado en su totalidad los subsidios de vivienda; por lo tanto, se establece que los recursos no han cumplido con su objetivo, el cual es el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiada.

En este orden de ideas, se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por la omisión de aplicación de la Resoluciones No 475 del 21 de abril de 2017, Resolución 1560 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio,

Fondo Nacional de Vivienda del 1 de noviembre de 2019, artículo 79, 87 y 89 de la Ley 1437, numerales 1, 2, 5, 8 del artículo 2, artículo 3, numeral 2 del artículo 4, artículo 6, artículo 7, artículo 8, artículo 9 de la Resolución 019 del 2011, del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio numerales: 5.2, 5.3, 5.5, 5.7, 5.8, 5.9, 5.15 del GPV-G-03 Protocolo Declaratoria de Incumplimiento en concordancia con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 734 de 2022 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos).

Respuesta de la entidad

"Conforme a las observaciones descritas, de manera preliminar es importante precisarle al ente de control que para la fecha en la que se expidió la Resolución 475 de 21 de abril de 2017, estaba vigente el Protocolo aprobado el 24 de agosto de 2012, conforme Acta No. 40 del Consejo Directivo de Fonvivienda, toda vez que el Protocolo actual fue publicado en el Diario Oficial 50.576 de 26 de abril de 2018, fecha posterior a la Resolución 475 de 2017.

En efecto, el Protocolo aplicable para el 21 de abril de 2017, disponía en el numeral 3.7.1 que una vez en firme el acto administrativo, se debía requerir al oferente para la terminación y legalización del proyecto, y solo si el oferente no tenía la intención de terminar el proyecto, se daba inicio al acuerdo de pago con la Aseguradora.

Para el caso del proyecto Villa Claudia, se realizaron mesas de trabajo en las cuales el oferente manifestó su voluntad de terminar el proyecto, por lo cual se dio continuidad al mismo. (…) ", en el marco del Protocolo aplicable a la fecha en que se expidió la Resolución 475 de 2017, era necesario consultar la voluntad del oferente previo al trámite que correspondía con la Aseguradora.

En relación con la constancia de ejecutoria de la Resolución 475 del 21 de abril de 2017 se adjunta el respectivo documento, el cual, por error involuntario no se remitió inicialmente.

No obstante, se indica que el mismo certifica que la Resolución 475 del 21 de abril de 2017, confirmada por la Resolución 1560 del 01 de noviembre de 2019, quedó ejecutoriada el día 5 de noviembre de 2019 por lo cual, en los términos previstos en el artículo 87 del CPACA*) la ejecutoria de las resoluciones indicadas surten efectos jurídicos desde dicha fecha, por lo cual, la constancia de ejecutoria es un documento de carácter probatorio más no es esencial o fundamento de la esencia de la firmeza o ejecutoria del acto, atributo del acto administrativo que se da por vocación de ley.*

(…)

En lo que respecta a las pólizas, (…), se dio pleno cumplimiento a los procedimientos vigentes para la fecha en la que se expidieron las resoluciones en comento, situación por la cual era posible establecer compromisos con el oferente del proyecto Villa Claudia, luego de que se expidiera el acto administrativo. En todo caso, para la Entidad en caso de incumplimiento a los compromisos pactados, dará aplicación a lo indicado en el artículo 91 del CPACA, numeral 3, puesto que se tienen cinco (5) años para que la Administración ejecute las decisiones contenidas en los actos administrativos, término que para las resoluciones Resolución 475 del 21 de abril de 2017, confirmada por la Resolución 1560 del 01 de noviembre de 2019, vence el 5 de noviembre de 2024.

De otra parte, frente a la responsabilidad de la renovación de las pólizas por parte del oferente; la suscripción de ésta es únicamente responsabilidad del oferente, como lo señala el artículo 2.1.1.1.1.5.1.2 del Decreto 1077 de 2015, y la decisión de la modalidad de pago depende únicamente de la capacidad económica el constructor para la ejecución de la viviendas, por lo cual, ni la supervisión ni Fonvivienda pueden asumir la responsabilidad del oferente frente a la suscripción y actualización de la póliza. En efecto, las obligaciones de la Entidad Supervisora Enterritorio, se circunscriben a hacer un control a los oferentes en cuanto a la póliza pero no tienen el alcance de suscribirla a nombre de ellos, situación que tampoco le es exigible a Fonvivienda.

En efecto, para el proyecto Villa Claudia, en el informe No. 15 se indicó por parte del oferente la dificultad de obtener la póliza y se consignó la negativa de la aseguradora de ampliar pólizas vencidas, cuando podría haber expedido una nueva, gestión para la cual tampoco se dispuso al respecto. Así las cosas, con fundamento en el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia, se solicita tener en cuenta que la suscripción de las pólizas no puede ser imputable a FONVIVIENDA, y dado que su expedición no se logró por el responsable de las mismas, pese al seguimiento que se hizo sobre el tema, no pueden trasladarse dichas responsabilidades a esta entidad.

(…)

Finalmente respecto de la tutela, con ocasión de la pandemia por COVID-19 ocurrida en el año 2020, las acciones ordinarias y la dinámica normal de la vida se vio modificada, lo cual determinó la adopción medidas para el desarrollo de las actividades sociales, laborales, administrativas y económicas de la sociedad, lo que implicó un cambio de las prácticas habituales de varios sectores, incluyendo el de la construcción, hecho notorio que no es objeto de prueba dada la connotación mundial que tuvo. 2020

(…), se produjo un incremento en los insumos y costos de las viviendas, lo cual implicó una nueva problemática.

En junio de 2022, el Juzgado Promiscuo de Familia del Espinal, falló a favor de los accionantes la acción de tutela 2022-00128 (…)

(…) el juez constitucional reconoció que las diferentes problemáticas que habían afectado el proyecto (…)l y por ser los beneficiarios, personas de protección especial, se les concedió la tutela a sus derechos.

En tal sentido, no se está afectando el patrimonio del Estado, (…) (Subrayado fuera de texto)

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta de la entidad, se establece que, no se brindó argumentos concretos y acorde con el ordenamiento jurídico examinado frente a las actuaciones realizadas por FONVIVIENDA, que den cuenta de la no aplicación de?.

Al respecto se analiza lo siguiente:

1. Protocolo de Incumplimiento anterior aprobado el 24 de agosto de 2012 que establece la oportunidad de realizar acuerdos con el oferente una vez declarado el incumplimiento: El numeral 3.7.1 de la declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012, es claro en manifestar circunstancias adicionales a las expresadas por FONVIVIENDA, en su interpretación, al respecto la entidad de control se permitió establecer el siguiente cuadro así:

Tabla No. 22. Análisis Numeral 3.7.1 Declaratoria de Incumplimiento año 2012

Análisis FONVIVIENDA numeral 3.7.1 protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012	Numeral 3.7.1 protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012.
"(…) El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del Proyecto (…)"	3.7.1 El Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del proyecto, si concurre deberá cumplir con los requisitos para levantar el incumplimiento, así: Certificación sobre la existencia de las viviendas que expide FONADE de conformidad con lo establecido en el Decreto 2190 de 2009 y sus normas complementarias. Para lo cual el Fondo

	Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA, tendrá un término quince (15) días hábiles para expedir el acto administrativo que levante el incumplimiento, el cual deberá notificarse a las partes de conformidad con las reglas del Código Contencioso Administrativo. (Subrayado fuera de texto)

Fuente: Numeral 3.7.1 del protocolo de declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012 Elaborado por CGR de información remitida por FONVIVIENDA. en observación 6.

Frente a lo anterior, FONVIVIENDA aplica parcialmente lo consagrado dentro del numeral referenciado porque efectivamente le permite a la entidad auditada entablar acuerdos con el oferente una vez declarado el incumplimiento, sin embargo, dicho acuerdo debe contar con unos requisitos previos para poder levantar el acto administrativo que dio origen al incumplimiento, y que la entidad auditada, es decir, FONVIVIENDA, tiene un término de quince días hábiles para levantar el incumplimiento. Al respecto los dos postulados finales del numeral 3.7.1 no fueron tenidos en cuenta por la entidad auditada, porque a la fecha no se encuentra demostrado por FONVIVENDA que, el oferente haya cumplido con los requisitos que se encuentran establecidos en el numeral en debate, como tampoco se encuentra probado que la entidad auditada haya conforme al mismo numeral, levantado el acto administrativo de declaratoria de incumplimiento; por el contrario, la entidad auditada resolvió a través de la **Resolución 1681 del 25 de septiembre de 2017** "*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianza S.A Confianza, contra la resolución no 0615 del 23 de mayo de 2017"* ratificar el acto administrativo: **Resolución 1681 del 25 de septiembre de 2017** "*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianza S.A Confianza, contra la resolución no 0615 del 23 de mayo de 2017".*

Adicionalmente, en respuesta a lo observado FONVIVIENDA solicita hacer remisión a las consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento específicamente a lo referente al numeral 2, al respecto la CGR debe manifestar que el análisis expuesto por el otorgante del subsidio es parcial porque si bien dicho numeral establece lo que manifiesta la entidad de control, su interpretación debe darse conforme a lo establece el numeral primero de las consideraciones especiales, al respecto, la CGR realizó el siguiente análisis:

Tabla No. 23. Análisis consideraciones especiales

Análisis FONVIVIENDA de consideraciones especiales punto 2 del protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012	**Numeral 1 y 2 consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012.**
2. "(…) La gestión descrita en el numeral 1 podrá realizarse a través de instrumentos de planificación y	*1.El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, hará la gestión pertinente para que los proyectos*

gestión, entre los cuales pondrán hacerse reuniones de trabajo en las instalaciones dl Ministerio o en el lugar que sea previamente acordado con el Oferente, Aseguradora y Entidad Territorial. *Se realizarán periódicamente mesas de trabajo de incumplimiento, las cuales tendrán como objetivo principal los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país (…) "*	*declarados en incumplimiento en el marco de los Acuerdos de Pago con cargo a las garantías otorgadas a la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, sean ejecutados y terminados por parte de las Aseguradoras en concurrencia o no de las Entidades Territoriales, y en lo posible evitará que los proyectos sean indemnizados y no se construyan las soluciones de vivienda.* 2. La gestión *La gestión descrita en el numeral 1 podrá realizarse a través de instrumentos de planificación y gestión, entre los cuales pondrán hacerse reuniones de trabajo en las instalaciones del Ministerio o en el lugar que sea previamente acordado con el Oferente, Aseguradora y Entidad Territorial.* • *Se realizarán periódicamente mesas de trabajo de incumplimiento, las cuales tendrán como objetivo principal los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país. Estas mesas serán lideradas por la Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio, Ciudad y Territorio. Esta Subdirección contará con la presencia de dos técnicos del grupo para el seguimiento a los proyectos relacionados con aspectos técnicos y un abogado para resolver las situaciones de índole jurídica relacionadas con las actuaciones administrativas proferidas por el Fondo Nacional de Vivienda.* Adicionalmente, se contará con la presencia de un Representante de la entidad supervisora FONADE, para evaluar el estado de cada uno de los proyectos a los que esta entidad hace seguimiento y que se encuentra inmerso de la medida de declaratoria de incumplimiento. Se contará con la presencia de un represente de cada una de las compañías hayan expedido pólizas que amparen los subsidios familiares de vivienda, y adicionalmente asistirá un Representante de la Entidad Territorial.

Fuente: Numeral 1 y 2 de las consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012 Elaborado por CGR de información remitida por FONVIVIENDA en observación 6.

Efectivamente, el numeral 2 de las consideraciones especiales del protocolo de declaratoria de incumplimiento aprobado en acta No. 40 del 24 de agosto de 2012, establece lo informado por FONVIVIENDA, en el sentido de realizar reuniones de trabajo con ocasión a las declaratoria de incumplimiento; sin embargo, omite manifestar que dichas reuniones deben realizarse en el marco de lo establecido en el numeral No. 1, el cual es enfático en afirmar que, dichas reuniones se podrán

realizar con la aseguradora según los acuerdos de pago con cargo a las garantías otorgadas a FONVIVIENDA, y que es la aseguradora de dichas garantías la llamada a ejecutar las obras a fin de evitar la indemnización con concurrencia o no del oferente, es decir, conforme a las garantías y a un acuerdo de pago previo con la aseguradora, quien ejecutará las obras **con la concurrencia o no** de la entidad territorial.

Por otro lado, FONVIVIENDA no se pronuncia frente a lo establecido en los numerales 4 de las consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento, aprobado mediante acta No. 40 del 24 de agosto de 2012. Los cuales establecen las condiciones que debe cumplir el oferente si desea terminar el proyecto de acuerdo con lo establecido en el numeral **3.7.1,** toda vez que dicho numeral 4, determina que si el oferente decide terminar el proyecto una vez declarado el incumplimiento, debe firmar un acta de compromiso entre el otorgante, la aseguradora y el oferente, además de suscribir una carta con la intención y compromiso de terminar el proyecto por parte del Alcalde municipal y la legalización de los subsidios de vivienda en donde se establezca lo siguiente: 1. Análisis técnico del estado del proyecto, 2. Análisis Financiero de los recursos invertidos, y los recursos faltantes, 3. Perspectivas de financiación, 4. Planeación de ejecución de la obras, con cronograma de ejecución y 5. Análisis Jurídico. El oferente tiene el término de un mes para poder remitir la carta con las estipulaciones establecidas y de no presentarse dicho documento, la entidad otorgante procederá a solicitar de manera inmediata la indemnización en dinero de los recursos del subsidio amparados por la póliza de la entidad aseguradora respectiva.

Lo anterior no fue probado por parte de FONVIVIENDA, es decir, no remitió a la CGR la carta de compromiso del oferente para la continuación con la ejecución del proyecto, tampoco se evidenció el levantamiento de la declaratoria de incumplimiento, ni remitió las mesas de seguimiento periódicas que permitan establecer el acuerdo entre FONVIVIENDA y el OFERENTE.

Negativa de la aseguradora de ampliar pólizas vencidas y nueva gestión para la expedición de una nueva: en efecto, la aseguradora negó la renovación de la póliza por la declaratoria de incumplimiento del siniestro generada a través de Resolución 0475 del 21 de abril de 2017, debido a que esta se encontraba siniestrada de acuerdo con la resolución en comento y a la luz de lo establecido dentro del numeral 2 del artículo 4 de la Resolución 019 de 2011, que determina:

> *Artículo 4: Condiciones generales: La póliza deberá indicar, además de los requisitos y condiciones previstos en el Código de Comercio y en la presente resolución, lo siguiente:*
>
> *(…)*

2. DECLARATORIA DE SINIESTRO. La entidad otorgante declarara el incumplimiento del Oferente y en consecuencia ordenara hacer efectiva la póliza de seguro, cuando no se acredite ante esta o la entidad supervisora autorizada la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsados al encargo fiduciario.

La entidad otorgante tiene la facultad de declarar el incumplimiento del oferente, conforme a las facultades y obligaciones que le otorgan las Leyes 49 de 1990, 3a de 1991, 633 de 2000 y 1469 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, o normas que los modifiquen, adicionen o subroguen, en los términos de esta resolución.

Con respecto a la acción de tutela, la CGR confirma lo observado frente a que: "*dicha tutela es el resultado de la falta de aplicación a la normatividad interna ya comentada anteriormente dentro del presente escrito.*

Conforme a lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, en los mismos términos que fue comunicada a la entidad por el incumplimiento a la Resolución 0475 del 21 de abril de 2017 confirmada a través de la Resolución 1560 del 1 de noviembre de 2019, en concordancia con el artículo 89 de la ley 1437, numerales 1, 2, 5 y 8 del artículo 2, artículo 3, numeral 2 del artículo 4, artículo 6, artículo 8 y artículo 9 de la Resolución 019 de 2011, numerales 5.2, 5.3, 5.5, 5.7, 5.8, 5.9 y 5.15. de GPV-G-03 Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, en concordancia con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 734 de 2022 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos.

Hallazgo No. 5 Proyecto de Vivienda de Interés Social Urbanización Palermo, Mocoa – Putumayo – Notificación. Administrativo con Incidencia Disciplinaria (A-D)

Constitución Política

Artículo 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

Artículo 66. Deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.

Artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

(…)

GPV-G-03 Protocolo Declaratoria de Incumplimiento. "De conformidad con lo establecido en el parágrafo segundo de la resolución 019 de 2011".

5.7 NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:

En un término de cinco (5) días hábiles se emite comunicación; por medio del cual se requiere a la compañía aseguradora avaladora, al oferente del Proyecto y al Alcalde cuando sea del caso; para que comparezcan al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, a notificarse personalmente o a través de apoderado del acto administrativo que declara el incumplimiento, de conformidad con los establecido en los Artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011. Si no comparecen dentro del término previsto se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011, es decir la notificación por aviso, el aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

5.8 INTERPOSICIÓN DE RECURSOS

Una vez surtido el trámite de que trata el numeral 3.6, los interesados en un término de diez (10) días hábiles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, podrá interponer Recurso de Reposición contra la Resolución que declara el incumplimiento, aportando las pruebas; cumpliendo con los requisitos dispuestos en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011.

5.8.1 Radicado el escrito de los recursos de reposición, el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, tendrá dos (2) meses para resolverlo, contados a partir de la fecha de radicado en la Entidad.

5.9.1 El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA-, requerirá a la aseguradora para que en los términos del artículo 1110 del Código de Comercio, manifieste el pago de la indemnización al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, la cual será por el 110% de los recursos afianzados o en su defecto manifieste la intención de continuar y terminar con la ejecución de los proyectos, para lo cual tendrá un término de diez (10) días.

5.9.2. Si la Aseguradora no se pronuncia dentro del término señalado se procederá a enviar la carpeta con todos sus anexos para el inicio del cobro coactivo a la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 76. Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 87. *Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:*

1.Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.

2.Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

3.Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

4.Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

5.Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional. (Subrayado fuera de texto)

Ley 734 de 2002

(…) ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(…)

Para el proyecto denominado VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANIZACIÓN PALERMO, localizado en la Urbanización Palermo Sur, del municipio de Mocoa - Departamento de Putumayo, se otorgaron 87 Subsidios Familiares de Vivienda de acuerdo con la Resolución 818 del 27 de diciembre de 2004, bajo una modalidad de Bolsa Ordinaria, con el número de elegibilidad BO-2005-0082, y con forma de pago anticipado y valorados los 87 SFV en $778.650.000.

De acuerdo con la información allegada por FONVIVIENDA, mediante oficio con radicado No. 2024IE0003448 de fecha 15 de abril de 2024 y en atención a los informes que reposan en el sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS– GEOTEC de la entidad supervisora, esto es, por parte de FONADE hoy ENTerritorio se evidencian los siguientes aspectos respecto al proyecto:

Mediante informe No. 7 correspondiente a la visita del 1 de marzo de 2010, Fonade, hoy Enterritorio, decidió remitir la actuación a FONVIVIENDA, con oficio con radicado No 20112310077611 del 30 de marzo de 2011, con la recomendación de declarar el incumplimiento del Proyecto VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANIZACIÓN PALERMO. Mocoa - Putumayo, *"porque no ha atendido las solicitudes para la terminación y legalización de los subsidios; adicionalmente no se han cumplido con los compromisos pactados en las Mesas de trabajo, Visitas de Supervisión y reuniones sostenidas con el constructor y municipio, las cuales se relacionan en los informes de supervisión de Fonade".*

A través de la Resolución de Incumplimiento No. 483 de 23 de junio de 2011, la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda (Fonvivienda) resolvió: declarar el incumplimiento al oferente UNION TEMPORAL ALCALDIA DE MOCOA Y GEOCIVILES LTDA y determinó, en este acto administrativo, hacer efectiva la póliza de garantía a su favor.

Fonvivienda declara el incumplimiento a la UNIÓN TEMPORAL ALCALDÍA DE MOCOA Y GEOCIVILES LTDA, identificada con NIT. No. 900032857-7, través de la Resolución 483 del 23 de junio de 2011, y una vez expedido el mismo procedía la notificación personal al representante legal de la aseguradora, de conformidad a lo establecido en los artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. De igual manera, el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento instituido por Fonvivienda, según lo reglamentado en el parágrafo segundo de la Resolución 019 de 2011", señala que:

"*En un término de cinco (5) días hábiles se emite comunicación; por medio del cual se requiere a la compañía aseguradora avaladora, al oferente del Proyecto y al Alcalde cuando sea del caso; para que comparezcan al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, a notificarse personalmente o a través de apoderado del acto administrativo que declara el incumplimiento*."; sin embargo, Fonvivienda realizó este procedimiento transcurrido siete (7) meses después de la declaratoria de incumplimiento, como se observa en la CONSTANCIA DE EJECUTORIA, señalada en la sentencia de primera instancia del Tribual Administrativo de Cundinamarca, en la cual se dispone:

"En los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la medida de incumplimiento declarada mediante la Resolución 483 del 30 de junio de 2011. Es decir, quedó ejecutoriada el de 19 de enero de 2012, motivo por el cual el acto administrativo adquirió firmeza cinco (5) días después a la notificación, esto es, el 26 enero de 2012."

Por su parte, el representante legal de Seguros del Estado se notificó el 19 de enero de 2012, según consta en acta de la misma fecha.

Lo anterior, evidencia que la entidad omitió lo dispuesto en los Artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 *"Notificar personalmente al representante legal de Seguros del Estado S.A".*

De acuerdo con lo anteriormente señalado, la compañía aseguradora instauró demanda en contra de Fonvivienda con el fin de obtener la nulidad de la Resolución No 483 del 23 de junio de 2011, y su consecuente restablecimiento del derecho. Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 30 de julio de 2020, resolvió declarar la nulidad de la Resolución No 483 de 23 de julio de 2011 y ordenar al Fondo Nacional de Vivienda abstenerse de cobrar suma alguna de dinero a Seguros del Estado S.A. por concepto de la efectividad de la póliza No 064101355. En caso de que la demandante haya efectuado algún pago por este concepto, demandada dentro del término de diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la decisión, deberá devolver a SEGUROS DEL ESTADO S.A. tal suma de dinero actualizada a un valor presente tomando como base el índice de precios al consumidor, por cuanto consideró el Tribunal en su fallo que:

"(…) de los argumentos del cargo de nulidad propuesto en la demanda se encuentra acreditado que: a) se vulneró el derecho al debido proceso que le asistía a SEGUROS DEL ESTADO S.A.; b) FONVIVIENDA no podía ser exigible la póliza No. 064101355 puesto que el incumplimiento se configuró fuera del término de vigencia del seguro; y c) la entidad demandada no motivó debidamente el acto administrativo al omitir cuantificar el perjuicio causado con ocasión del incumplimiento advertido, y en todo caso no existe justificación para exigir la totalidad del valor asegurado en la póliza expedida por la demandante. (…)"

Ahora bien, respecto a lo anterior, la CGR solicitó a FONVIVIENDA, mediante oficio No. ACF-16-2024 del 05 de abril de 2024, información que permitiera establecer el estado actual de proceso. Al respecto, FONVIVIENDA manifestó a través del radicado No 2024IE0003448 del 15 de abril de 2024:

"Estado Actual del proceso: El proceso tiene sentencia de primera instancia en contra de la Fonvivienda, decisión que declara la nulidad de la Resolución 483-2011 e indica que la entidad debe abstenerse de cobrar a la aseguradora la suma de dinero que ampara la póliza. Fonvivienda interpuso recurso de apelación y está pendiente de ser resuelto el mismo". (sic)

Lo anterior originado por una deficiente gestión de Fonvivienda respecto al proceso lo que ha generado que:

Se *"DECLÁRASE la nulidad la Resolución No. 483 del 23 de junio de 2011, proferida por el Fondo Nacional de Vivienda, por los motivos expuestos en esta decisión.*

"En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho ORDÉNASE al Fondo Nacional de Vivienda a abstenerse de cobrar suma alguna de dinero a SEGUROS DEL ESTADO S.A. por concepto de la efectividad de la póliza No. 064101355. En caso de que la demandante haya efectuado algún pago por este concepto, la autoridad demandada dentro del término de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión, deberá devolver a SEGUROS DEL ESTADO S.A. tal suma de dinero actualizada a valor presente tomando como base el Índice de Precios al Consumidor."

Por consiguiente, las deficiencias en la gestión adelantada por Fonvivienda, en las actuaciones administrativas no se realizaron conforme a los procedimientos requeridos y se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de los artículos 29 de la Constitución Política y 66, 67, 76, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

La entidad señala:

"Mediante oficio No 2024EE0041629 del 06 de junio de 2024, Radicado MVCT: 2024ER0075820 al respecto, la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante comunicación identificada con radicado No. 2024IE0004527, indica que: "Como se sustrae de la sinopsis realizada, es importante señalarle al órgano de control que, si bien es cierto que la notificación personal se surtió siete meses después de expedido el acto administrativo que declaró el incumplimiento, no es menos cierto que la notificación sí se realizó en los términos y condiciones establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, siendo notificado el representante legal de la aseguradora, como consta en los documentos soporte compartidos con el ente fiscal.

Ahora, vale la pena señalar que la observación presentada por su parte refiere específicamente a la indebida notificación de la Resolución 483 de 2011, lo que nos permite concluir que la misma fue notificada siguiendo los preceptos legales y que es con base en la ejecutoria expedida que se adelanta el correspondiente medio de control por parte de la Aseguradora Seguros del Estado S.A.

En efecto, dentro del debate judicial el Tribunal dio certeza sobre la notificación y la ejecutoria, señalando que la misma se dio el 19 de enero de 2012; siendo un análisis de fondo y no meramente adjetivo, como lo fue: i) Falencias en la motivación del acto demandado y ii) Reclamo de la póliza por fuera el plazo de vigencia legal.

Adicionalmente en la literalidad establecida por el legislador en los artículos 66, 67, 76, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011, no se observa un plazo perentorio para llevar a cabo la notificación, el límite del deber de notificación se sustrae de la ausencia de ejecutoriedad material o jurídica de la decisión administrativa, evento que no acaeció, por cuanto si se inició la reclamación de la póliza, al punto que, como ya se señaló, está fue objeto del debate judicial.

Ahora bien, respecto de lo señalado frente al proceso que se adelanta ante el Tribunal Administrativo, en el que el MVCT fue condenado en primera instancia, debe reiterarse que la situación fáctica que se debate no es la falta o indebida notificación de la aseguradora, respecto de la Resolución, por lo que no corresponde advertir una observación con incidencia disciplinaria en lo que a ello respecta, más allá de considerarse una incidencia administrativa por el no seguimiento de los plazos y términos establecidos en los manuales y procedimientos internos del ministerio.

Por lo anterior, al considerarse que en la conducta no existe incidencia disciplinaria reprochable a FONVIVIENDA, por cuanto se realizó la notificación en los términos previstos por el CPACA, esto fue, mediante notificación personal de la resolución al representante legal de la aseguradora, se solicita comedidamente se analice el cargo observado y se retire el mismo o se modifique a una incidencia administrativa, con base en lo anteriormente expuesto."

Análisis de la Respuesta

La situación comunicada por la CGR hace referencia al deber de FONVIVIENDA enmarcado en lo dispuesto en los Artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 *"Notificar personalmente al representante legal de Seguros del Estado S.A."* y que la entidad omitió durante siete (7) meses.

Manifiesta FOVIVIENDA (…) "*que la notificación personal se surtió siete meses después de expedido el acto administrativo que declaró el incumplimiento, no es menos cierto que la notificación sí se realizó en los términos y condiciones establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA"*

"Adicionalmente en la literalidad establecida por el legislador en los artículos 66, 67, 76, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011, no se observa un plazo perentorio para llevar a cabo la notificación,"

De lo anterior, y en relación con la actuación tardía, no se presentan argumentos que expliquen las razones por las cuales no se da el cumplimiento a lo normado respecto de los términos establecidos por el legislador en los artículos 66, 67, 76, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011, y procedimientos adoptados conforme a la

Resolución 019 de 2011 de FONVIVIENDA. De otra parte, contrario a lo que manifiesta la entidad:

"En efecto, dentro del debate judicial el Tribunal dio certeza sobre la notificación y la ejecutoria, señalando que la misma se dio el 19 de enero de 2012; siendo un análisis de fondo y no meramente adjetivo, como lo fue: i) Falencias en la motivación del acto demandado y ii) Reclamo de la póliza por fuera el plazo de vigencia legal"

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que: *"(…) de los argumentos del cargo de nulidad propuesto en la demanda se encuentra acreditado que: a) se vulneró el derecho al debido proceso que le asistía a SEGUROS DEL ESTADO S.A.".* Por consiguiente, haber realizado la notificación siete (7) meses después no desvirtúa las deficiencias en la gestión adelantada por FONVIVIENDA, en las actuaciones administrativas conforme a los procedimientos requeridos.

De acuerdo con la respuesta de FONVIVIENDA, y teniendo en cuenta que no se presentan elementos que aclaren o desvirtúen la situación planteada, se corrobora la omisión señalada, y se reitera la incidencia disciplinaria, por cuanto se incumplió con el término de la notificación.

Por consiguiente, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en los mismos términos que fue comunicada a la Entidad, por el incumplimiento de los artículos 29 de la Constitución Política y 66, 67, 76, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 6. Pólizas de Cumplimiento en proyectos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria (A-D)

Resolución 019 del 25 de octubre de 2011 *"Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones"* del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Artículo 2. Definiciones: Para los efetos de la presente resolución se adoptan las siguientes definiciones:

1.SEGURO DE CUMPLIMIENTO. Es el contrato que tiene por objeto garantizar de manera irrevocable a la entidad otorgante y a los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda, la correcta inversión de los recursos desembolsados en el encargo fiduciario por concepto de subsidio familiar de vivienda.
2.PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO. Documento contentivo del contrato de seguro de cumplimiento.
(…)

5.BENEFICIARIO DEL CONTRATO DE SEGURO. Serán los beneficiarios del encargo fiduciario, esto es el hogar beneficiario del subsidio familiar de vivienda y la entidad otorgante. En la póliza de seguro debe quedar incluido el respectivo NIT de la entidad otorgante y el listado de los hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda con la indicación del número del documento de identidad y el valor asignado.
(…)
8.RIESGO ASEGURABLE. Es el evento futuro, posible e incierto capaz de ocasionar el daño y cuya realización da lugar a exigir la obligación del asegurador. El riesgo asegurable consiste en el incumplimiento del oferente en la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsados al encargo fiduciario, de acuerdo con la certificación que para el efecto expida la entidad supervisora autorizada por la entidad otorgante.

Artículo 3 POLIZA DE CUMPLIMIENTO: La póliza debe constituirse a favor de la entidad otorgante y los hogares beneficiarios de subsidio familiares de vivienda de manera irrevocable e intransferible y deberá estar a cargo del oferente que constituye el encargo fiduciario y suscriba el contrato de promesa de compraventa o el contrato de construcción en sitio propio y de mejoras de la vivienda del hogar beneficiarios del subsidio familiar de vivienda. Para el efecto, hará parte de la póliza el listado de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda con indicación del número de identificación y el valor del subsidio asignado. La póliza y el listado anexo que hace parte integral de aquella debe ser firmado por la Aseguradora.

En el caso de giro anticipado del subsidio para proyectos participantes de las bolsas concursables que opten por el mecanismo de giro contra el valor de los cupos aprobados establecido en el artículo 61 del Decreto 2190 de 2009, la vigencia de la póliza tendrá una duración de 12 meses, contados desde la fecha de su expedición que deberá ser previa a la solicitud de desembolso de los recursos otorgados por la entidad al encargo fiduciario. La póliza deberá ser prorrogada por el plazo de vigencia del subsidio familiar de vivienda una vez asignado, más tres (3) meses. En este caso el asegurado será la entidad otorgante y la compañía aseguradora, deberá posibilitar, una vez asignados los subsidios familiares de vivienda la inclusión como beneficiarios de la póliza a los hogares asignados.

(…)

Artículo 9. LIBERACIÓN DE LA POLIZA. La póliza será liberada cuando se acredite ante la entidad otorgante la construcción total de la vivienda dentro del término de vigencia del subsidio familiar de vivienda con la certificación de la existencia y habitabilidad de la solución de vivienda, expedido por la entidad otorgante directamente ó a través de la entidad supervisora que autorice.

Ley 734 de 2002, numeral 1 del artículo 34.

"Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente."

En atención a la revisión documental realizada por la CGR a la información suministrada por Fonvivienda con radicados No. 2024IE0002336 del 15 de marzo de 2024 y 2024IE0003621 del 26 de abril de 2024, así como al estudio de los informes que reposan en el Sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS - GEOTEC, se evidencia que los siguientes proyectos, no cuentan con pólizas de cumplimiento vigentes, no obstante que continúan en ejecución, como se detalla a continuación:

Tabla No. 24

Urbanización Palmiras de Abibé POD urbanismo (Apartadó, Antioquia)								
Póliza	**Aseguradora**	**Descripción (tipo póliza)**	**Valor Asegurado**	**Fecha Inicio**	**Fecha Finalización**	**SFV asegurados**	**Último reporte con información en Geotec**	**Último reporte en Geotec**
DL 007512	CONFIANZA	MANEJO ANTICIPO URBANISMO	$759.952.128	25/01/2014	12/12/2015	192	Informe No 11 del 23 de noviembre de 2015	Informe No 49 del 29 de diciembre de 2023: No reporta póliza actualizada
Urbanización Nueva Esperanza POD Vivienda (San Rafael, Antioquia)								
05-DL008221	CONFIANZA	Cumplimiento	$1.376.578.250	31/01/2015	30/06/2015	88	Informe No 1021 de diciembre del 2017	Informe No 37 del 22 de noviembre de 2023: no reporta póliza actualizada.
05-DL008221	CONFIANZA	Cumplimiento	$1.376.578.250	31/01/2015	30/12/2015	88		
05-DL008221	CONFIANZA	Cumplimiento	$1.376.578.250	15/05/2016	30/09/2016	88		
05-DL008221	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.376.578.250	19/09/2016	31/03/2017	88		
Urbanización Montecarlo POD vivienda (Cocorná, Antioquia)								
05 DL 008219	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.270.889.000	30/06/2015	30/12/2015	63	Informe No 9 del 30 de	Informe No 42 del 22 noviembre de

05 DL 008219	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.270.889.000	10/05/2016	30/09/2016	63	noviembre de 2017	2023 no reporta pólizas
05 DL 008219	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.270.889.000	12/09/2016	31/03/2017	63		
05 DL008219	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.270.889.000	31/03/2017	30/12/2017	63		
Urbanización Las Brisas POD vivienda (Frontino, Antioquia)								
05 DL008234	Seguros Confianza	CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES	$1.478.256.000	01/03/2016	30/06/2016	92	Informe No 10 del 14 de diciembre de 2017	Informe No 38 del 22 de noviembre de 2023: no reporta pólizas
05 DL008234	Seguros Confianza	CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES	$1.478.256.000	12/09/2016	31/03/2017	92		
05 DL008234	Seguros Confianza	CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES	$1.478.256.000	31/03/2017	30/12/2017	92		
Urbanización El Recreo (Granada, Meta)								
000	AVAL BANCARIO BBVA		$0	17/02/2015	31/12/2019	141	No 18 del 11 de septiembre de 2019	Informe 31 del 26 de octubre de 2023: no reporta pólizas
Reconstrucción Municipio de Potosí (Potosí, Nariño)								
Sin información	Sin información	Sin información	$0	Sin información	Sin información	10	No reporte de pólizas	Informe No 14 del 20 de diciembre de 2023: no reporta pólizas. Tampoco fue traslada por la entidad.
Mejoramiento de Vivienda Casco Urbano Municipio de la Argentina (La Argentina – Huila)								
2101309000169	Seguros generales de Colombia S.A MAPFRE COLOMBIA.	Manejo e inversión de anticipo	$175.561.760	16/06/2009	31/10/2010		Informe 3 del 8 de septiembre de 2010	Informe 11 del 21 de diciembre de 2022: no reporta pólizas

Fuente: Informes GEOTEC. Elaboración CGR.

Las pólizas relacionadas anteriormente se encuentran fenecidas, sin que se evidencien las acciones adelantadas por Fonvivienda para su actualización.

Conforme con lo anterior, la Contraloría General de la República, evidencia en los informes reportados por FONADE, ahora Enterritorio, que, los proyectos anteriormente relacionados, han sido ejecutados sin el cumplimiento del requisitos establecidos en el artículo 3 de la Resolución No 019 del 2011 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la cual determina que, la vigencia de la póliza tendrá una duración de 12 meses, contados desde la fecha de su expedición y que

además, de existir prórroga del subsidio familiar de vivienda, la póliza deberá tener el mismo plazo prorrogado más tres meses adicionales.

Lo anterior, debido a la falta de seguimiento y control por parte de la entidad auditada a los informes presentados por la supervisión de Fonade, hoy Enterritorio, considerando que esta última reportó e informó a Fonvivienda la situación que presentaban las pólizas de estos proyectos, generando de esta manera que el riesgo asegurable, es decir, el posible incumplimiento del oferente en la construcción de la solución de vivienda, no se encuentre debidamente respaldado; incumpliendo de esta manera, lo estipulado a través de los numerales 1, 2, 5, y 8 del artículo 2, artículo 3, artículo 9 de la Resolución 019 de 2011 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad a lo señalado en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

"(…)

De los siete proyectos, a excepción de la reconstrucción Municipio de Potosí (Potosí, Nariño), se evidencia que las pólizas de tienen un promedio de ocho años de fenecidas. La naturaleza de las pólizas en los términos del artículo 1036 del Código de Comercio, es un contrato de seguros; en consecuencia, luego de expedidas las pólizas, estas deben encontrarse actualizadas en el marco de su vigencia y una vez vencidas es difícil que la aseguradora expida una prórroga a las mismas, porque esto sería prórroga a un contrato vencido, lo cual en términos jurídicos, no es posible.

A continuación, exponemos para cada caso, la cantidad de meses y años transcurridos a la fecha desde el fenecimiento de la cobertura.

No.	PROYECTO	NUMERO POD/SFV	VALOR DE SFV/POD	Fecha expiración Póliza	Tiempo transcurrido en meses expiración	Tiempo transcurrido en años expiración	% AVANCE	ESTADO DEL PROYECTO
1	Urbanización Palmiras de Abibe POD urbanismo (Apartadó, Antioquia)	192	$ 759.952.128	12/12/15	101	8,42	100%	TERMINADO
2	Urbanización Nueva Esperanza POD Vivienda (San Rafael, Antioquia)	88	$ 1.376.578.250	31/03/17	84	7,00	15%	SUSPENDIDO
3	Urbanización Montecarlo POD vivienda (Cocorná, Antioquia)	80	$ 1.270.889.000	30/12/17	78	6,50	50%	EN EJECUCION

No.	PROYECTO	NUMERO POD/SFV	VALOR DE SFV/POD	Fecha expiración Póliza	Tiempo transcurrido en meses expiración	Tiempo transcurrido en años expiración	% AVANCE	ESTADO DEL PROYECTO
4	Urbanización Las Brisas POD vivienda (Frontino, Antioquia)	100	$1.606.800.000	30/12/17	78	6,50	51%	SUSPENDIDO
5	Urbanización El Recreo (Granada, Meta)	243	$ 3.493.677.000,00	31/12/19	41	3,42	100	Terminado
6	Reconstrucción Municipio de Potosí (Potosí, Nariño)	10	76.360.000,00			0,00	100	Terminado
7	Mejoramiento de Vivienda Casco Urbano Municipio de la Argentina (La Argentina – Huila)	33	164.589.150,00	31/10/10	163	13,58	100	Terminado

Ahora bien, retomando los argumentos sobre el ciclo de gestión de los SFV, es importante precisar que, si un subsidio no se legaliza, el otro cierre posible es el incumplimiento, y su posterior cobro coactivo, para lo cual, tal y como se evidencia en los informes de los proyectos de EnTerritorio, la supervisión técnica ha permitido:

1. Avanzar en la legalización de los subsidios, lo cual representa la escrituración y registro de la vivienda a los hogares, lo cual ha implicado que se logre que los hogares tengan la seguridad jurídica de la propiedad ahora bajo su titularidad.

2. Declarar incumplimientos y proceder, cuando aplica, con los cobros coactivos.

En el anterior contexto, concluimos que no se consolidada una conducta actualmente reprochable a Fonvivienda y solicitamos que se desestime la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria porque:

1. Las pólizas se encuentran fenecidas en promedio hace casi ocho años y no es jurídicamente viable prorrogar la póliza en el entendido que es un contrato de seguro cuyo plazo venció ampliamente.

2. Además, en estos casos, como ha evidenciado la CGR, el giro de los recursos datan de hace más de una década; razón por la cual, solo contamos con el camino del cobro coactivo, previo incumplimiento, o la legalización del SFV, siendo en ambos casos requerida una supervisión técnica."

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta expuesta por FONVIVIENDA, la Contraloría General de la República se dispone a realizar algunas precisiones que no fueron tenidas en cuenta por el auditado durante la respuesta a la observación.

Las fuentes de criterio de la observación se basaron en ciertos artículos de la Resolución 019 de 2011, que determinan el deber ser de la póliza de cumplimiento, la vigencia de las mismas, cuando se deben hacer efectivas las mismas, el procedimiento de ejecución e incluso cuando se deben liberar las mismas; en este sentido, la entidad auditada omitió dar respuesta a la observación y basó su exposición en el término de los contratos de seguros, pero principalmente se fijó en la imposibilidad de renovación estando vencidas y trajo a colación dos tablas en donde informa la fecha de expiración; fechas que valga decirlo fueron informadas por cada proyecto en la observación.

Frente a lo anterior, la CGR realiza análisis por cada proyecto, con el fin de establecer las razones por las cuales FONVIVENDA consideró que debía continuar con la ejecución de los subsidios sin el aseguramiento de los mismos. Así mismo, es importante que se tenga en cuenta lo contemplado en los siguientes artículos: 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 9 de la Resolución 019 de 2011:

1. **Urbanización Palmiras de Abibe POD urbanismo (Apartadó, Antioquia)**

- Declarado en incumplimiento de acuerdo a la resolución 2376 del 5 de agosto de 2016 y confirmada en atención a la resolución 3805 del 21 de diciembre de 2016.
- Los subsidios tuvieron vigencia hasta el 30 de septiembre de 2021.
- La póliza estuvo vigente hasta el 12 de diciembre de 2015.

Frente al presente proyecto es importante manifestar que la declaratoria de incumplimiento es del 5 de agosto de 2016 y confirmada el 21 de diciembre de 2016, es decir, que para la época de la expedición del acto administrativo, la póliza ya se encontraba vencida aproximadamente un año atrás si se cuenta desde la Resolución confirmatoria, entonces, durante ese época y hasta el 30 de septiembre del 2021, los subsidios de vivienda se ejecutaron sin una garantía, hecho que estaría en contra de los numerales 1, 7, 8, del artículo 2, Artículo 3, párrafo segundo, numerales 1, 2 del artículo 4, artículo 6, artículo 8 y 9 de la resolución 019 de 2011, además porque una vez se declara el incumplimiento se genera el siniestro lo que conlleva a hacer efectiva la póliza de seguro.

2. **Urbanización Nueva Esperanza POD Vivienda (San Rafael, Antioquia)**

- Declarado en incumplimiento de acuerdo a la resolución 615 del 23 de mayo de 2017 y confirmada en atención a la resolución 1681 del 25 de septiembre de 2017.
- Los subsidios tuvieron vigencia hasta el 30 de septiembre de 2021.
- La póliza estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2015.

Conforme a la anterior información, la aseguradora no iba a prorrogar las pólizas porque desde el 23 de mayo del 2017, el proyecto fue declarado en incumplimiento y ratificado el 25 de septiembre del 2017, además, porque el contrato de seguro se encontraba fenecido desde el año 2015, es decir, que el proyecto continuó durante más de dos años sin una garantía que respaldara los subsidios. Adicionalmente, bajo acuerdos no contemplados en el ordenamiento jurídico, se permite al oferente una vez declarado el incumplimiento continuar con la ejecución del proyecto sin la garantía que determina la Resolución 019 de 2011, incluso; conforme al informe No 37 del 2023, el proyecto se encontraba paralizado sin contar con la renovación de los subsidios porque estos expiraron en septiembre de 2021, es decir, que durante más de nueve años a la fecha, los subsidios se encuentran sin garantía pero en ejecución, toda vez que, a hoy el proyecto aún se encuentra en ejecución así se encuentre paralizado.

Lo anterior denota incumplimiento a los numerales 1, 7, 8, del artículo 2, Artículo 3, párrafo segundo, numerales 1, 2 del artículo 4, artículo 6, artículos 7, 8 y 9 de la resolución 019 de 2011.

3. **Urbanización Montecarlo POD vivienda (Cocorná, Antioquia)**

- Declarado en incumplimiento de acuerdo a la resolución 476 del 21 de abril de 2017 y confirmada en atención a la resolución 1509 del 6 de septiembre de 2017.
- Los subsidios tuvieron vigencia hasta el 31 de marzo de 2022.
- La póliza estuvo vigente hasta el 30 de diciembre de 2017.

Este caso es igual a los anteriores, porque la aseguradora en vista de la declaratoria de siniestro no podía prorrogar la póliza en atención al incumplimiento generado por el oferente en el año 2017. Adicionalmente, a la fecha y de acuerdo con el informe No 42, el proyecto se encuentra paralizado más no terminado, es decir, que incluso actualmente, los subsidios de vivienda se encuentran sin una garantía y en ejecución.

Lo anterior denota incumplimiento a los numerales 1, 7, 8, del artículo 2, Artículo 3 párrafo segundo, numerales 1, 2 del artículo 4, artículo 6, artículos 7, 8 y 9 de la resolución 019 de 2011.

4. **Urbanización Las Brisas POD vivienda (Frontino, Antioquia)**

- Declarado en incumplimiento de acuerdo a la resolución 1445 del 27 de julio de 2018
- Los subsidios tuvieron vigencia hasta el 30 de septiembre de 2021.
- La póliza estuvo vigente hasta el 30 de diciembre de 2017.

La aseguradora, de acuerdo con la situación del proyecto, no podía prorrogar la vigencia de las pólizas, dado a que en 2018 fue declarado el incumplimiento y en consecuencia la póliza quedó siniestrada, además se puede evidenciar que el contrato de seguro, estuvo vigente hasta el 30 de diciembre del 2017, es decir, que durante el lapso de 6 meses aproximadamente, contados desde la fecha de fenecimiento de la póliza hasta el 27 de julio de 2018 los subsidios se encontraban sin una garantía de respaldo. Ahora bien, el informe No. 38 último reportado, informa que el proyecto se encuentra paralizado, pero no terminado, es decir que, a la fecha y transcurridos 7 años, contados desde el fenecimiento del contrato de seguro, los subsidios se han venido ejecutando sin una garantía que los respalde.

Lo anterior denota incumplimiento a los numerales 1, 7, 8, del artículo 2, Artículo 3 párrafo segundo, numerales 1, 2 del artículo 4, artículo 6, artículos 7, 8 y 9 de la Resolución 019 de 2011.

5. **Urbanización El Recreo (Granada, Meta)**

- Declarado en incumplimiento de acuerdo a la resolución 0008 del 10 de enero de 2014.
- Los subsidios tuvieron vigencia hasta el 30 de septiembre de 2020.
- La garantía bancaria estuvo vigente hasta el 30 de diciembre de 2019.

Frente al presente proyecto y conforme a la revisión y trazabilidad del mismo; la certificación de la supervisión sobre 95 subsidios de vivienda se dio en el 2020 y el aval bancario, aunque no fue ejecutado conforme a la declaratoria de incumplimiento en el año 2014, estuvo vigente hasta el 2019. En consecuencia, la observación no aplica al presente proyecto y será retirada de la configuración del hallazgo.

6. **Reconstrucción Municipio de Potosí (Potosí, Nariño)**

- Declarado en incumplimiento de acuerdo con la resolución 1172 del 25 de octubre de 2023
- Los subsidios tuvieron vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019
- No hubo póliza para 10 subsidios de vivienda.

Desde el año 2003, fecha de la resolución de asignación de subsidios y hasta la terminación del proyecto, los subsidios no tuvieron garantía. La declaratoria de incumplimiento se da en el año 2023, año en el cual, la garantía no tenía vigencia porque no existió.

Lo anterior denota incumplimiento a los numerales 1, 7, 8, del artículo 2, Artículo 3 párrafo segundo, numerales 1, 2 del artículo 4, artículo 6, artículos 7, 8 y 9 de la resolución 019 de 2011.

7. **Mejoramiento de Vivienda Casco Urbano Municipio de la Argentina (La Argentina – Huila)**

- Declarado en incumplimiento de acuerdo a la resolución 0794 del 28 de julio de 2023.
- Los subsidios tuvieron vigencia hasta el 31 de marzo de 2020.
- La póliza estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2010.

Como se evidencia en la Resolución de incumplimiento, no se podía hacer efectiva la garantía porque no se realizó control a la prórroga de la misma, pues el contrato de seguro estuvo vigente hasta el año 2010, es decir que, si el acto administrativo de incumplimiento fue del año 2023, los subsidios estuvieron sin garantías por trece años y en consecuencia en el incumplimiento era improcedente hacer efectiva alguna póliza.

Lo anterior denota incumplimiento a los numerales 1, 7, 8, del artículo 2, Artículo 3 párrafo segundo, numerales 1, 2 del artículo 4, artículo 6, artículos 7, 8 y 9 de la resolución 019 de 2011.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en los mismos términos que fue comunicada a la entidad por el incumpliendo de los 1, 2, 5, y 8 del artículo 2, artículo 3, artículo 9 de la Resolución 019 de 2011 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad a lo señalado en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; y se retira el

proyecto Urbanización El Recreo (Granada, Meta) conforme a lo expuesto en el análisis de la respuesta de la entidad.

Hallazgo No. 7. Declaratoria de incumplimiento Urbanización las Brisas, Frontino Antioquia. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (A-D)

Resolución de Incumplimiento No 1445 del 27 de Julio de *2018* *"Por medio de la cual se declara un incumplimiento al proyecto Urbanización Las Brisas, ubicado en el municipio de Frontino, Departamento de Antioquia."* del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.

Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011 *"Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del subsidio familiar de vivienda y se dictan otras disposiciones"* del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.

ARTÍCULO 4 CONDICIONES GENERALES. La póliza deberá indicar, además de los requisitos y condiciones previstas en el Código de Comercio y en la presente resolución, lo siguiente:

(…)

2. DECLARATORIA DE SINIESTRO. La entidad otorgante declarará el incumplimiento del Oferente y en consecuencia ordenará hacer efectiva la póliza de seguro, cuando no se acredite ante ésta o la entidad supervisora autorizada la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsados al encargo fiduciario.

La entidad otorgante tiene la facultar de declarar el incumplimiento del oferente, conforme a las facultades y obligaciones que le otorgan las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 633 de 2000 y 1469 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, o normas que los modifiquen, adicionan o subroguen, en los términos de esta resolución.

ARTÍCULO 6. INCUMPLIMIENTO. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, 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. (…)

ARTÍCULO 7: 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 establecidos en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio.

PARÁGRAFO 1: En virtud del pago de la indemnización, la aseguradora se subroga hasta su importe en todos los derechos que el otorgante del subsidio tenga en contra del tomador o afianzado. El afianzado, se obliga y compromete a reembolsar inmediatamente a la aseguradora la suma que ésta llegaré a pagar al otorgante del subsidio, con ocasión de la póliza, acrecida con los intereses de mora vigente. Para tal efecto, la póliza acompañada de la constancia de pago de la correspondiente indemnización realizada por la aseguradora, prestará mérito ejecutivo.

PARÁGRAFO 2: El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución.

ARTÍCULO 8 PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio la aseguradora deberá proceder a realizar el pago de la indemnización al encargo fiduciario hasta la concurrencia de la suma asegurada, previa instrucción de la entidad otorgante, siempre que se encuentre en firme el acto administrativo de incumplimiento. La aseguradora, en virtud de la opción establecida en el artículo 1110 del código de comercio podrá informar a la entidad otorgante el interés y compromiso de terminar las obras del proyecto faltantes para lo cual se seguirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento que adopte el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Vivienda.

ARTÍCULO 9 LIBERACIÓN DE LA POLIZA. LA póliza será liberada cuando se acredite ante la entidad otorgante la construcción total de la vivienda dentro del término de vigencia del subsidio familiar de vivienda con la certificación de existencia y habitabilidad de la solución de vivienda, expedido por la entidad otorgante directamente ó a través de la entidad supervisora que autorice.

Artículo 29. Cumplimiento. El contrato de adquisición de vivienda, de construcción en sitio propio o de mejoramiento de la vivienda, según sea el caso, suscrito entre el oferente y el beneficiario debe estipular la obligación de efectuar la entrega de la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia de subsidios familiares de vivienda, so pena de su restitución a la entidad otorgante.

GUIA: PROTOCOLO DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO. PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA. VERSIÓN: 3.0 FECHA 15/04/2021 CÓDIGO: GPV-G-03

5.2. PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO

(…)

5.3. TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO-.

5.4. PRESENTACIÓN ANTE EL COMITÉ DEL PROYECTO DE VIVIENDA PARA EL ESTUDIO DE LA VIABILIDAD DE INCUMPLIMIENTO.

5.5. ELABORACIÓN ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:

5.6 TRÁMITE DE NUMERACIÓN Y FECHA

5.7 NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:

5.8 INTERPOSICIÓN DE RECURSOS

5.9 INICIO AL TRÁMITE DEL COBRO ANTE LA ASEGURADORA CUANDO LOS PROYECTOS CUENTEN CON PÓLIZAS DE SEGUROS.

pago se suscribirá por el Fondo Nacional de Vivienda y la Aseguradora dentro de los cinco (5) días siguientes.

5.15 INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS PACTADOS EN EL ACUERDOS DE

PAGO O TERMINACIÓN DE LAS OBRAS.

Ley 1437 CPACA

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

1.Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2.Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3.Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4.Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5.Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

Artículo 91. *Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

5. Cuando pierdan vigencia.

Artículo 98. *Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.*

LEY 84 de 1873 (Código Civil Colombiano)

El artículo 2536.*La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).*

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.

DECRETO 410 DE 1971 (Código de Comercio)

Artículo 1080. ***PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN E INTERESES MORATORIOS.*** *El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aún extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077.*

Artículo 1081.PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. *La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.*

La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.

La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

LEY 1564 DE 2012 POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 594. Bienes inembargables*. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:*

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación

(…)

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

LEY 734 DE 2002

ARTÍCULO 23. La falta disciplinaria. *Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursion en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitacion en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violacion del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.*

CARTILLA PARA EL FORTALECIMIENTO DE HALLAZGOS CON INCIDENCIA FISCAL CGR. 2023

"(…) conviene recordar lo dicho por la Oficina Jurídica en el Concepto No. 20151E010604 del 28 de octubre de 2015:

"(...) Como ha sido reiterado en diferentes conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría cuando «se produce la prescripción de las obligaciones en esa etapa emerge un daño patrimonial al Estado que ha de tramitarse por los cauces del proceso de responsabilidad fiscal, por cuanto quien debería recaudarlas puede

ser categorizado como gestor fiscal, al tenerlas su cargo mediante una relación funcional, y en lo sucesivo no son objeto de reclamo, pues por el transcurso del tiempo los deudores quedan liberados de esas deudas» (...) En este sentido podemos concluir que cuando la posibilidad de recaudar los recursos públicos perece para la administración esto configura un daño patrimonial para el Estado y deberá valorarse en el proceso de responsabilidad fiscal si tal pérdida obedece a una conducta dolosa o culposa atribuible a la persona encargada de realizar gestión fiscal, conforme lo exige la ley.

En este sentido, si persiste la facultad para la administración de lograr la recuperación de los recursos públicos no existirá un detrimento patrimonial para el Estado que permita el inicio de la acción fiscal."

Esta posición también se encuentra contenida en el Concepto No. 20181E0064253 del 28 de agosto de 2018, cuando la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República establece:

"(...)se precisó que el ejercicio de la acción de cobro con miras a obtener el recaudo, está a cargo del Ministerio del Interior, y por ende corresponde a esta entidad en el nivel nacional, adelantar el cobro coactivo de la misma, cuando el sujeto pasivo de dicha contribución no haya satisfecho su pago. ***Y que, en ese contexto, las Direcciones de Vigilancia Fiscal y los Grupos de Vigilancia Fiscal, sólo pueden estructurar hallazgos administrativos con incidencia fiscal, cuando la acción de cobro se encuentre prescrita****.*

Ahora bien, una vez acaecida la prescripción de la acción de cobro, o dicho en otras palabras, a partir del momento en que la entidad no tiene acciones contra el deudor para el recaudo del impuesto de que se trate, se produce el daño patrimonial al Estado, pues por el transcurso del tiempo los contribuyentes se liberaron de la obligación de pago. En consecuencia, el daño patrimonial al Estado, acaece cuando se vence el término para adelantar la acción de cobro por quien tiene la facultad de hacerlo.

Así las cosas y de acuerdo con el artículo 6 de Ley 610 de 2000, en armonía con lo establecido en los artículos 40 y 41 del mismo ordenamiento, cuando vaya a iniciarse un proceso de responsabilidad fiscal el daño debe existir, es decir, que ya se haya consumado o producido. Actuar de manera contraria implicaría errores al atribuir responsabilidad fiscal por un hecho que finalmente no produjo un daño cierto" (Resaltado y negrilla fuera de texto).

Si bien la responsabilidad fiscal guarda para sí un carácter de independencia y autonomía con respecto de las demás actuaciones administrativas y judiciales, la existencia de diligencias de cobro coactivo por parte de la entidad afectada, no

permiten a la fecha establecer una lesión al patrimonio que permita configurar con certeza un daño al patrimonio público.

La Sala Fiscal y Sancionatoria de la CGR, ha ratificado este criterio, en el Auto No. ORD-80119-014- el 21 de agosto de 2020, dentro del cual al revisar en grado de Consulta una decisión de archivo dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF- 2017-00052, indicó:

"Vale la pena recordar que la Oficina Jurídica de este ente de control, ha precisado que el ejercicio de la acción fiscal es viable después que se haya extinguido la acción de cobro coactivo, ya que es desde ese momento que se configura el daño fiscal y por ende hay certeza del daño. Antes de ello, todavía la administración tendría la posibilidad de ejercer el cobro de la acreencia de manera directa y por ende no habría detrimento patrimonial.

En este orden de ideas, no puede existir concomitantemente el cobro coactivo y el proceso de responsabilidad fiscal, pues como se dijo anteriormente hasta que no prescriba el primero, no se configura el daño y por tanto no es posible iniciar el pro ceso de responsabilidad fiscal".

Por lo tanto, no se debe iniciar acción fiscal, ya que la entidad continua con la facultad para lograr la recuperación de los recursos, lo cual da lugar a que no exista daño cierto aún." (…)

Artículo 6 Daño patrimonial al Estado

De acuerdo con los informes publicados por Enterritorio -antes FONADE- en el sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS–GEOTEC, por parte de la entidad supervisora, el proyecto Urbanización Las Brisas, se resume conforme a lo siguiente:

Tabla No. 25. Resumen del Proyecto Urbanización Las Brisas

Número de Elegibilidad: POD-2012-0037	**Valor Subsidios:** $1.606.800.000
Modalidad de postulación: Bolsa de Población Desplazados	**Fiduciaria:** Alianza Fiduciaria
Forma de pago: Pago anticipado	**Oferente:** MUNICIPIO DE FRONTINO
Nº SFV Fonvivienda: 100	

Fuente: Informe No. 01, del 19 de noviembre de 2014. FONADE – GEOTEC WEB.

De la misma forma, las pólizas aportadas por el oferente durante la ejecución del proyecto fueron las siguientes:

Tabla No. 26. Resumen Pólizas del Proyecto Vivienda

PÓLIZAS SUBSIDIOS DE POD URBANISMO						
Póliza	**Aseguradora**	**Descripción (tipo póliza)**	**Valor Asegurado**	**Fecha Inicio**	**Fecha Finalización**	**No. SFV asegurados**
05 DL007670	Seguros Confianza	Construcción Obras de Urbanismo 100 cupos	$374.920.000	28/02/2016	15/05/2016	100
05 DL007670	Seguros Confianza	Construcción Obras de Urbanismo 100 cupos	$374.920.000	15/05/2017	28/04/2017	100

Fuente: Informe No. 01, del 19 de noviembre de 2014.FONADE – FONADE WEB.

De acuerdo con lo reportado en la plataforma GEOTEC de Enterritorio, las resoluciones de asignación a los beneficiarios del proyecto de vivienda y urbanismo se evidencian en las siguientes tablas:

Tabla No. 27. Asignación SFV Proyecto Vivienda

SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA POR RESOLUCIÓN				
No. Resolución	**Número de Subsidios**	**Valor Subsidio**	**Valor Total Subsidio**	**Fecha Vigencia de SFV**
Resolución No. 940 de 22 de noviembre de 2011	100	16.068.000	1.606.800.000	30/09/2021 - 2 Renuncias

Fuente: Informe No. 01, del 19 de noviembre de 2014.FONADE – FONADE WEB.

Tabla No. 28. Asignación SFV Urbanismo

SUBSIDIOS DE URBANISMO POR RESOLUCIÓN				
No. Resolución	**Número de Subsidios**	**Valor Subsidio**	**Valor Total Subsidio**	**Fecha Vigencia de SFV**
SUBSIDIOS POD -Resolución No. 0608 del 19/08/2011	100	3.749.200	374.920.000	30/09/2021

Fuente: Informe No. 01, del 19 de noviembre de 2014.FONADE – FONADE WEB.

En visita realizada por el equipo auditor de la CGR, entre el 24, 25 y 26 de abril del 2024, se suscribió el acta de visita al proyecto Urbanización Las Brisas en el municipio de Frontino en el departamento de Antioquia, donde se informó por parte del oferente y del personal en representación de Fonvivienda a este órgano de control, lo siguiente:

> ***"(…)*** *El proyecto es del programa de bolsa de desplazados – POD vivienda y urbanismo, inicia su ejecución en el año 2011 con la firma del convenio 281*

de la gerencia integral de la CCF Comfenalco del 15 de diciembre de 2011. El proyecto cuenta con 100 cupos de vivienda (…)

Estado del proyecto Paralizado, último informe de ENTerritorio el 22 de noviembre de 2023. (…)

***Torre 1** terminada - 17 SFV de pago anticipado*

3 SFV de pago contraentrega

Se inicia construcción con la cimentación de las torres 1 y 2 en el año 2016, quedo paralizada en la construcción del 2 piso en el 2018, se contrato nuevamente desde el 2022 (para esta torre ENTerritorio no solicito estudio de patología) y finalizo construcción en mayo del año 2023, se legalizaron por la empresa de servicios públicos en noviembre de 2023.

16 SFV fueron entregados a los beneficiarios, la entrega se realizo en diciembre de 2023

2 SFV presentan humedades colindantes con la torre 2

2 SFV No están Habitados

***Torre 2** Paralizada - 17 SFV de pago anticipado*

3 SFV de pago contraentrega

Se inicia construcción con la cimentación de las torres 1 y 2 en el año 2016, quedo paralizada en la construcción del 5 piso sin cubierta en el 2018, se suspendio el contrato por cambio de administración en 2019. (ENTerritorio solicito un estudio de patología y vulneración sísmica para ver el estado actual del proyecto, las administraciones anteriores no realizaron este estudio, se informa por la administración actual que ya se contrató este estudio el 15-04-2024 y en aproximadamente 1 mes se entregan los resultados) (…)

Las Torres 4 y 5 fueron certificadas y entregadas en el año 2021 ***(…)"*** (sic)
Fuente: *acta de visita.*

Una vez revisados todos los informes de GEOTEC, se reporta en el informe No.1 el inicio de actividades de obra, mencionando:

"(…) De las 100 viviendas; 52 se encuentran paralizadas y 48 no iniciadas. INFORME DE INTERVENTORIA: No se ha presentado informe de

interventoría que certifique avance real de las obras ejecutadas a la fecha, sin embargo esta supervisión estima el avance en obras de vivienda del 9%. (…)"

Hay periodos largos en los cuales, de acuerdo con los porcentajes reportados, el avance de ejecución de obra se mantiene constante, adicionalmente desde el informe 34 se reduce del 60% al 51%, como se muestra a continuación:

Tabla No. 29. Resumen de avance de obra vivienda, de acuerdo a reportes de Supervisión.

Informe	% Avance actual	Fecha informe
1	9,00	30/01/2015
3	9,00	15/05/2015
4	10,00	17/07/2015
5	26,96	27/10/2015
6	34,80	08/04/2016
7	40,00	30/08/2016
8	40,00	25/04/2017
9	60,00	26/09/2017
10	60,00	14/12/2017
15	60,00	08/10/2019
20	60,00	20/11/2020
25	60,00	18/11/2021
30	60,00	24/08/2022
33	60,00	07/12/2022
34	51,00	27/04/2023
35	51,00	16/05/2023
38	51,00	22/11/2023

Fuente: GEOTEC Enterritorio. Elaboración Equipo Auditor CGR

- En el año 2014 inicia la construcción de las Torres 4 y 5, la terminación de estas torres se realizó a finales del 2021 con un porcentaje de avance del 60,00% del total del proyecto.

- La construcción de las Torres 1 y 2 inició en 2016, terminándose ~~y~~ la estructura de la Torre 2 en 2018, sin la ejecución de la cubierta. En el 2017 el porcentaje de avance de las obras se mantuvo al 60%, pero a principios del año 2023 se reduce al 51%, debido que las Torres 1 y 2 no se han entregado las unidades de vivienda.

- No se registra avance de obras de la Torre No.2, y no ha iniciado la ejecución de las obras en la Torre 3.

Registro Fotográfico de Obra Tomado desde GEOTEC

Comentarios: Vista de las viviendas que se encuentra paralizadas. Se recomienda reiniciar las obras lo más pronto posible teniendo en cuenta que lo que se ha construido se va deteriorando.

Comentarios: Vista de las viviendas que se encuentran paralizadas a nivel de placa de tercer piso.

Comentarios: Vista general de las viviendas, se observa que la obra se encuentra paralizadas. Se debe realizar limpieza del predio teniendo en cuenta que presenta espesa vegetación.

Comentarios: Vista de las zonas comunes de los apartamentos, ya 40 viviendas se encuentran terminadas, faltando energización de las mismas.

Fuente: Registro Fotográfico plataforma GEOTEC Informe No.9 de fecha 26/09/2017

Registro Fotográfico de Obra Tomado en Visita de la CGR

Foto N°:	1		**Foto N°:**	2
Fuente	Contraloría General de la República		**Fuente**	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de Frontino, corregimiento de Nutibara - proyecto urbanización Las Brisas		**Localización**	Municipio de Frontino, corregimiento de Nutibara - proyecto urbanización Las Brisas
Descripción	Proyecto urbanización Las Brisas de Nutibara torres 4 y 5		**Descripción**	Proyecto urbanización Las Brisas de Nutibara Torres 1 y 2

Fuente: Registro Fotográfico equipo Auditor CGR Visita de obra de fecha 24, 25 y 26 de abril de 2024.

Como se observa en el registro fotográfico anterior, en la tabla de porcentajes de avance y de acuerdo con lo reportado en el acta de visita, se evidencia construcción de las Torres No. 4 y 5 las cuales fueron entregadas y se encuentran habitadas, se evidencia construcción de la Torre No. 1 con 20 unidades de vivienda de las cuales 2 unidades de vivienda se encuentran en procesos de garantía por las humedades presentadas en los muros de las alcobas en el 4 piso, otras unidades de vivienda ya se encuentran habitadas.

La Torre 2 presenta abandono notable desde hace varios años con 20 unidades de vivienda en diferentes procesos constructivos, el mayor inconveniente es que la torre no cuenta con cubierta ni con la carpintería metálica, encontrándose a la intemperie, algunos apartamentos no cuentan con los vanos en mampostería.

Por último, la Torre No. 3 no ha iniciado su ejecución de obra.

De acuerdo con lo reportado en la plataforma GEOTEC desde el informe No. 36 con fecha 12 de julio de 2023, el estado del proyecto se encuentra Paralizado.

Se solicitó información a la entidad territorial mediante acta de visita a través del literal “o.”: *“o. Trazabilidad de los cierres financieros desde su estructuración 2011 hasta la vigencia 26-04-2024 del proyecto.”*; conforme a lo anterior, la entidad territorial en respuesta, remitió el oficio Frontino 09/05/2024 con Asunto: RESPUESTA A SOLICITUDES: Auditoría de Cumplimiento a proyectos de vivienda

urbana en el marco de la AC del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- para la urbanización las brisas en el municipio de Frontino-Antioquia, donde manifiesta:

> *"(…) Trazabilidad de los cierres financieros desde su estructuración 2011 hasta la vigencia 26-04-2024 del proyecto. RUTA: Carpeta 26.o_Trasavilidad de los Cierres Financieros. (…)"*

Se observa en la "carpeta 26.o", un archivo en pdf. Titulado "REFORMULACIÓN", pero no se entrega el cierre financiero de la vigencia 2024; por lo cual, la CGR no tiene certeza de la continuidad y terminación del proyecto Las Brisas en el municipio de Frontino, referente a las Torres 2 y 3.

Ahora bien, respecto del POD de urbanismo.

Una vez revisados todos los informes de GEOTEC, desde el informe No. 27 se ve reflejado el 100% de la ejecución de obra, pero solo se reportó la legalización de los subsidios por el oferente ante FONVIVIENDA hasta el informe No. 32, como se muestra a continuación:

Tabla No. 30. Resumen de avance de obra en urbanismo, de acuerdo a reportes de Supervisión.

Informe	% Avance actual	Fecha informe	Estado proceso legalización cupo
1	0	06/12/2012	
4	1	08/07/2014	
5	5	16/09/2014	
6	70	19/11/2014	
10	70	27/10/2015	
13	70	25/04/2017	
14	90	26/09/2017	
15	90	14/12/2017	
20	90	08/10/2019	
25	90	20/11/2020	
27	100	27/04/2021	TERMINADO - PENDIENTE ENTREGA DE INFORME DE AVANCE POR PARTE DEL OFERENTE E INTERVENTOR

Informe	% Avance actual	Fecha informe	Estado proceso legalización cupo
30	100	18/11/2021	CERTIFICADO EXPEDIDO 30/05/2021
32	100	04/03/2022	FONVIVIENDA AUTORIZO GIRO DEL 30% FINAL MEDIANTE OFICIO 2021EE0140490 DEL 09 DIC 2021 - OFERENTE REPORTA RECIBO DE RECURSOS.
35	100	14/08/2022	LEGALIZADO.
40	100	22/11/2023	CUPO CERTIFICADO 31 /05/2021 - OFERENTE REPORTA LEGALIZACION DEL CUPO

Fuente: GEOTEC Enterritorio. laboración Equipo Auditor CGR

En cuanto a las obras de urbanismo, estas se reportan como terminadas al 100%, el lote del proyecto se encuentra en un terreno plano.

FONADE como entidad supervisora del proyecto Urbanización Las Brisas, en el municipio Frontino del Departamento de Antioquia, emitió alerta roja a través del radicado No 20162200259491 del 20 de septiembre de 2016 a FONVIVIENDA, por cuanto consideró entre otras cosas lo siguiente:

"1. Se realizó la visita de supervisión de las 100 viviendas que conforman el proyecto, se encuentran 40 a nivel de cubierta pendiente cableado eléctrico, terminales eléctricas e hidráulicas (tomas, interruptores, rosetas y llaves); pendiente toda la instalación de la carpintería metálica (ventanearía y puestas de acceso al apartamento), se requiere terminar la ejecución de las 60 viviendas faltantes.

2. De acuerdo a la ejecución de las obras de vivienda, esta supervisión requiere el detalle constructivo realizado por un ingeniero civil; especialista en estructuras, donde certifique que la viga cinta no se interrumpe a causa de la estructura que soporte la cubierta.

3. Esta supervisión recomienda la estructuración y registro de las viviendas durante el proceso de obras de las mismas.

4. Se requiere que el oferente haga entrega del cronograma de obra de las tres etapas de ejecución para debida certificación y legalización.

5. Se requiere la entrega informe de interventoría con corte al mes de Agosto 2016, donde certifique el avance en las obras de vivienda.

6. El oferente no ha suministrado póliza actualizada hasta la vigencia de los subsidios y tres meses más, debido a que la póliza de vivienda tiene vigencia hasta el 30 de septiembre de 2016.

7. Se observa que el avance de obra no es significativo, teniendo en cuenta que el periodo de un año y dos meses, incremento solo un 30% entre el informe No 4 con fecha 17 de julio de 2015 hasta el informe No 7 con fecha 30 de agosto de 2016."

Frente a lo anterior, la CGR revisó de la página de GEOTEC, el informe de supervisión más cercano a la alerta Roja presentada por FONADE, encontrando el informe No. 7 del 30 de agosto del 2016, el cual determinó que el avance de obra se encontraba en un 40% sin la legalización de ningún subsidio de vivienda.

Transcurridos 22 meses después de la alerta roja, FONVIVIENDA emite la Resolución de Incumplimiento No. 1445 del 27 de julio de 2018 *"Por medio de la cual se declara un incumplimiento al PROYECTO URBANIZACIÓN LAS BRISAS, ubicado en el municipio de Frontino, departamento de Antioquia."* Documento en cual se establece en su parte resolutiva lo siguiente:

"RESUELVE:

ARTÍCULO 1: Declarar el incumplimiento al MUNICIPIO DE FRONTINO, representado legalmente por la señora XXXXXX o por quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo, en su calidad de Oferente del proyecto denominado URBANIZACIÓN LAS BRISAS, ubicado en el municipio de Frontino, departamento de Antioquia.

ARTÍCULO 2. Como consecuencia de lo anterior, hacer efectiva la garantía constituída a favor del Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, mediante la póliza No 05 DL008234, CORRESPONDIENTE A OCHENTA Y SES (86) Subsidios Familiares de Vivienda no legalizados, liquidados el 110%, por valor de MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS MONDA LEGAL ($1.478.256.000) expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FINANZAS S.A CONFIANZA, para que proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio.

ARTÍCULO 3-Notificar personalmente al representante legal de LA COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FINANZAS S.A CONFIANZA, para que proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio.

ARTÍCULO 4: Notificar al oferente MUNICIPIO DE FRONTINO, representada legalmente por la señora XXXX, o quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo"

Conforme a lo anterior, la CGR revisó nuevamente en la página de GEOTEC, encontrando que el más cercano a la declaratoria de incumplimiento es el informe No. 11 del 11 de mayo del 2018, en el que se evidencia que el avance de obra se encontraba en un 60% sin la legalización de ningún subsidio de vivienda por parte del oferente.

En atención a los hechos anteriormente mencionados, la Contraloría revisó el último informe realizado por la supervisión del proyecto en la página de GEOTEC, encontrando el informe No. 38 del 22 de noviembre de 2023, en donde se registra avance de obra bajo del 51%, y señala además lo siguiente: *"Los SFV presentan el siguiente estado de acuerdo con las bases de datos suministradas por FONVIVIENDA y lo establecido en reunión así: LIBERADO: 1 SFV (CE), RENUNCIA: 2 SFV (CE), NO INICIADO: 17 SFV (2 CE – 15 ANT), TERMINADOS (Con observaciones técnicas): 20 SFV (2 CE – 18 ANT), PARALIZADOS: 20 (1 CE– 19 ANT) y CERTIFICADOS: 40 SFV. (No legalizados: 6 CE – legalizados – 34 ANT). TOTAL: 100 SFV (14 CE-86 ANT)".*

Así mismo, se realizó revisión al listado de los beneficiarios y el estado actual de cada uno de los Subsidios Familiares de Vivienda y se pudo corroborar que a la fecha del informe No. 38, existen: 57 SFV activos de los cuales 17 se encuentran en estado NO INICIADOS, 20 PARALIZADOS, 20 TERMINADOS con observaciones técnicas.

El 24 y 25 de abril del 2024, en mesa de trabajo con el oferente, con FONVIVIENDA y con la Contraloría General de la República, se informó y quedo consignado en el acta de visita:

"(…) Financieramente el contrato se encuentra de la siguiente manera:

Fuentes de financiación:

VIVA gobernación 100 SF de 3 millones cada uno

ISVIMED alcaldía Medellín 248 millones

FONVIVIENDA Nación 356 millones urbanismo

1378 millones vivienda 100% e SFV de pago anticipado

(…)

La gerencia integral da claridad que para los 86 SFV por pago anticipado fueron consignados $1.378.071.056 pesos, y han sido desembolsados desde la fiducia al oferente $964.681.747 con fecha de actualización al 05 de enero de 2024.

La gerencia integral informa que para los 100 SFU por pago anticipado fueron consignados $326.751.582 pesos, y ya fueron desembolsados; además, informa que para los SFU 2 cupos fueron desistimientos y 1 cupo fue revocado. (…)"

De acuerdo con los hechos anteriormente expuestos en contraste con las fuentes de criterio se establece que, la entidad auditada ha omitido aplicar la normatividad del MVCT referente a la declaratoria de incumplimiento, y el cobro coactivo y después de doce años, contados desde del año de elegibilidad, esto es desde el año 2012 hasta el año 2024, FONVIVIENDA no aplicó los procedimientos posteriores determinados en la Resolución No. 019 de 2011, en concordancia con la Resolución de Incumplimiento No. 1445 del 27 de julio de 2018[6], es decir, que la entidad no activó las pólizas una vez declarado el incumplimiento al contratista y realizó negociaciones no establecidas en la Resolución 019 del 2011, lo que generó que a la fecha, y transcurridos más de cinco años desde la declaratoria de incumplimiento, dichas pólizas no hayan sido exigibles, lo que constituiría un presunto daño fiscal dado a que el numeral 3 del artículo 91 del CPACA, establece que si transcurridos cinco años desde la firmeza del mismo, la autoridad no ha realizado las actividades administrativas correspondientes, el acto perderá su ejecutoria y en consecuencia no podrá ser cobrado, es decir, el auditado contaba hasta el año 2023, para cobrar ante Seguros Confianza la póliza 05 DL008234; buscando la indemnización de los subsidios o la terminación del proyecto con cargo al asegurador y de encontrar renuencia por parte de la Aseguradora, en el término de los cinco años procedía adelantar las gestiones correspondientes al cobro coactivo, según lo dispuesto en la Resolución 057 de 2011 y de acuerdo a la Cartilla de Hallazgos fiscales de la Contraloría General de la República la cual establece:

"En este sentido podemos concluir que cuando la posibilidad de recaudar los recursos públicos perece para la administración esto configura un daño patrimonial para el Estado y deberá valorarse en el proceso de responsabilidad fiscal si tal pérdida obedece a una conducta dolosa o culposa atribuible a la persona encargada de realizar gestión fiscal, conforme lo exige la ley".

(…)

[6] Por lo cual se declaró el incumplimiento

"Ahora bien, una vez acaecida la prescripción de la acción de cobro, o dicho en otras palabras, a partir del momento en que la entidad no tiene acciones contra el deudor para el recaudo del impuesto de que se trate, se produce el daño patrimonial al Estado, pues por el transcurso del tiempo los contribuyentes se liberaron de la obligación de pago. En consecuencia, el daño patrimonial al Estado, acaece cuando se vence el término para adelantar la acción de cobro por quien tiene la facultad de hacerlo (…)"

Del análisis realizado se concluye que, la omisión de iniciar las gestiones administrativas con un término perentorio y adicionalmente no adelantar en su oportunidad el proceso de cobro coactivo constituyen un daño fiscal al estado, por cuanto pasados los cinco años establecidos en el CPACA, el auditado no tiene la posibilidad de recuperar los dineros depositados y usados como Subsidios Familiares de Vivienda.

Por otro lado, la CGR debe pronunciarse frente a la respuesta brindada por FONVIVIENDA con el radicado 2024IE0003621 del 26 de abril de 2024, en donde se realizaron preguntas precisas del proyecto Las Brisas en el municipio de Frontino Departamento de Antioquia así:

1. Constancia de ejecutoria: Manifiesta la entidad que la resolución que declara el incumplimiento no cuenta con constancia de ejecutoria por cuanto no se atendió recurso de reposición, lo cual desde la perspectiva jurídico procesal dicho argumento adolece de soporte en materia de derecho administrativo, teniendo en cuenta que el numeral tercero del artículo 87 del CPACA, establece que el acto administrativo quedará en firme desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos. La constancia de ejecutoria de un acto administrativo es de suma importancia establecerla porque a partir de este se tiene conocimiento de la firmeza del acto que se ejecutará por la misma entidad.

2. Alerta Roja: Manifiesta la entidad que no tiene conocimiento de las razones del porque pasados dos años desde la alerta roja se emitió el acto administrativo de incumplimiento. Al respecto se señala el desconocimiento de la entidad en la aplicación de su propia normativa, por cuanto conforme a lo establecido el Protocolo Declaratoria de Incumplimiento una vez presentada la carpeta con la alerta Roja a FONVIVIENDA por parte de la Supervisión, la auditada cuenta con un término de 10 días hábiles para la elaboración del acto administrativo y 5 días para la revisión y visto bueno, y su notificación se surtirá conforme lo establece el numeral 5.7 del mismo protocolo.

3. Ejecución de la resolución de incumplimiento: Desconoce la entidad las razones por las cuales no se hizo efectiva la póliza No *05 05DL008234, con la Aseguradora CONFIANZA*, y argumenta que, aunque no se realizó dicho procedimiento, el oferente "concurrió" a la terminación del proyecto, al respecto se, reitera que FONVIVIENDA no aplicó los postulados normativos propios de la entidad, por cuanto el artículo 6 de la Resolución 019 de 2011 y los artículos del acto administrativo que declara el incumplimiento, asigna a FONVIVIENDA hacer efectiva la garantía otorgada. el ordenamiento mencionado no establece la posibilidad de entablar pactos o acuerdos con el oferente una vez declarado el incumplimiento, en consecuencia, dicho argumento no es de recibo por la CGR.

4. Protocolo de Incumplimiento Anterior: Manifiesta la entidad que existía un Protocolo Declaratoria de Incumplimiento diferente para la época en que ese fue declarado y específicamente se hace referencia al numeral 3.7.1 afirmando que podrá requerir al Oferente para que concurra a la terminación y legalización del proyecto. Al respecto, la CGR señala que el mentado protocolo no ha sido allegado a la CGR como tampoco existe una referencia textual del documento mencionado. De igual manera, en la reunión del 4 de marzo de 2024, realizada entre la entidad auditada y la CGR, cuya finalidad era la explicación del protocolo de incumplimiento, no fue informado a la entidad de control de la existencia de un protocolo anterior al aportado y con los controles de cambios debidamente relacionados. Adicionalmente, la Resolución de Incumplimiento No 1445 del 27 de Julio de 2018, en su parte considerativa no establece la existencia de un protocolo de incumplimiento existente para la época de los hechos.

5. Desconocimiento de la actuación administrativa de cobro coactivo: Informa FONVIVIENDA que desconoce las razones por las cuales no se dio inicio al cobro coactivo conforme a la Resolución 057 de 2011 y Resolución 019 de 2011. Al respecto, se reafirma que la entidad incumple el procedimiento establecido en las Resoluciones 057 y 019 de 2011, al no dar inicio al cobro coactivo antes de culminar el término de cinco años.

Por otro lado, y en aras de poder establecer la cuantía del daño, la CGR se basa en lo establecido dentro del artículo 29 de la Resolución 019 de 2011, el cual establece:

Artículo 29. Cumplimiento. El contrato de adquisición de vivienda, de construcción en sitio propio o de mejoramiento de la vivienda, según sea el caso, suscrito entre el oferente y el beneficiario debe estipular la obligación de efectuar la entrega de la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia de subsidios familiares de vivienda, so pena de su restitución a la entidad otorgante.

El artículo anterior, establece el deber por parte del oferente de entregar al beneficiario del subsidio la solución de vivienda a satisfacción y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia del subsidio, so pena de su RESTITUCIÓN a la entidad otorgante; por lo que, de no cumplirse con la construcción de la vivienda por parte del oferente este debe restituir los dineros a FONVIVIENDA. Lo anterior cobra sentido si se analiza la composición y el uso que se le debe dar al subsidio familiar de vivienda que nos ocupa en el presente proyecto, por un lado, se encuentran los subsidios para la construcción del urbanismo y por el otro lado, los subsidios para la construcción de la vivienda, es decir, que si el oferente incumple como ocurrió, según declaratoria de incumplimiento debe en consecuencia, restituir a la entidad otorgante, es decir a FONVIVIENDA, el valor correspondiente de ambos subsidios: Urbanismo y Vivienda, porque de no construirse la vivienda, pero si el urbanismo, el beneficiario perdería el valor del subsidio asignado por el Estado a través de la resolución.

Así las cosas, la entidad de control estima un presunto daño fiscal ocasionado por el oferente y por FONVIVIENDA, por valor de $1.252.232.800, correspondiente a ciento veintisiete subsidios (127) conformados por el subsidio familiar de vivienda (63) y el subsidio de urbanismo (64).

Tabla No. 31. Subsidios sin legalizar Urbanización Las Brisas en el Municipio de Frontino Antioquia

Subsidios Urbanismo: 64	Subsidios Vivienda: 63	**Total, Subsidios 127**
$ 239.948.800	$ 1.012.284.000	**$ 1.252.232.800**

Fuente: Fonvivienda. Elaboración Equipo Auditor CGR

Conforme a lo anterior se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por la falta de aplicación a la normatividad registrada en las fuentes de criterio de esta observación, toda vez que a pesar de haberse declarado el incumplimiento en las Resoluciones 1445 del 27 de julio de 2018 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en concordancia con lo establecido en el numeral tercero del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, numeral 2 del artículo 4, y los artículos 6, 7, 8, 9 y 29 de la Resolución No 0019 del 25 de octubre de 2011, numerales 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9,5.15 del Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, artículo 23, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos), artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y artículos 3 y 6 de la Ley 610 del 2000, la entidad no ha efectuado ninguna acción efectiva para para la recuperación de los recursos en cuantía de **$1.252.232.800,** correspondiente al valor de 127 subsidios familiares de vivienda conformados por 63 subsidios familiares de vivienda y 64 subsidios de urbanismo para el proyecto Urbanización Las Brisas en el Municipio de Frontino, Antioquia, constituyendo una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente que no se enmarca en el cumplimiento de los fines del Estado.

Respuesta de la entidad

La observación fue comunicada al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA mediante oficio No. ACF-35-2024 con radicado 2024EE0102875 del 31 de mayo de 2024, sin embargo, vencidos los términos para dar respuesta, la entidad, brindó respuesta vencido el término para hacerlo.

"Respuesta frente a la observación "A" Estado técnico y desarrollo del proyecto.

En resumen, la respuesta de la entidad se basa en lo siguiente: Obras de Urbanismo, tal y como se puede observar de los informes expedidos por la supervisión técnica en cabeza de EnTerritorio, para el 27 de julio de 2018 fecha en la cual se declaró el incumplimiento, las obras presentaban ejecución del 90%, luego de las gestiones de seguimiento y la coordinación interinstitucional, el 30 de mayo de 2021 se cumplió con su ejecución al 100% y se certifica el urbanismo; razón por la cual, a la fecha el suelo para el desarrollo de las viviendas se encuentra habilitado. El estado de los SFV de urbanismo es:

• 89 cupos anticipados legalizados

• 8 cupos contra obra ejecutada certificados en legalización

• 3 cupos revocados contra obra ejecutada

Obras de Vivienda: Consta de 100 SFV (vivienda) por valor de $1.606.800.000, tal y como se puede observar de los informes expedidos por EnTerritorio, para el 27 de julio de 2018, fecha en la cual se declaró el incumplimiento, las obras presentaban en su momento una ejecución del 60%, y el estado de las viviendas se encontraba de la siguiente manera:

• 40 viviendas en ejecución con observaciones técnicas

• 16 viviendas paralizadas

• 2 renuncias

• 42 viviendas no iniciadas

Luego de las gestiones de seguimiento y la coordinación interinstitucional, en el año 2021 se lograron terminar y certificar 40 de las 100 viviendas. El estado de los SFV es:

40 SFV terminadas y certificadas

• 20 SFV paralizados por cierre financiero

• 20 SFV terminados sin certificar .

• 17 SFV no iniciados por cierre financiero

• 1 SFV liberado

• 2 SFV renuncias

Respuesta a la observación "B" falta de correcta aplicación de la normatividad

(…)

Se debe resaltar que la resolución de incumplimiento 1445 de 2018, se expidió en el marco del protocolo de incumplimiento vigente para la época, es decir, el aprobado por el Consejo Directivo de FONVIVIENDA, mediante acta núm. 53 del 1 de noviembre de 2017. Dicho protocolo de incumplimiento en el numeral 7 establecía:

> *"7 "tramite de proyectos cuando no cuenten con la garantía o estas no sean suficientes para cubrir la restitución de los recursos declarados en incumplimiento", quiere decir que en evento que se declare un incumplimiento sobre un proyecto que por alguna razón no sea procedente el pago de la indemnización por parte de una entidad financiera o avalista el cobro del valor de los subsidios se realizara directamente al oferente.*
>
> *(...)*
>
> *7.1, el Fondo Nacional de vivienda, Fonvivienda-, requerirá al oferente para que manifieste la intención de continuar y terminar la ejecución del proyecto(..)" y así se procedió para el proyecto observado, con lo cual se dio aplicación de manera correcta al Protocolo vigente para la época de la declaratoria de Incumplimiento, pues el oferente una vez se requirió* concurrió a realizar las gestiones la terminación del proyecto.

Asimismo, el protocolo de incumplimiento del 1 de noviembre de 2017, estableció en el numeral 11 "Consideraciones especiales".

a. Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en lo posible evitará que los proyectos sean indemnizados y no se construyan las soluciones de vivienda.

b. Las gestiones encaminadas a lograr la culminación de los proyectos de vivienda podrán realizarse mediante instrumentos de planificación, seguimiento, consecución de reuniones con las aseguradoras entidades bancarias y oferente y entidades territoriales.

(…)

Se indica al ente auditor que en la respuesta emitida con radicado 2024IE0003621 del 26 de abril de 2024, por error se relacionó el protocolo posterior, y no el vigente para la época del incumplimiento.

(…)

La naturaleza de las pólizas según el artículo 1036 del Código de Comercio es un contrato de seguros; en consecuencia, tras expedidas las pólizas, deben encontrarse actualizadas en su vigencia y una vez vencidas, según los plazos establecidos en el artículo 1084 del Código de Comercio, no es probable que la aseguradora expida una prórroga, porque equivale a prorrogar un contrato vencido, lo cual en términos jurídicos no es posible.

(…)

Respecto a la alerta roja, corresponde a una recomendación que realiza la entidad supervisora, que no es de carácter vinculante para FONVIVIENDA toda vez que, se procede a evaluar la procedencia de la declaratoria de incumpliendo atendiendo la valoración de las condiciones del proyecto.

(…)

El ente auditor estima un presunto daño fiscal cuantificado en $ 1.252.232.00, correspondiente a ciento veintisiete subsidios (127) en el cual hace el ejercicio de sumar sesenta y tres (63) SFV y sesenta y cuatro (64) SFV de urbanismo; sin embargo, no se debe desconocer el estado técnico y financiero actual del proyecto, así:

Tabla 1 Estado subsidios de vivienda

Modalidad de Desembolso	No. SFV	Valor Total SFV	SFV Legalizados	No. SFV en Seguimiento	Valor SFV en Seguimiento
Contra Escritura	14	224.952.000	8	6	176.748.000
Giro Anticipado	86	1.381.848.000	34	52	835.536.000
Total	100	1.606.800.000	42	58	1.012.284.000

Tabla 2 Estado subsidios POD

Valor de Cupo	3.671.366		
89	326.751.583	Giro Anticipado	Legalizado
11	3.594.267.412	Contra Obra Ejecutada	Certificados en proceso de legalización y/o revocados
Total POD pagado	326.751.583		

★ *En el enlace generado para atender requerimiento se aporta soporte financiero.*

De esta forma, solicitamos a la CGR que desestime el presunto daño fiscal por valor de $ 1.252.232.00 correspondiente 127 subsidios, cuando la realidad es que son 100 subsidios de los cuales 89 están legalizados y los 11 restantes son de pago contra obra ejecutada.

Frente a los SFV de vivienda, no es procede afirmar daño fiscal en atención a que se encuentra demostrada la gestión por el ente territorial, como oferente, para avanzar en la construcción del proyecto, ya que el mismo evidencia un avance en ejecución del 70% a junio de 2024."

Análisis de la Respuesta

Respecto a la respuesta de la entidad, es pertinente manifestar que fue remitida de manera extemporánea.

El análisis de la CGR, respecto a la respuesta se basa en lo siguiente:

1. Protocolo de Incumplimiento aprobado por el Consejo Directivo de FONVIVIENDA, mediante acta núm. 53 del 1 de noviembre de 2017.

   La CGR, solicitó durante el trámite de ejecución de la auditoría información constante respecto al Protocolo de Incumplimiento (Reunión 4 de marzo de 2024, solicitud de información 2024EE007075 y solicitud de información No. 2024EE0058593), con el fin de conocer las razones por las cuales la entidad auditada establece reuniones con el oferente una vez declarado el incumplimiento para la consecución del proyecto, toda vez que, la Resolución No. 019 de 2011, no contempla dicha prerrogativa en cabeza de FONVIVIENDA, por lo tanto, la observación con incidencia disciplinaria y fiscal se basó en lo contemplado en la Resolución 019 de 2011 y el Protocolo declaratoria de incumplimiento Versión 2.0 y 3.0.

Ahora bien, respecto al Protocolo de Incumplimiento aprobado por el Consejo Directivo de FONVIVIENDA, mediante acta No. 53 del 1 de noviembre de 2017, la Contraloría General de la República no puede verificar lo enunciado por parte de FONVIVIENDA, por cuanto este documento no fue allegado; en consecuencia la incidencia disciplinaria se mantiene por el incumplimiento a la Resolución 019 de 2011 y **Resolución de Incumplimiento No. 1445 del 27 de Julio de *2018*** *"Por medio de la cual se declara un incumplimiento al proyecto Urbanización Las Brisas, ubicado en el municipio de Frontino, Departamento de Antioquia."*

2. Fenecimiento de la Póliza de cumplimiento.

   Frente al fenecimiento de la póliza se analiza lo siguiente:

- Declarado en incumplimiento de acuerdo con la Resolución 1445 del 27 de julio de 2018
- Los subsidios tuvieron vigencia hasta el 30 de septiembre de 2021.
- La póliza estuvo vigente hasta el 30 de diciembre de 2017.

Debido a la declaración de incumplimiento en 2018, la póliza quedó siniestrada, por lo tanto, la aseguradora no procedería a prorrogarla, además se puede evidenciar que el contrato de seguro, estuvo vigente hasta el 30 de diciembre del 2017, es decir, que durante el lapso de 6 meses aproximadamente, contados desde la fecha de fenecimiento de la póliza hasta el 27 de julio de 2018, los subsidios se encontraban sin una garantía de respaldo. Ahora bien, el informe No. 38 último reportado por Enterritorio, informa que el proyecto se encuentra paralizado, pero no terminado, es decir que, a la fecha y transcurridos 7 años, contados desde el fenecimiento del contrato de seguro, los subsidios se han venido ejecutando sin una garantía que los respalde.

En consecuencia, la respuesta aportada por la entidad auditada en el sentido que el contrato se seguro se encontraba vencido y por ese hecho los SFV se han venido ejecutando sin respaldo, no es de recibo, porque si bien es cierto, a FONVIVIENDA no le corresponde suscribir la póliza en cabeza del oferente, si puede, adelantar las gestiones administrativas sancionatorias o de incumplimiento establecidas en la Resolución 019 de 2011, para garantizar el cumplimiento del oferente respecto a la garantía que deben tener los SFV para su ejecución.

3. Alerta Roja: Conforme a la respuesta de FONVIVIENDA a la observación se entiende que, el protocolo de incumplimiento aprobado por el Consejo Directivo de FONVIVIENDA, mediante acta No. 53 del 1 de noviembre de 2017, la alerta roja no es vinculante; al respecto la CGR no puede corroborar lo anterior, puesto que la entidad no remitió dicho protocolo de incumplimiento, sin embargo, la revisión del protocolo versión 2.0 y 3.0 explicada por la entidad auditada a la CGR, manifiesta en el numeral 3.2.4.2, lo siguiente:

> *“**3.2.4.2** Si no hay respuesta alguna por parte del Oferente, o de la visita no se evidenció algún avance, la entidad Supervisora, en virtud del Contrato Interadministrativo que se suscriba con Fonvivienda, deberá determinar que **NO** existe voluntad del Oferente de continuar con el Proyecto; para lo cual producirá una **ALERTA ROJA**, remitiendo al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA el expediente sobre el incumplimiento, para que se dé inicio a la actuación administrativa, incluyendo un informe jurídico, técnico, administrativo y financiero detallado del estado de proyecto, así como*

un informe del estado de las garantías con un mínimo de cuatro meses anteriores al vencimiento de la misma. SFV como daño fiscal". (Subrayado fuera de texto).

El protocolo explicado por la entidad auditada no establece como facultativo el recibo o no de la alerta roja, por el contrario, manifiesta que, una vez establecida se da inicio a la actuación administrativa. Este argumento tampoco se ve reflejado en el protocolo aprobado por el Consejo Directivo de FONVIVIENDA, mediante acta No. 40 del 24 de agosto de 2012, remitida a la CGR, con la observación No 06, porque dentro del numeral 2.3.2 establece: *"(…) para lo cual producirá ALERTA ROJA, remitiendo al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONVIVIENDA el expediente sobre incumplimiento para que se de inicio a la actuación administrativa*". (Subrayado fuera de texto).

4. Daño fiscal: Frente a lo anterior, la CGR el artículo 29 de la Resolución 019 de 2011, es claro en manifestar que la vivienda debe ser entregada a satisfacción por parte del oferente al beneficiario, de no hacerlo, debe restituir los subsidios; sin embargo, se entiende que al existir una obra civil de urbanismo ejecutada al 100%, habría ausencia de daño. En consecuencia, los subsidios de urbanismo no serán tenidos en cuenta como daño fiscal.

   Ahora bien, respecto de los subsidios de vivienda, la CGR determina que solo tomará de los 52 SFV informados en la respuesta a la observación, 37 SFV que se encuentran en estado NO INICIADOS y PARALIZADOS de acuerdo con el informe oficial No. 38 del 22 de noviembre de 2023, los cuales ascienden a un valor de $594.516.000, sin embargo, en vista que en la fiducia reposan $829.439,203 a diciembre de 2023 se retira la incidencia fiscal.

En ese orden de ideas se configura un hallazgo administrativo con presunta disciplinaria, por el incumplimiento a la Resolución 1445 del 27 de julio de 2018 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en concordancia con lo establecido en el numeral tercero del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, numeral 2 del artículo 4, y los artículos 6, 7, 8, 9 y 29 de la Resolución No 0019 del 25 de octubre de 2011, Ley 734 del 2002 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos), artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo No. 8. Declaratoria de Incumplimiento Urbanización Montecarlo, Cocorná Antioquia. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria. (A-D)

Resolución 0476, del 21 de abril de 2017 ***"****por medio de la cual se declara un incumplimiento al proyecto Urbanización Montecarlo, ubicado en el municipio de Cocorná, departamento de Antioquia"*

Resolución 1509, del 06 de septiembre de 2017 ***"****por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A Confianza, contra la resolución no 0476 del 21 de abril de 2017"*

Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011 "por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del subsidio familiar de vivienda y se dictan otras disposiciones" del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda.

Artículo 4 condiciones generales. La póliza deberá indicar, además de los requisitos y condiciones previstas en el Código de Comercio y en la presente resolución, lo siguiente:

(…)

2. Declaratoria de Siniestro. La entidad otorgante declarará el incumplimiento del Oferente y en consecuencia ordenará hacer efectiva la póliza de seguro, cuando no se acredite ante ésta o la entidad supervisora autorizada la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos del subsidio familiar de vivienda desembolsados al encargo fiduciario.

La entidad otorgante tiene la facultar de declarar el incumplimiento del oferente, conforme a las facultades y obligaciones que le otorgan las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 633 de 2000 y 1469 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, o normas que los modifiquen, adicionan o subroguen, en los términos de esta resolución.

Artículo 6. Incumplimiento. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, 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. (…)

Artículo 7: 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 establecidos en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio.

Parágrafo 1: En virtud del pago de la indemnización, la aseguradora se subroga hasta su importe en todos los derechos que el otorgante del subsidio tenga en contra del tomador o afianzado. El afianzado, se obliga y compromete a reembolsar inmediatamente a la aseguradora la suma que ésta llegaré a pagar al otorgante del subsidio, con ocasión de la póliza, acrecida con los intereses de mora vigente. Para tal efecto, la póliza acompañada de la constancia de pago de la correspondiente indemnización realizada por la aseguradora, prestará mérito ejecutivo

Parágrafo 2: El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento, en los términos establecidos en la presente resolución.

Artículo 8 Pago de la Indemnización. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio la aseguradora deberá proceder a realizar el pago de la indemnización al encargo fiduciario hasta la concurrencia de la suma asegurada, previa instrucción de la entidad otorgante, siempre que se encuentre en firme el acto administrativo de incumplimiento. La aseguradora, en virtud de la opción establecida en el artículo 1110 del código de comercio podrá informar a la entidad otorgante el interés y compromiso de terminar las obras del proyecto faltantes para lo cual se seguirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento que adopte el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Vivienda.

Artículo 9 Liberación de la Póliza. La póliza será liberada cuando se acredite ante la entidad otorgante la construcción total de la vivienda dentro del término de vigencia del subsidio familiar de vivienda con la certificación de existencia y habitabilidad de la solución de vivienda, expedido por la entidad otorgante directamente ó a través de la entidad supervisora que autorice.

Artículo 29. Cumplimiento. El contrato de adquisición de vivienda, de construcción en sitio propio o de mejoramiento de la vivienda, según sea el caso, suscrito entre el oferente y el beneficiario debe estipular la obligación de efectuar la entrega de la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia de subsidios familiares de vivienda, so pena de su restitución a la entidad otorgante.

Guía: Protocolo Declaratoria de Incumplimiento. Proceso: Gestión a la Política de Vivienda. Versión: 3.0 Fecha 15/04/2021 Código: Gpv-G-03

5.2. PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO

5.3. TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO-.

5.4. PRESENTACIÓN ANTE EL COMITÉ DEL PROYECTO DE VIVIENDA PARA EL ESTUDIO DE LA VIABILIDAD DE INCUMPLIMIENTO.

5.6 TRÁMITE DE NUMERACIÓN Y FECHA

5.8 INTERPOSICIÓN DE RECURSOS

5.9 INICIO AL TRÁMITE DEL COBRO ANTE LA ASEGURADORA CUANDO LOS PROYECTOS CUENTEN CON PÓLIZAS DE SEGUROS.

5.15 INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS PACTADOS EN EL ACUERDOS DE

PAGO O TERMINACIÓN DE LAS OBRAS.

Ley 1437 CPACA

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

1.Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2.Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3.Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4.Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5.Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

Artículo 91. *Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

5. Cuando pierdan vigencia.

Artículo 98. *Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.*

Ley 84 de 1873 (Código Civil Colombiano)

El artículo 2536.*La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).*

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.

Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio)

Artículo 1080. Plazo para el pago de la indemnización e intereses moratorios. *El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aún extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077.*

Artículo 1081. Prescripción de acciones. *La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.*

La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.

La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

Ley 1564 de 2012 "por medio de la cual se expide el código general **del proceso y se dictan otras disposiciones"**

Artículo 594. Bienes inembargables*. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:*

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación

(…)

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

Ley 734 de 2002 ***"****Por la cual se expide el Código Disciplinario Único"*

ARTÍCULO 23. La falta disciplinaria. *Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursion en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitacion en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violacion del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.*

CARTILLA PARA EL FORTALECIMIENTO DE HALLAZGOS CON INCIDENCIA FISCAL CGR. 2023

"(…) conviene recordar lo dicho por la Oficina Jurídica en el Concepto No. 20151E010604 del 28 de octubre de 2015:

"(...) Como ha sido reiterado en diferentes conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría cuando «se produce la prescripción de las obligaciones en esa etapa emerge un daño patrimonial al Estado que ha de tramitarse por los cauces del proceso de responsabilidad fiscal, por cuanto quien debería recaudarlas puede ser categorizado como gestor fiscal, al tenerlas su cargo mediante una relación funcional, y en lo sucesivo no son objeto de reclamo, pues por el transcurso del tiempo los deudores quedan liberados de esas deudas» (...) En este sentido podemos concluir que cuando la posibilidad de recaudar los recursos públicos perece para la administración esto configura un daño patrimonial para el Estado y deberá valorarse en el proceso de responsabilidad fiscal si tal pérdida obedece a una conducta dolosa o culposa atribuible a la persona encargada de realizar gestión fiscal, conforme lo exige la ley.

En este sentido, si persiste la facultad para la administración de lograr la recuperación de los recursos públicos no existirá un detrimento patrimonial para el Estado que permita el inicio de la acción fiscal."

Esta posición también se encuentra contenida en el Concepto No. 20181E0064253 del 28 de agosto de 2018, cuando la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República establece:

"(...)se precisó que el ejercicio de la acción de cobro con miras a obtener el recaudo, está a cargo del Ministerio del Interior, y por ende corresponde a esta entidad en el nivel nacional, adelantar el cobro coactivo de la misma, cuando el sujeto pasivo de dicha contribución no haya satisfecho su pago. ***Y que, en ese contexto, las Direcciones de Vigilancia Fiscal y los Grupos de Vigilancia Fiscal, sólo pueden estructurar hallazgos administrativos con incidencia fiscal, cuando la acción de cobro se encuentre prescrita****.*

Ahora bien, una vez acaecida la prescripción de la acción de cobro, o dicho en otras palabras, a partir del momento en que la entidad no tiene acciones contra el deudor para el recaudo del impuesto de que se trate, se produce el daño patrimonial al Estado, pues por el transcurso del tiempo los contribuyentes se liberaron de la obligación de pago. En consecuencia, el daño patrimonial al Estado, acaece cuando se vence el término para adelantar la acción de cobro por quien tiene la facultad de hacerlo.

Así las cosas y de acuerdo con el artículo 6 de Ley 610 de 2000, en armonía con lo establecido en los artículos 40 y 41 del mismo ordenamiento, cuando vaya a iniciarse un proceso de responsabilidad fiscal el daño debe existir, es decir, que ya se haya consumado o producido. Actuar de manera contraria implicaría errores al atribuir responsabilidad fiscal por un hecho que finalmente no produjo un daño cierto" (Resaltado y negrilla fuera de texto).

Si bien la responsabilidad fiscal guarda para sí un carácter de independencia y autonomía con respecto de las demás actuaciones administrativas y judiciales, la existencia de diligencias de cobro coactivo por parte de la entidad afectada, no permiten a la fecha establecer una lesión al patrimonio que permita configurar con certeza un daño al patrimonio público.

La Sala Fiscal y Sancionatoria de la CGR, ha ratificado este criterio, en el Auto No. ORD-80119-014- el 21 de agosto de 2020, dentro del cual al revisar en grado de Consulta una decisión de archivo dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF- 2017-00052, indicó:

"Vale la pena recordar que la Oficina Jurídica de este ente de control, ha precisado que el ejercicio de la acción fiscal es viable después que se haya extinguido la acción de cobro coactivo, ya que es desde ese momento que se configura el daño fiscal y por ende hay certeza del daño. Antes de ello, todavía la administración tendría la posibilidad de ejercer el cobro de la acreencia de manera directa y por ende no habría detrimento patrimonial.

En este orden de ideas, no puede existir concomitantemente el cobro coactivo y el proceso de responsabilidad fiscal, pues como se dijo anteriormente hasta que no prescriba el primero, no se configura el daño y por tanto no es posible iniciar el pro ceso de responsabilidad fiscal".

Por lo tanto, no se debe iniciar acción fiscal, ya que la entidad continua con la facultad para lograr la recuperación de los recursos, lo cual da lugar a que no exista daño cierto aún." (…)

Ley 610 de 2000

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado

"Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."

De acuerdo con los informes publicados por Enterritorio -antes FONADE- en el sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS–GEOTEC, por parte de la entidad supervisora, el proyecto Urbanización Montecarlo, se resume conforme a lo siguiente:

Tabla No 32. Resumen del Proyecto Urbanización Montecarlo

Número de Elegibilidad: POD 2012-0049 - Lic. No. 125 del 28/09/2019	**Valor Subsidios:** $1.270.889.000
Modalidad de postulación: Bolsa de Población Desplazados	**Fiduciaria:** Alianza Fiduciaria S.A.
Forma de pago: **Pago anticipado**	**Oferente:** MUNICIPIO DE COCORNÁ
Nº SFV Fonvivienda: 80	

Fuente: Informe 01 del 15 de enero de 2015. FONADE – GEOTEC WEB.

De la misma forma, las pólizas aportadas por el oferente durante la ejecución del proyecto fueron las siguientes:

Tabla No. 33. Resumen Pólizas del Proyecto Vivienda

PÓLIZAS SUBSIDIOS DE POD VIVIENDA						
Póliza	**Aseguradora**	**Descripción (tipo póliza)**	**Valor Asegurado**	**Fecha Inicio**	**Fecha Finalización**	**No. SFV asegurados**
05 DL 008219	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.270.889.000	30/06/2015	30/12/2015	63
05 DL 008219	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.270.889.000	10/05/2016	30/09/2016	63
05 DL 008219	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.270.889.000	12/09/2016	31/03/2017	63

05 DL008219	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO	$1.270.889.000	31/03/2017	30/12/2017	63

Fuente: Informe 01 del 15 de enero de 2015. FONADE – GEOTEC WEB.

Tabla No. 34. Resumen Pólizas Urbanismo

PÓLIZAS SUBSIDIOS DE POD URBANISMO						
Póliza	**Aseguradora**	**Descripción (tipo póliza)**	**Valor Asegurado**	**Fecha Inicio**	**Fecha Finalización**	**No. SFV asegurados**
DL007640	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO RECURSOS POD	299.936.000	03/05/2013	03/05/2014	80
DL007640	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO RECURSOS POD	299.936.000	03/05/2013	03/05/2014	80
DL 008573	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO RECURSOS POD	299.936.000	30/10/2015	31/03/2016	80
DL 008573	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO RECURSOS POD	299.936.000	21/03/2016	30/07/2016	80
DL 008573	CONFIANZA	CUMPLIMIENTO RECURSOS POD	299.936.000	23/12/2016	31/12/2017	80

Fuente: Informe 01 del 22 de enero de 2013. FONADE – GEOTEC WEB.

De acuerdo con lo reportado en la plataforma GEOTEC de Enterritorio, las resoluciones de asignación a los beneficiarios del proyecto de vivienda y urbanismo se evidencian en las siguientes tablas:

Tabla No. 35. Asignación SFV Proyecto Vivienda

SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA POR RESOLUCIÓN				
No. Resolución	**Número de Subsidios**	**Valor Subsidio**	**Valor Total Subsidio**	**Fecha Vigencia de SFV**
Res. 790 del 05/10/2011	76	16.068.000	1.221.168.000	31/03/2022- 2 Renuncias
Res. 410 del 31/05/2011	2	9.373.000	18.746.000	31/03/2022
Res. 600 del 16/12/2008	1	11.537.600	11.537.600	31/03/2022
Res. 993 del 09/08/2010. Ajuste y/o Indexación.	1	3.369.500	3.369.500	31/03/2022

Fuente: Informe 01 del 15 de enero de 2015. FONADE – GEOTEC WEB.

Tabla No. 36. Asignación SFV Urbanismo

SUBSIDIOS DE URBANISMO POR RESOLUCIÓN				
No. Resolución	**Número de Subsidios**	**Valor Subsidio**	**Valor Total Subsidio**	**Fecha Vigencia de SFV**
Res. 608 del 19/08/2011. Cupos POD.	80	3.749.200	299.936.000	30/09/2021

Fuente: Informe 01 del 22 de enero de 2013. FONADE – GEOTEC WEB.

En visita realizada por el equipo auditor de la CGR, entre el 21 y 22 de marzo del 2024, se suscribió el acta de visita al proyecto Urbanización Montecarlo en el municipio de Cocorná en el departamento de Antioquia, donde se informó por parte del oferente y del personal en representación de Fonvivienda a este órgano de control, lo siguiente:

> *"(…) El proyecto inicia en el año 2011 con la gerencia integral de la CCF Comfenalco. El proyecto cuenta con 80 subsidios de vivienda, 17 contraescritura y 63 de giro anticipado*
> *(…)*
> - *Los subsidios se adjudicaron en los años (2009, 2010 y 2011).*
> - *La administración municipal del 2011 a 2014 realizó la formulación del proyecto e inicio la construcción de la urbanización.*
> - *Se firma contrato de Gerencia Integral en noviembre de 2014, actualmente se solicita la liquidación unilateral por parte del municipio (con fecha del 28 de noviembre de 2023 y pendiente en que proceso va), Comfenalco envió recurso de reposición el 28 de diciembre de 2023.*
> - *La supervisión N°1 de ENTerritorio fue el 15 de octubre de 2015.*
> *(…)*
> - *En el año 2015 inicia la construcción de la Torre 1 y 2, el termino de estas torres fue a finales del 2019. (…)"* ***Fuente:*** *acta de visita.*

Una vez revisados todos los informes de GEOTEC, se reporta en el informe No.1 el inicio de actividades de obra, mencionando:

> *"(…) De las 80 viviendas que conforman el proyecto 20 se encuentran en construcción y 60 sin iniciar, la gerencia realizo el compromiso con el constructor de entregar 40 viviendas en la vigencia de 2015. El oferente informa un avance del 15% de las obras de vivienda. (…)"* (Subrayado fuera de texto)

Hay periodos largos en los cuales, de acuerdo con los porcentajes reportados, el porcentaje de avance de ejecución de obra se mantiene constante, como se muestra a continuación:

Tabla No. 37. Resumen de avance de obra en vivienda, de acuerdo a reportes de Supervisión.

Informe	% Avance actual	Fecha informe
1	15	15/10/2015
2	23	24/02/2016

Informe	% Avance actual	Fecha informe
3	24	12/04/2016
5	24	30/11/2016
10	24	26/04/2018
15	24	10/10/2019
16	51	25/11/2019
20	51	14/08/2020
25	51	25/06/2021
30	51	2/12/2021
35	51	3/11/2022
36	73	7/12/2022
37	73	30/12/2022
38	50	27/04/2023
40	50	12/07/2023
42	50	22/11/2023

Fuente: GEOTEC Enterritorio. Elaboración Equipo Auditor CGR

- En el año 2015 inicia la construcción de la Torres 1 y 2, el termino de estas fue a finales del 2019 con un porcentaje de avance del 51%.
- La construcción de la Torre 4 inició en 2019 y la estructura terminó en el año 2021 con la actividad de cubierta, en el 2022 el porcentaje de avance de las obras fue de 73%, pero a principios del año 2023 se reduce al 50%, debido a que en esta torre no se han entregado las unidades de vivienda.
- No se registra avance de obras de la Torre No.3

Registro Fotográfico de Obra Tomado desde GEOTEC

Fuente: Registro Fotográfico plataforma GEOTEC Informe No.16 de fecha 25/11/2019

Registro Fotográfico de Obra Tomado en Visita de la CGR

Foto N°:	1		**Foto N°:**	2
Fuente	Contraloría General de la República		**Fuente**	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de Cocorná proyecto Urbanización Montecarlo		**Localización**	Municipio de Cocorná proyecto Urbanización Montecarlo
Descripción	Revisión de las obras de mitigación en ejecución y las obras terminadas de urbanismo, Torre 3 y 4.		**Descripción**	Revisión de las obras en ejecución en las torres de vivienda, Torre 4.

Fuente: Registro Fotográfico equipo Auditor CGR Visita de obra de fecha 21 y 22 de marzo de 2024.

Como se observa en el registro fotográfico anterior, en la tabla de porcentajes de avance y de acuerdo con lo reportado en el acta de visita, la ejecución de las obras para la terminación de las unidades de vivienda de las Torres No. 1 y 2 (40 unidades de vivienda) se llevó a cabo a finales del año 2019, en ese mismo año se inició con la construcción de la Torre No. 4, la cual llegó hasta un 85% de ejecución en el año 2022, sin terminar las obras pendientes, retomando su construcción en la vigencia 2024, proyectada para entrega el 1 de mayo de 2024.

En la visita realizada por la CGR y de acuerdo con lo reportado en la plataforma GEOTEC desde el informe No. 22 con fecha 07 de octubre de 2020, el estado del proyecto se encuentra Paralizado. Se observa en la Torre 4 deterioro de los materiales instalados en obra por falta de mantenimiento y uso de las unidades de vivienda, corrosión en la carpintería metálica, humedades con moho en la mampostería, daños en los materiales (PVC, ladrillo), detalles en la ejecución de los procesos constructivos de los acabados. Así mismo, se evidencia, instalación de red eléctrica y ejecución en obras de mitigación (muro de contención), las Torres 1 y 2 ya se encuentran habitadas por los beneficiarios, no se reporta invasión del proyecto.

Se solicitó información a la entidad territorial mediante acta de visita a través del literal “L.”: *“L. Trazabilidad de los cierres financieros desde su estructuración 2011 hasta la vigencia 2024 del proyecto.”*; conforme a lo anterior, la entidad territorial en

respuesta remitió el oficio Cocorná, 04 de abril de 2024 con Asunto: Entrega información, según acta de visita del día 22 de marzo de 2024, donde manifiesta:

"(…) I) Ver anexo I. CIERRE FINANCIERO (…)"

Se observa en el "anexo I.", los soportes de los convenios, resoluciones y acuerdos de los empréstitos, pero no se entrega el cierre financiero de la vigencia 2024; por lo cual, la CGR no tiene certeza de la continuidad y terminación del proyecto Montecarlo en el municipio de Cocorná, referente a las Torres 3 y 4.

Ahora bien, respecto del POD de urbanismo.

Una vez revisados todos los informes de GEOTEC, desde el informe No. 32 se ve reflejado el 100% de la ejecución de obra, pero solo se reportó la legalización de los subsidios por el oferente ante Fonvivienda hasta el informe No. 37, como se muestra a continuación:

Tabla No. 38. Resumen de avance de obra en urbanismo, de acuerdo con reportes de Supervisión

Informe	% Avance actual	Fecha informe	Estado proceso legalización cupo
1	0	22/01/2013	
3	0	24/07/2013	
4	40	5/11/2014	
5	70	10/06/2015	
6	100	15/10/2015	
7	100	12/04/2016	
10	100	15/03/2017	
14	99	26/04/2018	
15	99	11/05/2018	
18	99	25/07/2019	
19	24	10/10/2019	
20	100	25/11/2019	
21	76	6/02/2020	

Informe	% Avance actual	Fecha informe	Estado proceso legalización cupo
25	76	21/09/2020	
30	76	21/07/2021	
35	76	3/03/2022	
36	100	12/05/2022	TERMINADO - PENDIENTE ENTREGA DE DOCUMENTACION POR PARTE DEL OFERENTE E INFORME DE AVANCE DE APLICACIÓN DE LOS SUBSIDIOS
40	100	7/12/2022	CERTIFICADO 27/05/2022 - OFERENTE REPORTA LEGALIZACION.
41	100	22/11/2023	CERTIFICADO 27/05/2022 - OFERENTE REPORTA LEGALIZACION.

Fuente: Elaboración Equipo Auditor CGR

Este municipio y en especial el lote del proyecto presenta una topografía con variaciones de pendientes, por lo que se tuvieron que ejecutar obras de mitigación por zonas de alto riesgo; además, para soportar con estas obras una vía acceso a otras zonas de la comunidad, lo cual no estaba contemplado desde la prefactibilidad-planeación del proyecto.

A través de Radicado No 20162200199441 del 5 de agosto de 2016, ENTerritorio -antes FONADE- como entidad supervisora del proyecto Urbanización Montecarlo, en el municipio Cocorná del Departamento de Antioquia emitió recomendación y documentos del proyecto a FONVIVIENDA, con el fin de evaluar declaratoria de incumplimiento al oferente.

Nueve meses después de la recomendación realizada por la Supervisión, la entidad auditada expide el 21 de abril de 2017, la Resolución No 0476 *"Por medio de la cual se declara un incumplimiento al PROYECTO URBANIZACIÓN MONTECARLO, ubicado en el municipio de Cocorná departamento de Antioquia"* la cual determinó lo siguiente:

"RESUELVE:

ARTÍCULO 1: Declarar el incumplimiento a el MUNICIPIO DE COCORNÁ, representado legalmente por el Señor XXXXX, o por quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo, en su calidad de Oferente del proyecto denominado URBANIZACIÓN MONTECALRO, ubicado en el municipio de Cocorná departamento de Antioquia.

ARTÍCULO 2- Como consecuencia de lo anterior, hacer efectiva la garantía constituída a favor del Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA-, mediante la póliza No 05DL 008219, correspondiente a sesenta y tres (63) Subsidios Familiares de Vivienda no legalizados, liquidados al 110% por valor de MIL CIENTO TRECE MILLONES QUINIENTOS DOCE MIL CUATROCIENTOS PESOS MONEDA LEGAL ($1.113.512.400) expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A CONFIANZA de conformidad con lo normado en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio y la Resolución 019 de 2011.

ARTICULO 3. Notificar personalmente al representante legal de la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A CONFIANZA para que proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio.

ARTÍCULO 4. Notificar al oferente MUNICIPIO DE COCORNÁ, representado legalmente por el señor XXXXXX, o quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo".

Cinco meses después de la declaratoria de incumplimiento, FONVIVIENDA, decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0476 del 21 de abril de 2017, que declaró el incumplimiento, a través de la Resolución No. 1509 del 6 de septiembre de 2017 *"Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición Interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianza S.A Confianza, contra la Resolución No. 0476 del 21 de abril de 2017"*, acto administrativo que resolvió:

"PRIMERO: Confirmar en todas y cada una de sus partes la Resolución No 0476 del 21 de abril de 2017, por la cual el Director Ejecutivo del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA- FONVIVIENDA declaró un incumplimiento, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar del contenido de la presente Resolución, al Representante Legal de la Compañía Aseguradora de Fianza S.A Confianza, o quien haga sus veces, haciéndole saber que contra la presente decisión no procede recurso alguno".

Respecto a los hechos anteriores, la CGR preguntó a través de la solicitud de Información No. 224EE0070757 del 17 de abril de 2024, temas sobre el presente proyecto, al respecto la entidad auditada a través del oficio No. 2024IE0003621 del 24 de abril de 2024, dio respuesta a las misma de acuerdo con lo siguiente:

1. Frente al avance porcentual de la ejecución de subsidios y de obra: se preguntó por el avance porcentual evidenciado en el informe No. 4, en comparación con el informe No. 42 correspondiente a 8 años de ejecución.

La respuesta de FONVIVIENDA informó de la existencia de un fallo de acción popular del año 2019, pero no le informó a la CGR las razones del atraso de la ejecución de obras y de subsidios.

2. La CGR preguntó sobre la recomendación realizada por FONADE para el inicio de la declaratoria de incumplimiento, pero solo siete meses después a la recomendación, la entidad emite la resolución de incumplimiento, al respecto FONVIVIENDA informa que desconoce las razones por las cuales se presenta este hecho.

3. Se solicitaron los desembolsos realizados por FONVIVIENDA a la fiducia constituida para la administración de los subsidios familiares, en su respuesta la entidad menciona que, por tratarse de un Programa de Vivienda Saludable, los recursos se giran directamente a la cuenta única del oferente, lo cual no corresponde con lo manifestado en las reuniones sostenidas con la entidad, así como lo reportado en los informes de supervisión, al respecto se entiende que se creó un encargo fiduciario con la ALIANZA FIDUCIARIA S.A y además el proyecto no se encuentra dirigido al mejoramiento de vivienda si no a la construcción de soluciones de vivienda. Ahora bien, la información reportada trae consigo una carpeta en donde se evidencia un oficio autorizando un pago por 20% restante al oferente, el oficio cuenta con fecha del 2 de noviembre de 2023, justificando lo siguiente:

> *"(…) se permite AUTORIZAR la movilización desde: la cuenta corriente No 4063076748 del BANCO BANCOLOMBIA S.A, los recursos correspondientes al 20% final de los Subsidios Familiares de Vivienda, que se encuentra depositados en los encargos fiduciarios constituido por el oferente con FIDUCIARIA ALIANZA: E.F No 0042013. Los valores pertenecen a DIECINUEVE (19) beneficiarios de los subsidios, cuyo proyecto de vivienda Urbanización Montecarlo, ejecutado en el municipio de Cocorná, ha cumplido a cabalidad con lo establecido en la normatividad vigente, según certificado emitido por la Caja citada. (…)"*

Lo anterior evidencia falta de aplicación de lo señalado en el artículo 17 de la Resolución 019 del 2011 y de la Cláusula Tercera del Encargo Fiduciario de Administración de Recursos Subsidio para Urbanismo de 80 VIP, Contrato No 004-2013 Proyecto VIP – Montecarlo, que dispone la forma del desembolso del 30% final, y señala que, el valor restante no puede ser girado sin cumplir con las condiciones establecidas en la resolución y en el encargo fiduciario y que además porque no se podía disponer un 20% final si no un 30%. Es menester recordar que para la fecha del desembolso final de esos recursos el proyecto estaba en el 50% de avance de obra.

4. Se solicitó a la entidad auditada el procedimiento administrativo realizado con el propósito de hacer efectiva la póliza 05 DL 008219 con la aseguradora Confianza y las razones por las cuales la aseguradora no realizó el pago por indemnización o la terminación del proyecto en atención a la declaratoria de incumplimiento realizada en el año 2017, frente al tema la entidad manifestó que existía un protocolo de incumplimiento previo que permitía al oferente concurrir a la terminación y legalización del proyecto; sin embargo, esto no cumple con lo normado por la Resolución 019 de 2011 y expuesto anteriormente en las fuentes de criterio, además el auditado no envío dentro de los anexos de la respuesta la existencia de ese protocolo, como tampoco realizó una referencia textual que permita conocer lo manifestado.

5. Se preguntó por las causales que originaron el fenecimiento de la póliza, al respecto Fonvivienda informó la existencia de una acción popular fallada del año 2019 y una Sentencia de tutela T-025 del 2004, hechos no relacionados con la solicitud de la CGR, que era específicamente las razones por las cuales las pólizas no fueron renovadas. Referente al fallo de Tutela en este no se indica lo afirmado por la entidad auditada, por cuanto señala:

   "La Corte se ha pronunciado en 17 ocasiones sobre los derechos de la población desplazada. Las sentencias han estado dirigidas principalmente a:
   (…)
   (vi) a la Red de Solidaridad Social coordinar con el Instituto de Bienestar Familiar la inclusión de los menores demandantes en los programas existentes en dicha entidad y tramitar de manera preferencial y rápida, ante la entidad que corresponda la solicitud de subsidio familiar de vivienda.
   (…)
   el Decreto 951 de 2001 establece los requisitos y los procedimientos para acceder a los subsidios de vivienda y dispone las funciones y responsabilidades de las entidades que intervienen en la prestación de este componente de la atención (el Inurbe, por ejemplo)
   (…)
   (c) En los programas de subsidio para la adquisición de vivienda, la falta adecuada de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda ha generado reasentamientos en barrios marginales que no cuentan con servicios públicos domiciliarios básicos, o en zonas de alto riesgo".

   Bajo lo anterior, la entidad auditada so pretexto del fallo de tutela, no puede dejar de cumplir con sus obligaciones administrativas y de supervisión.

6. Finalmente, se preguntó sobre el Cobro Coactivo no trasladado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la respuesta, FONVIVIENDA manifiesta

la existencia de la Acción Popular del 5 de junio de 2019, lo cual no da respuesta a lo solicitado dado a que la acción popular no impedía que la entidad en los años 2017 o en el 2018, diera traslado del caso a la oficina jurídica del Ministerio de Vivienda para adelantar el cobro coactivo debidamente normado dentro de la Resolución 057 del 2011.

Es importante manifestar que la CGR solicitó información a la entidad territorial mediante acta de visita a través del numeral nueve así: *"9. Entregue un reporte de todas las fuentes de recursos del proyecto desde el inicio hasta el 22-03-2024 (Valor, Entidad, fuente de recurso), indique cuanto ha sido el valor invertido hasta el 22-03-2024 en el proyecto URBANIZACIÓN MONTECARLO."*; conforme a lo anterior, la entidad territorial en respuesta remitió el oficio Cocorná, 04 de abril de 2024 con Asunto: Entrega información, según acta de visita del día 22 de marzo de 2024, donde manifiesta:

"(…) 9. Ver anexo 9. FUENTES DE FINANCIACION (…)"

Tabla No. 39. Fuentes de Financiación

FUENTES DE FINANCIACION PROYECTO "URBANIZACION MONTECARLO"		
ENTIDAD	**VALOR**	**FUENTE DEL RECURSO**
MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONVIVIENDA	$ 299.936.000	POD DESPLAZADOS
MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONVIVIENDA	$ 1.270.889.000	DESPLAZADOS
EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA	$ 418.000.000	PROPIOS
INSTITUTO DE VIVIENDA Y HABITAT DE MEDELLIN - ISVIMED	$ 240.723.520	PLAN RETORNO
MUNICIPIO DE COCORNA	$ 955.406.022	EMPRESTITOS

VALOR INVERTIDO APROXIMADO HASTA EL 22-03-2024	
EJECUTADO	$1.759.004.033

Fuente: Anexo 09 oficio Cocorná, 04 de abril de 2024.

La CGR solicitó a través del radicado 2024IE0003621 del 26 de abril de 2024, a FONVIVIENDA requerir al Encargo Fiduciario de Administración de recursos Alianza Fiduciaria S.A. el saldo correspondiente al Proyecto Montecarlo del municipio de Cocorná en el Departamento de Antioquia y en su respuesta, la Alianza Fiduciaria bajo oficio del 2 de abril de 2024 informó que, los recursos

desembolsados para el manejo del subsidio familiares de vivienda, al 31 de marzo de 2024 corresponden a lo siguiente:

> *"2. El saldo actual que tiene la fiducia a fecha de 31 de marzo de 2024 corresponde a $913.098.223.26 y los rendimientos generados desde la vigencia del encargo fiduciario corresponde a $408.405.882, 26"*

De acuerdo con los hechos anteriormente expuestos en contraste con las fuentes de criterio se establece que, la entidad auditada ha omitido aplicar la normatividad del MVCT referente a la declaratoria de incumplimiento y el cobro coactivo, así como los procedimientos posteriores determinados en las Resoluciones 0476 del 21 de abril de 2017 y Resolución 1509 del 6 de septiembre de 2017 en concordancia con la Resolución No 019 de 2011; lo que generó que a la fecha, y transcurridos más de cinco años desde la declaratoria de incumplimiento, las pólizas no hayan sido exigibles, lo que constituiría un presunto daño fiscal porque al revisar la normatividad aplicable al caso que nos ocupa, el numeral 3 del artículo 91 del CPACA, establece que si transcurridos cinco años desde la firmeza del mismo, la autoridad no ha realizado las actividades administrativas correspondientes, el acto perderá su ejecutoria y en consecuencia no podrá ser cobrado. Dicho en otras palabras, el auditado contaba hasta el año 2022, para cobrar ante Seguros Confianza la póliza 05 DL008219; buscando la indemnización de los subsidios o la terminación del proyecto con cargo al asegurador y de encontrar renuencia por parte de la Aseguradora, en el término de los cinco años procedía adelantar las gestiones correspondientes al cobro coactivo, según lo dispuesto en la Resolución 057 de 2011 y de acuerdo a la Cartilla de Hallazgos fiscales de la Contraloría General de la República la cual establece:

> *"En este sentido podemos concluir que cuando la posibilidad de recaudar los recursos públicos perece para la administración esto configura un daño patrimonial para el Estado y deberá valorarse en el proceso de responsabilidad fiscal si tal pérdida obedece a una conducta dolosa o culposa atribuible a la persona encargada de realizar gestión fiscal, conforme lo exige la ley".*
>
> *(…)*
>
> *"Ahora bien, una vez acaecida la prescripción de la acción de cobro, o dicho en otras palabras, a partir del momento en que la entidad no tiene acciones contra el deudor para el recaudo del impuesto de que se trate, se produce el daño patrimonial al Estado, pues por el transcurso del tiempo los contribuyentes se liberaron de la obligación de pago. En consecuencia, el daño patrimonial al Estado, acaece cuando se vence el término para adelantar la acción de cobro por quien tiene la facultad de hacerlo (…)"*

Existe omisión por parte de FONVIVIENDA de iniciar las gestiones administrativas con un término perentorio de cinco años conforme el numeral 3 del artículo 91 del CPACA, es decir, que desde el momento que expidió el acto administrativo que confirmó el incumplimiento, la entidad contaba con el término expuesto para dar inicio al cobro coactivo y ejecutar de esta manera la Resolución que declaró el incumplimiento al oferente, frente a ello y por el transcurso del tiempo, el auditado no tiene la posibilidad de recuperar los dineros usados como SFV por el oferente.

Por otro lado, y en aras de poder establecer la cuantía del daño, la CGR se basa en lo establecido dentro del artículo 29 de la Resolución 019 de 2011, el cual establece:

Artículo 29. Cumplimiento. El contrato de adquisición de vivienda, de construcción en sitio propio o de mejoramiento de la vivienda, según sea el caso, suscrito entre el oferente y el beneficiario debe estipular la obligación de efectuar la entrega de la solución de vivienda a satisfacción del beneficiario y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia de subsidios familiares de vivienda, so pena de su restitución a la entidad otorgante.

El artículo anterior, establece el deber por parte del oferente de entregar al beneficiario del subsidio la solución de vivienda a satisfacción y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente dentro de la vigencia del subsidio, so pena de su RESTITUCIÓN a la entidad otorgante; por lo que, de no cumplirse con la construcción de la vivienda por parte del oferente este debe restituir los dineros a FONVIVIENDA. Lo anterior cobra sentido si se analiza la composición y el uso que se le debe dar al subsidio familiar de vivienda que nos ocupa en el presente proyecto, por un lado, se encuentran los subsidios para la construcción del urbanismo y por el otro lado los subsidios para la construcción de la vivienda, es decir, que si el oferente incumple como ocurrió, según declaratoria de incumplimiento debe en consecuencia, restituir a la entidad otorgante, es decir a FONVIVIENDA, el valor correspondiente de ambos subsidios: Urbanismo y Vivienda, porque de no construirse la vivienda, pero si el urbanismo, el beneficiario perdería el valor del subsidio asignado por el Estado a través de la resolución que lo benefició.

Así las cosas, la entidad de control estima un presunto daño fiscal ocasionado por el oferente y por FONVIVIENDA, por valor de $1.518.871.800, correspondiente 156 SFV conformados por el subsidio familiar de vivienda (77) y el subsidio de urbanismo (79).

Tabla No. 40. Subsidios sin legalizar Urbanización Montecarlo en el Municipio de Cocorná Antioquia

Subsidios Urbanismo: 79	Subsidios Vivienda: 77	**Total, Subsidios 156**
$.....296.186.800	$ ……1.222.685.000	**$ 1.518.871.800**

Fuente: Fonvivienda. Elaboración Equipo Auditor CGR

Conforme a lo anterior se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por la falta de aplicación a la normatividad registrada en las fuentes de criterio de esta observación, toda vez que a pesar de haberse declarado el incumplimiento en las Resoluciones 0476 del 21 de abril de 2017 y 1509 del 6 de septiembre de 2017 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en concordancia con lo establecido en el numeral tercero del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, numeral 2 del artículo 4, y los artículos 6, 7, 8, 9 y 29 de la Resolución No 0019 del 25 de octubre de 2011, numerales 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9,5.15 del Protocolo Declaratoria de Incumplimiento, artículo 23, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos), artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y artículos 3 y 6 de la Ley 610 del 2000, la entidad no ha efectuado ninguna acción efectiva para para la recuperación de los recursos en cuantía de **$1.518.871.800,** correspondiente al valor de 156 subsidios familiares de vivienda conformados por 77 subsidios familiares de vivienda y 79 subsidios de urbanismo para el proyecto Urbanización Montecarlo en el Municipio de Cocorná, Antioquia, constituyendo una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente que no se enmarca en el cumplimiento de los fines del Estado.

Respuesta de la entidad

En atención a la respuesta brindada por FONVIVIENDA, la CGR se permite realizar un resumen en atención a lo observado, así:

"(…)

Respuesta frente a la observación "A" Estado técnico y desarrollo del proyecto.

Al respecto, es importante aclarar que por parte de Fonvivienda se ha venido realizando desde el año 2017 y hasta la fecha gestiones que han permitido tener lo siguientes avances:

Obras de Urbanismo, tal y como se puede observar de los informes expedidos por la supervisión técnica en cabeza de EnTerritorio, para el 21 de abril de 2017 fecha en la cual se declaró el incumplimiento, las obras presentaban ejecución estimada del 100% con observaciones para ser certificadas por Enterritorio.

(…)

Luego de las gestiones de seguimiento y la coordinación interinstitucional, el 27 de mayo de 2022 se cumplió con su ejecución al 100% y se certifica el urbanismo; razón por la cual, a la fecha el suelo para el desarrollo de las viviendas se encuentra habilitado, y el estado de los subsidios POD es:

- *74 cupos POD legalizados*
- *2 cupos contra escritura certificados sin legalizar*
- *4 cupos revocados*

Obras de Vivienda: Consta de 80 SFV de vivienda por un valor de $1.270.889.000, tal y como se puede observar de los informes expedidos por la supervisión técnica, para el 21 de abril de 2017 fecha en la cual se declaró el incumplimiento, las obras presentaban en su momento una ejecución del 24%, y el estado de las viviendas estaba así:

- *30 viviendas paralizadas*
- *50 viviendas no iniciadas*

Luego de las gestiones de seguimiento y la coordinación interinstitucional, en el año 2022 se lograron terminar y certificar 40 viviendas con SFV y en el año 2024 se están terminando 20 viviendas y obras de mitigación con un avance en ejecución del 73%.

Respuesta a la observación "B" falta de correcta aplicación de la normatividad.

La resolución 476 del 21 de abril de 2017, se expidió en el marco del protocolo de incumplimiento vigente para la época, es decir, el aprobado por el Consejo Directivo de FONVIVIENDA, mediante acta núm. 40 del 24 de agosto de 2012.

De esta manera el protocolo vigente para la época en el numeral 3,7,1 determinaba que:"(…) El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del Proyecto (…)" en tal sentido, el oferente del proyecto Urbanización Montecarlo POD Vivienda, Cocorná Antioquia, concurrió a realizar las gestiones la terminación del proyecto.

Ahora, el protocolo de incumplimiento adoptado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012, estableció en la parte "consideraciones especiales ":

2."(…) La gestión descrita en el numeral 1 podrá realizarse a través de instrumentos de planificación y gestión, entre los cuales pondrán hacerse reuniones de trabajo en las instalaciones del Ministerio o en el lugar que sea previamente acordado con el Oferente, Aseguradora y Entidad Territorial. Se realizarán periódicamente mesas de

trabajo de incumplimiento, las cuales tendrán como objetivo principal los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país (…)"

(…)

De igual manera, se reitera lo indicado en oficio de respuesta emitido el 26 de abril del año en curso con radicado 2024IE0003621,en el entendido que, en el marco del procedimiento señalado en el protocolo de incumplimiento vigente para la época de la declaratoria de incumplimiento el oferente concurrió la terminación de las obras, y el mismo cumplió como se demuestra en información técnica del proyecto en la primera parte "A" de este escrito, por tal razón a pesar de estar vigente la póliza 05 DL 008219 ,de Seguros Confianza con vigencias (31-03-2017 a 30-12-2017), no se hizo efectiva la misma, ni se inició el trámite de cobro coactivo pues se procedió en el marco de la correcta aplicación del protocolo de incumplimiento, y por consiguiente tampoco se trasgredió lo establecido la resolución 019 de 2011.

(…)

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional Colombiana, mediante Auto 756 de 2021, exhortó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que presentara las gestiones realizadas en el avance de la superación del estado de cosas inconstitucional, siendo necesario incorporar instrumentos en la política pública de vivienda que permita materializar el subsidio familiar de vivienda a la población víctima de desplazamiento forzado.

Ahora, en relación con el fallo de la acción popular reprocha el ente auditor que, si se hubiera hecho efectiva la póliza no se hubiera tenido que soportar un proceso judicial, para lo que indica que dicha acción popular tampoco es razón para que no se hiciera el cobro coactivo correspondiente.

(…)

3. De esta manera, atendiendo a las órdenes judiciales impartidas se hace necesario continuar con la ejecución del proyecto hasta tanto se logre su fin y por consiguiente no se consideraba viable emprender actuaciones administrativas que desfinanciaran el proyecto.

(…)

La entidad no realizo ninguna acción para la recuperación de los recursos que cuantifica en un valor de ($1.518.871.800) correspondiente 156 SFV conformados por el subsidio familiar de vivienda (77) y el subsidio de urbanismo (79). En consecuencia, estima un presunto daño fiscal ocasionado por el oferente y por FONVIVIENDA, por valor de ($1.518.871.800).

El ente auditor estima un presunto daño fiscal cuantificado en $1.518.871.800 correspondiente a 156 SFV en el cual hace el ejercicio de sumar 77 SFV de vivienda y 79 SFV de urbanismo-, sin embargo, no se debe desconocer el estado técnico y financiero del proyecto a corte 12 de junio de 2024, así:

Modalidad de Desembolso	No. SFV	Valor Total SFV	SFV Legalizados	No. SFV en Seguimiento	Valor SFV en Seguimiento
Contra Escritura	17	$ 258.605.000	2	15	226.469.000
Giro Anticipado	63	$ 1.012.284.000	24	39	626.652.000
Total	80	$ 1.270.889.000	26	24	853.121.000

Tabla 4 CUPOS POD- URBANIZACIÓN MONTECARLO (POD VIVIENDA) Cocorná – Antioquia

	Valor del CUPO POD	$ 3.749.200			
Modalidad de Desembolso	No. SFV	Valor Total SFV	SFV Legalizados	No. SFV en Seguimiento	Valor SFV en Seguimiento
Contra Escritura	6	$ 22.495.200	2	4	14.996.800
Giro Anticipado	74	$ 277.440.800	72	2	7.498.400
Total	80	$ 299.936.000	74	6	22.495.200

★ En el enlace generado para atender requerimiento se aporta soporte financiero.

De esta forma, el ente auditor no debería estimar un presunto daño fiscal por valor de $1.518.871.800 correspondiente a 156 SFV, cuando la realidad es que no puede aludir daño fiscal por los SFV de urbanismo, ya que de los 80 cupos del proyecto, 74 se encuentran legalizados y 6 subsidios en seguimiento, lo que representa un urbanismo al 100%.

De esta manera, si hubiera lugar a la restitución de recursos no podría ser por el número de subsidios y el valor que menciona el ente auditor, si no por el valor real del giro anticipado de SFV de vivienda, en el entendido que el urbanismo se encuentra terminado y legalizado".

Análisis de la respuesta

Conforme a la respuesta emitida por FONVIVIENDA, la CGR, se permite analizar la misma de acuerdo con lo siguiente:

1. *Protocolo de incumplimiento vigente para la época, es decir, el aprobado por el Consejo Directivo de FONVIVIENDA, mediante acta núm. 40 del 24 de agosto de 2012.*

Respecto del protocolo declaratoria de incumplimiento, la entidad auditada manifiesta que el protocolo aplicable para la época de los hechos del presente

proyecto fue el aprobado mediante acta No. 40 del 24 de agosto de 2012, documento que es trasladado a la entidad de control bajo la respuesta a la observación, el cual de acuerdo al entendimiento de la entidad auditada establece a través del numeral 3,7,1 lo siguiente: *"(…) El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del Proyecto (…)"* y que por la existencia de ese numeral, el oferente del proyecto, concurrió a realizar las gestiones de terminación del proyecto, además las consideraciones especiales del protocolo en comento, establece que se podrán realizarse reuniones de trabajo con el oferente y la aseguradora y en consecuencia se realizarán periódicamente mesas de trabajo de incumplimiento las cuales tendrán como objetivo principal implementar los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país.

El numeral 3.7.1 de la declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012, es claro en manifestar circunstancias adicionales a las expresadas por FONVIVIENDA, en su interpretación, al respecto la entidad de control se permitió establecer el siguiente cuadro así:

Tabla No. 41. Análisis Numeral 3.7.1 Declaratoria de Incumplimiento año 2012.

Análisis FONVIVIENDA numeral 3.7.1 protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012	Numeral 3.7.1 protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012.
"(…) El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del Proyecto (…)"	3.*7.1 El Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del proyecto, si concurre deberá cumplir con los requisitos para levantar el incumplimiento, así: Certificación sobre la existencia de las viviendas que expide FONADE de conformidad con lo establecido en el Decreto 2190 de 2009 y sus normas complementarias. Para lo cual el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA, tendrá un término quince (15) días hábiles para expedir el acto administrativo que levante el incumplimiento, el cual deberá notificarse a las partes de conformidad con las reglas del Código Contencioso Administrativo*. (Subrayado fuera de texto)

Fuente: Numeral 3.7.1 del protocolo de declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012 Elaborado por CGR de información remitida por FONVIVIENDA. en observación 6.

Frente a lo anterior, FONVIVIENDA aplica parcialmente lo consagrado dentro del numeral referenciado porque efectivamente le permite a la entidad auditada entablar acuerdos con el oferente una vez declarado el incumplimiento, sin embargo, dicho acuerdo debe contar con unos requisitos previos para poder levantar el acto administrativo que dio origen al incumplimiento, y adicionalmente la entidad auditada, es decir, FONVIVIENDA, tiene un término de quince días hábiles para levantar el incumplimiento. Al respecto los dos postulados finales del numeral 3.7.1

no fueron tenidos en cuenta por la entidad auditada, porque a la fecha no se encuentra demostrado por FONVIVENDA que, el oferente haya cumplido con los requisitos que se encuentran establecidos en el numeral en debate, como tampoco se encuentra probado que la entidad auditada haya conforme al mismo numeral, levantado el acto administrativo de declaratoria de incumplimiento; por el contrario, resolvió a través de la **Resolución 1509, del 06 de septiembre de 2017** ***"****por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A Confianza, contra la resolución no 0476 del 21 de abril de 2017"*, el recurso de reposición; dejando en firme el acto administrativo principal que dio origen al incumplimiento.

Adicionalmente, en respuesta a la observación FONVIVIENDA solicita hacer remisión a las consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento específicamente a lo referente al numeral 2, al respecto la CGR debe manifestar que el análisis expuesto por el otorgante del subsidio es parcial porque si bien dicho numeral establece lo que manifiesta la entidad de control, su interpretación debe darse conforme a lo establece el numeral primero de las consideraciones especiales, al respecto, se realiza el siguiente análisis.

Tabla No. 42. Análisis consideraciones especiales

Análisis FONVIVIENDA de consideraciones especiales punto 2 del protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012	**Numeral 1 y 2 consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012.**
2. "(…) La gestión descrita en el numeral 1 podrá realizarse a través de instrumentos de planificación y gestión, entre los cuales pondrán hacerse reuniones de trabajo en las instalaciones dl Ministerio o en el lugar que sea previamente acordado con el Oferente, Aseguradora y Entidad Territorial. *Se realizarán periódicamente mesas de trabajo de incumplimiento, las cuales tendrán como objetivo principal los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país (…) "*	*1.El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, hará la gestión pertinente para que los proyectos declarados en incumplimiento en el marco de los Acuerdos de Pago con cargo a las garantías otorgadas a la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, sean ejecutados y terminados por parte de las Aseguradoras en concurrencia o no de las Entidades Territoriales, y en lo posible evitará que los proyectos sean indemnizados y no se construyan las soluciones de vivienda.* 2. La gestión *La gestión descrita en el numeral 1 podrá realizarse a través de instrumentos de planificación y gestión, entre los cuales pondrán hacerse reuniones de trabajo en las instalaciones del Ministerio o en el lugar que sea previamente acordado con el Oferente, Aseguradora y Entidad Territorial.* • *Se realizarán periódicamente mesas de trabajo de incumplimiento, las cuales tendrán como objetivo principal los mecanismos de solución concertados para la debida terminación y/o indemnización de los proyectos con declaratoria de incumplimiento en todo el país. Estas mesas serán lideradas por la Subdirección de*

	Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio, Ciudad y Territorio. Esta Subdirección contará con la presencia de dos técnicos del grupo para el seguimiento a los proyectos relacionados con aspectos técnicos y un abogado para resolver las situaciones de índole jurídica relacionadas con las actuaciones administrativas proferidas por el Fondo Nacional de Vivienda. Adicionalmente, se contará con la presencia de un Representante de la entidad supervisora FONADE, para evaluar el estado de cada uno de los proyectos a los que esta entidad hace seguimiento y que se encuentra inmerso de la medida de declaratoria de incumplimiento. Se contará con la presencia de un represente de cada una de las compañías hayan expedido pólizas que amparen los subsidios familiares de vivienda, y adicionalmente asistirá un Representante de la Entidad Territorial.

Fuente: Numeral 1 y 2 de las consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento aprobado mediante acta No 40 del 24 de agosto de 2012 Elaborado por CGR de información remitida por FONVIVIENDA en observación 6

Efectivamente el numeral 2 de las consideraciones especiales del protocolo de declaratoria de incumplimiento aprobado en acta No. 40 del 24 de agosto de 2012, establece lo informado por FONVIVIENDA en la respuesta a la observación, en el sentido de poder establecer reuniones de trabajo con ocasión a las declaratoria de incumplimiento; sin embargo, omite manifestar que dichas reuniones se deben hacer en el marco de lo establecido en el numeral No. 1, el cual es enfático en afirmar que, dichas reuniones se podrán realizar con la aseguradora en el marco de los acuerdos de pago con cargo a las garantías otorgadas a FONVIVIENDA, y que es la aseguradora de dichas garantías la llamada a ejecutar las obras a fin de evitar la indemnización con concurrencia o no de las entidades territoriales, es decir, que conforme a las garantías y a un acuerdo de pago previo con la aseguradora, esta, deberá ejecutar las obras **con la concurrencia o no** de la entidad territorial.

Por otro lado, FONVIVIENDA no se pronuncia frente a lo establecido en los numerales 4 de las consideraciones especiales del protocolo declaratoria de incumplimiento, aprobado mediante acta No. 40 del 24 de agosto de 2012. Los cuales establecen las condiciones que debe cumplir el oferente si desea terminar el proyecto según lo señalado en el numeral **3.7.1** de Protocolo Declaratoria trasladado**;** se aclara además que, el numeral 4 determina que si el oferente decide terminar el proyecto una vez declarado el incumplimiento, debe firmar un acta de compromiso entre el otorgante, la aseguradora y el oferente y además una carta con la intención y compromiso de terminar el proyecto por parte del Alcalde municipal y la legalización de los subsidios de vivienda en donde se establezca lo siguiente: 1. Análisis técnico del estado del proyecto, 2. Análisis Financiero de los

recursos invertidos, y los recursos faltantes, 3. Perspectivas de financiación, 4. Planeación de ejecución de la obras, con cronograma de ejecución y 5. Análisis Jurídico. El oferente tiene el término de un mes para poder remitir la carta con las estipulaciones establecidas y de no presentarse dicho documento, la entidad otorgante procederá a solicitar de manera inmediata la indemnización en dinero de los recursos del subsidio amparados por la póliza de la entidad aseguradora respectiva.

Lo anterior no fue probado por parte de FONVIVIENDA, es decir, no remitió a la CGR la carta de compromiso del oferente para la continuación con la ejecución del proyecto, como tampoco se evidenció el levantamiento de la declaratoria de incumplimiento.

2. *Sentencia T-025 de 2004 y acción popular.*

Informa la entidad auditada que en el marco de la sentencia T-025 de 2004, le asiste la obligación a FONVIVIENDA de proteger los derechos a la población desplazada beneficiaria del SFV y que mediante Auto 756 de 2021, exhortó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que presentara las gestiones realizadas en el avance de la superación del estado de cosas inconstitucional.
Al respecto la CGR informa que tanto la sentencia T-025, como el auto 756 de 2021, no determinan lo manifestado por la entidad auditada, respecto de mantener vigente los subsidios de vivienda. Entiende la CGR la condición de los beneficiarios respecto del presente proyecto, sin embargo, la revictimización se genera por cuanto a la fecha y transcurrido más de 10 años, los desplazados no cuenten con una solución de vivienda asignada.

Frente la acción popular, se establece la indebida aplicación de la normatividad respecto del protocolo declaratoria de incumplimiento y Resolución 019 de 2011, porque dicha omisión permitió que por el paso del tiempo los beneficiarios iniciaran una acción con miras a la indexación de los subsidios, hecho que hubiera sido evitado con el inicio del cobro coactivo o la activación de las pólizas.

3. Daño fiscal; es claro que la vivienda debe ser entregada a satisfacción por parte del oferente al beneficiario, de no hacerlo, debe restituir los subsidios, sin embargo, al existir una obra civil de urbanismo ejecutada al 100%, habría ausencia de daño. En consecuencia, los subsidios de urbanismo no serán tenidos en cuenta como daño fiscal.

   Ahora bien, respecto de los subsidios de vivienda, se determina que solo tomará de los 39 SFV informados en la respuesta a la observación, 35 SFV que se encuentran en estado NO INICIADOS y EN SEGUIMIENTO de acuerdo con el informe oficial No 42 del 22 de noviembre de 2023, los cuales

ascienden a un valor de $548.990.000, sin embargo, en vista que en la fiducia reposan $913.098.223.26 a marzo de 2024; la incidencia fiscal será retirada de la presente observación.

En ese orden de ideas se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a las Resoluciones 0476 del 21 de abril de 2017 y 1509 del 06 de septiembre de 2017 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en concordancia con lo establecido en el numeral tercero del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, numeral 2 del artículo 4, y los artículos 6, 7, 8, 9 y 29 de la Resolución No 0019 del 25 de octubre de 2011, Ley 734 del 2002 (Ley vigente para el acaecimiento de los hechos), artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo No. 09. Proyecto de Vivienda Saludable Cubarral 2008 - Cubarral Meta. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria (A- D)

Ley 1437 de 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

Artículo 66*. Deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.*

Artículo 67. *Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.*

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

(…)
GPV-G-03 PROTOCOLO DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO. De conformidad con lo establecido en el parágrafo segundo de la resolución 019 de 2011".

5.7 NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:

En un término de cinco (5) días hábiles se emite comunicación; por medio del cual se requiere a la compañía aseguradora avaladora, al oferente del Proyecto y al Alcalde cuando sea del caso; para que comparezcan al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, a notificarse personalmente o a través de apoderado del acto

administrativo que declara el incumplimiento, de conformidad con los establecido en los Artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011. Si no comparecen dentro del término previsto se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011, es decir la notificación por aviso, el aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Ley 734 de 2002

(…) ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (…)

En el proyecto denominado PROYECTO VIVIENDA SALUDABLE CUBARRAL 2008-, del municipio de Cubarral, departamento de Meta, fue aprobado el otorgamiento de 54 Subsidios Familiares de Vivienda de acuerdo con la Resolución 899 del 17 de diciembre de 2009, bajo una modalidad de Bolsa Saludable, identificado con el número de elegibilidad 50- 223-01 y en la modalidad de pago anticipado, siendo el valor total de los 54 SFV $214.660.800.

De acuerdo con la información allegada por FONVIVIENDA, mediante oficio con radicado No 2024IE0003448 de fecha 15 de abril de 2024 y en atención a los informes que reposan en el sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS– GEOTEC de la entidad supervisora, esto es, por parte de FONADE hoy ENTerritorio se evidencian los siguientes aspectos respecto al proyecto:

- Mediante oficio con radicado No 20162200199391 del 05 de agosto de 2016, Fonade, hoy Enterritorio, decidió remitir la actuación a FONVIVIENDA, las recomendaciones y documentación del proyecto VIVIENDA SALUDABLE CUBARRAL – 2008, con el fin de ser evaluada la declaratoria de incumplimiento.

- A través de la Resolución de Incumplimiento No. 2774 de 20 de diciembre de 2017, la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda (Fonvivienda) resolvió declarar el incumplimiento al oferente Municipio de Cubarral.

Una vez expedido el mismo procedía la notificación personal al representante legal de la aseguradora, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Así mismo, el Protocolo de Declaratoria de Incumplimiento instituido por Fonvivienda de conformidad con lo establecido en el parágrafo segundo de la Resolución 019 de 2011*,* señala que:

"*En un término de cinco (5) días hábiles se emite comunicación; por medio del cual se requiere a la compañía aseguradora avaladora, al oferente del Proyecto y al Alcalde cuando sea del caso; para que comparezcan al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, a notificarse personalmente o a través de apoderado del acto administrativo que declara el incumplimiento*"; sin embargo, Fonvivienda realizó este procedimiento el día 2 de febrero de 2018, a partir de la declaratoria de incumplimiento, como se observa en la CONSTANCIA DE EJECUTORIA, aportada por Fonvivienda, en la cual se dispone:

Por su parte, no se evidencia en esta constancia la fecha en que compareció al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, a notificarse personalmente o a través de apoderado del acto administrativo que declara el incumplimiento, al representante legal Aseguradora Solidaria de Colombia.

Lo anterior, evidencia que la entidad omitió lo dispuesto en los Artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 "*Notificar personalmente al representante legal de Seguros del Estado S.A".* el cual era notificar en un término de cinco (5) días hábiles.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, la compañía aseguradora interpuso recurso de reposición, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución No. 2774 de 20 de diciembre de 2017, recurso resuelto a través de la Resolución 1327 del 23 de julio de 2018, confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 2774 de 20 de diciembre de 2017, notificada a la compañía aseguradora por correo electrónico el día 28 de agosto de 2018.

Por consiguiente, el 17 de septiembre de 2021 la aseguradora Solidaria de Colombia entidad cooperativa, a través de apoderado judicial, instauró demandada ante contencioso administrativo en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA con el fin de solicitar la declaratoria de

nulidad de las Resoluciones 2774 del 20 de diciembre de 2017 y 1327 del 23 de julio de 2018.

El 19 de abril de 2024 el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio resolvió declarar próspera la excepción planteada por la entidad demandada por indebido agotamiento de la actuación administrativa, respecto de los siguientes cargos de nulidad, por cuanto consideró que:

"(…) 1*. por desconocer el del derecho de audiencia y defensa de la Aseguradora Solidaria de Colombia entidad cooperativa, por cuanto no se le otorgó la oportunidad de presentar descargos, solicitar y controvertir pruebas, presentar alegatos de conclusión, y en general, se vulneró el derecho fundamental al debido proceso para ejercer la defensa de sus intereses.*

2. por desconocer los derechos de audiencia y defensa de la Aseguradora Solidaria de Colombia mediante un procedimiento irregular y a través de una falsa motivación, debido a que las entidades convocadas no motivaron de forma suficiente y clara la decisión que conllevó a la declaratoria de incumplimiento del proyecto vivienda saludable Cubarral 2008.

3. por infracción en las normas en que debían fundarse, y a través de una falsa motivación, por cuanto no se encuentra probada la ocurrencia del siniestro asegurado ni la cuantía de los perjuicios en los términos del artículo 1077 del código de comercio, toda vez que los actos administrativos enunciados no identifican los presuntos incumplimientos objeto de cobertura a través de la póliza de seguro de cumplimiento de entidades estatales No. 820-47-994000009812, ni mucho menos cuantifican adecuadamente la supuesta pérdida.

4. por desconocer el derecho de audiencia y defensa, y a través de un procedimiento irregular, toda vez que, en virtud de los actos administrativos demandados, se afectó la póliza de seguro de cumplimiento de entidades estatales No. 820-47-994000009812, sin seguir el procedimiento convencionalmente aplicable al trámite de sanción, consagrado expresamente en las condiciones generales del contrato de seguro.

5. por infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos y la falsa motivación de los mismos, ante la clara falta de cobertura temporal del contrato de seguro.

En su lugar, resolvió no declarar la prosperidad del indebido agotamiento de la actuación administrativa, respecto del siguiente cargo de nulidad "Infracción a una

norma superior y de carácter imperativo, así como también a través de una falsa motivación, por cuanto de forma arbitraria se desconoció e inaplicó el artículo 1081 del código de comercio el cual consagra la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro. Prescripción que en el caso bajo estudio se encuentra plenamente demostrada que ocurrió con anterioridad a la expedición de los actos administrativos enjuiciados. (…)" (sic)

Ahora bien, respecto a lo anterior, la CGR solicitó a FONVIVIENDA, mediante oficio No. ACF-16-2024 del 05 de abril de 2024, información que permitiera establecer el estado actual de proceso. Al respecto, FONVIVIENDA manifestó a través del radicado No 2024IE0003448 del 15 de abril de 2024:

"Estado Actual: La demanda se presentó contra el Fondo Nacional de Vivienda y el Ministerio el día 5 de abril de 2021 y se admitió el día 21 de abril de 2023 previo recurso de reposición al auto del 27 de septiembre de 2022 por medio de la cual se había rechazado la demanda por haber operado la caducidad. Está pendiente de que el despacho señale fecha para fijar la audiencia inicial según el artículo 180 del CPACA".

Debido a la inoportuna gestión de Fonvivienda respecto al proceso de notificación de la declaración de incumplimiento, se generaron dilaciones y reprocesos al interior de la entidad, por lo cual, inició un proceso judicial en contra el Fondo Nacional de Vivienda y el Ministerio. Por consiguiente, las actuaciones administrativas adelantadas por Fonvivienda no se realizaron conforme a los procedimientos requeridos y se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de los artículos 66, 67, 76, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**,** en concordancia con el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

"OBSERVACIÓN No. 09. PROYECTO DE VIVIENDA SALUDABLE CUBARRAL 2008 - CUBARRAL META. ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA (A- D)". *La Contraloría General de la República establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria argumentando que se presenta la inoportuna gestión de FONVIVIENDA respecto al proceso de notificación de la declaración de incumplimiento 2774 de 20 de diciembre de 2017, ya que se omitió lo dispuesto en los artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011. De tal forma que, infiere se generaron dilaciones y reprocesos al interior de la entidad,*

por lo cual, la Aseguradora Solidaria de Colombia dio inició un proceso judicial en contra el Fondo Nacional de Vivienda y el Ministerio y en tal sentido fu condenado

Respuesta frente a la observación: Como se sustrae de la sinopsis realizada, es importante señalar al que, si bien es cierto la notificación no se surtió en los términos de los artículos 67 y 68 del CPACA, la misma se efectuó en los términos establecidos en el artículo 56: "ARTÍCULO 56. Notificación electrónica. Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación", con sustento en la autorización emanada por la Aseguradora Solidaria de Colombia en la cual manifestó: "Aseguradora Solidaria de Colombia autoriza de forma expresa que los actos administrativos que sean proferidos con motivo de los proyectos de vivienda saludable que nos encontremos asegurando, nos sean notificados vía correo electrónico a notificaciones@solidaria.com.co " En consecuencia, se procedió a notificar el representante legal de la Aseguradora, como consta en los documentos soporte compartidos con el ente fiscal. Ahora, vale la pena señalar que la observación presentada por su parte refiere específicamente a la indebida notificación de la Resolución núm. 2774 de 20 de diciembre de 2017, lo que nos permite concluir que la misma fue notificada siguiendo los preceptos legales y que es con base en la ejecutoria expedida que se adelanta el correspondiente medio de control por parte de la Aseguradora Solidaria de Colombia. En efecto, dentro del debate judicial el Juzgado dio certeza sobre la notificación y la ejecutoria, señalando que la misma se dio el 1 de febrero de 2018; siendo un análisis de fondo y no meramente adjetivo, como lo fue: i) Falencias en la motivación del acto demandado ii) Reclamo de la póliza por fuera el plazo de vigencia legal y iii) no probada la ocurrencia del siniestro asegurado ni la cuantía de los perjuicios. Adicionalmente en la literalidad establecida por el legislador en los artículos 66, 67, 76, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011, no se observa un plazo perentorio para llevar a cabo la notificación, el límite del deber de notificación se sustrae de la ausencia de ejecutoriedad material o jurídica de la decisión administrativa, evento que no acaeció, por cuanto si se inició la reclamación de la póliza, al punto que, como ya se señaló, está fue objeto del debate judicial. Ahora bien, respecto de lo señalado frente al proceso que se adelanta ante el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en el que el MVCT fue condenado, debe reiterarse que la situación objeto de debate judicial no se asocia a la notificación a la Aseguradora, por lo que no corresponde advertir una observación con incidencia disciplinaria en lo que a ello respecta, más allá de considerarse una incidencia administrativa por el no seguimiento de los plazos y términos establecidos en los manuales y procedimientos internos. Por lo anterior, al considerarse que en la conducta no existe incidencia disciplinaria reprochable a FONVIVIENDA, por cuanto se realizó la notificación en los términos previstos por el CPACA, esto fue, mediante notificación

correo electrónico de la resolución al representante legal de la aseguradora, se solicita comedidamente se analice el cargo observado y se retire el mismo"

Análisis de la Respuesta

La situación comunicada por la CGR hace referencia al deber de Fonvivienda enmarcado en lo dispuesto en los Artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 *"Notificar personalmente al representante legal de* la Aseguradora Solidaria de Colombia*."* y que la entidad realizó solo hasta el 2 de febrero de 2018.

Manifiesta FOVIVIENDA que:

"(…) *si bien es cierto la notificación no se surtió en los términos de los artículos 67 y 68 del CPACA, la misma se efectuó en los términos establecidos en el artículo 56: "ARTÍCULO 56. Notificación electrónica. Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos (…)"*

De lo anterior, y en relación a la notificación no se presentan argumentos que aduzcan las razones por las cuales no se da el cumplimiento a lo normado respecto de los términos establecidos por el legislador en los artículos 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011, y procedimientos adoptados conforme a la Resolución 019 de 2011 por FONVIVIENDA.

(…) *Adicionalmente en la literalidad establecida por el legislador en los artículos 66, 67, 76, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011, no se observa un plazo perentorio para llevar a cabo la notificación (…)*

Es importante tener en cuenta que, aunque no se observa un plazo perentorio para la notificación en los artículos mencionados, los términos y los procedimientos adoptados normativamente son de obligatorio cumplimiento y evitan posibles incidencias administrativas, disciplinarias y judiciales. Por consiguiente, haber realizado la notificación después no desvirtúa las deficiencias en la gestión adelantada por Fonvivienda, en las actuaciones administrativas conforme a los procedimientos requeridos.

De acuerdo con la respuesta de FONVIVIENDA, y teniendo en cuenta que no se presentan elementos que aclaren o desvirtúen la situación planteada, se corrobora la omisión señalada, y se reitera la incidencia disciplinaria, por cuanto se evidenció incumplimiento en el término de la notificación. Por consiguiente, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en los mismos términos que fue comunicada a la Entidad, por el incumplimiento de los artículos 66, 67, 68, 76, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo, y procedimientos adoptados conforme a la Resolución 019 de 2011 por FONVIVIENDA, en concordancia con el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 10. Proyecto de Vivienda de Interés Social Urbanización Palermo, Mocoa – Putumayo. Administrativo (A)

Ley 1437 de 2011 *"por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

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."*

Resolución 019 del 25 de octubre de 2011 *"Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones"*

Artículo 2. Definiciones: Para los efetos de la presente resolución se adoptan las siguientes definiciones:

1.SEGURO DE CUMPLIMIENTO. Es el contrato que tiene por objeto garantizar de manera irrevocable a la entidad otorgante y a los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda, la correcta inversión de los recursos desembolsados en el encargo fiduciario por concepto de subsidio familiar de vivienda.
2.PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO. Documento contentivo del contrato de seguro de cumplimiento.
(…)
5.BENEFICIARIO DEL CONTRATO DE SEGURO. Serán los beneficiarios del encargo fiduciario, esto es el hogar beneficiario del subsidio familiar de vivienda y la entidad otorgante. En la póliza de seguro debe quedar incluido el respectivo NIT de la entidad otorgante y el listado de los hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda con la indicación del número del documento de identidad y el valor asignado.
(…)

Artículo 3 POLIZA DE CUMPLIMIENTO: La póliza debe constituirse a favor de la entidad otorgante y los hogares beneficiarios de subsidio familiares de vivienda de manera irrevocable e intransferible y deberá estar a cargo del oferente que constituye el encargo fiduciario y suscriba el contrato de promesa de compraventa o el contrato de construcción en sitio propio y de mejoras de la vivienda del hogar beneficiarios del subsidio familiar de vivienda. Para el efecto, hará parte de la póliza

el listado de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda con indicación del número de identificación y el valor del subsidio asignado. La póliza y el listado anexo que hace parte integral de aquella debe ser firmado por la Aseguradora.

En el caso de giro anticipado del subsidio para proyectos participantes de las bolsas concursables que opten por el mecanismo de giro contra el valor de los cupos aprobados establecido en el artículo 61 del Decreto 2190 de 2009, la vigencia de la póliza tendrá una duración de 12 meses, contados desde la fecha de su expedición que deberá ser previa a la solicitud de desembolso de los recursos otorgados por la entidad al encargo fiduciario. La póliza deberá ser prorrogada por el plazo de vigencia del subsidio familiar de vivienda una vez asignado, más tres (3) meses. En este caso el asegurado será la entidad otorgante y la compañía aseguradora, deberá posibilitar, una vez asignados los subsidios familiares de vivienda la inclusión como beneficiarios de la póliza a los hogares asignados.
(…)

Artículo 6. INCUMPLIMIENTO. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, 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. Para el caso de los recursos otorgados a través de las Cajas de Compensación Familiar, la entidad respectiva podrá hacer efectiva la garantía mediante reclamación directa.

Artículo 7. 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 artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio.

Artículo 8. PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10800 del Código de Comercio, la aseguradora deberá proceder a realizar el pago de la indemnización al encargo fiduciario hasta la concurrencia de la suma asegurada, previa instrucción de la entidad otorgante, siempre que se encuentre en firme el acto administrativo de incumplimiento. La aseguradora, en virtud a la opción establecida en el artículo 1110 del Código de Comercio podrá informar a la entidad otorgante el interés y compromiso de terminar las obras del proyecto faltantes, para lo cual se seguirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento que adopte el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Vivienda.

De conformidad al parágrafo segundo del artículo 7 de la Resolución 019 de 2011, se establece que el Consejo Directivo de Fonvivienda expedirá el protocolo para la

declaratoria de incumplimiento, el cual fue formalizado con el documento **GPV - G3-PROTOCOLO DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO.**

"5.2. PASOS PREVIOS PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE INCUMPLIMIENTO

5.2.3*. La Entidad supervisora hará un control y seguimiento a los proyectos donde se apliquen subsidios familiares de vivienda, para lo cual emitirá alertas de conformidad al Protocolo que se adopte por parte de Fonvivienda.*

5.2.4 *Del seguimiento realizado, y de los informes presentados por la Entidad Supervisora, sobre los proyectos que NO cuentan con avance o ejecución, se procederá a señalar las alertas respectivas, así:*

5.2.4.1 *La Entidad Supervisora, requerirá a los Oferentes para que presenten informe de*
avance, o se programará visita técnica si es del caso, con el fin de generar alerta TEMPRANA, MEDIA y ROJA.

5.2.4.2 *Si no hay respuesta alguna por parte del Oferente, o de la visita no se evidenció algún avance, la entidad Supervisora, en virtud del Contrato Interadministrativo que se suscriba con Fonvivienda, deberá determinar que* ***NO*** *existe voluntad del Oferente de continuar con el Proyecto; para lo cual producirá una* ***ALERTA ROJA****, remitiendo al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA el expediente sobre el incumplimiento, para que se dé inicio a la actuación administrativa, incluyendo un informe jurídico, técnico, administrativo y financiero detallado del estado de proyecto, así como un informe del estado de las garantías con un mínimo de cuatro meses anteriores al vencimiento de la misma.*

5.3. TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO-.

5.5. ELABORACIÓN ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:
Agotado el trámite de los numerales 3.1, 3.2 y 3.3 se procederá a elaborar el acto administrativo, que durará diez (10) días hábiles en su elaboración, y cinco (5) días hábiles más, para la revisión, y visto bueno del Subdirector de Promoción y Apoyo Técnico, y firma del Director (a) Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

5.7 NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO:
En un término de cinco (5) días hábiles se emite comunicación; por medio del cual se requiere a la compañía aseguradora avaladora, al oferente del Proyecto y al

Alcalde cuando sea del caso; para que comparezcan al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, a notificarse personalmente o a través de apoderado del acto administrativo que declara el incumplimiento, de conformidad con los establecido en los Artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011. Si no comparecen dentro del término previsto se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011, es decir la notificación por aviso, el aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

5.8 INTERPOSICIÓN DE RECURSOS

Una vez surtido el trámite de que trata el numeral 3.6, los interesados en un término de diez (10) días hábiles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, podrá interponer Recurso de Reposición contra la Resolución que declara el incumplimiento, aportando las pruebas; cumpliendo con los requisitos dispuestos en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011.

5.8.1 *Radicado el escrito de los* ***recursos de reposición****, el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA, tendrá dos (2) meses para resolverlo, contados a partir de la fecha de radicado en la Entidad.*

5.9.1 *El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA-, requerirá a la aseguradora para que en los términos del artículo 1110 del Código de Comercio, manifieste el pago de la indemnización al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, la cual será por el 110% de los recursos afianzados o en su defecto manifieste la intención de continuar y terminar con la ejecución de los proyectos, para lo cual tendrá un término de diez (10) días.*

5.9.2*. Si la Aseguradora no se pronuncia dentro del término señalado se procederá a enviar la carpeta con todos sus anexos para el inicio del cobro coactivo a la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

Para el proyecto denominado **VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANIZACIÓN PALERMO**, del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, se otorgaron 87 Subsidios Familiares de Vivienda de acuerdo con la Resolución 818 del 27 de diciembre de 2004, bajo la modalidad de postulación de Bolsa Ordinaria, identificado con el número de elegibilidad BO-2005-0082 y en la modalidad de pago anticipado, por valor total de $778.650.000[1] para los 87 SFV.

Tabla No. 43. Resumen del Proyecto Urbanización Palermo

Número de Elegibilidad: BO-2005-0082	**Valor Subsidios:** $ 778.650.000
Modalidad de postulación: Bolsa Ordinaria	**Fiduciaria:** Fiduagraria S.A.
Forma de pago: **Pago anticipado**	**Oferente:** U. T. Alcaldía Municipal de Mocoa y Geociviles Ltda..
Nº SFV Fonvivienda: 87	

Fuente: Informe No.1 del 17 de junio de 2006. FONADE – GEOTEC WEB.

De acuerdo con lo reportado en la plataforma Geotec de Enterritorio, la información de la resolución de asignación a los beneficiarios del proyecto de vivienda, se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla No. 44. Asignación SFV Proyecto Vivienda

SUBSIDIOS POR RESOLUCIÓN				
No. Resolución	**Número de Subsidios**	**Valor Subsidio**	**Valor Total Subsidio**	**Fecha Vigencia de SFV**
818 del 27 de diciembre de 2004	87	8.950.000	778.650.000	30 de junio de 2019

Fuente: Informe No.1 del 17 de junio de 2006. FONADE – GEOTEC WEB.

De la misma forma, las pólizas aportadas por el oferente durante la ejecución del proyecto fueron las siguientes:

Tabla No. 45. Resumen Pólizas del Proyecto Vivienda

PÓLIZAS SUBSIDIOS						
Póliza	**Aseguradora**	**Descripción (tipo póliza)**	**Valor Asegurado**	**Fecha Inicio**	**Fecha Finalización**	**No. SFV asegurados**
64101 355	Seguros del Estado	Cumplimiento	$895.895.000	12/02/2006	30/12/2007	87

Fuente: Informe No.1 del 17 de junio de 2006. FONADE – GEOTEC WEB.

De acuerdo con la información allegada por FONVIVIENDA, mediante oficio con radicado No. 2024IE0003448 de fecha 15 de abril de 2024 y en atención a los informes que reposan en el sistema de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS– GEOTEC de la entidad supervisora, esto es, por parte de FONADE hoy ENTerritorio S.A. se evidencian los siguientes aspectos respecto al proyecto:

- En el informe No. 7 correspondiente a la visita de campo del 1 de marzo de 2010, realizada por Fonade hoy Enterritorio al proyecto, se menciona la necesidad de solicitar a FONVIVIENDA la declaratoria de incumplimiento al oferente, por lo tanto, a través de comunicación No. 20112310077611 del 30

de marzo de 2011, Enterritorio, recomienda llevar a cabo este procedimiento, en razón a que el oferente (…) *no ha atendido las solicitudes para la terminación y legalización de los subsidios; adicionalmente no se han cumplido con los compromisos pactados en las Mesas de trabajo, Visitas de Supervisión y reuniones sostenidas con el constructor y municipio, las cuales se relacionan en los informes de supervisión de Fonade. (…)*

La póliza de cumplimiento No. 64101355 de Seguros el Estado S.A, por valor de $895.895.000, fue expedida el 14 de marzo de 2006, con vigencia desde el 12 de febrero de 2006 hasta el 12 de febrero de 2007 y prorrogada hasta el 30 de junio de 2008. Esta situación cobra relevancia en la medida que, para el 1 de marzo de 2010, fecha de la visita de FONADE hoy ENTerritorio, la póliza se encontraba vencida desde 2008; por lo tanto, no era exigible ante la aseguradora.

De otra parte, se evidencia que la póliza mencionada anteriormente se encontraba vencida a la fecha en que se declaró el incumplimiento, toda vez que el acto administrativo No. 483 es del 23 de julio de 2011 y póliza estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2008. No obstante, desde el 1 de julio de 2008, hasta la fecha en que se emitió la resolución de incumplimiento la U.T. Alcaldía de Mocoa y GEOCIVILES LTDA siguió ejecutando el proyecto, sin contar con los amparos correspondientes, como quedó demostrado en los informes de visita de campo (VC) de Enterritorio, que en sus apartes indica el avance de obra:

Tabla No. 46. Resumen de avance de obra de acuerdo con reportes de Supervisión

Informe		% Avance actual	Fecha informe
1		70	17/06/2006
2		70	03/08/2006
3		80	01/08/2007
4		90	15/12/2007
5		90	13/03/2008
6		90	11/03/2009
7		98	01/03/2010
8		98	30/11/2011
9		98	01/05/2014
10		100	11/07/2017
11		100	19/10/2017
12		90	30/05/2019
13		100	Informe Final

Fuente: GEOTEC – Enterritorio. Elaboración Equipo Auditor CGR

Una vez ENTerritorio, inicia la supervisión del proyecto el 17 de junio de 2006 en el reporte del informe No.1, observó que el proyecto contaba a esa fecha con un 70%

de avance de ejecución de obra; a partir de este informe se dejó evidencia por parte de la supervisión, respecto a las deficiencias constructivas así:

> *"(…) El acabado de las vigas y columnas es deficiente y se presentan flejes sin recubrimiento, se recomienda utilizar madera de buena calidad engrasada para evitar esta situación. La disposición de los flejes de algunas columnas y vigas no están cumpliendo con lo establecido en la NSR-98. El espesor del mortero de pega es excesivo (3cms). Se recomienda no olvidar la construcción de viga cinta en todas las viviendas e inmunizar la madera que va a soportar la cubierta. (…)"*

Durante las vigencias 2006 y a finales del 2007 en el informe No.4 el avance de la ejecución de la obra ascendió a un 90%; por lo cual, el supervisor reportó:

> *"(…) De acuerdo con la información suministrada por FONVIVIENDA, con corte a 30 de noviembre de 2007, los recursos de este proyecto se manejan en la Fiduciaria Fiduagraria S.A., en el encargo fiduciario No. 103948 / 31565, a este proyecto se le han realizado desembolsos por valor de $565.457.126 equivalentes al 72% del valor total de los subsidios. (…)"*

En el Informe No. 6 del 11 de marzo de 2009, presenta un avance de ejecución de obra del 90%, donde menciona:

> *"(…) Las 87 viviendas objeto del subsidio de FONVIVIENDA están habitadas según informa el asistente técnico de Geociviles pero ninguna de ellas ha sido certificada (…)"*

En el informe No. 7 del 01/03/2010, se reportó lo siguiente:

> *"(…) Según informa el Oferente sesenta (60) viviendas cuentan con escritura, y las escrituras de las veintisiete restantes están en trámite. (…)"*

Como se evidencia anteriormente, las viviendas fueron entregadas en el año 2009; finalmente, durante las siguientes vigencias quedaron pendientes temas administrativos y observaciones técnicas de obra.

Por lo anterior, a través de la Resolución de Incumplimiento No. 483 del 23 de junio de 2011, la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda (Fonvivienda) resuelve hacer efectiva la póliza a su favor, no obstante, su vencimiento.

Por su parte, la compañía aseguradora instauró demanda en contra de Fonvivienda con el fin de obtener la nulidad de la Resolución No 483 del 23 de junio de 2011, y su consecuente restablecimiento del derecho. Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 30 de julio de 2020, resolvió declarar la nulidad del acto administrativo y ordena al Fondo Nacional de Vivienda abstenerse de

cobrar suma alguna de dinero a Seguros del Estado S.A., por concepto de la efectividad de la póliza No. 064101355, determinando que en caso de que la demandante haya efectuado algún pago por este concepto, la demandada dentro del término de diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la decisión, deberá devolver a la aseguradora tal suma de dinero actualizada a un valor presente tomando como base el índice de precios al consumidor, por cuanto consideró el Tribunal en su fallo que:

> *(…)*
>
> *"de los argumentos del cargo de nulidad propuesto en la demanda se encuentra acreditado que:*
>
> *(…)*
>
> *b) FONVIVIENDA no podía ser exigible la póliza No. 064101355 puesto que el incumplimiento se configuró fuera del término de vigencia del seguro; y c) la entidad demandada no motivó debidamente el acto administrativo al omitir cuantificar el perjuicio causado con ocasión del incumplimiento advertido, y en todo caso no existe justificación para exigir la totalidad del valor asegurado en la póliza expedida por la demandante".*
>
> *(…)*

Ahora bien, respecto a lo anterior, la CGR solicitó a FONVIVIENDA, mediante oficio No. ACF-16-2024 del 05 de abril de 2024, información que permitiera establecer el estado actual de proceso. Al respecto, FONVIVIENDA manifestó a través del radicado No. 2024IE0003448 del 15 de abril de 2024:

> *"Estado Actual del proceso: El proceso tiene sentencia de primera instancia en contra de la Fonvivienda, decisión que declara la nulidad de la Resolución 483-2011 e indica que la entidad debe abstenerse de cobrar a la aseguradora la suma de dinero que ampara la póliza. Fonvivienda interpuso recurso de apelación y está pendiente de ser resuelto el mismo".*

Lo anterior originado por una deficiente gestión de FONVIVIENDA respecto al proceso lo que ha generado que se declare la nulidad la Resolución No. 483 del 23 de junio de 2011, proferida por la entidad, por los motivos expuestos en esta decisión de la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Lo anterior, evidencia que la entidad omitió el procedimiento dispuesto en los artículos 6, 7 y 8 de la Resolución 019 del 25 de octubre de 2011.

Por otra parte, en visita realizada por la CGR, el 29 y 30 de abril de 2024, con el acompañamiento de Fonvivienda, ENTerritorio y el municipio, se evidenció que las viviendas del proyecto en análisis fueron entregadas y habitadas en su momento, muchas de estas viviendas ya fueron modificadas constructivamente y no es posible evidenciar las falencias técnicas observadas y reportadas en los informes de supervisión por parte de ENTerritorio; de acuerdo con lo manifestado por el señor presidente de la junta de acción comunal, el proyecto urbanización Palermo cuenta con más de 120 lotes construidos, siendo un barrio constituido y legalizado aproximadamente desde el año 2013, varias de las unidades de vivienda ya fueron vendidas y otras fueron demolidas y reconstruidas.

Registro Fotográfico de Obra Tomado desde GEOTEC

 Comentarios: DETALLE GENERAL DE LAS CUBIERTAS CONSTRUIDAS, CON VIGAS Y APOYOS EN MADERA, Y TEJADO EN ASBESTOCEMENTO	 **Comentarios:** CARACTERISTICA GENERAL DE LA FACHADA DE LAS VIVIENDAS DEL PROYECTO
 Comentarios: VIAS INTERNAS DEL PROYECTO SIN MATERIAL DE AFIRMADO	

Fuente: Registro Fotográfico plataforma GEOTEC Informe No.6 de fecha 11/03/2009

Registro Fotográfico de Obra Tomado en Visita de la CGR

Foto N°:	1		**Foto N°:**	2
Fuente	Contraloría General de la República		**Fuente**	Contraloría General de la República
Localización	Municipio de Mocoa, Proyecto Urbanización VIS Palermo		**Localización**	Municipio de Mocoa, Proyecto Urbanización VIS Palermo
Descripción	Proyecto urbanización VIS Palermo		**Descripción**	Proyecto urbanización VIS Palermo

Fuente: Registro Fotográfico equipo Auditor CGR Visita de obra de fecha 29 y 30 de abril de 2024.

Cabe aclarar, que las observaciones técnicas de las viviendas no fueron subsanadas en su momento, lo que impidió la certificación de habitabilidad que le correspondía expedir a ENTerritorio de acuerdo a sus obligaciones contractuales para todas las viviendas construidas; en consecuencia, actualmente no es posible la legalización de ningún subsidio familiar de vivienda.

Conforme a los hechos anteriormente expuestos sobre el análisis del proyecto se estableció que la gestión administrativa realizada por Fonvivienda fue deficiente por cuanto los procesos no se adelantaron dentro de los términos establecidos en las normas que regulan estos actos; así mismo, las observaciones técnicas que impidieron la certificación de las viviendas no fueron subsanadas en su momento, y en la actualidad no es posible su legalización teniendo en cuenta que fueron objeto de modificaciones. Por lo anterior, se configura observación administrativa.

Respuesta de la Entidad

"OBSERVACIÓN NO. 11. PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANIZACIÓN PALERMO, MOCOA - PUTUMAYO. ADMINISTRATIVA La Contraloría General de la República establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria (sic), como resultado un análisis del proyecto, respecto de la ejecución de este, de lo cual concluyó:

A. Estado técnico y desarrollo del proyecto

B. *Falta de correcta aplicación de la normatividad aludida en el escrito de observación, en tal sentido observa:*

• La póliza del proyecto se encontraba vencida, no obstante, afirma en ente de control, continúan en ejecución.

• La compañía aseguradora instauró demanda en contra de Fonvivienda con lo cual obtuvo la nulidad de la Resolución No 483 del 23 de junio de 2011, en fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 30 de julio de 2020, y ordena al Fondo Nacional de Vivienda abstenerse de cobrar suma alguna de dinero a Seguros del Estado S.A., por concepto de la efectividad de la póliza No. 064101355. En consecuencia, se perdió la oportunidad de reclamar los dineros.

De las observaciones realizadas por la CGR se procederá a atender el requerimiento en los siguientes términos:

Respuesta frente a la observación "A" Estado técnico y desarrollo del proyecto. El proyecto consta de 87 subsidios de pago anticipado, utilizados para construir 87 viviendas. Desde el inicio de la supervisión por parte de Enterritorio el 17 de junio de 2006, se evidenciaron problemas técnicos en la normatividad de sismorresistencia

A pesar de la entrega de un informe final por la supervisión el 30 de mayo de 2019, que detalla las fallas y observaciones técnicas, el oferente nunca subsanó los problemas señalados.

Enterritorio constató que las viviendas estaban construidas y algunas habitadas, pero no se suministraron por el oferente los planos urbanos, ni arquitectónicos aprobados por la licencia de construcción.

Las viviendas fueron objeto de modificaciones estructurales realizadas por los residentes (beneficiarios del subsidio) que dificultan la evaluación objetiva de las falencias originales, lo que impide la certificación de estas.

Por su parte, es importante tener presente que el Ministerio asigna los subsidios de vivienda, pero la ejecución y cumplimiento de los compromisos recaen en el oferente, quien no cumplió con su responsabilidad y con la oferta presentada, haciendo técnica y socialmente inviable la certificación de las viviendas, incluidas las que han sido escrituradas a los beneficiarios por parte del oferente. De esta manera se evidencia que existió falta de compromiso del oferente frente a las dificultades técnicas y las observaciones realizadas

por Enterritorio y en consecuencia, esto termino haciendo enviable la certificación de las viviendas.

A pesar de que, desde el inicio de ejecución del proyecto, se detectaron problemas graves, como el acabado deficiente de vigas y columnas con flejes sin recubrimiento, debido a la mala calidad de la madera utilizada como formaleta. Además, la disposición de los flejes en algunas columnas y vigas no cumplía con lo establecido en la NSR-98, y el espesor del mortero de pega era excesivo.

Estas deficiencias, junto con las modificaciones estructurales realizadas por beneficiarios del subsidio, dificultan la evaluación objetiva de las falencias originales. Enterritorio informó oportunamente y en múltiples oportunidades al oferente sobre estos problemas técnicos, pero el oferente nunca subsanó las observaciones, haciendo técnica y socialmente inviable la certificación de las viviendas.

Por su parte, el Ministerio realizó adecuadamente la asignación de los subsidios de vivienda, cumpliendo con su gestión. Esta situación resalta la importancia de que el oferente cumpla con todas las normativas técnicas para garantizar la seguridad y habitabilidad de las viviendas.

Respuesta a la observación "B" falta de correcta aplicación de la normatividad. Respuesta frente a las observaciones: • La póliza del proyecto se encontraba vencida, no obstante, afirma en ente de control, continúan en ejecución.

• La compañía aseguradora instauró demanda en contra de Fonvivienda con lo cual obtuvo la nulidad de la Resolución No 483 del 23 de junio de 2011, en fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 30 de julio de 2020, y ordena al Fondo Nacional de Vivienda abstenerse de cobrar suma alguna de dinero a Seguros del Estado S.A., por concepto de la efectividad de la póliza No. 064101355.

En consecuencia, se perdió la oportunidad de reclamar los dineros. El ciclo de gestión del subsidio familiar de vivienda (SFV), cuyo objetivo es social, se sustenta en garantizar el acceso a una solución de vivienda, sea una vivienda nueva o un mejoramiento a una vivienda existente, para los proyectos de los programas "Bolsas Anteriores", es el siguiente:
1. Elegibilidad del proyecto y asignación de recursos

2. Asignación del SFV, mediante acto administrativo, a hogares postulados
3. Giro de recursos previa constitución de garantías o aval bancario, en los eventos en que había giro anticipado y no era pago contra escritura.
4. Ejecución del proyecto:
4.1. Proyectos de vivienda nueva: Para el caso de los subsidios de promoción a la oferta y la demanda (POD) y SFV nueva, la concurrencia era inescindible, entre tanto se primero se requería, la habilitación de suelo para luego proceder a las construcciones de las viviendas en el suelo urbanizado con los subsidios POD.

4.2. SFV para ejecución de obras de mejoramientos a viviendas.
5. Legalización del SFV, previo cumplimiento de los requisitos jurídicos, técnicos y financieros.

Ahora, es importante precisar que, si un subsidio no se legaliza, entre las opciones posibles para culminar el proyecto es el incumplimiento, y su posterior cobro coactivo, o en su defecto que el oferente concurra a la terminación del proyecto en el marco del protocolo de incumplimiento vigente para la época, que para este caso es el aprobado, mediante acta núm. 40 del 24 de agosto de 2012 que establece en el numeral 3,7,1, que FONVIVIENDA requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del Proyecto, y para este caso así ocurrió así.

Respecto de la póliza núm. 064101355 en efecto se encontraba vigente hasta el 30 de junio de 2008, es decir, feneció 3 años antes de la declaratoria de incumplimiento con resolución 483 del 23 de junio de 2011, y a la fecha lleva más de una década de vencimiento. No obstante, el incumplimiento se emite como una manera de presionar al oferente la terminación del proyecto. Lo anterior partiendo del hecho que el proyecto Urbanización Palermo, Mocoa – Putumayo, cuenta con una condición técnica que determina como inviable la certificación y legalización del proyecto por no cumplir con lo establecido en la NSR-98. De esta forma a pesar de los esfuerzos de la entidad y la supervisión (Enterritorio) para que el oferente subsanara en termino esta situación y se pudiera certificar y legalizar no sucedió, como ya se explicó en la primera parte de esta respuesta.

El Ministerio realizó adecuadamente la asignación de los subsidios de vivienda, cumpliendo con su gestión, pero quien debe ejecutar y construir las viviendas es el oferente cumpliendo las normas para tal fin, no lo hizo razón por la que en en 2011, hace 13 años atrás, FONVIVIENDA expidió la resolución de incumplimiento. Conforme lo anterior, de manera respetuosa solicitamos tener en cuenta los

argumentos expuestos en el presente escrito y en ese sentido retirar la observación y sus incidencias."

Análisis de la Respuesta

Sea lo primero aclarar que la observación se comunicó como una **Observación No. 11. Proyecto de Vivienda de Interés Social Urbanización Palermo, Mocoa - Putumayo. Administrativa.**

Estado Técnico y Desarrollo del Proyecto:

Manifiesta Fonvivienda que:

> *"A pesar de la entrega de un informe final por la supervisión el 30 de mayo de 2019, que detalla las fallas y observaciones técnicas, el oferente nunca subsanó los problemas señalados."*

La CGR precisa que, se evidenció que no obstante que Enterritorio realizó el seguimiento este no fue efectivo para la legalización de los subsidios, ya que FONVIVIENDA no tomó las acciones pertinentes al momento en que la supervisión reportó las deficiencias, lo que generó que incluso después de la declaratoria de incumplimiento se adelantaron obras por parte de los beneficiarios que no permitieron evaluar posteriormente las observaciones técnicas.

Frente a que los SFV no han sido legalizados, la entidad manifiesta que es responsabilidad del oferente, por cuanto no se atendieron las observaciones determinadas por Enterritorio; sin embargo, como ya se anotó no se evidenciaron las acciones de la entidad frente a la situación que se presentó.

Adicionalmente, hasta junio del año 2008 las pólizas tuvieron vigencia y desde el 2009 las viviendas fueron entregadas y habitadas por los beneficiarios, para el 2010 todas las viviendas se encontraban escrituradas y finalmente, solo hasta el año 2011 se declara el incumplimiento.

Falta de Correcta Aplicación de la Normatividad:

Manifiesta FONVIVIENDA que:

"si un subsidio no se legaliza, entre las opciones posibles para culminar el proyecto es el incumplimiento, y su posterior cobro coactivo, o en su defecto que el oferente concurra a la terminación del proyecto en el marco del protocolo de incumplimiento vigente para la época, que para este caso es el aprobado, mediante acta núm. 40 del 24 de agosto de 2012 que establece en el numeral 3,7,1, que FONVIVIENDA

requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del Proyecto, y para este caso así ocurrió así." (sic)

Respecto del protocolo de declaratoria de incumplimiento, la entidad auditada manifiesta que el protocolo aplicable para la época de los hechos del presente proyecto fue el aprobado mediante acta 40 del 24 de agosto de 2012, documento que es trasladado a la entidad de control bajo la respuesta a otra observación, el cual, de acuerdo al entendimiento de la entidad auditada, establece a través del numeral 3,7,1 lo siguiente: *"(…) El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, requerirá al Oferente, para que concurra a la terminación y legalización del Proyecto (…)"*

Lo anterior indica el incumplimiento por parte del oferente y la gestión deficiente por parte de FONVIVIENDA, debido a que no advirtió el vencimiento de la póliza y las implicaciones legales y financieras de continuar con la ejecución del proyecto bajo esas condiciones, sin poder reclamar los recursos.

De acuerdo con la respuesta de la entidad auditada, y teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se evidencia la imposibilidad de FONVIVIENDA para la legalización de los subsidios familiares de vivienda; por consiguiente, se configura un hallazgo administrativo en los mismos términos en que fue comunicada a la Entidad.

4.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar el control fiscal interno de los procesos y/o actividades relacionadas con el asunto o materia objeto de análisis, y emitir concepto sobre su calidad y eficiencia.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	4	2
B. Evaluación del riesgo	3	3
C. Sistemas de información y comunicación	4	2
D. Procedimientos y actividades de control	3	1
E. Supervisión y monitoreo	4	2
Puntaje total por componentes	2	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,200	
	Parcialmente adecuado	
Riesgo combinado promedio	ALTO	
Riesgo de fraude promedio	BAJO	

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	2,000	5,000	2,500	20%	0,500
B. Evaluación de la efectividad	2,000	6,000	3,000	70%	2,100
Calificación total del diseño y efectividad	2,600				
	Inadecuado				
Calificación final del control interno	2,800				
	Ineficiente				

Fuente: Formato 04 AC Evaluación Control Interno Fiscal

Como resultado de la aplicación del Formato 4 – Control Interno Fiscal, se determina que la Calificación del Control Interno Institucional por componentes de 2.0, que corresponde a Parcialmente Adecuado, el Riesgo Combinado Promedio es Alto y el de Fraude Bajo.

La Calificación total del diseño y Efectividad de los controles es de 2.6, que lo ubica en un nivel Inadecuado y la Calificación Total del Control Interno es de 2.8; con lo cual, la Contraloría General de la República conceptúa que, el programa Bolsa concursables o anteriores, para los periodos evaluados, el diseño y la efectividad del Control Interno es INEFICIENTE, sustentado en la falta de control y seguimiento adecuado de los recursos, así como deficiencias en la aplicación de la normatividad correspondiente a los procesos de incumplimiento para los oferentes, información sobre los Protocolo Declaratoria de Incumplimiento inexacta, deficiente control sobre los recursos asignados en subsidios, entrega inoportuna e incompleta de la información de los proyectos objeto de muestra.

4.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Efectuar seguimiento a las acciones del plan de mejoramiento relacionadas con el asunto o materia a auditar, ejecutadas a 31 de diciembre de 2023, a fin de determinar su efectividad.

En 2021 la Contraloría Delegada para el sector Vivienda y Saneamiento Básico adelantó Actuación Especial de Fiscalización al Programa de asignación de subsidios de vivienda de interés social – Bolsas Anteriores del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, en donde se establecieron 25 hallazgos.

Revisado el Plan de Mejoramiento de Fonvivienda con corte a 31 de diciembre de 2023, se observa que, para 18 hallazgos correspondientes a este informe, se encuentran acciones de mejora pendientes de cumplir; sin embargo, solo una acción correspondiente al hallazgo 9 presenta corte a 31 de diciembre de 2023; por lo tanto, fue objeto de seguimiento dentro de la presente auditoría de cumplimiento.

Este hallazgo está relacionado con el proyecto SAN ANDRES LIVING ISLAND FOR ALL, San Andrés, Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Frente a la respuesta de Fonvivienda con relación al proyecto SAN ANDRES LIVING ISLAND FOR ALL, San Andrés, Archipiélago de San Andrés y Providencia, la CGR realizó mesa de trabajo virtual donde la entidad auditada manifiesta:

> ***"(…) CERTIFICADOS:*** *156 SFV (156 SFV legalizados)* ***VENCIDOS:*** *13 SFV* ***NO EJECUTADO:*** *1 SFV* ***TOTAL:*** *170 SFV*

Los 14 SFV restantes, corresponden a 13 vencidos, y 1 no ejecutado, siendo este último el SFV asignado a la beneficiara Wendy Christine Duke Kelly identificada con C.C 40991322, ***quien contaba con un SFV otorgado por el Banco Agrario, y vivienda nueva que no requería intervención de mejoramiento****, conforme lo reportado por CAJASAI mediante informe de diagnóstico elaborado por el Ing. Wilmer Jaramillo ,* ***quien evidenció que la vivienda no requiere ningún tipo de intervención de mejoramiento****, esta situación fue ratificada por la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda, quien mediante comunicado 2022EE0024733 del 14 de marzo de 2022 , emitió concepto a CAJASAI, donde informo que el SFV no podía ser aplicado,* ***dado que la beneficiaria Wendy Christine Duke "contaba con un SFV del Banco Agrario y el hogar debía renunciar de manera voluntaria al SFV por cuanto no es posible aplicar el subsidio de conformidad con lo establecido en el decreto 1077 de 2015 en el artículo 2.1.1.1.1.1.2". (…)"*** Subrayado y negrillas fuera de texto

Respecto a lo anterior, se suministra información donde se evidencia que 1 SFV se encuentra no ejecutado, por cuanto el beneficiario contaba con un SFV adicional con el Banco Agrario; además, informa que no es posible aplicar el subsidio de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 1077 de 2015 en el artículo 2.1.1.1.1.1.2, en razón a que no puede dar vencimiento al mismo, teniendo en cuenta que, un miembro del núcleo familiar tiene la condición de desplazado, por lo tanto la corte los *"obliga"* a mantener el SFV vigente.

Una vez verificados los soportes entregados por la entidad auditada mediante correo electrónico del día viernes 14 de junio de 2024, se evidencia por parte del equipo auditor de la CGR que se realizó la acción de mejora con la entrega del: *"INFORME DE GESTIÓN DE SAN ANDRES ISLA Y PRO 2023 PROYECTO" y "MEMO REMISORIO PLAN DE MEJORAMIENTO con No. de radicado 2024IE0001118"*, en cumplimiento al Informe Actuación Especial de Fiscalización al Programa Bolsas Anteriores – FONVIVIENDA (2021), referente al hallazgo No. 9 con código 9AEBA; sin embargo, la acción de mejora no fue efectiva, debido que aún se encuentra 1 SFV No Ejecutado, el cual no permite el cierre final y efectivo del proyecto en mención.

4.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR sobre los temas de la materia a auditar que hayan sido allegadas hasta el cierre de la etapa de planeación de la auditoría.

En desarrollo de la presente auditoría de cumplimiento no se presentaron quejas ni denuncias relacionadas con los proyectos del programa de Bolsas Anteriores.

ANEXO 1 RELACIÓN DE HALLAZGOS

No.	NOMBRE	INCIDENCIAS			
		A	D	IP	CUANTÍA
1	Declaratoria de Incumplimiento Urbanización Nueva Esperanza, San Rafael - Antioquia. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria y para Indagación preliminar	X	X	X	NA
2	Proyecto Vivienda Saludable Comuna 14 Cali, Valle Del Cauca. Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria	X	X		
3	Proyecto Villa Eduardo, Ambalema Tolima. Administrativo Con Incidencias Disciplinaria	X	X		
4	Proyecto Villa Claudia, Suárez Tolima. Administrativo Con Incidencia Disciplinaria.	X	X		
5	Proyecto de Vivienda de Interés Social Urbanización Palermo, Mocoa - Putumayo. Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria	X	X		
6	Pólizas de Cumplimiento en proyectos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	X	X		
7	Declaratoria de incumplimiento Urbanización las Brisas, Frontino Antioquia. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	X	X		
8	Declaratoria de Incumplimiento Urbanización Montecarlo, Cocorná Antioquia Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria	X	X		
9	Proyecto de Vivienda Saludable Cubarral 2008 - Cubarral Meta. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	X	X		
10	Proyecto de Vivienda de Interés Social Urbanización Palermo, Mocoa - Putumayo. Administrativo	X			
TOTAL		10	9	1	

ANEXO 2 MUESTRA

PROYECTO	OFERENTE	BOLSA	VALOR ASIGNADO (INICIAL + NIVELADO) SFV2	Dpto de localización del proyecto	Municipio de localización del proyecto.	PORCENTAJE DE AVANCE GENERAL DEL PROYECTO - SFV	ESTADO TÉCNICO GENERAL DEL PROYECTO - SFV	OBSERVACIONES
URBANIZACION MONTECARLO (POD VIVIENDA)	Municipio de Cocorná, Antioquia	POD VIVIENDA	$ 1.270.889.000	Antioquia	Cocorná	50	2.1. INFORME DE CIERRE	ALERTAS DIARI
URBANIZACION NUEVA ESPERANZA - (POD VIVIENDA)	Municipio de San Rafael, Antioquia	POD VIVIENDA	$ 1.376.578.250	Antioquia	San Rafael	15	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	
URBANIZACIÓN PALMERAS DE ABIBE - (POD VIVIENDA)	Municipio de Apartadó	POD VIVIENDA	$ 2.918.731.500	Antioquia	Apartadó	80	2.3. GESTIONES FINANCIERAS	
URBANIZACION VILLA CLAUDIA - (AFN)	UNION TEMPORAL VILLA CLAUDIA	ATENCION FENOMENO DE LA NIÑA	$ 3.197.660.000	Tolima	Suárez	78.5	3.1. CERTIFICADO RADICADO CCF	
VILLA EDUARDO - (AFN)	UNION TEMPORAL VILLA EDUARDO	ATENCION FENOMENO DE LA NIÑA	$ 3.618.000.000	Tolima	Ambalema	54.73	2.1. INFORME DE CIERRE	
CIUDADELA SAN ANTONIO ACUERDO CONDOR	Piedemonte EICM Empresa de Desarrollo Urbano	ESFUERZO TERRITORIAL NAL	$ 5.462.889.448	Meta	Villavicencio	93	2.2. RECOMENDAR A MVCT	OTROS (situaciones particulares)
URBANIZACION LAS BRISAS - (POD VIVIENDA)	MUNICIPIO DE FRONTINO	POD VIVIENDA	$ 1.606.800.000	Antioquia	Frontino	51	2.1. INFORME DE CIERRE	
URBANIZACION VILLA REGIDOR - 2012	MUNICIPIO DE REGIDOR	ATENCION FENOMENO DE LA NIÑA	$ 4.530.000.000	Bolívar	Regidor	88	3.2. CERTIFICADO PENDIENTE RADICAR CCF	
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA CASCO URBANO MUNICIPIO DE LA ARGENTINA	MUNICIPIO DE LA ARGENTINA	ESFUERZO TERRITORIAL DPTAL	$ 164.589.150	Huila	La Argentina	100	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	PROCESO COACTIVO
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA OLA INVERNAL	U.T. MUNICIPIO DE GUARANDÁ - DISA CONSTRUCCIONES LTDA.	BOLSA DESASTRES NATURALES	$ 2.456.259.950	Sucre	Guarandá	22	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA RIO DE ORO	Unión Temporal Municipio de Rio de Oro, Constructora y Diseños Urbanas Ltda., Francisco Antonio Duran	ESFUERZO TERRITORIAL NAL	$ 233.074.800	Cesar	Río de Oro	98	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	
PROYECTO CIUDADELA SAN ANTONIO - SENTENCIA	Piedemonte EICM Empresa de Desarrollo Urbano	ESFUERZO TERRITORIAL NAL	$ 7.316.161.149	Meta	Villavicencio	48	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	
PROYECTO DE VIVIENDA SALUDABLE CANTAGALLO	MUNICIPIO DE CANTAGALLO	BOLSA SALUDABLE	$ 209.476.180	Bolívar	Cantagallo	90	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	

PROYECTO	OFERENTE	BOLSA	VALOR ASIGNADO (INICIAL + NIVELADO) SFV2	Dpto de localización del proyecto	Municipio de localización del proyecto.	PORCENTAJE DE AVANCE GENERAL DEL PROYECTO - SFV	ESTADO TÉCNICO GENERAL DEL PROYECTO - SFV	OBSERVACIONES
PROYECTO DE VIVIENDA SALUDABLE MAPIRIPAN	Municipio de Mapiripan	BOLSA SALUDABLE	$ 107.068.000	Meta	Mapiripán	90	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	
URBANIZACIÓN ALTOS DE SELENA (OFERTA Y DEMANDA)	MUNICIPIO DE BOSCONIA	POD VIVIENDA	$ 1.267.911.500	Cesar	Bosconia	100	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	
URBANIZACIÓN EL RECREO	FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DEL META - GOBERNACIÓN DEL META	BOLSA DESPLAZADOS	$ 3.619.768.500	Meta	Granada	100	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	
VARIOS CONFLICTO ARMADO	PROMOTORA DE VIVIENDA DEL RISARALDA	BOLSA ATENTADOS TERRORISTAS	$ 65.805.562	Caldas	Riosucio	100	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	
VILLA GLADYS (POD-VIVIENDA)	Municipio Fundación	POD VIVIENDA	$ 14.133.145.000	Magdalena	Fundación	94	5.2. INICIO COBRO COACTIVO MVCT	
PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL URBANIZACION PALERMO	MUNICIPIO DE MOCOA	BOLSA ORDINARIA	$ 778.650.000	Putumayo	Mocoa	90	5.1. CRÍTICOS	CRITICOS
SITIO PROPIO LA LIBERTAD	IADER BARRIOS HERNADEZ	ESFUERZO TERRITORIAL DPTAL	$ 399.428.250	Boyacá	Puerto Boyacá	90	5.1. CRÍTICOS	
VIVIENDA SALUDABLE COYAIMA	Alcaldia Coyaima Tolima	BOLSA SALUDABLE	$ 437.270.460	Tolima	Coyaima	19	5.1. CRÍTICOS	
RECONSTRUCCION MUNICIPO DE POTOSI	UNION TEMPORAL RECONSTRUIR	BOLSA ATENTADOS TERRORISTAS	$ 76.360.000	Nariño	Potosí	100	1.3. PARALIZADO	ALERTA POR ESTADO DEL PROYECTO
URBANIZACION GUAYACANES	Municipio de la pintada	BOLSA ORDINARIA	$ 112.770.000	Antioquia	La Pintada	100	1.1. EN EJECUCION	
URBANIZACIÓN SESQUICENTENARIO	MUNICIPIO DE AMALFI	ESFUERZO TERRITORIAL NAL	$ 313.000.000	Antioquia	Amalfi	100	1.2. NO INICIADO	
URBANIZACIÓN VEINTE DE JULIO ETAPA II - 2006	UNION TEMPORAL 20 DE JULIO III	BOLSA DESASTRES NATURALES	$ 394.128.000	Córdoba	Cereté	100	1.2. NO INICIADO	
URBANIZACION VILLA LA LIBERTAD I - 2011 (POD-VIVIENDA) - TIERRALTA	UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD	BOLSA DESPLAZADOS	$ 2.381.604.000	Córdoba	Tierralta	100	1.2. NO INICIADO	
URBANIZACION VILLA LA LIBERTAD II - 2011 (POD-VIVIENDA) - TIERRALTA	UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD	BOLSA DESPLAZADOS	$ 5.171.604.000	Córdoba	Tierralta	44	1.3. PARALIZADO	

PROYECTO	OFERENTE	BOLSA	VALOR ASIGNADO (INICIAL + NIVELADO) SFV2	Dpto de localización del proyecto	Municipio de localización del proyecto.	PORCENTAJE DE AVANCE GENERAL DEL PROYECTO - SFV	ESTADO TÉCNICO GENERAL DEL PROYECTO - SFV	OBSERVACIONES
V.I.S. SITIO PROPIO BOLÍVAR 2004	Unión Temporal C.G.S. Construdispersio Bolívar	BOLSA ORDINARIA	$ 64.092.000	Valle del Cauca	Bolívar	100	1.2. NO INICIADO	
VIVIENDA SALUDABLE COMUNA 14	Fondo Especial de Vivienda	BOLSA SALUDABLE	$ 249.206.593	Valle del Cauca	Cali	100	1.3. PARALIZADO	
VIVIENDA SALUDABLE CUBARRAL - 2008	Municipio de Cubarral	BOLSA SALUDABLE	$ 214.660.800	Meta	Cubarral	55,35	1.2. NO INICIADO	

ESPACIO EN BLANCO