



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO Déficit Habitacional Urbano

**MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO – MVCT y FONDO
NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA
2014 – 2018 y 2018 - 2022**

**CGR-CDSVSB No.018
Diciembre 2020**

Carrera 69 No. 44 – 35 Piso 6 Código Postal 111071 • PBX: 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Vo.Bo. MSFR- Asesora de Despacho-02 - CDSVSB 



**MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO – MVCT y FONDO
NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA**

| | |
|--|--|
| Contralor General de la República | Carlos Felipe Córdoba Larrarte |
| Vicecontralor (E) | Julián Mauricio Ruiz Rodríguez |
| Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico | Javier Tomás Reyes Bustamante |
| Directora de Vigilancia Fiscal | Yanet Sanabria Pérez |
| Directora de Estudios Sectoriales | Mercy Carina Martínez Bocanegra |
| Coordinadora de Gestión-Supervisora de Auditoría (E) | María Teresa Galvis Mojica |
| Equipo de Auditores | |
| Líder de Auditoría | Yamile Raquel Iguarán Pinedo |
| Orientación Metodológica | Teresa Bonilla de la Torre |
| Integrantes del Equipo Auditor | Yessica Paola Montoya Bermúdez Laura María Bautista Álvarez José María Santos Baquero |
| Referencia Especial - Equipo Auditor “Auditoría de Desempeño MVCT y Fonvivienda PND 2014-2018” | |
| Coordinadora de Gestión-Supervisora | Rosa Concepción Díaz de Arrieta |
| Líder de Auditoría | Gloria Berenice Rodríguez Rodríguez |
| Orientación Metodológica | Teresa Bonilla de la Torre |
| Asesora de Gestión | Ana María Cuayal Muñoz |
| Integrantes del Equipo Auditor | Yamile Raquel Iguarán Pinedo Luz Jeanneth Ayala Martínez María Teresa Galvis Mojica Luis Alejandro Rodríguez Aguilar José Fernando Ramírez Muñoz Edgar Rodolfo Montenegro Muñoz |

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|---------------------|---|
| APP | Asociación Público Privada |
| AT | Asignación de Trabajo |
| ASOCAJAS | Asociación Nacional de Cajas de Compensación |
| AVR | Amenaza, Vulnerabilidad y Riesgo |
| BIRF | Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento |
| CAJAHONOR | Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía |
| CAMACOL | Cámara Colombiana de la Construcción |
| CAVIS-UT | Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar |
| CDVD | Casa Digna Vida Digna |
| CCF | Cajas de Compensación Familiar |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| CP | Constitución Política |
| CSV | Consejo Superior de Vivienda |
| DAFP | Departamento Administrativo de la Función Pública |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| DPS | Departamento Administrativo para la Prosperidad Social |
| EOT | Esquema de Ordenamiento Territorial |
| ENTerritorio | Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial |
| FINDETER | Financiera del Desarrollo Territorial S.A. |
| FNA | Fondo Nacional del Ahorro |
| FNG | Fondo Nacional de Garantías |
| FONADE | Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo |
| FONVIVIENDA | Fondo Nacional de Vivienda |
| FOREC | Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero |
| FOVIS | Fondo para Vivienda de Interés Social |
| HD | Hogares Desplazados |
| ICT - INURBE | Instituto de Crédito Territorial - Instituto Nacional de la Vivienda de Interés Social y de la Reforma Urbana |
| IDI | Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI |
| ICFE | Instituto de Casas Fiscales del Ejército |
| INTOSAI | Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| ISSAI | Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores |

| | |
|-----------------------|--|
| MADR | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| MBSL | Macroproyecto Bosques de San Luis |
| MCY | Mi Casa Ya |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| MINTIC | Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de Colombia |
| MISN | Macroproyectos de Interés Social Nacional |
| MVCT | Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio |
| NSR | Norma de Sismo Resistencia |
| NTC | Norma Técnica Colombiana |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OLACEFS | Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| ONU HABITAT | Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos |
| PBOT | Plan Básico de Ordenamiento Territorial |
| PETO | Sistema de información ICT-INURBE |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| POT | Planes de Ordenamiento Territorial |
| PVCF | Plan de Vigilancia y Control Fiscal |
| PVG | Programa de Vivienda Gratuita |
| RETIE | Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas |
| SCA | Sociedad Colombiana de Arquitectos |
| SFV | Subsidio Familiar de Vivienda |
| SFVE | Subsidio Familiar de Vivienda en Especie |
| SGR | Sistema General de Regalías |
| SIIF | Sistema Integrado de Información Financiera |
| SIPV | Sistema de Información de Proyectos de Vivienda |
| SMLMV | Salario Mínimo Legal Mensual Vigente |
| SPS | Sistema de Protección Social |
| SUPERSUBSIDIOS | Superintendencia del Subsidio Familiar |
| TI | Tecnología de Información |
| TRANSUNION | Aplicativo que soporta el Programa Mi Casa Ya |
| UAF | Unidad Agrícola Familiar |
| VCT | Vivienda, Ciudad y Territorio |
| VIS | Vivienda de Interés Social |
| VIP | Vivienda de Interés Prioritario |
| VIPA | Vivienda de Interés Social para Ahorradores |



Carrera 69 No. 44 – 35 Piso 6 Código Postal 111071 • PBX: 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Vo.Bo. MSFR- Asesora de Despacho-02 - CDSVSB *[Handwritten Signature]*

Tabla de Contenido

| | |
|---|-----|
| LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS..... | 3 |
| 1. CONTEXTO | 7 |
| ANTECEDENTES | 7 |
| 2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS | 23 |
| 2.1. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS | 25 |
| 2.2. ENFOQUE Y ALCANCE..... | 26 |
| 2.3. METODOLOGÍA..... | 32 |
| 2.4. LIMITACIONES..... | 38 |
| 2.5. CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO | 38 |
| 2.6. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL..... | 39 |
| 2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS | 41 |
| 2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO..... | 42 |
| 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA | 43 |
| 3.1 OBJETIVO GENERAL..... | 43 |
| 3.1.1 Objetivo Especifico 1 | 43 |
| 3.1.1.1 Pregunta 1:..... | 43 |
| 3.1.1.2 Pregunta 2:..... | 46 |
| 3.1.1.3 Pregunta 3:..... | 51 |
| 3.1.1.4 Pregunta 4:..... | 57 |
| 3.1.1.5 Pregunta 5:..... | 61 |
| 3.1.1.6 Pregunta 6:..... | 95 |
| 3.1.2 Objetivo Especifico 2 | 122 |
| 3.1.2.1 Pregunta 1:..... | 122 |
| 3.1.2.2 Pregunta 2:..... | 122 |
| 4. CONCLUSIONES | 240 |
| 5. APÉNDICES Y ANEXOS | 245 |
| ANEXO 1. MUESTRA DE PROYECTOS VISITADOS..... | 262 |
| ANEXO 2. FOTOS PROYECTO PVG II - SANTA LUCIA ETAPA II, EN SANTA LUCIA – ATLANTICO (Mayo de 2019)..... | 264 |
| ANEXO 3. PROYECTOS EVALUADOS DOCUMENTALMENTE | 265 |
| GLOSARIO..... | 266 |

1. CONTEXTO

ANTECEDENTES

La vivienda adecuada está reconocida como un derecho en la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los derechos Económicos, Sociales y Culturales¹. Los elementos de una vivienda adecuada según ONU Hábitat, son: 1) Seguridad en la tenencia, 2) Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, 3) Asequibilidad, 4) Habitabilidad, 5) Accesibilidad, 6) Ubicación y 7) Adecuación cultural. El objetivo que plantean las políticas nacionales corresponde al propósito de que estos criterios se articulen correctamente para que tanto las políticas como el marco regulatorio, permitan la configuración de este escenario de vivienda social; resulta útil así, el enfoque planteado por la Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017), la cual destaca la relevancia de tener en cuenta las necesidades y preferencias de diferentes grupos en materia de acceso a vivienda.

Los antecedentes de la política de vivienda en el país datan desde la creación del Banco Central Hipotecario, cuyo objetivo principal fue promover el sector de la construcción a través del crédito hipotecario², más adelante se creó el Instituto de Crédito Territorial, cuyo método utilizado fue organizar los programas como estrategias del Estado para superar el déficit de vivienda popular urbana³. El método que se utilizó consistió en adquirir tierra urbanizable, edificar grupos de viviendas y programar la venta con plazos y precios adecuados al mercado inmobiliario popular, desde sus inicios, posteriormente, se enfocó en hacer partícipe a la comunidad académica con el fin de estimular el interés de los arquitectos hacia el diseño de vivienda económica, cómoda e higiénica, destinada a los empleados de Bogotá; estas primeras etapas han venido evolucionando, por tanto, las condiciones requeridas para las viviendas van cambiando de la mano con el desarrollo socio-económico del país.

Posteriormente, se crearían las herramientas que transformaron la política de vivienda: Las corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). Del UPAC, que había sido pensado para extender el acceso a la vivienda en un país bajo un contexto económico controlado, se pasó

¹ ONU HABITAT.

² Universidad, Ciencia y Desarrollo, Fascículos Anteriores, Tomo II, 2007. Fascículo 11. La Evolución de la política de vivienda en Colombia.

³ <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-349/instituto-de-credito-territorial-ict>

a un modelo de control sobre las tasas de interés para la compra de vivienda a través de la UVR, como estrategia de financiamiento⁴

De acuerdo con los modelos precedentes, la Constitución Política de 1991 estableció por su parte el derecho a la vivienda digna, reglamentando desde entonces las nuevas estrategias de política de vivienda para el país, los cuales han buscado reducir el nivel de morosidad por una parte y aumentar el volumen de los recursos disponibles para los usuarios, sin embargo, pese a los esfuerzos en la materia, se presentan problemáticas en la asignación y verificación de los beneficiarios, topes oficiales a la tasa de interés que afectan los incentivos de las entidades financieras crediticias, deficiencias en la planificación y verificación técnica y jurídica de los proyectos viabilizados para construcción de interés social, entre otras.

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 25, “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

La Corte Constitucional⁵ ha recurrido al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, con el objeto de precisar el alcance y el contenido del derecho a la vivienda digna, el cual reconoce el derecho a una vivienda adecuada descrita dentro de los siete elementos de la vivienda.

La habitabilidad se refiere a que la vivienda sea capaz de ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. La Disponibilidad de Servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, contempla la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, así como para la conservación de alimentos y eliminación de residuos. La Asequibilidad: El costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos. Se considera que una

⁴ Universidad Universidad, Ciencia y Desarrollo, Fascículos Anteriores, Tomo II, 2007. Fascículo 11. La Evolución de la política de vivienda en Colombia.

⁵ Sentencia C-936 de 2003.

vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30% de su ingreso en gastos asociados a la vivienda (ONU, 2018). La Habitabilidad: Son las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales. La Accesibilidad: El diseño y materialidad de la vivienda debe considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados, particularmente de personas con discapacidad. La Ubicación: La localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas. Y la Adecuación Cultural: Es una vivienda adecuada si su ubicación respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural.

De acuerdo con los elementos descritos, se hace imperativo atender el déficit habitacional desde el ámbito cualitativo y desde el cuantitativo. En este último, debiéndose acoger a los *parámetros básicos*⁶ de construcción de las viviendas sociales.

El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que: “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. De esta manera el artículo 11 del Pacto Internacional se ha convertido en la referencia imperativa que permite desarrollar este artículo constitucional, y las políticas, al menos en su propósito, fijan las condiciones establecidas constitucionalmente, sin embargo, no se establecen los mecanismos adecuados de seguimiento y control a las metas propuestas.

Dentro del Pacto internacional del que Colombia hace parte, suscribió los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, dentro de los cuales, el ODS 11, plantea indicadores relacionados con la exclusividad, seguridad, resiliencia y sostenibilidad de las ciudades y los asentamientos humanos, disponiendo para el año 2030:

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular

⁶ Incorporando la definición y criterios de los elementos de una vivienda adecuada según la ONU.

mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- Reducir de forma significativa el número de muertes y de personas afectadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y reducir sustancialmente las pérdidas económicas directas vinculadas al producto interno bruto mundial causadas por los desastres, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones vulnerables.
- Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
- Proporcionar el acceso universal a las zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

De acuerdo con las proyecciones establecidas, según los indicadores para el 2030, se proyectó para el 2020 aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, así como la resiliencia ante los desastres, desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai⁷ para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

El CONPES 3919 de 2018 se plantea en el marco del cumplimiento de los compromisos asumidos en la agenda internacional de desarrollo sostenible, en especial en lo referente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con énfasis en el objetivo 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles; en consonancia con lo establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III.

⁷ El Marco de Sendai es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. El Marco de Acción de Hyogo se concibió para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 y la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, adoptada en 1994, así como su Plan de Acción, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999.

La Política Nacional de Edificaciones Sostenibles (CONPES 3919) plantea la débil inclusión de los criterios de sostenibilidad en las etapas del ciclo de vida de las edificaciones (*i.e.* diseño, construcción, operación y aprovechamiento) en viviendas nuevas y usadas; no obstante, el compromiso con el ODS 11.

De esta manera, aunque existen varias iniciativas de desarrollo sostenible para edificaciones en el país, entre las que se destacan la Resolución 0549 de 2015, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Norma Técnica Colombiana (NTC) 6112 de 2016, bajo el Sello Ambiental Colombiano (SAC), estas medidas se han enfocado principalmente en la reglamentación para el ahorro del consumo de agua y energía en edificaciones nuevas y un grupo de edificaciones de distintos usos (vivienda no VIS, centros comerciales, oficinas, hoteles, educativos, hospitales), siendo de voluntaria aplicación para vivienda social (Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP)⁸, dejando sin fuerza reglamentaria este tipo de implementaciones de calidad en los programas de vivienda social del país. Por lo tanto, reconoce la necesidad de incorporar y promover criterios de sostenibilidad en edificaciones de todo tipo de uso, tanto nuevas como usadas en todo su ciclo de vida. La política de vivienda sostenible articula las iniciativas relacionadas con la inclusión de criterios sobre este aspecto en el sector de las edificaciones dentro de una estrategia de instrumentos para la transición de política pública, mecanismos de seguimiento a resultados y financiamiento verde a través de incentivos económicos.

La Sentencia C-936 de 2003, señaló que es necesario asegurar condiciones de habitabilidad, es decir, garantizar que la vivienda corresponda a un lugar en que las personas puedan guarecerse de las inclemencias ambientales y proyectar su vida en sociedad, lo cual impone unas condiciones mínimas de espacio, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, para lo cual, deben darse las garantías de goce, mediante las cuales el Estado debe crear sistemas adecuados que permitan la adquisición de vivienda a precios razonables acordes con el nivel de ingresos de la población y procurar una oferta adecuada de vivienda frente a grupos en estado de vulnerabilidad.

⁸ En la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país, se definen los rangos que componen la vivienda social. Así, se entiende la Vivienda de Interés de Prioritario (VIP) como aquella con un valor de mercado menor o igual a 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv); mientras que se entiende que la Vivienda de Interés Social (VIS) diferente de VIP, es aquella con un valor superior a 70 smmlv, pero inferior o igual a 135 smmlv.

Por tal razón, la sentencia T-585 de 2006 señaló que los contenidos conceptuales del concepto de vivienda digna están relacionados con: (i) aspectos materiales para disfrutarla y (ii) garantías de goce.

Respecto a lo establecido en la Sentencia C-936 de 2003, la Sociedad Colombiana de Arquitectos, aporta una nueva visión a los parámetros técnicos “mínimos” introduciendo un cambio a las “Condiciones básicas” basados en componentes de carácter humano y de calidad de vida, de las que deben partir los términos de referencia de construcción en los programas de viviendas de interés y de interés prioritario.

La Sentencia T-025/2004 y sus autos 008/09, 383/10 y 219/11, entre otros, señalan que el acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan y se realizan los procesos propios de la sociedad. Por tal razón, las características y las condiciones de este espacio, que **qualifican** su dignidad y benefician a cada uno de los integrantes de la familia, deben ser reguladas por el Estado.

En la Sentencia T-409/13 la Corte Constitucional explicó que: “el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural”⁹.

- Seguridad jurídica de la tenencia: Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados.
- Espacio suficiente: Hogares Desplazados que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de Hogares Desplazados.
- Materiales apropiados: Hogares Desplazados que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de Hogares Desplazados.
- Ubicación: Hogares Desplazados que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de Hogares Desplazados.

⁹ ONU Hábitat 2019.

- Acceso a servicios: Hogares Desplazados que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de Hogares Desplazados.

La ley 1537 de 2012¹⁰, por medio de la cual se dictan las normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, señala en su artículo 1º “las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda”. Estableciendo además los lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda.

El Objetivo del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta el sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual reza: *“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.”*

De acuerdo con las bases del actual Plan de Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, una de las apuestas políticas es la reducción del déficit habitacional en ascenso¹¹, buscando mejorar la calidad de las viviendas, teniendo en cuenta que no cumplen con los “estándares mínimos de calidad” término de relevancia sobre las variables asociadas al componente de servicios públicos domiciliarios y vivienda¹², condiciones que contribuyen, además, en la incidencia de la pobreza multidimensional (DANE, 2018), de esta manera el PND, manifiesta enfocar sus programas de vivienda abordando criterios de calidad y el acceso a la vivienda como elemento patrimonial y de generación de ingresos aportando, de esta manera, a reducir el índice de Pobreza Multidimensional (IPM)¹³.

Plantea de esta manera en sus objetivos: Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de

¹⁰ Modificado por el Decreto 1921 de 2012, Por medio del cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012.

¹¹ DANE, 2017a.

¹² Fuente de agua mejorada, adecuada eliminación de excretas, pisos adecuados, paredes adecuadas, y hacinamiento crítico.

¹³ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la equidad.

políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos

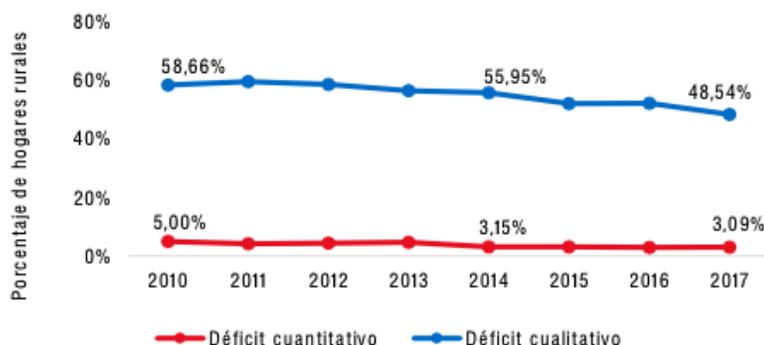
La Política de Vivienda Sostenible busca impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad dentro del ciclo de vida de las edificaciones¹⁴, de ésta se señalan incentivos financieros que permiten implementar las iniciativas de construcción sostenible, en un horizonte hasta el 2025, la política da cumplimiento a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, en el plan de acción sectorial de mitigación para el sector vivienda y desarrollo territorial (2014).

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, se buscará mejorar la calidad de las viviendas deficitarias reconociendo que, para el 9,75% de los hogares urbanos y el 48,5% de los rurales, la vivienda no garantiza los estándares mínimos de calidad. Teniendo en cuenta que las variables asociadas al componente de servicios públicos domiciliarios y vivienda contribuyen en un 11% en la incidencia (ajustada) de la pobreza multidimensional (DANE, 2018a), los avances en la calidad y el acceso a la vivienda (como elemento patrimonial y de generación de ingresos, especialmente para la población rural) (DNP-Unión Temporal G exponencial-Ipsos, 2013) aportarán a reducir el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que para 2017 fue de 17,0% (11,4% en la zona urbana y 36,6% en la rural) (DANE, 2018).

Adicionalmente, se propone continuar facilitando el acceso a vivienda para hogares de menores ingresos, con el propósito de reducir el déficit cuantitativo urbano (5,22%) y rural (3,09%). Así mismo, de manera articulada con la vivienda, se debe fortalecer el mejoramiento de los entornos construidos en zonas urbanas y rurales, con miras a asegurar la accesibilidad y disponibilidad de los servicios públicos y sociales.

¹⁴ Documento Conpes 3919, Política Nacional de Edificaciones Sostenibles, 2018.

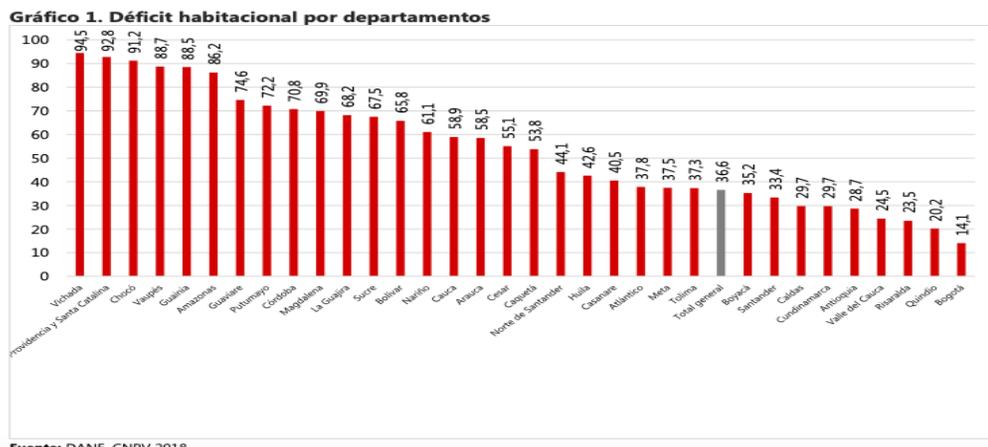
Gráfica 1. Déficit de vivienda rural 2010-2017



Fuente: cálculos del DNP, a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) (DANE, 2010-2017b).

Según el DANE, el Déficit Habitacional está compuesto por el Déficit Cuantitativo y el Déficit Cualitativo.¹⁵ A nivel nacional el total de hogares sobre los cuales se hace el cálculo del Déficit habitacional es de 14.060.645, de éstos los que encuentran en déficit son el 36,6% con un total de 5.144.445. (cifra informe 2018)

Gráfica 2. Déficit habitacional por departamento



En la gráfica 2 se observa la distribución geográfica del déficit habitacional por departamentos.

¹⁵ Boletín técnico, Déficit Habitacional CNPV2018. DANE 2020.

En el total nacional, de los 14.060.645 hogares que habitan en viviendas diferentes a las indígenas y étnicas, 1.378.829 hogares se encuentran en Déficit Cuantitativo, es decir, el 9,8% de los hogares (ver Tabla 1).

Tabla 1. Hogares en déficit cuantitativo de vivienda por departamentos y componentes

| Departamento | Número de hogares | Tipo | Paredes | Cohabitación | Hacinamiento no mitigable | Hogares en déficit cuantitativo* |
|--------------|-------------------|-------|---------|--------------|---------------------------|----------------------------------|
| Antioquia | 1.979.841 | 1.758 | 103.525 | 16.805 | 14.536 | 130.419 |
| Atlántico | 624.860 | 922 | 11.195 | 17.606 | 16.975 | 43.185 |
| Bogotá | 2.514.143 | 1.378 | 7.803 | 79.562 | 10.683 | 96.947 |
| Bolívar | 541.713 | 786 | 69.017 | 18.678 | 18.689 | 98.742 |
| Boyacá | 380.293 | 333 | 16.282 | 4.067 | 1.294 | 21.438 |

| Departamento | Número de hogares | Tipo | Paredes | Cohabitación | Hacinamiento no mitigable | Hogares en déficit cuantitativo* |
|--|-------------------|---------------|----------------|----------------|---------------------------|----------------------------------|
| Caldas | 308.793 | 235 | 16.943 | 1.640 | 1.546 | 19.729 |
| Caquetá | 115.593 | 546 | 36.254 | 1.694 | 1.835 | 38.459 |
| Cauca | 394.404 | 1.199 | 44.930 | 21.130 | 1.965 | 65.540 |
| Cesar | 311.636 | 643 | 22.377 | 10.327 | 13.271 | 42.089 |
| Córdoba | 455.125 | 998 | 94.509 | 24.638 | 10.718 | 121.279 |
| Cundinamarca | 945.401 | 861 | 24.607 | 16.598 | 4.097 | 44.815 |
| Chocó | 124.348 | 94 | 60.448 | 2.578 | 1.438 | 61.894 |
| Huila | 318.876 | 591 | 13.773 | 6.551 | 2.599 | 22.200 |
| La Guajira | 154.710 | 992 | 17.206 | 4.718 | 7.840 | 27.486 |
| Magdalena | 341.016 | 756 | 27.002 | 14.703 | 17.453 | 54.427 |
| Meta | 301.870 | 841 | 30.982 | 4.757 | 2.496 | 37.350 |
| Nariño | 437.651 | 800 | 65.117 | 14.914 | 3.496 | 80.998 |
| Norte de Santander | 397.621 | 390 | 31.505 | 6.417 | 9.695 | 44.725 |
| Quindío | 174.075 | 299 | 6.832 | 1.384 | 919 | 8.884 |
| Risaralda | 275.848 | 164 | 9.618 | 1.616 | 1.133 | 12.105 |
| Santander | 646.960 | 1.039 | 33.076 | 14.607 | 5.085 | 51.263 |
| Sucre | 235.374 | 233 | 28.660 | 5.640 | 8.208 | 39.620 |
| Tolima | 422.413 | 895 | 27.155 | 5.360 | 3.439 | 35.423 |
| Valle del Cauca | 1.265.428 | 853 | 40.269 | 12.886 | 6.825 | 58.432 |
| Arauca | 74.335 | 340 | 23.038 | 1.765 | 1.777 | 25.175 |
| Casanare | 127.582 | 494 | 8.338 | 2.460 | 1.558 | 11.976 |
| Putumayo | 106.324 | 390 | 42.552 | 4.621 | 1.044 | 46.111 |
| Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina | 16.281 | 55 | 1.889 | 74 | 274 | 2.214 |
| Amazonas | 15.939 | 49 | 8.961 | 560 | 1.110 | 9.415 |
| Guainía | 8.408 | 79 | 3.941 | 365 | 463 | 4.226 |
| Guaviare | 22.621 | 67 | 10.234 | 267 | 210 | 10.537 |
| Vaupés | 6.396 | 92 | 5.097 | 89 | 153 | 5.194 |
| Vichada | 14.767 | 107 | 6.116 | 324 | 369 | 6.532 |
| Total general | 14.060.645 | 19.279 | 949.251 | 319.401 | 173.193 | 1.378.829 |

*Nota: la suma del total de hogares por componente no es igual al total de hogares en déficit cuantitativo pues puede haber hogares que cumplen el criterio para estar incluidos en más de un componente, pero se no se cuentan dos veces en el total.

Fuente: DANE, CNPV 2018

Con base en las cifras presentadas en las gráficas 1 y 2 y en la tabla 1, se proyectaron las metas incluidas en el PND 2018 – 2022.

Los Programas vigentes¹⁶ que desarrolla el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio son los siguientes:

Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - Mi casa Ya:

Mi Casa Ya busca beneficiar a hogares que tengan ingresos menores a 4 SMMLV (\$3.51 millones). Estos hogares podrán obtener un subsidio monetario de 30 SMMLV (\$26.33 millones) o de 20 SMMLV (\$17.55 millones), dependiendo de sus ingresos, para compra de su vivienda y una cobertura a la tasa de interés de 5 puntos porcentuales, para viviendas de interés prioritario que no superen los 90 SMMLV (\$79 millones) y de 4 puntos porcentuales, para viviendas de interés social de hasta 135 SMMLV (\$118.50 millones) y de hasta 150 SMMLV (\$131.67 millones) para aglomeraciones urbanas cuya población supere un millón de habitantes. La cobertura a la tasa de interés entre 4 y 5 puntos porcentuales aplica para hogares que tengan ingresos menores a 8 SMMLV (\$7.02 millones).

Complementariedad y Concurrencia. El subsidio familiar de vivienda en el marco de este programa de vivienda se aplicará de manera concurrente con el asignado por las Cajas de Compensación Familiar siempre y cuando se trate de postulaciones nuevas en los términos del Decreto 1533 de 2019.

Para el año 2020 se otorgarán en total 30.540 subsidios a través del programa Mi Casa Ya. De esta forma, los hogares podrán comprar la vivienda nueva urbana que deseen, cuyo valor no exceda los 135 salarios mínimos (\$118.50 millones) y para las viviendas ubicadas en los municipios y distritos definidos en el artículo 2.1.9.1 del Decreto 1077 de 2015, hasta 150 salarios mínimos (\$131.67 millones¹⁷). En este programa, con fuente de financiación del PND, se plantea entregar 135.000 subsidios entre 2019 y 2022, el MVCT adelantará las acciones necesarias para asignar los recursos que no están cubiertos por el aval fiscal para lograr la meta del PND¹⁸.

Programa Casa Digna Vida Digna

“Casa Digna, Vida Digna” es una iniciativa del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, para mejorar la calidad de vida de los usuarios, a través del mejoramiento de

¹⁶ Fuente: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA. DNP

¹⁷ ABC Mi Casa Ya MVCT (página web)

¹⁸ Documento Conpes 3977 de 2019.



sus viviendas y el entorno de las mismas. Este programa articula a tres entidades: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS).

El nuevo programa tiene como estrategia principal reducir el déficit cualitativo (calidad) de vivienda y apoyar la equidad y legalidad en Colombia. Esta iniciativa del MVCT, busca intervenir asentamientos humanos mediante tres líneas de acción: (1) el mejoramiento de las condiciones del entorno y la construcción de equipamientos sociales y obras de urbanismo, (2) la titulación de las viviendas y (3) el mejoramiento al interior de las viviendas, incluyendo la construcción de baños, cocinas, pisos, estructuras, entre otros. Total, meta para el cuatrienio 600.000.

Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA

Es un nuevo programa de vivienda del Gobierno Nacional, dirigido a 86.000 hogares colombianos que tienen ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes SMLMV, y que quieren adquirir vivienda de interés prioritario urbana nueva en los proyectos que se seleccionen en desarrollo del programa.

Este programa busca promover la adquisición de vivienda para familias de todo el país que tengan ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales. Estos hogares podrán tener casa propia sin comprometer más del 30% de su ingreso en el pago de las cuotas del crédito hipotecario. Lo anterior significa que un hogar que tenga ingresos de un salario mínimo mensual podrá comprar su casa, en el marco de este programa, con una cuota mensual aproximada de 180 mil pesos.

Programas de Subsidio vigentes¹⁹

Subsidio Familiar de Vivienda

El Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle el acceso a una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establecen las normas.

Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares que se postulen para recibir este subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias.

Las entidades otorgantes del SFV son el Fondo Nacional de Vivienda, las Cajas de Compensación Familiar, el Banco Agrario en las zonas rurales y la Caja Promotora de Vivienda Militar.

Subsidio Familiar de Vivienda en Especie – SFVE

Este subsidio equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, que es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés

¹⁹ Fuente: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA. DNP

prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la ley 1537 de 2012.

La asignación de las viviendas a las que hace referencia el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Informes de Auditoría CGR a FONVIVIENDA, vigencias 2016 a 2019:

En los informes de la Contraloría General de la República, de estas vigencias se identificaron las siguientes deficiencias: Falta de seguimiento a las recomendaciones plasmadas en los Informes de supervisión de FONADE; proyectos con viviendas sin certificar, sin legalizar y sin restituir los recursos, proyectos de vivienda de interés social otorgados en el programa de Bolsas Anteriores, se encuentran proyectos en estado "Paralizado". La anterior situación se presenta por diferentes causas, tales como deficiencias en los procesos de formulación, viabilización y ejecución de los proyectos; falta de gestión por parte de los oferentes; inadecuado seguimiento y monitoreo de Fon vivienda y debilidades de articulación entre los diferentes actores intervinientes.²⁰

También se destacaron deficiencias tales como: Acumulación significativa en cuentas por pagar del presupuesto por la baja ejecución en el rubro de inversión del Programa de Vivienda Gratuita.²¹ Teniendo en cuenta que Fonvivienda sólo autoriza giro de recursos sobre la base de viviendas terminadas y asignadas a los beneficiarios, con la baja ejecución de proyectos, se deja de entregar oportunamente a los beneficiarios las viviendas, circunstancia que incidió en el cumplimiento de metas, generando un rezago. También se evidencian deficiencias en la interventoría por parte de Fonade (hoy ENterritorio); así como, de la supervisión de Fonvivienda, sobre los proyectos que presentaron atrasos no justificados y afectaron la entrega oportuna de los proyectos, y falencias en los estándares de calidad y normas técnicas aplicables a la construcción.

²⁰ Informe de Auditoría No. 013 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, Vigencia 2016.

²¹ Informe de Auditoría No. 009 FINANCIERA FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, Vigencia 2017.

Así mismo, la CGR evidenció deficiencias en el proceso de asignación de las viviendas terminadas que llevaron a la administración de estos inmuebles por parte de un tercero, generando mayores costos a los programas.

En relación con la gestión de la administración municipal, la CGR destacó situaciones como: no superaron las deficiencias estructurales en relación con la armonización de los instrumentos de planificación y usos del suelo que favorezcan del desarrollo regional, incumplimiento de las administraciones en el suministro de los servicios públicos y desactualización de los listados de beneficiarios. Adicionalmente, se encontró falta de articulación y coordinación con las diferentes entidades y actores del sector, ineficacia en el seguimiento y control a la ejecución de los Programas MCY y PVG, falta de indicadores que permitan evaluar el alcance de la política en términos de eficacia, eficiencia y economía. Así mismo, resulta insuficiente el acompañamiento técnico y el seguimiento a proyectos y entidades públicas y privadas productoras de vivienda por parte del MVCT²²

Aportes a la auditoría por parte de la Sociedad Colombiana de Arquitectos

Como cuerpo consultivo del Gobierno Nacional, la Sociedad Colombiana de Arquitectos –SCA ha enfatizado en la importancia de incorporar los elementos de una vivienda digna, en las condiciones básicas que la garantizan, en particular con la vivienda que es objeto de subsidios o recursos del Estado, y los cuales se encuentran definidos en el artículo 85 del PND 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, en el cual se cita “...la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible...” manifestando que la Ley se “...materializa a través del diseño urbanístico, arquitectónico y de ingeniería, de las especificaciones técnicas y su correcta ejecución en la construcción, tanto para las viviendas nuevas como los programas de mejoramiento de vivienda.”

Según lo enunciado se señala la necesidad de establecer los parámetros de calidad que menciona la Ley, con la única finalidad de que los usuarios puedan contar con la garantía de incluir los aspectos de vivienda digna dentro de los parámetros de construcción de la vivienda, para que dichos criterios estén fundamentados en sus verdaderas necesidades y posibilidades del sector, sin que esto se refleje en incremento de costos de construcción a cargo del beneficiario.

²² Informe de Auditoría No. 024 FINANCIERA FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, Vigencia 2018.

Una de las garantías que propone la Sociedad Colombiana de Arquitectos es que se diseñe y se aplique un *reglamento técnico de la calidad básica del urbanismo y de la arquitectura habitacional*, que además incorpore suficientes atributos espaciales de manera integral a los reglamentos de ingeniería ya existentes y que permitan, también sortear los problemas evidenciados por la pandemia del Covid 19.²³

Por otra parte, uno de los puntos de importancia es sobre el espacio público, el cual debe tener capacidad incluyente y formadora de ciudad, este espacio debe ser visto de manera holística como un conjunto de elementos que confieren habitabilidad urbana, con servicios a la comunidad, que posibiliten el encuentro ciudadano y el ejercicio democrático del uso del espacio. Es un reto que los proyectos de vivienda generen nuevo espacio público, y esto no solo debe mencionarse en la política, sino que debe estar reglamentado: *“si se pierde el costo de oportunidad de generarlo, no hay valor que pueda subsanarlo”*.

Sobre el control de los costos de la vivienda social, se deben proteger unas condiciones equitativas entre los productores y los consumidores, lo que se evidencia en la actualidad es que, por causa de *“costos adicionales”*²⁴ se reduce el recurso para la construcción, que repercute en la escasa calidad y dignidad de la vivienda.

Finalmente, si se establecen estándares básicos, no mínimos, se podría controlar la real inversión de los recursos y de esta manera, garantizar la calidad de una vivienda digna.

²³ SCA, comunicación con radicado SCA-PN10291, noviembre 2020.

²⁴ Tales como “peajes” asociados a la corrupción, las tasas o créditos de usura, la especulación sobre el valor del suelo o sobre los márgenes esperados.

2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Carrera 69 No. 44 – 35 Piso 6 Código Postal 111071 • PBX: 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Vo.Bo. MSFR- Asesora de Despacho-02 - CDSVSB 

815111

Bogotá D.C.,

Doctores:

JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

CARLOS ALBERTO RUIZ MARTÍNEZ
Viceministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

ERLES EDGARDO ESPINOSA
Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda
Ciudad.

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2020, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, efectuó Auditoría de Desempeño al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT y al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal de eficiencia, eficacia y economía, con que fueron administrados los recursos, así como los resultados de la gestión adelantada por el administrador en las áreas, actividades o procesos examinados.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA), las normas internacionales de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) por sus siglas en inglés y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

2.1. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS

Se fijó como objetivo general de la auditoría: Evaluar el desempeño institucional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT y el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, respecto a las acciones implementadas para reducir el Déficit Habitacional Urbano en Colombia, en el marco del PND 2014-2018 “Todo por un Nuevo País” y 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”, teniendo en cuenta los principios de eficiencia, eficacia y economía. Con el fin de desarrollar este objetivo se formularon los siguientes objetivos específicos:

- **Objetivo Específico 1:**

Evaluar el desempeño institucional del MVCT y Fonvivienda, en los programas Casa Digna Vida Digna, MI CASA YA y Vivienda Gratuita, y su contribución a la reducción del déficit habitacional urbano, considerando los **principios de economía, eficacia y eficiencia.**

Preguntas Objetivo Específico 1:

Pregunta 1: ¿Los objetivos y metas que quedaron pendientes a diciembre 31 de 2018, referentes al Programa Mi Casa Ya, fueron alcanzados en las vigencias 2019 y 2020?

Pregunta 2: ¿Las metas formuladas para el programa Mi Casa Ya en el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022, se han alcanzado en la oportunidad establecida a junio de 2020?

Pregunta 3: ¿Las metas formuladas para el programa Casa Digna Vida Digna en el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022, se han alcanzado en la oportunidad establecida a junio de 2020?

Pregunta 4: ¿Los indicadores de los programas MI CASA YA y Casa Digna Vida Digna propuestos por el MVCT permiten evaluar el avance de los mismos, en términos de eficacia, eficiencia y economía?

Pregunta 5: ¿El MVCT y Fonvivienda, cuentan con instrumentos de medición para evaluar el avance del programa Vivienda Gratuita; así como para determinar su efecto en la disminución del déficit habitacional?

Pregunta 6: ¿El MVCT ha adoptado mecanismos eficientes para la disminución de los tiempos en cuanto a la legalización del subsidio de vivienda, que contribuya a la reducción del déficit habitacional?

- **Objetivo Específico 2:**

Verificar las acciones adoptadas por el MVCT y Fonvivienda respecto de las observaciones comunicadas por la CGR en 2019, en desarrollo de la auditoría de desempeño al déficit habitacional urbano en el marco del PND 2014-2018, con base en los **principios de eficiencia, eficacia y economía**.

Preguntas Objetivo Específico 2

Pregunta 1: ¿Qué medidas adoptaron el MVCT y Fonvivienda, con ocasión de las observaciones comunicadas por la CGR en la auditoría de desempeño realizada en 2019?

Pregunta 2: ¿Las medidas adoptadas por el MVCT y Fonvivienda para minimizar los riesgos detectados por la CGR atendieron los principios de eficiencia, eficacia y economía?

2.2 ENFOQUE Y ALCANCE.

De conformidad con el conocimiento obtenido de la información y datos recopilados, sobre los actores involucrados²⁵ en la formulación, desarrollo e implementación de la política de vivienda; y en consideración a los postulados constitucionales para el control fiscal posterior y selectivo, la presente auditoría se realizó con un enfoque combinado, por cuanto se evaluó si los objetivos de la política en términos de resultados se alcanzaron y se examinó el funcionamiento de los sistemas de gestión para la articulación entre entidades.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Entidades a Auditar

Se auditaron: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, por las siguientes razones:

²⁵ MVCT, FONVIVIENDA, DPS, CSV, FINDETER, FONADE, SCA, CAVIS-UT, CCF, BANCO DE LA REPÚBLICA, ENTES TERRITORIALES y otros.

- *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT*

Corresponde al MVCT como cabeza del sector: “...formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico...” (Decreto 3571 de 2011 – artículo 1).

El MVCT como rector de la política y cabeza del sector funge como formulador y ejecutor de la política por sí mismo y a través de Fonvivienda, con los diferentes programas diseñados para el logro de los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo 2014 -2018 y 2018-2022

- *El Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda*

Cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y está adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Para el período 2014–2018 Fonvivienda ejecutó proyectos en desarrollo de los siguientes programas:

- *Programa de Vivienda Gratuita o Subsidio Familiar de Vivienda: 100% en Especie: (100% subsidiada):* Es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable. Este programa tiene como objetivo entregar 100 mil viviendas gratuitas en una primera fase y 30.000 en la segunda.
- *Programa de Vivienda de Interés Social para ahorradores VIPA:* Está dirigido a trabajadores formales afiliados a una caja de compensación familiar que demuestren ingresos hasta 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes. El valor de la vivienda no podrá ser superior a 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

- *Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - MI CASA YA:* Este programa entrega beneficios de subsidios más cobertura a la tasa de interés del crédito a hogares con ingresos hasta 4 SMLMV, que no sean propietarios de vivienda en el territorio nacional, no hayan sido beneficiarios de subsidios familiares de vivienda ni de cobertura a la tasa de interés, accedan a crédito por valor de los recursos faltantes para una vivienda urbana cuyo valor sea superior a 70 SMLMV e igual o inferior a 135 SMLMV. La cobertura de la tasa de Interés depende del valor de los ingresos en SMLMV.
- *Programa de Cobertura a la Tasa de Interés para la adquisición de Vivienda de Interés Social y Prioritario - FRECH VIS VIP:* Este programa facilita la financiación de viviendas de interés social y prioritario de viviendas nuevas, a través de créditos hipotecarios y contratos de leasing habitacional, por medio de una cobertura de la tasa de interés. Los beneficiarios deben cumplir lo siguiente: tener ingresos totales no superiores a 8 SMLMV, no ser propietario de vivienda en el territorio nacional, no haber sido beneficiario a cualquier título de las coberturas de la tasa de interés. Si la vivienda es de Interés Prioritario (70 SMLMV), la cobertura de la tasa es de 5 puntos porcentuales y si es vivienda de interés social (hasta 135 SMLMV) la cobertura de la tasa es de 4 puntos porcentuales liquidados sobre el saldo remanente del crédito o del contrato de leasing habitacional, por los primeros siete (7) años.
- *Programa de Cobertura a la Tasa de Interés para vivienda No VIS – FRECH No VIS:* Es para financiar viviendas nuevas con valor entre 135 y 335 SMLMV, durante el 2016 y 2017. El programa otorga la disminución de 2.5 puntos porcentuales de la tasa de interés que otorgue la entidad financiera para los créditos hipotecarios o contratos de leasing (7 primeros años).
- *Programa Nacional de Titulación: Saneamiento y Legalización de los bienes de los extintos ICT-INURBE a nivel Nacional:* A partir de la terminación del contrato de Fiducia Mercantil 763 de 2007, entre el Ministerio y el Consorcio Fiduagraria – Fiduprevisora S.A. el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asumió la función de continuar con el saneamiento de los predios de los extintos ICT–INURBE, por lo dispuesto en la Ley 1001 de 2005, particularmente en lo atinente a los artículos 2, 3, 4, 6 y 7 y el artículo 10 del Decreto 554 de 2003.

En el período 2018–2022, Fonvivienda adelanta los siguientes programas:

- *Programa Casa Digna Vida Digna- CDVD*: como nueva iniciativa del Gobierno en el PND 2018-2022, para mejorar la calidad de vida de los colombianos a través del mejoramiento de sus viviendas y su entorno, para el cual se articulan el MVCT, el MADR y el DPS.
- *Programa Mi Casa Ya – MCY*: Continúa como una de las estrategias para atender el déficit habitacional.
- *Programa Semillero de Propietarios*: Definido como una caja de herramientas que promueve el ahorro como instrumento para que más familias cumplan su sueño de tener vivienda, incentivando la bancarización de los beneficiarios.
- *Programa de las viviendas 100% subsidiadas*: También conocido como Programa de vivienda Gratuita o Subsidio 100% en especie. Nace como respuesta del Gobierno Nacional a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza y, por lo tanto, no logran acceder a un crédito para obtener su vivienda por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado, el cual debió culminar en 2018.
- *Programa Arriendo Social*: Es un producto exclusivo del Fondo Nacional del Ahorro acompañado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Es una nueva línea para los afiliados por Cesantías y Ahorro Voluntario Contractual que contempla cánones mensuales desde \$180.000 y está dirigida a personas que ganan entre uno y cuatro salarios mínimos (\$689.454 a \$2.757.816).

Para establecer la muestra objeto de auditoría, se aplicó el criterio auditor, de acuerdo con el conocimiento del tema.

En la evaluación del período 2014-2018, la CGR seleccionó los Programas MI CASA YA y Vivienda Gratuita; estos programas fueron escogidos teniendo en cuenta la relevancia de los mismos y los recursos invertidos. Por otra parte, se evaluó la coordinación interinstitucional e intersectorial para el logro de los fines del Estado, la gestión de datos y Sistemas de Información, por cuanto estos instrumentos permiten facilitar los diagnósticos del sector y orientar las políticas. Así mismo, se analizaron los resultados de las estrategias y herramientas utilizadas por el MVCT para brindar asistencia y acompañamiento técnico a las Entidades Territoriales, en

la implementación de las políticas de desarrollo urbano territorial, relacionadas con los POT.

Del período 2019–2022, se evaluó con corte a junio 30 de 2020, el rezago y ejecución del programa MI CASA YA, que tuvo continuidad en este período, así como, del programa Vivienda Gratuita, respecto del avance de la ejecución de los proyectos que no han culminado; también se evaluó el programa denominado Casa Digna Vida Digna, que se suma como nueva estrategia para la reducción del déficit habitacional urbano, en la actual administración.

Por las restricciones de movilidad impuestas en razón a la emergencia sanitaria por Covid 19, no se programaron visitas para verificación en sitio de los proyectos de la muestra correspondiente al período 2019-2020, se evaluaron con fundamento en los últimos informes de los supervisores e interventores.

De conformidad con lo anterior, se evaluó la gestión adelantada y los resultados obtenidos por el MVCT y Fonvivienda, con el siguiente alcance:

MI CASA YA: Programa desarrollado durante la vigencia 2014 – 2018 y considerado en el PND 2018-2022 para darle continuidad y aplicación en todo el territorio nacional. Se evaluó el desarrollo del programa, su avance y seguimiento realizado por el MVCT y Fonvivienda, en términos de eficiencia, eficacia y oportunidad.

VIVIENDA GRATUITA FASES I y II: Nace con el Decreto 1537 de 2012, es el programa bandera del sector vivienda hasta el 2018, por medio del cual se ejecutaron proyectos de vivienda en el territorio nacional. En la evaluación se tomaron dos (2) muestras, teniendo en cuenta como criterios, los siguientes:

Muestra 2019: Se seleccionaron 20 proyectos de PVG II, que corresponden al 56% del universo de proyectos terminados a 31 de diciembre de 2019, en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Meta y Norte de Santander, por presentar el mayor número de proyectos, con 3.478 viviendas proyectadas, estado de los cuales fueron verificados en sitio (Anexo 1).

Muestra 2020: se seleccionaron los proyectos, de acuerdo con los criterios a continuación descritos, los cuales fueron evaluados documentalmente. (Anexo 2):

- Proyectos con avance físico hasta el 20%, a 31 de diciembre 2019, presentaban esta situación 66 proyectos. La información correspondiente a los mismos no se analizó de manera puntual, sino que se examinó en conjunto, para emitir un concepto de las situaciones que han generado su baja ejecución a la fecha. El valor corresponde a \$560.860.5 millones.
- Proyectos con ejecución de más del 20% y menos del 100%, a 31 de diciembre de 2019, presentaban esta situación 49 proyectos, por valor de \$331.314.3 millones. Se seleccionó una muestra de 9 proyectos con mayor valor, que suman \$116.917.1 millones, que corresponde al 37%, de este rango y suman 2.090 viviendas.
- Proyectos con avance del 100%, a 31 de diciembre de 2019, se encuentran 8 proyectos por valor de \$50.600.9 millones. Se evaluaron las causas por las cuales no se han legalizado estos subsidios.

CASA DIGNA VIDA DIGNA: Programa estructurado en el PND 2018-2022, el cual muestra avance en las intervenciones en zona urbana desde 2019, según información suministrada por el MVCT,²⁶ distribuidas de la siguiente forma:

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: 82.775 en sus tres líneas de intervención (31.427 titulaciones, 33.716 equipamientos y 16.716 mejoramientos de viviendas, incluye los realizados por parte de las Entidades Territoriales y las cajas de compensación).
- Prosperidad social: 102.748 en sus tres líneas de intervención (15.307 mejoramientos de vivienda FEST, 7.424 mejoramientos de vivienda directos y 80.017 mejoramientos de entorno).

Ámbito Geográfico Nacional y Territorial

Se precisa que los sujetos de control: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fondo Nacional de Vivienda, no tienen oficinas o dependencias regionales, por lo tanto, la información solo reposa en Bogotá. La evaluación se realizó a nivel nacional, con la información suministrada por el MVCT y Fonvivienda.

En el análisis realizado por la CGR en 2019, se efectuaron visitas in situ para la verificación de los proyectos tomados en la muestra y en la vigencia 2020, la evaluación se hizo sobre la documentación relacionada con el desarrollo de los proyectos de la muestra seleccionada, debido a las limitaciones de desplazamiento,

²⁶ 2020EE0065163 del 31 de agosto de 2020, como respuesta al oficio ADV-01-2020

en razón a la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia por el COVID 19.

Período a Auditar

Del período 2014-2018, se evaluaron los programas seleccionados con corte a 31 de diciembre de 2018, para determinar el cumplimiento de las políticas trazadas durante ese cuatrienio.

Del período 2019–2022, se evaluó con corte a junio 30 de 2020, el rezago de los programas Mi Casa Ya y PVG; así como la ejecución del programa Casa Digna Vida Digna.

2.3. METODOLOGÍA

De acuerdo con el tema objeto de la auditoría, se establecieron los criterios y parámetros de medición del desempeño de los sujetos auditados, los cuales se describen en forma pormenorizada en el apéndice 1.

Con el fin de abordar los objetivos propuestos y dar respuesta a las preguntas formuladas, la auditoría se realizó bajo la metodología de análisis cualitativo y cuantitativo adoptada en la fase de planeación, con enfoque combinado orientado al resultado, al problema y al sistema, a partir de las siguientes herramientas y técnicas de recolección de evidencias:

Solicitud de información a los diferentes actores que participan en la política de vivienda

Como parte de las técnicas de recolección de evidencia, se solicitó información a los diferentes actores involucrados en la política de vivienda dentro de los cuales se encuentran los sujetos de control de esta auditoría, con el fin de cotejar y contrastar el contenido de la misma. Las entidades requeridas fueron las siguientes:

Sujetos de control

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT
- Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda

Otros actores

- Departamento Nacional de Planeación - DNP
- Consejo Superior de Vivienda - CSV
- Departamento para la Prosperidad Social - DPS
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE
- Fondo Adaptación
- Fondo Nacional del Ahorro
- Instituto de Casas Fiscales del Ejército - ICFE
- Financiera del Desarrollo Territorial S.A. – Findeter
- Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Fonade, hoy ENTerritorio
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP
- Superintendencia de Notariado y Registro
- Caja de Vivienda Militar y de Policía - Cajahonor
- Cámara Colombiana de la Construcción – Camacol
- Sociedad Colombiana de Arquitectos - SCA
- Consejo Profesional Nacional de Ingeniería - Copnia
- Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares - CPNAA
- Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar – Cavis-UT
- Asociación de Cajas de Compensación Familiar – Asocajas

Reuniones con los diferentes actores, tanto públicos como privados

Dentro de las técnicas de recolección de datos e información, se adoptó la realización de reuniones temáticas con entidades que intervienen directa e indirectamente en el desarrollo de la política, tales como: DNP, CSV, Federación Colombiana de Municipios, ONU-Hábitat, Camacol y Sociedad Colombiana de Arquitectos.

Los temas tratados correspondieron a sus actividades, roles o funciones dentro del desarrollo de la política, consignados en actas y presentaciones; los documentos requeridos en desarrollo de las mismas fueron entregados mediante oficios.

Vinculación de Experto Temático

Se vinculó como experto temático externo a la Sociedad Colombiana de Arquitectos – SCA, como cuerpo consultivo del Gobierno Nacional en los temas relacionados con el sector vivienda.

Encuestas a entidades territoriales del orden municipal

Teniendo en cuenta la importancia de los POT para el desarrollo de los municipios en el tema de vivienda, dentro de la metodología de la auditoría, la Contraloría, en abril de 2019 realizó una encuesta a 1102 municipios, teniendo en cuenta su rol dentro de la política de vivienda, pero que no constituyeron una evaluación o control sobre la gestión de los entes territoriales, sino el control fiscal al Gobierno Nacional sobre la eficiencia, eficacia y economía de la política de vivienda, desde los siguientes programas:

- En el programa de Vivienda Gratuita: Aportan predios de su propiedad a título gratuito, bajo el esquema público, formulan y desarrollan proyectos bajo el esquema de ejecución de convenios, suscriben con Fonvivienda las actas de composición poblacional de los proyectos.
- En el Programa Mi Casa Ya-Ahorradadores (VIPA): Proponentes de proyectos bajo el esquema público, en consorcio o unión temporales con constructoras privadas o Cajas de Compensación Familiar.

Bajo este contexto, se envió la encuesta mediante Circular 2019EE0042321, en la cual se informó a las alcaldías como acceder al enlace <https://forms.gle/91eB7i3FZmGy2qCt8> para dar respuesta a las 19 preguntas formuladas, que se orientaron a determinar el estado actual de los POT y a la percepción de los municipios respecto de la participación del MVCT y su articulación en estos planes, en su actualización; en la inclusión del componente de vivienda en cuanto a calidad y especificaciones; en la determinación de zonas de riesgo y en la habilitación de suelo para el desarrollo de vivienda.

La encuesta fue diligenciada por 550 municipios, sobre los cuales se realizó el respectivo análisis de cada una de las preguntas, luego de su consolidación y tabulación. (Apéndice 2)

Los datos recolectados fueron convertidos en valores porcentuales para su respectiva comparación con la información recopilada de los diferentes actores de la política, con el fin de comprobar, corroborar, confirmar o desvirtuar las preguntas formuladas en cada uno de los Objetivos Específicos del Plan de Trabajo, de acuerdo con el enfoque y alcance establecidos.

Los resultados y conclusiones quedan demostrados con la contrastación realizada de la tabulación frente a la verificación de la información institucional de los sujetos de control para darle demostración, validez y autenticidad a las deficiencias señaladas por la Contraloría General de la República.

Cuestionario a entidades territoriales del orden departamental

En consideración a la participación que tienen las gobernaciones en el desarrollo e implementación de la política, la Contraloría, en abril de 2019 envió un cuestionario a los 32 departamentos con cinco (5) preguntas, mediante Circular 2019EE0042253, indicando como acceso el enlace <https://forms.gle/sDek4CVE95J3hjfe6>; las preguntas se relacionaron con su participación en el desarrollo e implementación de la política de vivienda.

De las 32 gobernaciones, 19 diligenciaron el cuestionario en mención, respuestas que fueron consolidadas, evaluadas y contrastadas con la información de otros actores, para que a partir de un método analítico se pudieran determinar las causas y los efectos de los resultados obtenidos en las respuestas. (Apéndice 3)

Consultas de las estadísticas del DNP, DANE y MVCT

Para consolidar los resultados estadísticos que soportan las situaciones expuestas en el presente informe se utilizaron varios procedimientos, en los cuales se combinó la investigación cualitativa con la cuantitativa, con la solicitud de información realizada en 2019²⁷ y durante el 2020²⁸.

La cuantitativa, consistió en una revisión metódica de las estadísticas oficiales del DANE, el DNP y el MVCT, y las cifras reportadas en la encuesta a los municipios, con el fin de comparar los datos y construir tablas útiles en las variables definidas sobre el sector de VIS.

La cualitativa, se concentró en la revisión de documentos oficiales del sector de VIS y en los resultados de los cuestionarios aplicados, para construir registros narrativos y contar con una estructura de información útil para los análisis y conclusiones sobre los temas abordados.

²⁷ DANE 2019EE0013209 del 11-02-2019, 2019EE0061716 del 24-05-2019; DNP 2018EE0154244 del 18-12-2018; MVCT 2018EE0133094 del 31-10-2018 y otros.

²⁸ Oficios al DNP 2020EE0092664 del 24-08-2020, 2020EE0104272 del 11-09-2020; MVCT 2020EE0092433 del 24-08-2020, 2020EE0104028 del 11-09-2020 y otros

En el último procedimiento, se combinaron los insumos de los dos anteriores (encuestas a municipios y cuestionarios a departamentos), para establecer los aspectos críticos y debilidades en la gestión de los actores y contribuir en la respuesta a los problemas planteados en la presente auditoría.

Visitas especiales a proyectos de vivienda.

En el 2019, para el análisis del PVG, se determinó realizar visitas físicas con el fin de verificar el desarrollo e implementación de la política, sobre una muestra de proyectos en la que se excluyeron los seleccionados en auditorías anteriores realizadas por la CGR a Fonvivienda.

Para llevar a cabo las visitas,²⁹ se diseñó el documento “Ficha Individual de Visita a Proyectos de Vivienda” y se definieron conceptos y criterios, con el fin de obtener resultados consistentes y coherentes.

Las visitas se realizaron con la participación de los representantes de los entes territoriales, de las interventorías, y de la supervisión de los proyectos a cargo de Fonvivienda, con funcionarios del MVCT. El resultado quedó consignado en Actas suscritas firmadas por los participantes antes relacionados. (Anexo 1)

Mesas de Trabajo en el MVCT y Fonvivienda

Con base en la información suministrada por los diferentes actores, luego de ser analizada, cruzada y contrastada, se realizaron mesas de trabajo en 2019 y durante el 2020, con algunas dependencias del MVCT³⁰, con el fin de aclarar, discutir y corroborar temas relevantes y puntuales, las cuales se desarrollaron bajo el siguiente procedimiento:

Solicitud de la mesa: requerida mediante correo electrónico, con los temas a tratar.

Realización de la mesa: con el personal designado por el MVCT.

Sustentación de los temas: El MVCT y el Fonvivienda, aportaron los documentos que soportaron los temas objeto de las mesas de trabajo, vía correo electrónico o mediante oficio.

Grabación y levantamiento de actas: Como evidencia de los temas tratados en las reuniones

²⁹ Realizadas en el mes de mayo de 2019

³⁰ Dirección del Sistema Habitacional – DSH, dirección del Espacio Urbano y territorial – DEUT, Dirección de Inversiones en VIS – DIVIS, Oficina de TIC’s y Grupo de soporte Técnico y Apoyo de TIC’s.

Respecto de las mesas relacionadas con las TIC's; además de la discusión temática, se efectuaron sesiones de verificación del funcionamiento de los Sistemas de Información, especialmente el componente de demanda gestionado por medio del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda (en sus 7 módulos) y la aplicación TRANSUNION, además de las plataformas web de Fonade (hoy ENTerritorio) y Findeter como aportantes de información relacionada con la demanda, las cuales fueron realizadas con el acompañamiento de los funcionarios designados por el MVCT y de las que se realizaron requerimientos específicos de información por parte de la CGR, que fueron atendidos por la Entidad y presentadas las aclaraciones en los casos que lo ameritaban.

La información obtenida con esta metodología fue suficiente y relevante para la evaluación en el proceso de auditoría y sustenta los hallazgos relacionados en el contenido del informe.

2.4. LIMITACIONES.

Debido al problema de salubridad y mortalidad ocasionado por la Pandemia decretada por el brote de enfermedad de coronavirus COVID 19; conllevó a que el Gobierno Nacional adoptara las medidas de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través de los diferentes decretos de orden Nacional, circunstancia que limitó la realización de visitas a los proyectos de la muestra del 2020.

2.5. CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO

Como resultado de la auditoría adelantada para evaluar el desempeño institucional del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT y del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda para atender el déficit habitacional urbano, la CGR, conceptúa que existen deficiencias en:

las actividades de **articulación y coordinación** con las diferentes entidades y actores del sector. Ineficacia en el seguimiento y control a la ejecución de los Programas Mi Caya Ya - MCY, Programa de Vivienda Gratuita – PVG y Casa Digna Vida Digna - CDVD, y en la consecución de objetivos y metas propuestos para el desarrollo de la política de vivienda; así como, en la alineación e implementación del ODS 11 de la Agenda 2030. La implementación de los sistemas de información y gestión de datos han sido ineficaces. Así mismo, resulta insuficiente el acompañamiento técnico y el seguimiento a proyectos y entidades públicas y privadas productoras de vivienda por parte del MVCT. (colocar en puntos)

En cuanto a las estrategias y actividades de asistencia técnica a los municipios, en los procesos relacionados con la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, no han superado, las deficiencias estructurales en relación con la armonización de los instrumentos de planificación y usos del suelo que favorezcan el desarrollo regional, como se registra en los diagnósticos de los PND 2014-2018 y 2018-2022. Adicionalmente, la cobertura de atención a los entes territoriales continúa enfocada a la demanda y no al cubrimiento total de acuerdo con su misión institucional.

En la política de vivienda se ha identificado: discontinuidad de estrategias y objetivos, faltan diagnósticos integrales que permitan establecer la situación de la vivienda social en nuestro país, no incluye parámetros de calidad ni cuenta con instrumentos eficientes para orientar los procesos de desarrollo y control urbano.

Estas deficiencias son estructurales e inciden de manera negativa para la solución del problema público que la política pretende atender.

El Consejo Superior de Vivienda, como instancia consultiva superior del sector, no está coadyuvando de manera eficaz en la asesoría para satisfacer las necesidades de vivienda de la población menos favorecida del País, desaprovechando la jerarquía, conformación y trascendencia intersectorial de este órgano de alto nivel y su rol fundamental ante el Gobierno Nacional.

Por otra parte, los indicadores estructurados por el MVCT y Fonvivienda no se encuentran orientados a evaluar el avance de la política en términos de eficacia, eficiencia y economía, que permitan medir los resultados del goce efectivo del derecho a la vivienda digna. En el análisis de la estructuración de los indicadores se evidenciaron deficiencias tales como: falta de definición de la línea base, el cálculo de los mismos, se presentan indicadores cuya ficha técnica muestra resultados generales y no mide el avance de cada programa. Respecto al programa PVG, no se diseñaron indicadores para la medición de su ejecución a partir del 2019 y su avance es vinculado en los resultados del indicador del programa MCY.

Por último, es recurrente la baja ejecución de los recursos asignados por el rubro de inversión, para el desarrollo de los Programas liderados por el MVCT y Fonvivienda, incluidos Mi Casa Ya –MCY, PVG y CDVD, que reflejan deficiencias en la planeación presupuestal y estratégica, falta de optimización de los recursos asignados, insuficiente cobertura de construcción y asignación de vivienda a los hogares beneficiarios en el territorio nacional, situación que afectó el avance físico de los proyectos y por ende el objetivo de reducir el déficit habitacional urbano, de manera económica, eficiente y eficaz.

2.6. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL.

El diseño y efectividad de los mecanismos de control establecidos por el MVCT y Fonvivienda, para las actividades y programas orientados a reducir el déficit habitacional urbano es **Ineficiente**, con una calificación de 2,3, y la Sumatoria y ponderación de la evaluación del diseño y la efectividad del control arrojó una calificación de 2,25.

Lo anterior como consecuencia de la ineffectividad de los controles debido a que:

- El MVCT no dispone de los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda y demás actores que participan en este proceso, que tienen un gran porcentaje del mercado nacional.
- El manejo de la información que hace parte del archivo de gestión no cuenta con los mecanismos adecuados de custodia, teniendo en cuenta que se realiza manualmente.
- El manejo de los datos y la información del sector vivienda que debe ser gestionada y administrada tanto por el MVCT, como por Fonvivienda, no cuenta con herramientas que permitan la realización de esta labor.
- El Sistema Nacional de Información de Vivienda, no existe al 3 de diciembre de 2020; no obstante, haber sido creado desde 2003 mediante el Decreto 555, lo cual dificulta realizar un control integral sobre la información del Sector.
- Faltan mecanismos de control y procedimientos para garantizar que los beneficiarios de los programas de subsidio a la cuota inicial (MCY), habiten en las viviendas por un tiempo determinado.
- El MVCT no ha implementado indicadores que permitan evaluar los programas bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía y valoración de costos de la gestión y el impacto de la misma en el sector.

Así mismo, se presentan deficiencias frente a los controles relacionados con:

- La coordinación y articulación de las entidades del sector, como lo evidencia el diagnóstico del PND 2014-2018.
- La coordinación de la política pública de vivienda en cuanto a la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo.
- La ausencia de un sistema de información integrado de propiedad del MVCT y Fonvivienda, afecta la verificación y actualización en las validaciones para la asignación y desembolso de los subsidios.
- El seguimiento y supervisión a cargo del MVCT y Fonvivienda a los proyectos de vivienda evaluados.

- El análisis de los informes de supervisión e interventoría rendidos por terceros frente al avance de los proyectos.
- En la toma de decisiones, frente a las situaciones reportadas en los informes de interventoría.
- El avance y oportunidad en la entrega de las obras y la conservación de los proyectos entregados.
- Implementar un mecanismo de seguimiento efectivo que garantice la entrega de las viviendas a los beneficiarios.
- La inclusión de lineamientos que apunten al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible - ODS 11, para los Programas MCY, PVG y CDVD.
- El suministro de información a cargo del MVCT y Fonvivienda, con origen de diferentes fuentes, sin cotejar ni conciliar.
- Diseñar e implementar mecanismos efectivos para promover de forma eficiente operaciones urbanas integrales.
- Implementar mecanismos de control que permitan establecer irregularidades en el proceso de viabilidad a proyectos sin el lleno de los requisitos como Licencias, permisos y otros; que conlleva a proyectos suspendidos y no ejecutados en el plazo previsto.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 44 hallazgos administrativos de los cuales cinco (5) fueron comunicados a la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, mediante oficio 2019IE0086597 del 27 de septiembre de 2019 y ocho (8) serán trasladados por la Directora de Vigilancia Fiscal al Contralor Delegado del Sector Vivienda y Saneamiento Básico, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República. (Apéndice 4).

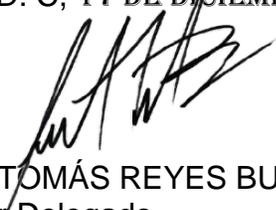
De los hallazgos resultados de la auditoría de desempeño terminada en 2019, se determinaron beneficios cualitativos y cuantitativos con ocasión de las acciones adelantadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y el Fondo

Nacional de Vivienda - Fonvivienda, en los temas relacionados con los hallazgos: 24 - Desempeño Consejo Superior de Vivienda, 25 - Sesiones Consejo Superior de Vivienda, 26 - Participación de integrantes Consejo Superior de Vivienda, 32 - Viviendas sin asignar y Viviendas por entregar - PVG II por \$20.076 millones, 34 Pago a Trabajadores Proyecto PVG II, 35 - Condiciones de Calidad de las Viviendas PVG II y 39 Planes de Ordenamiento Territorial.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

El MVCT y Fonvivienda deben suscribir un Plan de Mejoramiento, con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), de la CGR, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del presente informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica 0042 del 25 de agosto de 2020 expedida por la Contraloría General de la República.

Bogotá, D. C, 17 DE DICIEMBRE DE 2020



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

Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial – CES 34 del 17 de diciembre de 2020

Revisado: Yanet Sanabria Pérez-Directora de Vigilancia Fiscal 

María Teresa Galvis Mojica-Supervisora (E) 

Yamile Iguarán P.-Líder de Auditoría 

Elaboró: Equipo Auditor CGR

TRD: 815111-011 INFORME DE AUDITORÍA

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar el desempeño institucional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, respecto a las acciones implementadas para reducir el Déficit Habitacional Urbano en Colombia, en el marco del PND 2014-2018 “Todo por un Nuevo País” y 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”, teniendo en cuenta los principios de eficiencia, eficacia y economía.

3.1.1 Objetivo Especifico 1

Evaluar el desempeño institucional del MVCT y Fonvivienda, en los programas Casa Digna Vida Digna, MI CASA YA y Vivienda Gratuita, y su contribución a la reducción del déficit habitacional urbano, considerando los principios de economía, eficacia y eficiencia.

3.1.1.1 Pregunta 1:

¿Los objetivos y metas que quedaron pendientes a diciembre 31 de 2018, referentes al Programa Mi Casa Ya, fueron alcanzados en las vigencias 2019 y 2020?

Hallazgo 1. Administrativo. Gestión Proyectos Mi Casa Ya

Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: *“Apoyar la implementación de los mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico a la ejecución de los programas de vivienda de interés social urbana”*³¹

Es función del Fondo Nacional de Vivienda, entre otras: *“Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en un sistema de información integrado para este sector.”*³²

“... Toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de

³¹ Decreto 3571 de 2022 - Artículo 15, numeral 5

³² Decreto 555 de 2003 Artículo 3 numeral 8.1

*proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles...*³³

De acuerdo con la información suministrada por el MVCT en Memorando 2020IE0007138 del 23-09-2020 y con base en la consulta realizada por el equipo auditor en Sinergia DNP, así como el correo electrónico enviado por el MVCT el 10 de noviembre de 2020, se observa:

Que la meta establecida para el cuatrienio 2014-2018, en el indicador “*Viviendas de interés social iniciadas en el programa de Promoción y Acceso a vivienda de interés social Mi Casa Ya*”, era de 88.000 viviendas iniciadas, su avance a 31 de diciembre de 2018 fue de 146.191, que corresponde al 166.13%; por lo cual frente a este indicador no quedó rezago.

Para el indicador “*Subsidios asignados para Viviendas de interés social iniciadas en el Programa de promoción y acceso a vivienda de interés social - "Mi Casa Ya"*” la meta establecida para el cuatrienio 2014-2018 era de 59.762 SFV asignados y su avance al 31 de diciembre de 2018 fue de 55.683, que corresponde al 93.174%; por lo cual quedó un rezago de 4.079 SFV por asignar, que corresponde al 6.82% de la meta propuesta.

La Entidad a través de correo electrónico del 11 de noviembre de 2020, señala:

“Es importante precisar que el programa Mi Casa Ya inició su ejecución en el mes de marzo de 2015, después de la expedición del decreto en el mes de mayo de 2015 se constituyó la Fiducia Mercantil, fecha a partir de ahí se iniciaron varios procesos para implementar el programa de manera inmediata, pero que requería varios puntos a desarrollar.

Así mismo, debido a los cambios presentados en el comportamiento del sector construcción, en particular en los tiempos en los cuales alcanzaban los puntos de equilibrio en los proyectos de construcción y en los de avances de obra. Según estimaciones de CAMACOL, proyectos que podían durar entre 18 y 20 meses en desarrollarse, en 2016 estaban demorándose hasta 25 meses para la entrega final de las viviendas, esto hizo que se retrasaran igualmente las obras durante el 2017. Estos cambios se presentaron por factores asociados al entorno macroeconómico, tales como el aumento de la inflación y la subida en las tasas de interés del crédito de vivienda. En consecuencia, las asignaciones del subsidio familiar de vivienda en

³³ Artículo 3 Ley 1437 de 2014

el programa se afectaron por los factores anteriormente mencionados, motivo por el cual la asignación se rezagó desde el año 2016 hasta el año 31 de diciembre de 2018.”

Sobre el indicador *“Viviendas de interés social iniciadas en el programa de Promoción y Acceso a vivienda de interés social Mi Casa Ya”*, que según resultados no quedó rezago y por el contrario superó la meta; la información no muestra en qué forma se superaron las metas, cuando los recursos asignados estaban orientados para atender la iniciación de 88.000 viviendas. Circunstancia que genera incertidumbre sobre los resultados y avances reportados en este indicador y en la confiabilidad de los datos, como se contempla en el principio de transparencia.

Respecto a la meta *“Subsidios asignados para Viviendas de interés social iniciadas en el Programa de promoción y acceso a vivienda de interés social - Mi Casa Ya”* quedó un rezago de 4.079 SFV, afectando el recibo de este beneficio para igual número de familias, como lo confirma el MVCT en correo anteriormente mencionado; sin embargo, la asignación de estos subsidios, no fue aclarada por la entidad, rezago motivado en *“factores externos asociados al entorno macroeconómico, tales como el aumento de la inflación y la subida en las tasas de interés del crédito de vivienda”*.

Frente a la afirmación manifestada en el oficio de respuesta a las observaciones³⁴ el MVCT expresa que, *“se estaba duplicando el hogar porque algunos hogares se presentaban en varios establecimientos de crédito en el momento de su solicitud del crédito hipotecario, generando que las cifras reportadas en los avances del indicador estuvieran sobreestimadas durante los periodos 2015, 2016 y 2017”* ante ello es deber del MVCT y Fonvivienda cotejar la información suministrada por externos, toda vez que solo hasta el año 2018 detectaron que la información del indicador estaba errada, esto conlleva a que la información suministrada no sea veraz y afecte de forma directa a la cantidad de familias beneficiadas, así mismo, no fueron subsanadas las cifras reportadas en los indicadores ni en SINERGIA, aun así teniendo en cuenta que *“el MVCT en el mes de abril de 2018 dirigió oficio al Director de Seguimiento y Evaluación de Políticas Departamento Nacional de Planeación solicitando realizar modificación al reporte de información del indicador de “Mi Casa Ya”, a la cual el DNP no accedió y las razones no se exponen.*

³⁴ Oficio 2020EE0104137 del 30-11-2020. (Memorando 2020IE0008988 del 30-11- 2020).

Por otra parte, ni el MVCT ni Fonvivienda, reportaron que las cifras estaban duplicadas en las solicitudes previas, lo que conlleva a omisión de información relevante para el proceso de auditoría, por cuanto induce a error.

Frente al rezago del programa “Mi casa ya”, inicialmente la entidad informa que *“Para este programa se hacía referencia a hogares **habilitados** y no de asignados, toda vez que la asignación del subsidio dependía de la terminación de la vivienda. Considerando que la terminación puede extenderse hasta **26 meses**, se demoraría el reporte del avance del programa, y en el momento que el hogar era habilitado por parte de la entidad de crédito se consideraba la iniciación de una vivienda en el Programa.”* Por lo anterior, la información suministrada no es determinante toda vez que, originalmente se consideró la iniciación de una vivienda en el programa cuando era habilitado por la entidad de crédito, por consiguiente, la entidad precisa que *“El proceso de construcción puede llegar a tomar hasta 26 meses entre la comercialización y escrituración de la vivienda, momento en el cual se hace efectiva la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda.”* (Subrayado fuera de texto) hechos que muestran las deficiencias en la planeación para la asignación de estos subsidios, y por lo tanto tuvieron un efecto negativo en el resultado del indicador, al no cubrir la meta propuesta, en términos de los principios de eficiencia, eficacia y economía.

3.1.1.2 Pregunta 2:

¿Las metas formuladas para el programa Mi Casa Ya en el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022, se han alcanzado en la oportunidad establecida a junio de 2020?

Hallazgo 2. Administrativo. Reporte Indicador “Hogares Beneficiados con Subsidio Familiar para Adquisición de Vivienda” – Programa Mi Casa Ya.

“Los indicadores facilitan los procesos de diagnóstico y seguimiento de las políticas públicas, ya que permiten cuantificar los cambios que se presentan en determinados contextos de desarrollo, realizar seguimiento al cumplimiento de acuerdos, compromisos, planes, programas y proyectos y, así, generar alertas tempranas para el logro de los objetivos planteados”³⁵.

“Acceso y análisis a la información. La Contraloría General de la República podrá requerir, conocer y examinar todos los datos e información sobre hechos u

³⁵ Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores – DNP - SINERGIA

*operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, sin oponibilidad de reserva legal, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones.*³⁶ (Subrayado fuera de texto)

Un elemento central del buen gobierno es la capacidad de reportar la situación de la administración pública. No se trata sólo de responder a los requerimientos de los organismos de control o de entregar cuentas periódicas a la ciudadanía sobre la gestión realizada por la entidad. Estas dos importantes actividades sólo serán posibles si el gestor público cuenta con un sistema funcional de seguimiento, reporte y monitoreo de los elementos centrales de sus planes y programas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad) se estipuló “...dar continuidad al programa Mi Casa Ya”, quedando como objetivo del MVCT fortalecer el programa para continuar atendiendo a la población que busque adquirir una vivienda propia y con ello apuntarle a cumplir las metas e indicadores de producto establecidas. Del análisis realizado a estos indicadores se establece que al evaluar los resultados de avance del indicador “Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda” para el cual se determinó como fórmula de cálculo “Sumatoria de hogares beneficiados con subsidio familiar de vivienda asignados por Fonvivienda”; al respecto, se presenta diferencia en la información reportada por el MVCT y la consignada en el PES respecto del resultado del avance de este indicador a diciembre de 2019 y a junio de 2020, como se muestra a continuación:

Tabla 2. Comparación Reporte de Avance Según Fuente del Indicador

| Indicador | Programa | Avance 2019 | Avance 2020 | TOTAL |
|---|------------|----------------------|----------------------|---------------|
| Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda | PES | 32.868 | 15.609 | 48.295 |
| | MVCT | 37.896 ³⁷ | 17.538 ³⁸ | 55.434 |

Fuente: informes de avance PES – Respuesta solicitud de información - correo electrónico.

Al respecto el MVCT señaló: “*En el reporte total a corte de diciembre de 2019 y junio de 2020, se están sumando efectivamente estos dos programas (PVG y MCY) en un solo indicador. En el indicador “hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda” se mide con el avance del Programa de Vivienda Mi Casa*

³⁶ Artículo 59 – Decreto 403 de 2020

³⁷ Información reportada por el MVCT en correo electrónico del 27-10-2020

³⁸ matriz de SFV asignados PVG – MCY – CDVD. Respuesta del MVCT al oficio Radicado No. 2020EE0092433



Ya y el Programa de Vivienda Gratuita". Sobre el particular el MVCT aporta la siguiente tabla:

Carrera 69 No. 44 – 35 Piso 6 Código Postal 111071 • PBX: 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Vo.Bo. MSFR- Asesora de Despacho-02 - CDSVSB 

Tabla 3. Avance por Programa de Vivienda

| Indicador | Programa | Avance 2019 | Avance 2020 | TOTAL |
|---|------------|---------------|---------------|---------------|
| Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda | MCY | 32.788 | 29.431 | 62.219 |
| | PVG | 5.108 | 2.130 | 7.238 |
| TOTAL | | 37.896 | 31.561 | 69.457 |

Fuente: Información tomada de la Respuesta enviada por el MVCT (vía correo electrónico)

Lo anterior con ocasión de la reunión del 14 de octubre de 2020, en la cual se informó a la CGR que este indicador correspondía al Programa Mi Casa Ya, y en reunión posterior del 21 de octubre se manifiesta que en el reporte del avance de este se incluye también lo correspondiente al Programa de Vivienda Gratuita PVG II.

Aunque se informa por parte del MVCT que: *“La Ley 3 de 1991 en su artículo 5º establece: “Del Subsidio Familiar de Vivienda Se(sic) entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro”, esto con el objetivo de justificar que se haya involucrado en el indicador “Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda”, los resultados del Programa Vivienda Gratuita Fase II y del programa Mi Casa Ya; esta afirmación está en contradicción con lo mencionado en el artículo 2.1.1.4.1.2.1 del decreto 0729 de 2017 “Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, en relación con la definición de las condiciones para el acceso al Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - Mi Casa Ya”, donde se afirma que el SFV en el programa Mi Casa Ya corresponde a la adquisición o leasing habitacional de VIS urbana nueva.*

Frente a la afirmación manifestada en el oficio de respuesta a las observaciones³⁹: *“Es importante precisar que, si bien el Programa de Vivienda Gratuita no está establecido como un Programa de Gobierno y el PND, la ejecución del programa estaba previsto hasta el año 2019, vigencia que se encuentra dentro del cuatrienio de Gobierno. Adicionalmente, de acuerdo con la dinámica de ejecución del Programa de Vivienda Gratuita este ha extendido su ejecución hasta la presente vigencia, motivo por el cual es pertinente tener en cuenta estos subsidios que son asignados durante el período de Gobierno y que no se puede desconocer como gestión de estos períodos de un programa que aporta de manera significativa en la*

³⁹ Oficio 2020EE0104137 del 30-11-2020. (Memorando 2020IE0008988 del 30-11-2020).

*reducción del déficit habitacional*⁴⁰. Es preciso anotar, que por lo menos hasta el año 2021, se continuarán asignando SFVE, por lo que el avance del PVG II se seguirá reflejando hasta esa vigencia en el indicador “*Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda*”; el cual debe reflejar el avance del programa Mi Casa Ya, durante el PND 2018 - 2020. Por lo cual, no se podrá hacer un seguimiento de las metas, los resultados y avances del mismo. Y mucho menos un seguimiento confiable respecto a los dos programas que son objeto de seguimiento y medición con dicho indicador.

Se evidencia incertidumbre sobre los resultados del programa con respecto al indicador, y por lo manifestado por el MVCT respecto a la fórmula de cálculo sobre el cual señala “*Sumatoria de hogares beneficiados con subsidio familiar vivienda asignados por Fonvivienda*”, y que este mismo indicador puede admitir las intervenciones relacionadas con: *Construcción, o adquisición de vivienda; Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo; Adquisición de lotes destinados a programas de autoconstrucción de vivienda de interés social y VIP; Celebración de contratos de leasing habitacional para adquisición de vivienda familiar de interés social; Celebración de contratos de arrendamiento con opción de compra de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario a favor del arrendatario*. Es decir que además del programa Mi Casa Ya, en el indicador “*Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda*” se puede incluir la adquisición de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio. Por lo que se manifiesta aún más la incertidumbre sobre los resultados del programa con respecto al indicador.

De igual forma, hay que decir que, si bien el programa aporta en la reducción del déficit habitacional, con la actual estructura del indicador, y ante la no existencia de una forma de cálculo efectiva del Déficit Cuantitativo Urbano; se dificulta la medición del comportamiento de dicho déficit; planteando otra incertidumbre frente al indicador que no permite medir el impacto del programa MCY en la reducción del Déficit Cuantitativo Urbano.

Por consiguiente, esta situación muestra deficiencias en el control e inadecuado seguimiento de las metas e imprecisión en la información suministrada respecto de los programas que son objeto de seguimiento y medición con este indicador; razón por la cual, se genera incertidumbre sobre los resultados y avances reportados en relación con el mismo y la confiabilidad de los datos; adicionalmente, la hoja de vida

40 Oficio 2020EE0104137 del 30-11-2020. (Memorando 2020IE0008988 del 30-11- 2020).

del indicador, no describe con claridad el cálculo para determinar de manera precisa el avance real de dicho programa en las fechas de estudio. En consecuencia, por la incertidumbre sobre los resultados del programa con respecto al indicador, se evidencia inobservancia de los principios de transparencia y calidad de la información, definidos en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014 y en el numeral 3 del artículo 34 de la ley 734 de 2002.

Lo anterior, se comunicará a la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

3.1.1.3 Pregunta 3:

¿Las metas formuladas para el programa Casa Digna Vida Digna en el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022, se han alcanzado en la oportunidad establecida a junio de 2020?

Hallazgo 3. Administrativo. Avance metas programa Casa Digna Vida Digna en el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022.

“El programa Casa Digna Vida Digna fue diseñado para ejecutarse a través de una secuencia de intervenciones que se adaptan a las necesidades particulares de mejoramiento de cada barrio y de cada vivienda. Así pues, este programa promueve la tenencia formal de predios apoyando la titulación de los mismos; acceso a servicios públicos a través de conexiones intradomiciliarias; intervención por etapas a través del mejoramiento de viviendas e intervención del entorno a través del mejoramiento de barrios (espacio público, bibliotecas, colegios y Centros de Desarrollo Infantil)”⁴¹.

El objetivo que se planteó el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia - Pacto por la Equidad 2018 – 2022”, con la implementación del programa de Mejoramiento de vivienda y barrios (Casa Digna, Vida Digna), es *“mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos”*.

La meta del Gobierno para el cuatrienio 2018 – 2022, es ejecutar 600 mil intervenciones en igual número de hogares. Con ello se busca disminuir el

41 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia – Pacta por la Equidad”

porcentaje de hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda del 9.75% al 8.5% al finalizar el periodo, es decir, reducirlo en 1.25%. Del total de dichas intervenciones, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizará 235 mil mejoramientos⁴², como se describen en la siguiente tabla; acciones encaminadas a transformar la vida de 600 mil familias colombianas que viven en ciudades principales.

Tabla 4. Intervenciones del MVCT en el Programa Casa Digna Vida Digna

| INDICADOR | Metas 2019 | Metas 2020 | Metas 2021 | Metas 2022 | METAS CUATRIENIO |
|---|------------|------------|------------|------------|------------------|
| Viviendas urbanas de interés social tituladas | 14.150 | 14.150 | 14.150 | 14.150 | 56.600 |
| Viviendas de interés social urbanas mejoradas a través de subsidios asignados por Fonvivienda | 27.516 | 26.622 | 29.247 | 29.205 | 112.590 |
| Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios | 22.000 | 11.216 | 11.297 | 11.297 | 55.810 |
| Subsidio de conexiones Intradomiciliarias | 916 | 3.416 | 6.708 | 10.000 | 10.000 |

Fuente: Plan estratégico Sectorial – PES 2019 - 2020

De acuerdo con la revisión de los informes de seguimiento realizados por el MVCT al Plan Estratégico Sectorial⁴³; la información suministrada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Equipo Auditor en presentación del 14 de octubre de 2020; la información publicada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en su página Web y la suministrada en el desarrollo de la auditoría; se evidencia que las metas del programa en los indicadores “Nuevas conexiones Intradomiciliarias” y “Viviendas de Interés Social Urbanas Mejoradas”, no se alcanzaron a 31 de diciembre de 2019; de igual manera se observa rezago de las mismas a junio de 2020, como se muestra en la siguiente tabla:

⁴² <https://casadignavidadigna.minvivienda.gov.co/abc-programa-casa-digna-vida-digna>

⁴³ Informes consolidados IV trimestre 2019 – Segundo Trimestre 2020

Tabla 5. Avance Metas Programa Casa Digna Vida Digna a diciembre de 2019 y a junio de 2020

| INDICADOR | Meta Proyectada 2019 | Metas Ejecutada a 2019 | % Avance logrado a 2019 | Meta Proyectada a 2020 | Avance a junio de 2020 | % Avance a junio 2020 |
|--|----------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Viviendas urbanas de interés social tituladas | 14.150 | 14.150 | 100% | 14.150 | 3.119 | 22.04% |
| <i>Viviendas de interés social urbanas mejoradas a través de subsidios asignados por Fonvivienda</i> | 27.516 | 5.573 | 20.25% | 26.622 | 10.968 | 41.20% |
| Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios | 22.000 | 28.679 | 130.3% | 11.216 | 7.242 | 64.56% |
| Subsidio de conexiones Intradomiciliarias | 916 | 916 | 100% | 3.416 | 916 | 26.81% |

Fuente: Informes del PES (IV trimestre 2019 – II semestre 2020)

Sobre el particular el MVCT señala lo siguiente⁴⁴:

“Desde el inicio del programa al corte de junio 30 de 2020, se realizaron 290.718 intervenciones distribuidas de la siguiente forma:

a) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: 87.926 en sus tres líneas de intervención (34.546 titulaciones, 35.474 equipamientos y 16.990 mejoramientos de viviendas incluye los realizados por parte de las Entidades Territoriales y las cajas de compensación).

b) Prosperidad social: 195.497 en sus tres líneas de intervención (36.982 mejoramientos de vivienda FEST, 8.725 mejoramientos de vivienda directos y 149.790 mejoramientos de entorno).

c) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: 7.295 hogares intervenidos con mejoramientos de viviendas en zona rural”.

⁴⁴ Oficio del MVCT 2020EE0065163 del 26-10-2020

De acuerdo con esta respuesta, el avance acumulado de este programa, a junio de 2020 y respecto al cuatrienio, es el siguiente:

Tabla 6. Avance Metas Programa CDVD a junio de 2020 y Respecto al Cuatrienio

| | | | |
|---|---|--------------------|------------------------|
| Viviendas De Interés Social Urbanas Mejoradas (Fonvivienda) | <i>Avance Reportado a junio de 2020</i> | <i>% de Avance</i> | <i>Meta Cuatrienio</i> |
| | 16.990 | 15% | 112.590 |
| Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios | <i>Avance Reportado a junio de 2020</i> | <i>% de Avance</i> | <i>Meta Cuatrienio</i> |
| | 35.474 | 62% | 55.810 |
| Nuevas conexiones Intradomiciliarias | <i>Avance Reportado a junio de 2020</i> | <i>% de Avance</i> | <i>Meta Cuatrienio</i> |
| | 1.832 | 8,71% | 21.040 |
| Viviendas urbanas de interés social tituladas | <i>Avance Reportado a junio de 2020</i> | <i>% de Avance</i> | <i>Meta Cuatrienio</i> |
| | 34.546 | 62%% | 56.600 |

Fuente: Respuesta solicitud de información ADV-01-2020- - Radicado CGR 2020EE0092433 y MVCT 2020ER0080116.

Frente al indicador “Número de Viviendas de Interés Social Urbanas Mejoradas por Fonvivienda”, en la vigencia 2019, la Entidad logró un avance del 20.3%, que corresponde a 5.573 viviendas intervenidas, con respecto a la meta propuesta de 27.516, para esa vigencia. De igual manera, a junio de 2020, han ejecutado 11.456 mejoramientos de VIS, para un total acumulado a junio 30 de 2020 de 17.029 Viviendas mejoradas⁴⁵, equivalente al 15,12% de la meta del cuatrienio (112.590 VIS). Por lo tanto, el avance del programa a 30 de junio de 2020 arroja un rezago de 21.943 intervenciones de la meta a 31 de diciembre de 2019.

Frente al indicador “Nuevas conexiones intradomiciliarias” a 31 de diciembre de 2019, y a septiembre de 2020, se presenta el siguiente resultado:

Tabla 7. Conexiones Intradomiciliarias 2019 y 2020

| Fuente | Meta 2019 | Avance 2019 | Meta 2020 | Avance 2020 |
|---------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| PES | 2.500 | 916 | 3.416 | 916 |
| MVCT | 916 | 916 | 3.416 | 916 |

Fuentes: Informe de Seguimiento PES – Segundo Trimestre de 2020 y Oficio 2020EE0065163

⁴⁵ SINERGIA – DNP – Evolución del indicador a 30 de junio.

En este sentido, en 2019 se ejecutaron 916 conexiones, que representan el 100% de la meta reportada por el MVCT, sobre la meta del PES este avance equivale 36.6%; respecto al avance en 2020 se han realizado el mismo número de conexiones de las realizadas en la vigencia anterior que representan el 26,81% de la meta propuesta para esta vigencia. Por lo tanto, el resultado presentado de la vigencia 2019 frente a la meta del PES, presenta un rezago de 1.584 conexiones que corresponde al 73.4% de esta, y frente a la ejecución de 2020, a 30 de septiembre se presenta una baja ejecución.

El MVCT informó en relación con este programa⁴⁶, los aspectos que incidieron en los atrasos de estas metas, entre las que se señala suspensión por la emergencia sanitaria:

- a. *“En el marco de la emergencia por el COVID-19, se debió suspender la suscripción de las actas de inicio del programa con los ejecutores, con el fin de prevenir problemas de contagio y además atendiendo el aislamiento obligatorio, reanudándose las actividades a partir de 01 de junio previa revisión y aprobación de protocolos de bioseguridad.*
- b. *A la fecha el programa atiende a 14 municipios del país con 11.960 mejoramientos de vivienda en donde se están invirtiendo \$130 mil millones de pesos. De estos municipios, uno se encuentra en la fase de priorización de barrios y zonas, 9 se encuentran en proceso de postulación de los hogares por parte de las entidades territoriales y con los ejecutores e interventores contratados para iniciar su ejecución y en 5 ya se cuenta con actas de inicio firmadas por ejecutores e interventores.*
- c. *Se realizó una segunda convocatoria para el programa Casa Digna, Vida Digna en el mes de marzo de 2020, para la asignación de \$30 mil millones de pesos. En la convocatoria se presentaron 45 manifestaciones de interés en 21 departamentos. De ese total hay 38 propuestas habilitadas y 7 rechazadas por pertenecer a municipios categoría 3 a 6.*
- d. *En marco del Mejoramiento integral de Barrios, se informó que los 13 proyectos en durante el periodo abril-mayo de 2020, los procesos de contratación de los tres proyectos de Mejoramiento Integral de Barrios (Cali, Neiva y Valledupar). Respecto a los proyectos de equipamientos de los programas PVG y VIPA. Sean reiniciados 8 proyectos una vez se contó con la aprobación de protocolos de bioseguridad, estando pendientes por reiniciar otros 5 (se relacionó la información de dichos proyectos)” (sic)*

⁴⁶ Oficio del MVCT 2020EE0065163 del 31-08-2020

Al respecto, la CGR considera que estos indicadores ya presentaban atrasos a 31 de diciembre de 2019, cuando aún no se había decretado la emergencia sanitaria; esta situación muestra deficiencias en la planeación de las metas del programa para cada una de las vigencias; caso diferente a lo ocurrido respecto a las metas de 2020, cuyo avance se vio afectado por la cuarentena decretada por el Gobierno Nacional; no obstante las medidas adoptadas por el Gobierno para garantizar el suministro de agua.

La información que suministra el MVCT, en la respuesta a la observación⁴⁷; y en la cual manifiesta que *“el Ministerio cumplirá con las intervenciones totales previstas en el plan nacional de desarrollo 2018-2022”*, se sustenta en una relación de metas y acciones modificadas respecto al Programa Casa Digna Vida Digna; las cuales no están en concordancia con las plasmadas en el PES 2019 - 2022, PEI 2019 - 2022, PND 2018 – 2020 y la información expuesta en forma reiterada por parte del equipo del MVCT en el transcurso de la auditoría, para este mismo programa.

Esta inconsistencia en la información deja ver claramente que las metas del programa en los indicadores *“Nuevas conexiones Intradomiciliarias”* y *“Viviendas de Interés Social Urbanas Mejoradas”*, no se alcanzaron a 31 de diciembre de 2019; de igual manera se observó rezago de las mismas a junio de 2020, quedando ratificada lo observado por la CGR. La forma de justificar esto por parte de MVCT y Fonvivienda, ha sido reenfocar las actuaciones e inversiones a otras acciones del mismo programa; pero estas no impactan en el mejoramiento del déficit cualitativo urbano: por ejemplo, aumentaron de 56.600 titulaciones para el cuatrienio en el marco del programa a 142.352 de estas; mientras los mejoramientos de vivienda se redujeron de 112.590 a 59.829. Esta información consignada en el oficio de respuesta a las observaciones, deja ver como se redujo el alcance de las metas de Casa Digna Vida Digna por parte del MVCT, esto debido a falta de previsión en la estructuración del programa que es responsabilidad de los gestores (MVCT y Fonvivienda), los cuales dejan de manifiesto en la respuesta a las observaciones que *“... desde Fonvivienda, a partir del último trimestre del año 2019, se evidenciaron unas oportunidades de mejora en las actividades por parte de los Entes Territoriales para efectos de continuar con el proceso de postulación de hogares...”*.

Adicionalmente, el avance de las metas del programa también se ve afectado por las debilidades en la coordinación y articulación con los diferentes actores del programa para acceder a las convocatorias, por falta de conocimiento de los entes

47 Oficio 2020EE0104137 del 30-11-2020. (Memorando 2020IE0008988 del 30-11-2020)..

territoriales, para quienes representan un desafío de índole administrativo; que va desde la estructuración de los proyectos, escogencia de posibles beneficiarios, consolidación de información por los entes territoriales, contratación de obras, hasta la ejecución del mejoramiento en las condiciones pactadas, proceso que requiere de mayor liderazgo y capacidad de coordinación, por parte del MVCT y Fonvivienda.

Lo anterior, se refleja en los resultados del seguimiento efectuados al programa que inciden en los compromisos propuestos, y afectan a la población objeto de este beneficio en términos de oportunidad, eficiencias, eficacia y economía.

3.1.1.4 Pregunta 4:

¿Los indicadores de los programas MI CASA YA y Casa Digna Vida Digna propuestos por el MVCT permiten evaluar el avance de los mismos, en términos de eficacia, eficiencia y economía?

Hallazgo 4. Administrativo. Indicadores de Mi Casa Ya y Casa Digna Vida Digna – PES 2019-2022

La guía para la elaboración de indicadores del DNP 2018 señala que “...*Los indicadores facilitan los procesos de diagnóstico y seguimiento de las políticas públicas, ya que permiten cuantificar los cambios que se presentan en determinados contextos de desarrollo, realizar seguimiento al cumplimiento de acuerdos, compromisos, planes, programas y proyectos y, así, generar alertas tempranas para el logro de los objetivos planteados...*”

Los indicadores definidos, en el marco del PND 2018-2022, Plan Estratégico Sectorial y Plan Estratégico Institucional 2019-2022, no permiten establecer el avance y resultados de los programas Mi casa Ya y Casa Digna Vida Digna, por las siguientes razones:

Casa Digna Vida Digna:

- “Mejoramiento Integral de Barrios - (Minvivienda)” en la descripción, de la ficha técnica de SINERGIA, se define: “...*mide el número de hogares beneficiados con la intervención del barrio (redes de servicios básicos domiciliarios, vías y andenes) según los polígonos definidos en cada proyecto y los hogares de los Programas de Vivienda Gratuita y VIPA beneficiados con equipamientos públicos (colegios y CDIs a máximo 500 m de distancia y parques a máximo 1.000 m). Un hogar se considera*

beneficiado a partir del momento en el que se firma el acta de inicio de obra...”; la medición se realiza a partir del acta de inicio; sin embargo, esta medida no garantiza la terminación y aplicación de las intervenciones programadas.

El reporte sobre el resultado de los indicadores “Sumatoria de viviendas urbanas de interés social tituladas”, y “Viviendas de Interés Social Urbanas Mejoradas”, a 31 de diciembre de 2019 difiere entre las diferentes fuentes: SINERGIA, PES y PEI, como se muestra a continuación:

Tabla 8. Comparativo Resultado Indicadores – Programa Casa Digna Vida Digna

| INDICADOR | SINERGIA | PES | PEI |
|--|--------------|----------------------|--------------|
| Sumatoria de viviendas urbanas de interés social tituladas | 31.427 | 14.158 ⁴⁸ | 14.158 |
| Viviendas de Interés Social Urbanas Mejoradas | 6.061 | 5.573 | 5.573 |

Fuentes: SINERGIA, PES y PEI y Oficio 2020EE0065163 del 31-08-2020

Así mismo, se observa que los indicadores del programa: “Viviendas urbanas de interés social tituladas”, “Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios y Nuevas conexiones intradomiciliarias”, dentro de la estructura de la ficha técnica no establece una línea base que permita identificar la situación previa para determinar el alcance del programa y los componentes de valoración, con lo cual no es posible hacer seguimiento o efectuar comparaciones relacionadas.

MI Casa Ya

Respecto al indicador “Hogares Beneficiados con Subsidio Familiar para Adquisición de Vivienda”, a 31 de diciembre de 2019, SINERGIA presenta un resultado de 20.718 hogares beneficiados y los Planes Estratégico Sectorial e Institucional muestran un resultado de 32.868 hogares beneficiados, cifras que no son coincidentes. Adicionalmente, si bien se realiza seguimiento y monitoreo al reporte de los resultados de los indicadores para establecer el avance del programa, la ficha técnica describe el indicador de la siguiente manera: “*El indicador mide el número de hogares beneficiados con subsidio familiar de vivienda asignados por Fonvivienda*”, descripción esta que no es explícita para el programa Mi Casa Ya, y permite involucrar el avance de otros programas en el resultado del indicador, es así, como en el resultado de este indicador se incluye el avance del Programa de

⁴⁸ Oficio 2020EE0065163 del 31-08-2020 – respuesta punto 5 al requerimiento ADV-01-2020 de la CGR

Vivienda Gratuita PVG II, el cual no cuenta con indicadores, por cuanto este programa no fue considerado en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

De acuerdo con lo anterior, los indicadores son de producto y miden el cumplimiento de las metas, sin considerar el uso de los recursos disponibles para la consecución de los logros, ni la capacidad institucional para producir, administrar, focalizar y destinar los recursos financieros disponibles para cada uno de los programas, concluyéndose que los mismos no involucran en la medición de su avance y gestión, los principios de economía y eficiencia. Además, no cuentan con indicadores propios que permitan establecer su avance de manera individual, así como su aporte a la disminución del déficit habitacional.

Lo anterior, por cuanto no se ha establecido un procedimiento para la definición de los indicadores, enmarcados en el contexto de los programas, y por deficiencias en la planeación, que generan incertidumbre sobre el resultado de los programas Mi Casa Ya y Casa Digna Vida Digna, por tanto, el indicador no cumple la función de medir el logro de las metas propuestas en los mismos. Adicionalmente, tal como están estructurados los indicadores sin considerar las líneas base se convierten en una simple manifestación de información.

Hallazgo 5. Administrativo. Indicadores de seguimiento de los programas Mi Casa Ya y Casa Digna Vida Digna y su incidencia en las metas de los ODS 11

La Constitución Política de Colombia en su artículo 51, reconoce que *“todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*⁴⁹.

En 2015, a partir de la evaluación de los resultados del Pacto Internacional Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, la comunidad internacional, de la que Colombia hace parte, suscribió los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS, entre los cuales, está el ODS 11 – que establece **“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”**, *“El acceso a una vivienda adecuada y segura, así como, al agua potable y a los servicios sanitarios, de energía, a espacios públicos adecuados, son condiciones esenciales de la calidad de vida. En Colombia, la Constitución de 1991 reconoció el derecho a una*

⁴⁹ Constitución Política de Colombia, 1991. Título II – De los derechos, garantías y los deberes. Capítulo 2 – De los derechos sociales, económicos y culturales.

*vivienda digna y estableció un nuevo marco para garantizar el acceso a los servicios públicos...*⁵⁰

El documento CONPES 3918 de 2018 Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia: “Tiene como objetivo definir la estrategia de implementación de los ODS en Colombia, estableciendo el esquema de seguimiento, reporte y rendición de cuentas, el plan de fortalecimiento estadístico, la estrategia de implementación territorial y el mecanismo de interlocución con actores no gubernamentales.”

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, indican que “...la apuesta de la política de vivienda social será reducir el déficit habitacional, que en 2017 ascendió a 1,68 millones de hogares urbanos (DANE, 2017a) y 1,59 millones de hogares rurales (DANE, 2017a)”, y respecto a los compromisos para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 señala que “... permitirá adelantar acciones concretas para avanzar en el cumplimiento de las principales metas e indicadores del ODS 11”

De acuerdo con el análisis realizado a los indicadores diseñados para realizar el seguimiento a los programas de vivienda objeto de evaluación por la CGR, y que son ejecutados por el Gobierno Nacional, estos no se encuentran orientados a evaluar, realizar seguimiento y determinar el avance de las metas para **“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”** a 2030, especialmente en las siguientes:

- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos.
- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
- Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

Al no contextualizar y relacionar el diseño de los indicadores con las motivaciones de los compromisos del ODS 11 en los programas de vivienda, de manera tal, que enmarquen las acciones, productos y resultados para la estructuración de estos en

⁵⁰ ODS11: Contexto Conceptos, definiciones e Interrelaciones, Título “Servicios Públicos y Vivienda”.

cada programa, en aras de obtener información concreta, clara, precisa y determinante sobre las obligaciones adquiridas; no es posible establecer el avance de las metas antes relacionadas frente al compromiso adquirido en la Agenda 2030; así como, determinar su incidencia en la apuesta de la política de vivienda social para reducir el déficit habitacional, establecida en el PND 2018-2022, desde los principios de eficiencia, eficacia y economía.

El MVCT en su respuesta,⁵¹ señala que “(...) los indicadores establecidos en el CONPES 3918 de 2018 que son de competencia de este ministerio son:

Indicador 11.1. Vivienda segura y asequible.

- Hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda.
- Hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda.

Indicador 11.5. Reducir los efectos adversos de los desastres naturales.

- Tasa de personas afectadas a causa de eventos recurrentes.

Indicador 11.7. Construir espacios públicos verdes, seguros e inclusivos.

- Porcentaje de hombres y mujeres de 13 a 49 años que han sido tocados o manoseados sin su consentimiento.”

Sin embargo, el Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022, contempla la “Articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”⁵², donde incluye el ODS 11 –Ciudades y Comunidades Sostenibles, el cual no excluye los relacionados por la CGR. Los indicadores de los programas MCY y CDVD, no están alineados ni estructurados para obtener resultados que muestren su efecto en las metas señaladas, para el logro de los objetivos de la Agenda 2030.

3.1.1.5 Pregunta 5:

¿El MVCT y Fonvivienda, cuentan con instrumentos de medición para evaluar el avance del programa Vivienda Gratuita; así como para determinar su efecto en la disminución del déficit habitacional?

⁵¹ Oficio 2020EE0104137 del 2-12-2020

⁵² Numeral 2.3.3 del PEI 2019-2022

Hallazgo 6. Administrativo. Instrumentos de medición para evaluar el avance del Programa Vivienda Gratuita.

“Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.”⁵³

El análisis realizado por la CGR en términos de eficacia, optimización de recursos financieros, humanos y administrativos, con oportunidad y calidad, sobre el Programa Vivienda Gratuita, el MVCT, presenta las siguientes consideraciones:

- En oficio 2020IE0007138 del 23-09-2020, el Ministerio informa que el programa se desarrolló en dos (2) fases, en donde la primera, PVG I tenía como meta entregar 100 mil viviendas con recursos apropiados y ejecutados por un valor de \$2.31 billones⁵⁴, y la segunda fase PVG II con una meta de 30.000 viviendas, con recursos apropiados y ejecutados por un valor de \$1.87 billones⁵⁵.
- En oficio 2020EE00078794 de fecha 8 de octubre de 2020, se suministra la relación de proyectos desarrollados en el marco del programa, en donde se evidencia que en PVG I se contrataron 93.841 viviendas por valor de \$3.9 billones de las cuales se entregaron a los beneficiarios 92.354 viviendas, quedando pendiente 1.487 viviendas por escriturar. Por otra parte, en lo referido a PVG II se contrataron 28.152 viviendas por un valor de \$1.56 billones, de las cuales 14.476 fueron escrituradas a los beneficiarios.
- En reunión de fecha 21 de octubre del presente año, el Ministerio entregó la relación de proyectos de PVG I, la cual muestra la construcción de 103.809 viviendas sin describir su valor.

⁵³ Artículo 3 – Principios de la Vigilancia y el Control Fiscal del Decreto 403 de 2020.

⁵⁴ Memorando MVCT 2020IE0007138 del 23-09-2020

⁵⁵ Ibidem

Las diferencias en las cifras suministradas por el MVCT y Fonvivienda respecto del desarrollo del programa PVG I, corresponden de acuerdo con los argumentos de estas entidades a las viviendas desarrolladas en el programa de macroproyectos. Para la fecha del reporte de la información (octubre 2020), el Programa PVG I presenta saldos por ejecutar de los proyectos, por \$26.991,6 millones, recursos del programa que fueron administrados por el Patrimonio Autónomo suscrito con Fidubogotá, y 1.487 viviendas por escriturar, siendo relevante el tema en la medida que PVG I tenía un término de ejecución hasta 2015.

Desde el inicio del programa vivienda gratuita (2012), el avance de este se midió hasta diciembre de 2018, a través de los siguientes indicadores: “*Viviendas iniciadas de interés prioritario programa de vivienda gratis*”, “*Viviendas escrituradas del Programa de Vivienda Gratuita*” y “*Viviendas terminadas del Programa de Vivienda Gratuita*”, los cuales cumplieron con la función de procesar y presentar el resultado del avance relativo a los mismos; pero, no se consideraron indicadores para determinar la incidencia del programa en la reducción del déficit habitacional urbano, situación que a partir de la vigencia de 2019 a 30 de septiembre de 2020 se dificulta aún más, por cuanto el programa no cuenta con indicadores para su seguimiento.

Así pues, esta situación muestra que en la actualidad el MVCT y Fonvivienda no cuentan con instrumentos de medición directa del avance del programa Vivienda Gratuita en su fase final. Para este cuatrienio el resultado de dicho programa se está incluyendo en el indicador del programa Mi Casa Ya, lo cual dificulta evaluar de forma individual el impacto del programa PVG en la disminución del déficit habitacional urbano.

Hallazgo 7. Administrativo. Aplicación de Mecanismos Efectivos para ejecución de obras complementarias

El capítulo II de la Ley 1537 de 2012 contiene disposiciones dirigidas a facilitar el acceso efectivo a la vivienda de interés prioritario (VIP) y con fundamento en las mismas el Gobierno Nacional creó el Programa de Vivienda Gratuita (PVG). En el artículo 30 de la citada Ley se refiere a la coordinación que debe existir entre las entidades nacionales y territoriales, la cual implica entre otras cosas "a) La articulación y congruencia de las políticas y de los programas nacionales de vivienda con los de los Departamentos y Municipios" y "b) La disposición y transferencia de recursos para la ejecución de programas de vivienda de interés social o interés prioritaria”

En este mismo sentido el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 estableció: "Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar con el cumplimiento de las funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallan a su cargo, mediante la celebración de Convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro".

En el marco de la convocatoria del Programa de Vivienda Gratis Fase II realizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), el Municipio de Málaga – Santander, propuso un lote para la ejecución del proyecto denominado Prados de Sevilla. El día 24 de septiembre de 2015, mediante documento No. FCSC-2-0316, la Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos, emitió el "Certificado de Viabilidad del proyecto", con lo cual, se procedió a la firma del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 017 de 2016, entre El Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda y el Municipio de Málaga – Santander. En este documento quedó consignado que el Municipio debía adelantar diferentes actividades, en las cuales se contemplan obras complementarias, para ejecutarlas en paralelo al avance del cronograma de obra del proyecto.

Por su parte, el Fideicomiso PVG II y el Consorcio MV Santander, realizaron el perfeccionamiento del contrato 5 – 038 del 12 de diciembre de 2016, cuyo objeto es "Diseño y construcción de todas las obras relacionadas con la ejecución de trescientas (300) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Urbanización Prados de Sevilla en el municipio Málaga en el departamento de Santander", cuyas labores se iniciaron el día 13 de enero de 2017.

En la fase de construcción, el contratista comunicó en reiteradas ocasiones a la interventoría⁵⁶, la necesidad de ejecutar las obras complementarias a cargo de la Alcaldía de Málaga, las cuales, al no iniciar en tiempo oportuno, afectaron el desarrollo de las obras con el consecuente retraso en el avance del proyecto.

A pesar del impacto del incumplimiento en la ejecución de las obras a cargo de Municipio de Málaga, que derivó en una serie de prórrogas y aplazamientos de la fecha final de entrega del proyecto, y de las varias solicitudes realizadas por el contratista y la interventoría al fideicomitente y al MVCT a que se tomaran acciones tendientes a hacer cumplir las responsabilidades asumidas por la alcaldía en las fechas previstas, como se evidencia en el Informe de Interventoría y Supervisión de fecha 23 de agosto de 2018 y posteriores, no se hicieron efectivas las cláusulas

56 Informes de interventoría 308 del 28-12-2018, 410 del 27-08-2019, 424 del 23-09-2019, 476 del 18-02-2020

contractuales incluidas en el convenio interadministrativo firmado por Fonvivienda y el municipio de Málaga (numeral 3.2.4 obligaciones relativas a la realización de obras adicionales requeridas para la efectiva ejecución entrega del proyecto de vivienda.), dejando que transcurriera el tiempo y de esta manera se incurriera en un retraso de más de veintidós (22) meses desde la fecha prevista para la entrega de las viviendas de la Urbanización Prados de Sevilla.

La demora en la entrega de las viviendas es atribuible al municipio, por la falta de ejecución de las obras en las fechas previstas, responsabilidades contractuales adquiridas en la suscripción del convenio mencionado; sin embargo, el MVCT tiene la responsabilidad, en tanto no hizo la aplicación oportuna de los mecanismos que le obligan a articular y liderar la ejecución de los programas nacionales de vivienda con los Departamentos y Municipios, de acuerdo a lo adoptado por la Ley 1537 de 2012. Lo anterior, condujo en el caso del proyecto Urbanización Prados de Sevilla, a un costo de oportunidad debido al retraso en la entrega de las viviendas a las familias beneficiadas; tiempo en el cual, muchas están pagando arriendo o en condiciones de déficit habitacional.

En el oficio de respuesta⁵⁷ enviado el MVCT frente a la comunicación de las observaciones, se señala en el particular que: *“Es de resaltar que aunque la ejecución de obras adicionales retrasó el avance del desarrollo del proyecto de vivienda, la Alcaldía con gran esfuerzo cumplió con sus compromisos y obligaciones establecidas en el marco del convenio suscrito con Fonvivienda y en tal sentido, se está garantizando la entrega de las viviendas a los hogares beneficiarios, cumpliendo con todos los requisitos técnicos dispuestos por las normas vigentes, incluida la prestación de los servicios públicos básicos”*. Esto muestra que la falta de ejecución de estas obras adicionales, retrasó el desarrollo normal de la ejecución del proyecto denominado Prados de Sevilla; y aun cuando la alcaldía las logró ejecutar; no fue en tiempo oportuno; no obstante, estas actividades que estaban previstas desde la suscripción del convenio con Fonvivienda; y ante el retraso inicial del ente territorial, no se hizo la aplicación oportuna y efectiva de los mecanismos que obligan al MVCT a articular y liderar la ejecución de los programas nacionales de vivienda con las administraciones locales, en este caso la Alcaldía de Málaga; lo que generó atraso en la ejecución de las obras y demora en la entrega de las viviendas a los beneficiarios, por falta de aplicación oportuna de los mecanismos para hacer cumplir las obligaciones adquiridas por el Municipio de Málaga, estipuladas en el Convenio Interadministrativo de Cooperación 017 de 2016.

57 Memorando 2020IE0009045 – Fonvivienda - Respuesta a observaciones - Radicado 2020ER0121734 - 2020IE0008872.

Hallazgo 8. Administrativo. Término de ejecución contrato proyecto PVG II

De acuerdo con la Guía de procedimientos en el Contrato de Diseño y Construcción en Proyectos PVG II: “Cuando el interventor considere que se presenta un presunto incumplimiento de una o varias de las obligaciones a cargo del contratista de obra, deberá realizar un informe que indique las causas del presunto incumplimiento y la relación de las obligaciones presuntamente incumplidas, ...El informe inicial remitido al contratista, la respuesta de este último y el pronunciamiento del interventor en relación con los argumentos presentados por el contratista, serán puestos en conocimiento del Comité Técnico del FIDEICOMISO – PVG II, el cual podrá dar traslado de los referidos documentos a la aseguradora que haya expedido la garantía de cumplimiento del contrato de diseño y construcción, para que se pronuncie en relación con la situación advertida por el interventor, dentro del plazo que fije el Comité⁵⁸”.

En el marco de la convocatoria del Programa de Vivienda Gratis Fase II realizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), el Municipio de Ciénaga de Oro – Córdoba, propuso un lote para la ejecución del proyecto denominado Villa Sultana. El día 30 de mayo de 2015, mediante documento No. FCSC-2- 0007 la Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria y una vez surtidos los trámites pertinentes, el Fideicomiso PVG II y la sociedad Valores y Contratos S.A. realizaron el perfeccionamiento del contrato 5 – 027 del 12 de diciembre de 2016, cuyo objeto es “Diseño y construcción de todas las obras relacionadas con la ejecución de trescientas (300) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado urbanización Villa Sultana en el municipio Ciénega de Oro en el departamento de Córdoba”, tales labores se iniciaron el día 25 de enero de 2017.

En los informes que remite el MVCT, en los que se registra el estado de avance alcanzado, el interventor (FONADE hoy ENTerritorio) manifiesta de forma clara, atrasos en la ejecución de las obras; en el Acta de Comité 317 del 22 de enero de 2019, se informa que el avance ejecutado es del 16.52%, cuando debía estar en el 99% de acuerdo con lo programado. Situación que resulta del incumplimiento de las fechas propuestas en las diferentes fases de la ejecución del proyecto por causas atribuibles al contratista, lo que se ve reflejado, en las solicitudes de prórrogas y nuevos plazos, realizados por el contratista al Comité Técnico Fiduciario.

58 Guía de procedimientos en el Contrato De Diseño Y Construcción en Proyectos PVG II

La interventoría, en cumplimiento de su obligación de “realizar un informe que indique las causas del presunto incumplimiento y la relación de las obligaciones presuntamente incumplidas”, como lo establece el manual de operaciones de la fiduciaria, comunicó en varios oficios al fideicomitente Alianza Colpatria, a Fonvivienda y el MVCT, los retrasos en la ejecución del contrato, que para la fecha 22 de enero de 2019, mostraba avance acumulado del 36%, como se observa en las actas de comité 376 y 386, por lo que sugirió la aplicación de las cláusulas de incumplimiento del contrato 5 – 027.

La decisión del comité técnico fiduciario fue otorgarle una nueva ampliación del plazo contractual, tal como solicitó el contratista. Situación que se refleja en los informes⁵⁹, donde nuevamente, se hizo un llamado a aplicar las causales de incumplimiento a Valores y Contratos S.A. pero no hubo una actuación contundente por parte de los miembros del comité.

En razón a esta situación, se evidencia que el Comité Técnico Fiduciario, no actuó de forma diligente, en la aplicación de las causales de incumplimiento por parte del contratista, además, no se aplicó en debida forma la Guía de procedimiento en el contrato de Diseño y Construcción en proyectos PVG II. El Comité Técnico no ha sido eficiente, en aplicar, antes y durante la ocurrencia de los hechos, medidas que condujeran al normal desarrollo del proyecto y a su finalización en tiempo oportuno; que afecta a las familias beneficiarias del SFVE, que llevan 4 años a la espera de la materialización de su vivienda.

De igual forma en el análisis de la información suministrada por el MVCT⁶⁰, en el oficio de respuesta, frente a lo observado por la CGR se señala: “Respecto a los presuntos incumplimientos que se han presentado en el desarrollo de algunos de los proyectos, son trámites previstos en el marco de los contratos (cláusula décima tercera de los Contratos de Diseño y Construcción) y de los Términos de Referencia de los procesos de selección de constructores (numerales 4.5.3 y 4.8.1), relacionados con la posibilidad de que se incumpla una o algunas de las obligaciones establecidas para los contratistas, y en este sentido mediante dichos trámites se inician acciones para evitar que se presente el incumplimiento”; al respecto, el incumplimiento no se debe considerar como la vía normal del desarrollo de los contratos, y las situaciones no previsibles, deben obedecer a circunstancias extraordinarias.

59 Informes de Avance y Acta de Comité 376 del 10-06-2019 y 318 del 10-07-2019

60 Memorando 2020IE00090/45, Respuesta a cada una de las observaciones - Radicado 2020ER0121734 - 2020IE0008872

Si bien se muestra un resumen de la radicación de presuntos incumplimientos por parte de la interventoría, la actuación del Comité Técnico Fiduciario frente a estos hechos deja ver que no se tomaron las acciones efectivas para la aplicación de las cláusulas legales establecidas en el contrato para estos sucesos, pese al reiterado llamamiento de la interventoría para la aplicación de estas medidas al contratista. Esta demora por parte del Comité permitió que se extendiera reiteradamente el plazo de las diferentes etapas de proyectos, presentándose demoras no justificadas y retrasos en la ejecución de las actividades de obra, que repercuten en el tiempo de entrega de las viviendas a los beneficiarios.

Lo anterior, se comunicará al Directivo Superior de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

Hallazgo 9. Administrativo. Alcance contrato proyecto PVG II

La ISSAI 300, define: “El principio de eficacia se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos⁶¹”.

La sentencia T-740/12 de la Corte Constitucional: “El derecho fundamental a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la constitución Política, se ve alterado cuando no han sido entregados real, material y efectivamente las viviendas de interés social. La condición de asequibilidad “consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otro”.

En el marco de la convocatoria del Programa de Vivienda Gratis Fase II realizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), el Municipio de Ciénaga de Oro – Córdoba, propuso un lote para la ejecución del proyecto denominado Villa Sultana. El día 30 de mayo de 2015, mediante documento No. FCSC-2- 0007 la Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria y una vez surtidos los trámites pertinentes, el Fideicomiso PVG II y la sociedad Valores y Contratos S.A. realizaron el perfeccionamiento del contrato 5 – 027, del 12 de diciembre de 2016, cuyo objeto es “Diseño y construcción de todas las obras relacionadas con la ejecución de trescientas (300) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado urbanización Villa Sultana en el municipio Ciénaga de Oro en el departamento de Córdoba”, tales labores se iniciaron el día 25 de enero de 2017.

61 ISSAI 300 – Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño

De acuerdo con los informes de avance de interventoría del contrato 5 – 027, se observó incumplimiento por parte del contratista con relación al tiempo de ejecución establecido en el cronograma, circunstancia que llevó a que el comité fiduciario, mediante el Acta 32 del 18 de mayo del 2019, autorizará la cesión de este contrato, argumentando que era imposible por parte del contratista, VALORES Y CONTRATOS S.A. continuar con la ejecución del mismo, situación que había sido manifestada de forma reiterada por parte de la interventoría y que se incluyó en los informes técnicos de supervisión 317 del 22 de enero de 2019, 323 de 6 de febrero de 2019 y 376 de 10 de junio de 2019.

En consecuencia, el 6 de septiembre de 2019, se suscribió la cesión del contrato 5 – 027 de 2016 con la Unión temporal Córdoba PVG II, posteriormente el cedente, solicitó al comité técnico fiduciario la modificación de las cláusulas sexta, séptima y octava del contrato original, por lo cual se suscriben dos otrosíes al contrato en los cuales se estableció:

- **El Otrosí número 1 del 13 de marzo de 2020 “Que modifica la cláusula sexta del contrato 5 – 027 (Valor y Forma de Pago).**

CLÁUSULA SEXTA. VALOR Y FORMA DE PAGO. El valor del presente contrato será el resultante de multiplicar el valor ofrecido por vivienda por el número máximo de viviendas a desarrollar, de acuerdo con los diseños aprobados por el interventor. En todo caso, el valor correspondiente a cada vivienda es de sesenta y siete (67) SMLMV. Este valor incluye, entre otros, el impuesto al Valor Agregado (IVA).

Quedando estipulado de la siguiente forma:

CLÁUSULA SEXTA. - VALOR Y FORMA DE PAGO. Acorde a lo enunciado en la “**CLÁUSULA SEXTA. VALOR Y FORMA DE PAGO**” del Contrato de Diseño y Construcción No 5-027 del doce (12) de diciembre de 2016, se indica que para los pagos a realizar, el valor del salario mínimo legal mensual que se tendrá en cuenta para calcular el valor a pagar, será el del año **2019 para cincuenta y seis (56) viviendas y el del año 2020 para doscientas cuarenta y cuatro (244) viviendas, conforme al cronograma aprobado por el comité técnico previa verificación de la interventoría.**

PARAGRAFO: Una vez se haya fijado el valor del SMMLV del año 2020 se calculará el valor total del proyecto y se comparará con el Presupuesto Aprobado por el Comité Financiero del Fideicomiso PVG II y en caso de que exista déficit, el número de viviendas del proyecto, se disminuirá, en las que equivalga a ese valor.

La información suministrada por el MVCT, en el oficio de respuesta de comunicación de observaciones⁶², señala frente al particular que: “*De esta forma es preciso*”

62 Memorando 2020IE0009045, Respuesta a cada una de las observaciones - Radicado 2020ER0121734 - 2020IE0008872

reiterar que se ha actuado en el marco de las facultades establecidas por las normas vigentes y en cumplimiento de las disposiciones de los Términos de Referencia de los procesos de selección, de los Contratos de Diseño y Construcción y del Manual Operativo del Fideicomiso PVG II, implementando los instrumentos y mecanismos y tomado las decisiones necesarias para garantizar la terminación de los proyectos y calidad de los mismos de acuerdo con las normas y legislación vigente correspondiente y así atender adecuadamente la expectativa de la población beneficiaria del Programa de Vivienda Gratuita...”

En el mismo oficio de respuesta a esta situación, se señala que: “*de acuerdo con las condiciones del proyecto, no se hace necesario aplicar lo estipulado en el párrafo de la cláusula sexta, es decir, el alcance del proyecto no se modifica, manteniéndose las 300 viviendas, y en este sentido no existe riesgo relacionado con el cubrimiento de las familias potencialmente beneficiarias*”. Se mantiene el riesgo señalado, en cuanto que, al estar estipulado dicho párrafo en el contrato; puede ir en detrimento del alcance del proyecto.

En consecuencia, de acuerdo con lo estipulado en el párrafo de la cláusula sexta que fue modificada, se considera la existencia de un riesgo, frente al cubrimiento de las familias potencialmente beneficiarias, en la medida que al no cumplir con el cronograma se continúe ajustando el valor del proyecto según la vigencia con la consecuente reducción del número de viviendas, situación ocasionada por el constante incumplimiento del cronograma de ejecución que conlleva a la aprobación de prórrogas, lo cual afecta la proyección de viviendas a construir y resultado en el cumplimiento de las metas.

Hallazgo 10. Administrativo. Ejecución Contratos PVGII.

De acuerdo con el Decreto 3571 de 2011, “El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.”

El Decreto 555 de 2003, señala que “El Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos de que trata el presente decreto.”

La guía de procedimiento por presunto incumplimiento del contratista en el contrato de diseño y construcción en proyectos PVG II. *“Cuando el interventor considere que se presenta un presunto incumplimiento de una o varias de las obligaciones a cargo del contratista de obra, deberá realizar un informe que indique las causas del presunto incumplimiento y la relación de las obligaciones presuntamente incumplidas, ... El informe inicial remitido al contratista, la respuesta de este último y el pronunciamiento del interventor en relación con los argumentos presentados por el contratista, serán puestos en conocimiento del Comité Técnico del FIDEICOMISO – PVG II, el cual podrá dar traslado de los referidos documentos a la aseguradora que haya expedido la garantía de cumplimiento del contrato de diseño y construcción, para que se pronuncie en relación con la situación advertida por el interventor, dentro del plazo que fije el Comité”.*

El Decreto 403 de 2020, señala sobre el principio de eficacia que *“En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.”*

Tabla 9. Información básica de los proyectos

| URBANIZACIÓN LOS ALELIES PAZ ARIPORO (CASANARE) - CONTRATO 5-079 | |
|--|--|
| Contratista | CONSORCIO DEL ESTE |
| | Representante Legal: Luis Alfredo Quintero Torrado |
| Valor Contrato | \$ 11.096.7 millones |
| Número de Viviendas | Doscientas (200) |
| Valor Viviendas | 67 SMLMV |
| Interventor | FONADE (ENTerritorio) |
| Acta de Inicio | 9 de febrero de 2017 |
| Estado Actual | En Ejecución |
| URBANIZACIÓN ALTOS DE LA AVENIDA- SAN PABLO (NARIÑO) CONTRATO 5-040 | |
| Contratista | UNIÓN TEMPORAL GALERAS |
| | REPRESENTANTE LEGAL GERMAN EUGENIO MORA INSUASTI |
| Valor Contrato | \$11.096.7 millones |
| Número de Viviendas | Doscientas (200) viviendas de interés prioritario |
| Valor Viviendas | Sesenta y siete (67) SMLMV. Este valor incluye, entre otros, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) |
| Interventor | FONADE |
| Acta de Inicio | 13 de enero de 2017 |
| Estado Actual | En ejecución |

Fuente. Información contenida en el Contrato

En desarrollo de los contratos 5-040 (URBANIZACIÓN ALTOS DE LA AVENIDA) y 5-079 (URBANIZACIÓN LOS ALELÍES), se evidencia que dentro de la primera acta de comité URBANIZACIÓN ALTOS DE LA AVENIDA (363 de 13 de mayo de 2019) y URBANIZACIÓN LOS ALELÍES (377 del 11 de junio de 2019), se manifiestan por parte del interventor (ENTerritorio) los atrasos presentados frente a la ejecución de las obras, toda vez que el contratista no ha cumplido con las fechas estipuladas en el cronograma de obra, lo cual conlleva a solicitar en reiteradas ocasiones prórrogas y ampliación de los tiempos del contrato en todas las fases.

Por otra parte, el interventor (ENTerritorio) no cumple con los principios mencionados, toda vez que no emitió ningún oficio al fideicomitente Alianza Colpatria y al Comité Técnico, dando a conocer los incumplimientos en las obras por parte del contratista tal como se estipula en la CLÁUSULA DÉCIMO TERCERA POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO “Cuando se presente cualquiera de las causales señaladas en la cláusula décima segunda del presente

contrato, el interventor emitirá un informe que será trasladado al CONTRATISTA, para que se pronuncie frente al mismo en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles y remita su respuesta al interventor del contrato”.

Una vez revisada la respuesta del CONTRATISTA, el interventor debe emitir un informe respondiendo los argumentos esgrimidos por el CONTRATISTA y, si es el caso, indicando expresamente cuál es la disposición contractual que considere se estaría incumpliendo por parte del mismo, fundamentando sus argumentos en razones técnicas o jurídicas”, para los proyectos URBANIZACIÓN ALTOS DE LA AVENIDA y URBANIZACIÓN LOS ALELÍES.

Por lo anterior, se evidencia que el interventor (ENTerritorio) y el comité técnico fiduciario, no han actuado de forma diligente, en la aplicación de las causales de incumplimiento por parte del contratista, toda vez que al verse afectada la ejecución de los contratos 5-040 (URBANIZACIÓN ALTOS DE LA AVENIDA) y 5-079 (URBANIZACIÓN LOS ALELÍES), no se han aplicado las medidas necesarias que conlleven al normal desarrollo de los proyectos y a su finalización en los tiempos estipulados; situación que ha afectado a las familias beneficiadas.

Lo anterior, se comunicará al Directivo Superior de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

Frente a la información que suministra el MVCT, en respuesta a la comunicación de las observaciones⁶³, la Entidad menciona en primer lugar como se realiza el proceso de selección del contratista y la fiduciaria indica que se lleva a cabo de manera libre y cumpliendo lo establecido en los procesos de selección y criterios de evaluación dentro de los términos de referencia, para lo cual los interesados podían presentar las inquietudes que se pudieran dar, así mismo, fue respondido por el comité técnico y debidamente publicado por el Consorcio Alianza Colpatría.

Sobre los presuntos incumplimientos presentados la Entidad informa que, en las etapas 1 y 2 (estudio y diseño), también se determinan obras adicionales para los terrenos a desarrollar, describiendo cada uno de los elementos que se podrían tener en cuenta y que puedan afectar el desarrollo de cada una de las fases, como también, los retrasos ocasionados por factores externos, los cuales son elementos

63 Oficio de Respuesta a Observaciones MVCT – 2020IE0009045 del 02 de diciembre de 2020

que deben ser considerados en la planeación y que no deberían presentar mayor afectación en la ejecución de los proyectos.

Por otra parte, la emergencia del COVID-19 decretada por el Gobierno Nacional afectó la fase 5, que ha venido presentando múltiples retrasos antes de la emergencia del COVID-19 los cuales debieron preverse.

Por otra parte, la entidad menciona en su respuesta *“Respecto a los presuntos incumplimientos que se han presentado en el desarrollo de algunos de los proyectos, son trámites previstos en el marco de los contratos (cláusula décima tercera de los Contratos de Diseño y Construcción) y de los Términos de Referencia de los procesos de selección de constructores (numerales 4.5.3 y 4.8.1), relacionados con la posibilidad de que se incumpla una o algunas de las obligaciones establecidas para los contratistas, y en este sentido mediante dichos trámites se inician acciones para evitar que se presente el incumplimiento.”* al respecto, el incumplimiento no se debe considerar como la vía normal del desarrollo de los contratos, y las situaciones no previsibles, deben obedecer a circunstancias extraordinarias; además, por parte del comité no se observa que se hayan adelantado las acciones legales establecidas en el contrato, lo que permitió que se extendiera el plazo, presentando demoras no justificadas, ni avaladas por la interventoría en debida forma.

Hallazgo 11. Administrativo. Gestión de seguimiento y control proyecto PVGII

De acuerdo con el Decreto 3571 de 2011, *“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.”*

El Decreto 555 de 2003, señala que, *“El Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación,*

organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos de que trata el presente decreto.”

La Guía de Procedimientos en el Contrato de Diseño y Construcción en Proyectos PVG II. señala *“Cuando el interventor considere que se presenta un presunto incumplimiento de una o varias de las obligaciones a cargo del contratista de obra, deberá realizar un informe que indique las causas del presunto incumplimiento y la relación de las obligaciones presuntamente incumplidas, ... El informe inicial remitido al contratista, la respuesta de este último y el pronunciamiento del interventor en relación con los argumentos presentados por el contratista, serán puestos en conocimiento del Comité Técnico del FIDEICOMISO – PVG II, el cual podrá dar traslado de los referidos documentos a la aseguradora que haya expedido la garantía de cumplimiento del contrato de diseño y construcción, para que se pronuncie en relación con la situación advertida por el interventor, dentro del plazo que fije el Comité ”.*

De acuerdo con el Decreto 403 de 2020, el principio de eficacia *“En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.”*

Tabla 10. Información básica de los proyectos

| URBANIZACIÓN BALCONES DE PIENDAMÓ – CONTRATO 5-091 | |
|---|---|
| Contratista | UNION TEMPORAL PVG II <i>REPRESENTANTE LEGAL GERMAN EUGENIO MORA INSUASTI</i> |
| Valor Contrato | \$11.088.4 millones |
| Número de Viviendas | Doscientas (200) viviendas de interés prioritario |
| Valor Viviendas | Sesenta y seis puntos noventa y cinco (66.95) SMLMV. Este valor incluye, entre otros, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) |
| Interventor | ENTerritorio (FONADE) |
| ACTA DE INICIO | 16 de febrero de 2017 |

En desarrollo del contrato 5-091, con fecha de inicio 16 de febrero de 2017 celebrado entre las partes UNION TEMPORAL PVG II (Contratista) y CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA (Fideicomiso PVG II); para el cual ENTerritorio (antes Fonade) actúa como interventor. El objeto del contrato es la construcción de doscientas (200) viviendas de interés prioritario, por un valor total de \$11.088.4 millones, con fecha de terminación inicial el 01 de enero de 2019, por lo anterior y una vez analizadas las actas del comité técnico se concluye lo siguiente:

En la información suministrada por el MVCT, se observa dentro de la primera acta de Comité (308 de 28 de diciembre de 2018), que el interventor expone los atrasos presentados frente a la ejecución de las obras, toda vez que el contratista no ha cumplido con las fechas estipuladas en el cronograma de obra, que conlleva a solicitar en reiteradas ocasiones prórrogas y ampliación de los tiempos del contrato en todas las fases.

Posteriormente, dentro de la segunda acta de comité (328 de 15 de febrero de 2019), el interventor no tuvo en cuenta la solicitud de ampliación en tiempo de la fase 5 presentada por el contratista.

Por otra parte, en el acta (392 de 16 de julio del 2019) se evidencia que el Comité Técnico no tuvo en cuenta el informe de fecha 9 de julio de 2019 emitido por el interventor (ENTerritorio) con radicado 20192200174841, donde considera que el contratista no tiene justificación alguna para la ampliación del tiempo en la Fase de construcción; sin embargo, el comité técnico aprueba la ampliación de tiempo en la fase solicitada por el contratista.

Culminado el proceso de revisión y análisis de la información suministrada por el MVCT, se evidencia que dentro de la carpeta correspondiente al acta 556, se encuentra anexo el acta 507 y no se halla información del acta 556, que permita validar el estado de ejecución o culminación de la fase 6 y del proyecto en total, ya que la ampliación 1 de la fase 6 iba hasta el 28 de agosto de 2020.

Por otra parte, el interventor (ENTerritorio) no cumple con los principios arriba mencionados, toda vez que no emitió ningún oficio al fideicomitente Alianza Colpatria y Comité Técnico; dando a conocer los incumplimientos marcados en las obras por parte del contratista tal como se estipula en la CLÁUSULA DÉCIMO TERCERA POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO:

“Cuando se presente cualquiera de las causales señaladas en la cláusula décima segunda del presente contrato, el interventor emitirá un informe que será trasladado al CONTRATISTA, para que se pronuncie frente al mismo en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles y remita su respuesta al interventor del contrato.

Una vez revisada la respuesta del CONTRATISTA, el interventor debe emitir un informe respondiendo los argumentos esgrimidos por el CONTRATISTA y, si es el caso, indicando expresamente cuál es la disposición contractual que considere se

estaría incumpliendo por parte del mismo, fundamentando sus argumentos en razones técnicas o jurídicas”

Por lo anterior, se evidencia que el interventor (ENTerritorio) y el comité técnico fiduciario, no han actuado de forma diligente, en la aplicación de las causales de incumplimiento por parte del contratista, toda vez que al verse afectada la ejecución del contrato 5-091, no se han aplicado las medidas necesarias que conlleven al normal desarrollo de los proyectos y a su finalización en los tiempos estipulados; lo que afectó a las familias beneficiarias.

Frente a la información que suministra el MVCT, en respuesta a la comunicación de la situación planteada⁶⁴, la entidad menciona en primer lugar como se realiza el proceso de selección del contratista y la fiduciaria indica que se lleva a cabo de manera libre y cumpliendo lo establecido en los procesos de selección y criterios de evaluación dentro de los términos de referencia, para lo cual los interesados podían presentar las inquietudes que se pudieran dar, así mismo, fue respondido por el comité técnico y debidamente publicado por el Consorcio Alianza Colpatría.

Sobre los presuntos incumplimientos presentados la entidad describe que en las etapas 1 y 2 (estudio y diseño), también se determinan obras adicionales para los terrenos a desarrollar, describiendo cada uno de los elementos que se podrían tener en cuenta y que podían llegar a afectar el desarrollo de cada una de las fases, así también, los retrasos que se pudiesen presentar debido a entidades externas, los cuales son elementos que deben ser tenidos en cuenta en la planeación previa y que no deberían presentar mayor afectación en la ejecución de los proyectos.

Por otra parte, la emergencia del COVID-19 decretada por el Gobierno Nacional la cual afectó la fase 5, que presenta múltiples retrasos antes de la emergencia del COVID-19; también se observa falta de planeación para dar cumplimiento a la fase 6 en el Proyecto Urbanización Balcones de Piendamó, Piendamó – Cauca, debido a los retrasos presentados durante las fases previas, que pudieron ser previstos, subsanados con antelación y observadas en los comités técnicos.

Las situaciones mencionadas, se comunicarán al Directivo Superior de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República

64 Oficio de Respuesta a Observaciones MVCT 2020IE0009045 del 02 de diciembre de 2020

La Entidad agrega, en el oficio de respuesta a la situación planteada *“Respecto a los presuntos incumplimientos que se han presentado en el desarrollo de algunos de los proyectos, son trámites previstos en el marco de los contratos (cláusula décima tercera de los Contratos de Diseño y Construcción) y de los Términos de Referencia de los procesos de selección de constructores (numerales 4.5.3 y 4.8.1), relacionados con la posibilidad de que se incumpla una o algunas de las obligaciones establecidas para los contratistas, y en este sentido mediante dichos trámites se inician acciones para evitar que se presente el incumplimiento.”* Al respecto se considera que los argumentos presentados que han generado el incumplimiento en desarrollo de las obras no son circunstancias extraordinarias que afecten de tal manera la ejecución del contrato; además, por parte del comité no se observa que se hayan adelantado las acciones legales establecidas en el contrato, que permitió se extendiera su plazo, presentando demoras no justificadas, ni avaladas por la interventoría en debida forma.

Hallazgo 12. Administrativo. Planeación proyecto PVG II

Entre las funciones del MVCT está el de: *“Apoyar la implementación de los mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico a la ejecución de los programas de vivienda de interés social urbana.”*⁶⁵

*La elegibilidad es la manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los planes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios aplicarán el subsidio familiar de vivienda. La elegibilidad se emitirá previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en las normas urbanísticas, arquitectónicas y de sismo resistencia, entre otras, en los términos establecidos en la presente sección y en las demás normas que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*⁶⁶

El Comité Técnico Fiduciario, es el encargado de impartir instrucciones respecto a los asuntos técnicos relacionados con la selección y/o ejecución de los proyectos de vivienda a adquirir en el marco del contrato⁶⁷.

Tabla 11. Información Básica del Proyecto

| | |
|----------|---|
| Proyecto | Urbanización altos de Dagua – Dagua Valle del Cauca |
| Esquema | Público |

⁶⁵ Ley 3571 de 2011 – Artículo 14, numeral 11

⁶⁶ Decreto 1077 – Artículo ARTÍCULO 2.1.1.1.3.1.2.1. Elegibilidad

⁶⁷ Manual Operativo – Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II

| | |
|-------------------------------|------------------------------|
| Área Viviendas | 58,42 M2 |
| Tipo de Vivienda | Multifamiliar |
| No de Viviendas del Proyecto: | 200 |
| Valor viviendas | 67 SMLMV |
| Estado | En ejecución. |
| Certificado de Viabilidad: | Findeter 10 de julio de 2015 |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0085897 del 28-10-2020

En desarrollo del programa PVG II, el Consorcio Alianza Colpatria suscribió el Contrato de Diseño y Construcción 5-010 del 12 de diciembre de 2016, cuyo objetivo es el: *“Diseño y Construcción incluida la obtención modificaciones de las licencias de urbanismo y construcción, así como el desarrollo de todas las obras relacionadas con la ejecución de 200 viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado ALTOS DE DAGUA, ubicado en el municipio de Dagua – Valle del Cauca”*, con acta de inicio 13 de enero de 2017, para ser desarrollado a través de las siguientes fases (Ver Tabla 12)

Tabla 12. Fases del Proyecto

| | |
|---|--|
| FASES Y TIEMPOS INICIALES DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO | Fase 1: Proyecto Urbano Arquitectónico. Cuarenta y cinco (45) días. |
| | Fase 2: Elaboración de estudios y diseños. Cuatro (4) meses. |
| | Fase 3: Revisión y/o ajustes de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios. Cuarenta y cinco (45) días. |
| | Fase 4: Trámite de Licencias. Cinco (5) días. |
| | Fase 5: Construcción. Catorce (14) meses. |
| | Fase 6: Entrega del proyecto. Dos (2) meses. |
| | Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción. Cuatro (4) meses. |

Fuente Acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción

Las Actas de Comité y sus soportes fueron aportadas por la entidad a partir de la 307 del 27 de diciembre de 2018, en su revisión se observa que, la interventoría a través de comunicaciones al Consorcio Alianza Colpatria informa sobre los posibles incumplimientos del contratista del Diseño y Construcción en el avance de las actividades programadas; comunicaciones dadas a conocer en diferentes Comités Técnicos⁶⁸. Ver Tabla 13:

Tabla 13. Actas de Comités en donde se trató el posible incumplimiento

⁶⁸ Órgano del Patrimonio Autónomo Matriz, encargado de impartir instrucciones respecto a los asuntos técnicos relacionados con la selección y/o ejecución de los proyectos de vivienda donde se adquirirán las viviendas en el marco del contrato. Integrado por funcionarios del MVCT y Fonvivienda y un delegado de la fiduciaria con voz, pero sin voto.

| | |
|------------------------|--|
| Acta de Comité Técnico | Oficio Interventoría – FONADE hoy ENTerritorio |
| 307 del 27-12-2018 | 20182200402101 de 21-12-2018 |
| 333 del 1-01-2019 | 20192200047041 de 1-03-2019 |
| 337 del 13-03-2019 | 20192200053581 del 8-03-2019 |
| 439 del 18-11-2019 | 20192200273231 del 7-11-2019 |
| 443 del 29-11-2019 | 20192200290451 del 26-11-2019 |
| 476 del 18-02-2020 | 20202400048541 del 18-03-2020 |
| 511 de 28-05-2020 | 20202400097901 de 6-05-2020 |

Fuente: MVCT oficio 2020EE008889 del 6-11-2020

De igual manera, se observa que frente a los presuntos incumplimientos señalados por la interventoría, esta recomienda *“...dar aplicación a la cláusula Decima segunda numeral 1.2.3 del contrato 5-010, en su sección a “Cuando el interventor advierta que la ejecución de los proyectos no cumple alguna o algunas de las condiciones técnicas señaladas en los términos de referencia o exigidas por las normas vigentes o en las respectivas licencias urbanísticas o cuando advierta inconsistencias o irregularidades en la información presentada con la propuesta” y en sección e “Cuando el contratista incumpla cualquiera de las obligaciones en los términos de referencia o en el presente contrato. Situación que no surtió ningún trámite, desconociendo por que el Comité Técnico del Fideicomiso no tuvo en cuenta las recomendaciones de la interventoría, y por el contrario otorgó plazos adicionales, y varias prorrogas al constructor, tiempo dentro de los cuales el constructor no entregó los diseños respectivos y tampoco adelantó las obras de contención aprobadas⁶⁹”*

Al respecto el Comité Técnico Fiduciario, instruye al Consorcio Alianza Colpatria para que dé respuesta a la interventoría en relación con lo señalado en el párrafo anterior, en términos generales, esta instancia explica su gestión frente a cada uno de los informes en donde la interventoría ha mencionado situaciones que requieren la toma de decisiones por parte del Comité Técnico. Revisado el contenido de esta respuesta, se observa que, aunque el Comité se pronuncia sobre los mismos, no toma las acciones correspondientes, de acuerdo con lo señalado en el contrato, como las causales de terminación anticipada⁷⁰.

Por otra parte, de acuerdo con la documentación revisada se observa que el proyecto ha presentado dificultades técnicas, según el constructor, debido a que, por la irregular topografía del predio, es necesario la construcción de manejo de taludes, muros de contención y grandes movimientos de tierra, para la conformación de las terrazas para los bloques; actividades no previstas inicialmente, y según los

⁶⁹ Oficio ENTerritorio No 20202400097901 del 6 de mayo de 2020 – Comité Técnico 511 del 28 -05-2020

⁷⁰ Clausula decima Segunda – Causales de terminación anticipada del contrato.

cálculos de los estudios contratados por la firma que adelanta el diseño y construcción del proyecto, el valor de estas corresponde a \$1.377 millones⁷¹. Para el caso presenta dos alternativas:

- Que la alcaldía de Dagua asuma los costos de las obras complementarias
- Reducir el número de viviendas.

Así mismo, en razón a que se deben realizar obras de estabilización y contención, la Aseguradora manifiesta que debe verificar el cambio de las condiciones iniciales informadas y en tal sentido se podrían emitir las pólizas excluyendo los riesgos asociados a las actividades de estabilización de taludes.

El proyecto, de acuerdo con informe de interventoría⁷² a septiembre de 2020, lleva un avance general del 54,14% y un atraso de 457 días.

Dentro del trámite para el proceso de selección se incluyó la actividad “*Visita de inspección a los inmuebles en que se desarrollarán los proyectos*”, que para el caso se dispuso que era el 18 de julio de 2016, dentro de la cual los oferentes tenían la posibilidad de inspeccionar la zona y conocer las condiciones del predio en donde se desarrollaría el proyecto.

Una de las causales de esta situación es que el proceso de la Viabilidad de los proyectos realizado por FINDETER, en los aspectos técnicos se basa en condiciones generales del predio, y los estudios más especializados los realiza el constructor, una vez firmado el contrato, durante las Etapas 1 y 2 de Estudios y Diseños; por lo tanto, es a partir de estas fases en que se conocen las condiciones y característica reales del predio. Por otra parte, el valor de los proyectos fue tasado en promedio entre 65 y 70 SMLMV, con base al valor máximo de la vivienda de interés prioritario, dispuesto por la norma vigente⁷³ para la época; lo que no necesariamente se ajusta a la realidad del valor de las obras. Lo anterior, evidencia que los procedimientos implementados por el MVCT y Fonvivienda en desarrollo de los proyectos de PVGII presentan fallas en su diseño, lo que se traduce posteriormente en inconvenientes de índole técnico en la ejecución.

Como consecuencia de la imprevisión, el proyecto objeto de análisis presenta un atraso importante (457 días a septiembre de 2020⁷⁴) en su ejecución, que muestran

⁷¹ Acta de Comité Técnico 511 del 28-05-2020

⁷² Oficio ENTerritorio 20202400188711 del 25-09-2020

⁷³ Ley 1753 de 2015 – Artículo 90 – Parágrafo 1, derogado por 336 de la Ley 1955 de 2019

⁷⁴ Oficio ENTerritorio 20202400188711 del 25-09-2020

deficiencias en la planeación; de igual manera se observa poco control por parte del Comité Técnico teniendo en cuenta que no se tomaron acciones respecto de los reiterados incumplimientos del contratista de Diseño y Construcción, informado por la interventoría en repetidas oportunidades⁷⁵.

En su respuesta⁷⁶ la Entidad menciona las Actas de Comités, oficios de la interventoría y Actas de Mesas de Trabajo, a través de los cuales se discuten y se toman decisiones sobre los temas relacionados con la situación del proyecto.

Expresa que, teniendo en cuenta las situaciones presentadas, la información solicitada y todas las actividades realizadas, tales como: mesas de trabajo, reuniones y Comités Técnicos no consideró procedente iniciar proceso de terminación anticipada del contrato; e indica, que se realizaron esfuerzos para lograr encontrar una solución a los inconvenientes presentados, la cual fue concertada y que conlleva al reinicio del proyecto, con el fin de poder entregarlo bajo condiciones seguras y cumpliendo con las normas vigentes a los hogares beneficiarios. Al respecto se considera, que, aunque el fin de los recursos es que las viviendas lleguen a las familias beneficiarias, también es cierto que la gestión de las entidades públicas se debe adelantar con sujeción a las normas.

Lo anterior, se comunicará al Directivo Superior de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

Hallazgo 13. Administrativo. Seguimiento Proyecto PVG II

Entre las funciones del MVCT está la de: *“Apoyar la implementación de los mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico a la ejecución de los programas de vivienda de interés social urbana.”*⁷⁷

El Comité Técnico es un órgano encargado de impartir instrucciones respecto a los asuntos técnicos relacionados con la selección y/o ejecución de los proyectos de vivienda donde se adquirirán las viviendas en el marco del contrato⁷⁸.

De acuerdo con la ISSAI 300 *“El principio de eficacia se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos”*

⁷⁵ Ley 734 de 2002 – artículo 34- numeral 1

⁷⁶ Oficio 2020EE0104137 del 30-11-2020 y Memorando 2020IE0008988 del 30-11-2020

⁷⁷ Ley 3571 de 2011 – Artículo 14, numeral 11

⁷⁸ Manual Operativo – Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II

El Decreto Ley 403 señala: *“En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores”*⁷⁹

Para la ejecución del proyecto Urbanización Villa Ángela en el municipio de El Copey – Cesar, se suscribió el contrato 5-021, del 12-12-2016 entre al Consorcio Alianza Colpatría y el Contratista de diseño y Construcción⁸⁰, cuyo objeto es el diseño y la Construcción incluida la obtención y/o modificación de las licencias de urbanización y construcción, así como el desarrollo de todas las obras relacionadas con la ejecución de 200 viviendas.

**Tabla 14. Información Básica del Proyecto Urbanización Villa Ángela
El Copey - Cesar.**

| | |
|-------------------------------|---|
| Proyecto | Urbanización Villa Ángela – El Copey - Cesar |
| Esquema | Público |
| Área Viviendas | 57 m2 |
| Tipo de Vivienda | Unifamiliar 130 Viviendas y Bifamiliar 70 Viviendas |
| No de Viviendas del Proyecto: | 200 |
| Valor viviendas | 67 SMLMV |
| Estado | En ejecución |
| Certificado de Viabilidad: | Del 19-06-2015 |

Fuente: MVCT oficio 2020EE008889 del 6-11-2020

El proyecto ha presentado demoras desde su inicio, observando que las Fases 1 y 2, debieron terminar el 20 de abril y 20 de agosto de 2017 respectivamente, sin embargo, las dos (2) se cumplieron el 20 de noviembre de 2017. En la Fase 5⁸¹ continuaron rezagadas las actividades, situación informada al Consorcio Alianza Colpatría por parte de la interventoría con oficios 201922000022841 del 5-02-2019, 20202400162831 del 14-08-2019 y 0192200146281 del 7-06-2019 y evaluadas en los Comités Técnicos: 324 del 5-02-2019, 544 del 14-08-2020 y 376 del 10-06-2019. Respecto a las causas de los atrasos, se señalan entre otras la no consecución oportuna de las canteras que cumplan con la documentación ambiental y minera, según el requerimiento de la interventoría, y porque la entidad financiera que otorgó la carta de crédito para la presentación del contratista en el proceso de convocatoria⁸², decidió negar posteriormente la aprobación del crédito.

⁷⁹ Decreto Ley 403 de 2020- Artículo 3, Literal a

⁸⁰ Valores y Contratos S.A.- VALORCON

⁸¹ Fase de construcción

⁸² Oficio del contratista del 25-01-2019, discutido en Comité Técnico del 324 del 7-02-2019.

Con oficio 201922001446281 del 7-06-2019, la interventoría informa sobre los atrasos del contratista en 22 proyectos, así: 2 en Atlántico, 8 en Cesar, 6 en Córdoba, 4 en La Guajira, 2 en Sucre, y manifiesta:

“...ENTerritorio ha alertado sobre las diferentes dificultades que obedecen a la falta de inyección de recursos del proyecto, falta de maquinaria, material y/o personal mínimo requerido para la adecuada ejecución de los proyectos, además de los inconvenientes presentados en las obligaciones con los pagos (acreencias laborales) del personal que ha trabajado en las diferentes obras, y estos a su vez, realizan manifestaciones y cierres en los proyectos no permitiendo el ingreso a los predios hasta tanto se encuentren al día con las obligaciones. Es importante resaltar que dichos proyectos han permanecido en el mismo estado en los últimos reportes realizados, demostrando la no ejecución de actividades de obra...”

De igual manera, se señala en esta misma comunicación:

“...ENTerritorio ha emitido conceptos frente a los retrasos evidenciados en la ejecución de los proyectos de VALORES Y CONTRATOS S.A., respondiendo también a las solicitudes de plazo frente a las prórrogas solicitadas por el contratista (cuando esta presenta solicitud), realizando la advertencia en cuanto al no cumplimiento del cronograma de obra por parte del CONTRATISTA, del incumplimiento de las obligaciones laborales, vencimiento de los tiempos contractuales y demás afectaciones en desarrollo de los proyectos...”

El tema fue discutido en los Comités Técnicos 376 del 10-06-2019⁸³ y 386 del 2-07-2019⁸⁴, en donde se suspenden los contratos a cargo de esta firma hasta tanto FINDETER realice el estudio del proceso de cesión.

Posteriormente, el 9-09-2019, se suscribe contrato de cesión entre el contratista de diseño y construcción, el Consorcio Alianza Colpatria y el cesionario. En los considerandos se indica que fue admitido por la Superintendencia Delegada de Procedimientos de Insolvencia, el proceso de reorganización de esta firma.

Mientras se realiza el proceso de cesión se generan dos (2) suspensiones aprobadas por los Comités Técnicos: 399 del 31-07-2019⁸⁵ y 427 del 3-10-2019⁸⁶.

⁸³ Se suspenden los contratos hasta el 2-07-2019

⁸⁴ Se suspenden los contratos hasta el 5-08-2019

⁸⁵ Se suspenden los contratos hasta el 4-10-2019

⁸⁶ Se suspenden los contratos hasta el 5-11-2019

Sobre los reiterativos incumplimientos del contratista reportados por la interventoría, se señala que el Comité Técnico no tomó las acciones oportunas que permitieran cumplir con los términos del proyecto en sus diferentes fases; de igual manera, como consecuencia de ello se generaron demoras e inconvenientes que, a octubre de 2020, aún se encuentra en ejecución por parte del cesionario, concluyendo que la entidad no aplicó en sus procedimientos y gestión, el principio de eficiencia⁸⁷.

Lo anterior, se comunicará al Directivo Superior de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

De otra parte, la Entidad menciona en su respuesta⁸⁸: *“Respecto a los presuntos incumplimientos que se han presentado en el desarrollo de algunos de los proyectos, son trámites previstos en el marco de los contratos (cláusula décima tercera de los Contratos de Diseño y Construcción) y de los Términos de Referencia de los procesos de selección de constructores (numerales 4.5.3 y 4.8.1), relacionados con la posibilidad de que se incumpla una o algunas de las obligaciones establecidas para los contratistas, y en este sentido mediante dichos trámites se inician acciones para evitar que se presente el incumplimiento”*; al respecto, el incumplimiento no se debe considerar como la vía normal del desarrollo de los contratos, y las situaciones no previsibles, deben obedecer a circunstancias extraordinarias. En lo que respecta a las gestiones adelantadas por el Comité Técnico, se observa que no se tomaron las acciones legales establecidas en el contrato, lo que permitió que se extendiera su plazo, presentándose demoras no justificadas, ni avaladas por la interventoría.

Hallazgo 14. Administrativo. Gestión Asignación, Legalización de la Propiedad y Entrega de Viviendas PVGII

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales reconoce el derecho a una vivienda adecuada y describe siete condiciones que lo constituyen: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y, g) adecuación cultural. La habitabilidad se refiere a que la vivienda sea capaz de ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de

⁸⁷ Decreto Ley 403 de 2020- Artículo 3, Literal a y Ley 734 de 2002 – Artículo 34, numeral 1

⁸⁸ Oficio MVCT 2020EE0106062 del 2-12-2020 y Memorando 2020IE0009045 del 2-12-2020

riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

Corresponde al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda: *“...Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional. Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades...”*⁸⁹

*“...El Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) remitirá al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), la información de los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita, indicando el departamento y municipio donde se desarrolla o desarrollará el proyecto, el número de viviendas a ser transferidas a título de subsidio en especie y los porcentajes de composición poblacional de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 2.1.1.2.1.1.4 de esta sección, para que el DPS en el término de un (1) mes calendario contado a partir del momento de recibo de la información, entregue al Fondo Nacional de Vivienda la resolución con el listado de potenciales beneficiarios para cada uno de los proyectos”*⁹⁰...

“...En el caso de los hogares damnificados por desastre natural, calamidad pública o emergencia, y aquellos hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los listados a utilizar serán los siguientes:

- a) *Listado de hogares con subsidio familiar de vivienda urbana sin aplicar, asignado en la bolsa de desastres naturales remitido por FONVIVIENDA.*
- b) *Censo de hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, y de hogares localizados en zonas de alto riesgo, elaborados antes del 17 de septiembre de 2012, por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).*
- c) *Censo de hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, y de hogares localizados en zonas de alto riesgo, elaborados a partir del 17 de septiembre de 2012 por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del*

⁸⁹ Decreto 555, Artículo 2 – Numeral 9

⁹⁰ Decreto 1077 de 2015 – Artículo - 2.1.1.2.1.1.5. Información sobre los proyectos en que se desarrollan o desarrollarán las viviendas a ser asignadas a título de subsidio en especie.

Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Los alcaldes municipales y distritales entregarán al DPS para su revisión e inclusión en los listados de hogares potenciales beneficiarios, los censos a los que hacen referencia los literales b y c del presente artículo⁹¹ ...”

“...El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedirán una resolución conjunta en la que establecerán los órdenes de priorización de los hogares potenciales beneficiarios. Para conformar el listado de potenciales beneficiarios de cada uno de los grupos de población de un proyecto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedirá un acto administrativo mediante el cual aplicará dichos órdenes de priorización, según sea el caso, teniendo en cuenta los grupos poblacionales establecidos en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y demás normas que lo desarrollen, modifiquen o adicionen⁹²...”

En el análisis a los proyectos del programa de Vivienda Gratuita Fase II, correspondiente a la muestra seleccionada, se observan demoras en la aplicación de los procedimientos de asignación, legalización de la propiedad y entrega de las viviendas a los beneficiarios.

A continuación, se muestran los casos observados en la muestra:

De los 9 proyectos de la muestra, 8 tienen pendientes la asignación del subsidio a los beneficiarios. (Ver Tabla 15)

Tabla 15. Proyectos con subsidios pendientes de asignación

| DPTO | Municipio | Nombre del proyecto | No Viviendas del proyecto | % de avance a sept de 2020 | Subsidios asignados | Subsidios Pendientes por asignar |
|--------------|----------------|--------------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------------|
| CORDOBA | CIÉNAGA DE ORO | URBANIZACIÓN VILLA SULTANA | 300 | 56% | 176 | 124 |
| SANTANDER | MALAGA | URBANIZACION PRADOS DE SEVILLA | 300 | 100% | 254 | 46 |
| CUNDINAMARCA | EL COLEGIO | SANTA SOFIA FASE II | 250 | 30% | 0 | 250 |
| CESAR | EL COPEY | URBANIZACIÓN VILLA ANGELA | 200 | 31% | 26 | 174 |

⁹¹ Decreto 1077 de 2015 – artículo 2.1.1.2.1.2.1. Identificación de potenciales beneficiarios.

⁹² Decreto 1077 de 2015 – artículo 2.1.1.2.1.2.3 – Criterio de organización de grupos poblacionales.

| | | | | | | |
|-----------------|----------------|-----------------------------------|-----|------|-----|----|
| VALLE DEL CAUCA | DAGUA | ALTOS DE DAGUA | 200 | 54% | 151 | 49 |
| NARIÑO | SAN PABLO | U. ALTOS DE LA AVENIDA | 200 | 80% | 179 | 21 |
| CASANARE | PAZ DE ARIPORO | LOS AELIES | 200 | 75% | 182 | 18 |
| CAUCA | PIENDAMO | URBANIZACIÓN BALCONES DE PIENDAMO | 200 | 100% | 153 | 47 |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0084150 del 23-10-2020

Se presentan casos en donde los proyectos tienen un avance físico significativo (más del 70%), y cuentan con asignación de los subsidios familiares de vivienda en especie; sin embargo, no se ha realizado la legalización de la propiedad. (Ver Tabla 16).

Tabla 16. Proyectos con subsidios pendientes de legalización

| DPTO | Municipio | Nombre del proyecto | No viviendas del Proyecto | % de avance a septiembre de 2020 | Legalizadas |
|--------------------|----------------|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|-------------|
| SANTANDER | MALAGA | URBANIZACION PRADOS DE SEVILLA | 300 | 100% | 79 |
| NORTE DE SANTANDER | TIBU | FAROS DEL CATATUMBO | 240 | 100% | 202 |
| NARIÑO | SAN PABLO | U. ALTOS DE LA AVENIDA | 200 | 80% | 0 |
| CASANARE | PAZ DE ARIPORO | LOS AELIES | 200 | 75% | 0 |
| CAUCA | PIENDAMO | URBANIZACIÓN BALCONES DE PIENDAMO | 200 | 100% | 0 |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0084150 del 23-10-2020

Por otra parte, el proceso de entrega de las viviendas a los beneficiarios no es ágil; pese a que varios de los proyectos presentan avance físico del 75% o más, cuentan con certificado de existencia y habitabilidad y resolución de asignación; procedimientos requeridos para la entrega de las viviendas, sin embargo; a 30 de septiembre de 2020 no se ha hecho efectiva la entrega de las viviendas a 664 familias beneficiarias del subsidio; situación que se aprecia en los siguientes proyectos de la muestra:

Tabla 17. Proyectos con Avance Significativo y viviendas sin entregar a los beneficiarios

| DPTO | Municipio | Nombre del proyecto | No Viviendas del proyecto | % de avance a sept de 2020 | Viviendas Certificadas | Subsidios Asignados | Escrituras Registradas | Viviendas Entregadas a beneficiarios |
|--------------------|----------------|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------|---------------------|------------------------|--------------------------------------|
| SANTANDER | MALAGA | URBANIZACION PRADOS DE SEVILLA | 300 | 100% | 300 | 254 | 79 | 254 |
| NORTE DE SANTANDER | TIBU | FAROS DEL CATATUMBO | 240 | 100% | 240 | 240 | 202 | 0 |
| NARIÑO | SAN PABLO | U. ALTOS DE LA AVENIDA | 200 | 80% | 60 | 179 | 0 | 0 |
| CASANARE | PAZ DE ARIPORO | LOS AELIES | 200 | 75% | 118 | 182 | 0 | 0 |
| CAUCA | PIENDAMO | URBANIZACIÓN BALCONES DE PIENDAMO | 200 | 100% | 200 | 153 | 0 | 0 |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0084150 del 23-10-2020

La situación frente al proceso de asignación, en algunos casos, se origina en que la norma define el procedimiento⁹³, sin embargo, no establece el plazo para el desarrollo de cada una de las actividades que hacen parte de este.

Es así como, en el caso de los municipios no se hace claridad acerca del término que tienen los entes territoriales para la entrega de los listados de hogares potenciales beneficiarios por desastre natural, calamidad pública o emergencia y de los localizados en zonas de alto riesgo. De igual manera, el MVCT y Fonvivienda, no tienen implementado, ni documentado un procedimiento que permita establecer en qué momento del avance del proyecto se debe iniciar la asignación de los subsidios.

En cuanto a la legalización de la propiedad, intervienen otros actores, y se deben realizar procesos previos que conlleven tiempos no previstos; sin embargo, también influye en ello el seguimiento y verificaciones que sobre los procesos adelantados por los contratistas y Entidades territoriales, realicen el MVCT y Fonvivienda.

En lo referente a las demoras en la asignación de las viviendas, la Entidad en su respuesta⁹⁴ informa acerca del proceso en que se encuentra cada uno de los proyectos relacionados por la CGR en su comunicación⁹⁵, que reafirma lo mencionado por este Órgano de Control, en cuanto a las deficiencias en este proceso.

⁹³ Decreto 1077 de 2015 y 1537 de 2012.

⁹⁴ Memorando 2020IE0008988 del 30-11-2020

⁹⁵ Oficio de Comunicación de observaciones ADV-011-2020. Radicado CGR 2020EE0147753 del 23-11-2020

Las deficiencias en cuanto a las demoras de la asignación, legalización de la propiedad y la entrega a los beneficiarios, genera que las familias no obtengan los beneficios en la oportunidad proyectada; evidenciando la insuficiencia de los instrumentos implementados por el MVCT y FONVIVIENDA a través de la normatividad, así como deficiencias en la aplicación de los principios de eficiencia y economía.

Hallazgo 15. Administrativo. Proyectos con terminación anticipada PVG II.

La Constitución Política reconoce el derecho a una vivienda digna y establece el marco para garantizar el acceso a los servicios públicos, permitiendo la participación privada en la provisión de los mismos, y especializando al sector público en su labor de planeación y regulación, así como en la supervisión por parte de entidades especializadas.

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

Es función del Fondo Nacional de Vivienda⁹⁶, entre otras: *Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en un sistema de información integrado para este sector.*

Del análisis realizado a la relación de proyectos del Programa Vivienda Gratuita-PVG suministrada por el MVCT y Fonvivienda, se describe el estado de cada uno, en donde se determinó la existencia de 12 proyectos con terminación anticipada de los cuales, 4 fueron objeto de evaluación por parte de la CGR en el proceso de auditoría financiera a la vigencia 2019 realizada a Fonvivienda. De los 8 proyectos restantes de la relación, 4 se contrataron con el fin de desarrollar 380 viviendas,

⁹⁶ Decreto 555 de 2003 Artículo 3 numeral 8.1

pero fueron liquidados sin cumplir el objeto, proceso que conllevó el pago de \$416.9 millones a los contratistas, como se muestra a continuación:

Tabla 18. Proyectos Liquidados por Terminación Anticipada

(Cifras en pesos)

| DEPTO | MUNICIPIO | PROYECTO | ESTADO DEL CONTRATO | VALOR LIQUIDACIÓN |
|---------------------|--------------|---|---|--------------------|
| CALDAS | ARÁNZAZU | ALTOS DEL NORTE | Contrato terminado anticipadamente por inviabilidad financiera al requerir cimentaciones especiales y contenciones de terreno | 95,512,494 |
| CALDAS | PALESTINA | URBANIZACIÓN LOS NOGALES ETAPA II | Contrato terminado anticipadamente, porque el lote requería obras complementarias y unaPTAR que el municipionopodia asumir | 85,971,319 |
| CHOCO | BAHIA SOLANO | JAIRO URIBE JARAMILLO ETAPA I | Contrato terminado anticipadamente, fallo de tutela negando titularidad delpredio al Municipio | - |
| QUINDIO | QUIMBAYA | URBANIZACIÓNMULTIFAMILIAR EL SUEÑO DEL CENTENARIO | Contrato terminado anticipadamente, por Sentencia del Tribunal Administrativo que invalida el PBOT | 235,432,103 |
| VALOR PAGADO | | | | 416,915,916 |

Fuente: Datos tomados de Matriz suministrada a la CGR con oficio 2020EE00732278 del 23-09-2020

En los 4 proyectos restantes, se adelanta el proceso de liquidación en el cual, se establece el reconocimiento económico de las actividades realizadas por los contratistas en las fases desarrolladas, estos son:

Tabla 19. Proyectos PVG II con Terminación Anticipada en Proceso de Liquidación
(Cifras en \$)

| DEPTO | MUNICIPIO | PROYECTO | VALOR | AVANCE | OBRAS REALIZADAS | ESTADO DEL CONTRATO |
|--------------|-----------|------------------------------------|--------------------|--------|--|--|
| CALDAS | SAMANÁ | MIRADOR DE PAZ DEL ORIENTE | \$10,579,983,998 | 3.40% | Fase 5 | Contrato terminado anticipadamente, por inviabilidad financiera al requerir cimentaciones especiales y contenciones de terreno |
| CUNDINAMARCA | GUADUAS | DOCE DE OCTUBRE | \$12,206,429,840 | 0% | Mediante comunicado No. EE28035 del 2 de julio de 2020, el consorcio alianza Colpatría da respuesta al Contratista sobre la liquidación anticipada y tasación por terminación anticipada | El contrato de diseño y construcción se encuentra en terminación anticipada |
| MAGDALENA | EL PIÑÓN | URBANIZACIÓN CASA ORACIÓN II ETAPA | \$11,762,560,200 | 0% | El contratista termino de entregar soportes de la tasación en el mes de junio de 2020, la interventoría envió al Consorcio Alianza Colpatría concepto de fecha 16 de julio de 2020 | Proyecto con terminación anticipada |
| NARIÑO | LOS ANDES | PROYECTO URBANIZACIÓN BELLA VISTA | \$3,528,241,378.20 | 0% | Fase 5 | Contrato terminado anticipadamente, por inviabilidad financiera al requerir contenciones de terreno |

Fuente: Datos tomados de Matriz suministrada a la CGR con oficio 2020EE00732278 DEL 23-09-2020

Como se observa en la columna “Estado del Contrato”, se describen las circunstancias por las cuales se determinó que los proyectos no eran técnica y jurídicamente viables. Las causas relacionadas y argumentadas en las actas de

terminación anticipada⁹⁷ obedecen a situaciones que podían ser previstas en las etapas iniciales; por lo tanto, muestran las falencias de las exigencias técnicas, jurídicas y financieras, para la presentación de ofertas en el esquema público, que no incluyen aspectos técnicos como estudio de suelos, que amplíen los criterios de evaluación para determinar la factibilidad del proyecto.

Por su parte el Comité Técnico Fiduciario, tampoco cuenta con procedimientos técnicos expeditos en el proceso de las Convocatorias para su seguimiento y control, así como para la toma de decisiones sobre las situaciones que se presentan en la etapa previa; por último, los instrumentos de integración y seguimiento entre el nivel Nacional (MVCT y Fonvivienda) y el territorial no fueron eficientes, ni efectivos para lograr la culminación de estos proyectos.

Adicionalmente, las causas señaladas para decidir la terminación anticipada, no obedecen al deber ser de la contratación pública, la cual debe corresponder a negocios debidamente pensados, planeados y diseñados, de conformidad a las necesidades del interés público, tomando en consideración que *“...la ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no solo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal.”*⁹⁸

La terminación anticipada de estos proyectos, genera un impacto en 1.028 familias potencialmente beneficiarias que no recibirán este subsidio; también, en las metas proyectadas y en los recursos destinados al pago de las liquidaciones que a octubre 30 de 2020 asciende a \$416.9 millones, por los cuales se presume una lesión al patrimonio público por la disminución de los recursos estatales, por la inadecuada aplicación de los principios rectores de la contratación pública o privada previstos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, así como como lo establecido en el Código Único Disciplinario artículo 34, numeral 1, Ley 734 de 2002 y al no corresponder su gestión a los principios de eficiencia y economía.

⁹⁷ Acta de Terminación Anticipada sin número del 10 de diciembre de 2018, al Contrato 5-36 de 2017 proyecto “Urbanización los Nogales Etapa II” en Palestina – Caldas.

Acta de Terminación Anticipada sin número del 24 de agosto de 2020, al Contrato 5-153 de 2017 proyecto “Altos del Norte” Aránzazu – Caldas.

Acta de Terminación Anticipada sin número del 27 de mayo de 2020, al Contrato 5-152 de 2017 proyecto “Urbanización Multifamiliar Sueños del Centenario” Quimbaya – Quindío.

⁹⁸ Concepto Sección Tercera, subsección C del Concejo de Estado del 13 de junio de 2013

Lo anterior, se comunicará al Directivo Superior de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

El MVCT en su respuesta,⁹⁹ señala:

“Respecto al proceso de verificación de los predios presentados por las entidades territoriales realizado por Findeter, se exigió la revisión del cumplimiento de requisitos generales para el desarrollo de los proyectos de vivienda, entre ellos que los mismos se encontraran en el perímetro urbano del respectivo municipio conforme al POT y que se presentara por parte de la entidad territorial la Licencia de Urbanización del proyecto.

Es importante señalar que de conformidad con las disposiciones del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 182 del Decreto Ley 19 de 2012, se requiere la obtención de licencia urbanística para adelantar obras de urbanización y construcción, expedida por los municipios y distritos, o los curadores urbanos, según sea del caso, las cuales se expedirán con sujeción al POT, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan”.

Así mismo, respecto de las obligaciones de los contratistas indica:

“Ahora bien, en desarrollo de las obligaciones de los contratistas y la interventoría, una vez suscritos lo Contratos de Diseño y Construcción, se deben realizar entre otras actividades las definidas en los numerales 1.4.1 y 1.5.1 de los Términos de Referencia de los procesos de selección, como se indica a continuación:

“1.4.1. Realizar la revisión y evaluación de los estudios y diseños que hacen parte o soportaron la expedición de la licencia de urbanización y/o de la licencia de construcción en el caso de contar con esta última. (...)”

“1.5.1 Fase 1: Proyecto Urbano y Arquitectónico.

Una vez suscrita el acta de inicio del contrato de diseño y construcción, el contratista tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario para presentar y/o realizar los ajustes que considere pertinentes del Anteproyecto Urbano Arquitectónico, así como de la factibilidad económica del mismo. Éste será aprobado por el interventor, para verificar el cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas en el Anexo Técnico de los presentes términos de referencia. El Anteproyecto Urbano Arquitectónico comprenderá:

⁹⁹ Oficio MVCT 2020EE0106062 del 2-12-2020 (Memorando 2020IE0009049 del 2-12-2020)

- *Estudio de suelos.*
- *Levantamiento topográfico.*
- *Un plano de anteproyecto del planteamiento urbanístico.*
- *Una planta arquitectónica de las tipologías de vivienda a construir.*
- *Plano de Cortes y Fachadas generales. (...)*”

Es decir que, durante la realización de estas actividades se pueden encontrar por parte del contratista o por parte de la interventoría, situaciones de carácter técnico, jurídico o financieras (situaciones financieras respecto de obras adicionales de las alcaldías), que deben ser objeto de estudios o actividades adicionales para verificar ciertas condiciones con más precisión, situaciones que no pudieron ser previstas con anterioridad puesto que se derivan de verificaciones que requirieron de estudios y actividades especializadas que solo se efectúan en las etapas iniciales del desarrollo de los proyectos de vivienda.”

En el mismo documento responde que “(...) respecto a los proyectos referenciados, que la terminación anticipada de los respectivos contratos de diseño y construcción se fundamentan en hechos sobrevivientes(sic) a la evaluación inicial, ajenos totalmente al actuar del Fondo y para su evaluación y revisión se efectuaron reuniones, mesas de trabajo y se generaron informes que validan entre otros los aspectos técnicos, jurídicos y/o financieros que dan lugar a la decisión de terminación anticipada de los Contratos de Diseño y Construcción, situaciones plenamente definidas en la cláusula décima segunda de los contratos.”

De acuerdo con la respuesta del MVCT, las convocatorias, no incluyeron dentro de sus términos, parámetros y elementos técnicos y jurídicos estrictos para que las propuestas de los entes territoriales se enmarcaran dentro de los principios de eficiencia y economía; por lo tanto, para la Contraloría General de la República los argumentos presentados confirman las debilidades en el proceso de planeación, los cuales no se mitigaron con las actividades desarrolladas por Findeter como Entidad evaluadora, que conllevaron a las decisiones antes mencionadas, con los consecuentes pagos; por lo tanto, se considera que la gestión realizada contraviene la adecuada administración de los recursos, en el marco de los principios de eficiencia y economía.

3.1.1.6 Pregunta 6:

¿El MVCT ha adoptado mecanismos eficientes para la disminución de los tiempos en cuanto a la legalización del subsidio de vivienda, que contribuya a la reducción del déficit habitacional?

Hallazgo 16. Administrativo. Pagos por concepto de administración y custodia de viviendas PVGI sin entregar a beneficiarios

El Decreto 1077 de 2015 define el **“Programa de Vivienda Gratuita: Es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012”**¹⁰⁰

Es función del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, entre otras la siguiente: **“Coordinar a las entidades encargadas de otorgar la elegibilidad de los proyectos de vivienda de interés de social, una vez seleccionadas por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los parámetros sobre elegibilidad que este establezca.”**¹⁰¹

Le corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio **“... Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación...”**¹⁰²

El CONPES 3740 de 2013 señala: **“...De conformidad con las facultades otorgadas a FONVIVIENDA, la entidad suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 302 del 6 de julio de 2012 con Fiduciaria Bogotá S.A, el cual tiene por objeto “la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS y OTROS BIENES que transfiera el FIDEICOMITENTE o que se transfieran al fideicomiso constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés prioritario destinadas a la atención de hogares a los que se refiere la Ley 1537 de 2012, y las normas que las modifiquen, sustituyan o reglamenten, conforme a las instrucciones dadas por el FIDEICOMITENTE a través de los órganos contractuales del PATRIMONIO AUTÓNOMO MATRIZ” ...”**

“...FONVIVIENDA suscribió en la vigencia fiscal 2012 un contrato de fiducia mercantil de administración y pagos con la FIDUCIARIA BOGOTA S.A. por un valor de \$3,32 billones que comprende recursos hasta la vigencia 2014, con el objeto de

¹⁰⁰ Artículo 2.1.1.2.1.1.2

¹⁰¹ Decreto 555 de 2003- Artículo 3, numeral 9.2

¹⁰² Decreto 3571 de 2011- Artículo 2, numeral 1.

gestionar alrededor de 75.000 VIP a ser entregadas como subsidio en especie, incluyendo dentro del mencionado valor, los costos de supervisión e interventoría asociados a la ejecución del programa, para lo cual el CONFIS en la sesión del 10 de agosto de 2012, autorizó cupo de vigencias futuras ordinarias de la siguiente manera: (Subrayado fuera de texto).

De los proyectos adelantados en desarrollo del PVG I, al 23 de noviembre de 2020¹⁰³ se presentan 1.472 viviendas distribuidas en 92 proyectos que no han sido entregadas a los potenciales beneficiarios. Debido a ello deben ser administradas y custodiadas teniendo en cuenta los riesgos de invasión y deterioro de las viviendas, para lo cual Fonvivienda, suscribió el Patrimonio Autónomo Derivado (PAD) quien a su vez realizó contrato con la Central de Inversiones S.A. - CISA, para realizar esta labor, actividad que genera costos mensuales, que entre febrero y octubre de 2020 por los pagos efectuados a CISA ascienden a \$10.150,48 millones, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 20. Pagos por Concepto de Administración y Custodia VIP

| | | |
|----------------------|------------------------|-------------------|
| PAGO FEBRERO 2020 | 106-2242 | \$ 936.149.129,00 |
| PAGO MARZO 2020 | 106-2326 | \$ 868.688.618,00 |
| PAGO ABRIL 2020 | 106-2420 | \$ 851.414.294,00 |
| PAGO MAYO 2020 | 106-2455 | \$ 822.591.785,00 |
| PAGO JUNIO 2020 | 106-2520 Y 106-2521 | \$ 807.377.434,00 |
| PAGO JULIO 2020 | 106-2576 | \$ 469.178.780,00 |
| PAGO AGOSTO 2020 | 106-2640 | \$ 417.960.681,00 |
| PAGO SEPTIEMBRE 2020 | 106-2730 Y 106-2740 | \$ 400.423.898,00 |
| PAGO OCTUBRE 2020 | 106-2824 | \$ 399.288.274,00 |

Fuente: Información suministrada por el MVCT en reunión celebrada el 23-11-2020

El MVCT y Fonvivienda, en el oficio 2020EE0088889, argumentan las diferentes causas que ocasionan la demora en la escrituración de las viviendas, las cuales según su contenido, son atribuibles a terceros (DPS, Alcaldías) por la demora en la información que deben presentar para realizar el proceso de asignación y legalización de los subsidios por parte de Fonvivienda; sin embargo, los recursos

¹⁰³ Información suministrada por el MVCT el 23 de noviembre 2020 en correo electrónico

adicionales con los cuales se cubre esta administración y custodia, no son los únicos, toda vez que a ellos se suman los relacionados con pagos de servicios públicos e impuesto predial, como consecuencia de la inoportuna gestión administrativa de las diferentes entidades que intervienen en el desarrollo del Programa, tanto del orden Nacional como territorial, que impactan en el cumplimiento del mismo en términos de oportunidad y eficiencia, y en la planeación de los recursos.

Por lo anterior, los recursos pagados por concepto de administración y custodia a CISA, los cuales ascienden a \$10.150.4 millones, en consideración a los principios de eficiencia y economía y a lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución, por la posible lesión a los recursos del Estado e inadecuada aplicación de los principios rectores de la contratación pública o privada previstos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, así como lo establecido en el Código Único Disciplinario artículo 34, numeral 1, Ley 734 de 2002, se comunicará al Directivo Superior de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República, para los traslados a las autoridades competentes.

La CGR en el proceso de auditoría financiera a la vigencia 2019 realizada a Fonvivienda, determinó un presunto daño sobre los pagos efectuados por este concepto al Programa de Vivienda Gratuita II.

El MVCT en su respuesta¹⁰⁴ relaciona las dificultades que se presentan en el proceso de asignación de las viviendas a saber:

“De manera general, las principales dificultades que retrasan los procesos de asignación de algunos hogares, se dan bajo las siguientes circunstancias:

- Para el caso del componente poblacional de Desastres, los municipios no cumplen con los plazos establecidos para la radicación de los Censos oficiales, ante Prosperidad Social, por lo que se acuerdan nuevas fechas de plazo, que atrasan los procesos.*
- En razón a lo anterior, entre otras, Prosperidad Social en algunos casos, retrasa la entrega de listados de potenciales beneficiarios, y así no es posible proceder al inicio de postulaciones, en los tiempos inicialmente establecidos.*
- Una vez se tienen listados de potenciales beneficiarios, Fonvivienda Procede a expedir acto administrativo de apertura de convocatorias, para que los hogares se postulen, no obstante, algunas alcaldías no facilitan las postulaciones, impidiendo*

¹⁰⁴ Oficio 2020EE0106062 del 2-12-2020 (Memorando 2020IE0009049 del 2-12-2020)

que las personas se postulen, lo que retrasa los procesos mientras se logra consensar con los alcaldes que tienen inquietudes o desavenencias con el programa.

(...)

Dentro de los casos de Novedades, adicional al mencionado, se presentan los siguientes:

- Hogares que renuncian a la asignación del subsidio familiar de vivienda: En estos casos Fonvivienda procede a la “sustitución”, por lo que requiere iniciar todo el proceso de verificación de las condiciones y requisitos del nuevo hogar que pasa a sustituir el que renuncia.
- Hogares que presuntamente incumplen con las condiciones y requisitos del programa, en procesos denunciados por la comunidad, o el municipio, que amerita el inicio de investigación administrativa a fin de establecer dicho incumplimiento.
- Hogares que pese a contar con un acto administrativo de asignación, no comparecen a recibir materialmente la vivienda, siendo imposible ubicación.
- Hogares en los cuales los mayores de edad que lo conforman, abandonan por voluntad o por fallecimiento a los menores con quienes se postularon: Para estos casos Fonvivienda procede a ubicar a curadores, tutores para representar a los menores.”

La respuesta del MVCT¹⁰⁵, ratifica lo manifestado por este Órgano de Control, respecto a la falta de mecanismos de coordinación y articulación entre los diferentes actores del sector vivienda, que permitan el desarrollo de los programas de Gobierno en términos de oportunidad, eficiencia, eficacia y economía.

Respecto del patrimonio autónomo derivado señala “(...) que son obligatorios dada la dinámica social en los diferentes municipios, con el fin de evitar como ya se dijo, invasiones y daños a las viviendas lo que conllevaría tiempos, esfuerzos y recursos adicionales en trámites de desalojos y arreglos para entregarlas en las condiciones de habitabilidad iniciales.”, proceso que es importante para la conservación de las viviendas, pero el tiempo que permanecen estas viviendas sin la asignación de un beneficiario contraviene los principios de la gestión pública en el manejo adecuado de los recursos en términos de eficiencia y economía.

Hallazgo 17. Administrativo. Tiempos para la legalización de subsidios de viviendas en Especie

¹⁰⁵ Oficio 2020EE0106062 del 2-12-2020 (Memorando 20IE0009049 del 02-12-2020)

Los alcaldes municipales y distritales entregarán al DPS para su revisión e inclusión en los listados de hogares potenciales beneficiarios, los censos a los que hacen referencia los literales b y c del presente artículo...”¹⁰⁶

“...El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedirán una resolución conjunta en la que establecerán los órdenes de priorización de los hogares potenciales beneficiarios. Para conformar el listado de potenciales beneficiarios de cada uno de los grupos de población de un proyecto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedirá un acto administrativo mediante el cual aplicará dichos órdenes de priorización, según sea el caso, teniendo en cuenta los grupos poblacionales establecidos en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y demás normas que lo desarrollen, modifiquen o adicionen...”¹⁰⁷ “Adicionalmente, se continuará facilitando el acceso a vivienda para hogares de menores ingresos, con el propósito de reducir el déficit cuantitativo urbano (5,22%) y rural (3,09%).”

Del Programa de Vivienda Gratuita II, se encuentran ocho proyectos terminados, sin que se haya efectuado la asignación de subsidios al 5 de noviembre de 2020.

Tabla 21. Proyectos Terminados sin Asignación de Beneficiarios

| Departamento | Municipios | Nombre del proyecto | Fecha Asignación de los recursos invertidos | Fecha de Terminación de las Viviendas | Fecha de entrega de las Viviendas |
|------------------|--------------------------|--|---|---------------------------------------|-----------------------------------|
| BOLIVAR | TURBANA | URBANIZACION VILLAS DE GUADALUPE | 07-jul-17 | 05/08/2019 | 15/08/2020 |
| BOLIVAR | SAN ESTANISLAO DE KOTSKA | URBANIZACIÓN SANTA ANA | 17-may-17 | 15/01/2019 | 04/12/2019 |
| ANTIOQUIA | TURBO | URBANIZACIÓN MANGLARES DE TURBO ETAPAS 1 Y 2 | 06-sep-17 | 31/10/2019 | 04/07/2020 |
| SANTANDER | SOCORRO | CONJUNTO RESIDENCIAL LOS HEROES | 04-ago-17 | 24/07/2019 | 12/09/2020 |
| GUAJIRA | HATONUEVO | URBANIZACION LOS MAYALITOS II | 12-dic-16 | 06/08/2014 | 02/02/2015 |

106 Decreto 1077 de 2015 – artículo 2.1.1.2.1.2.1. Identificación de potenciales beneficiarios.

107 Decreto 1077 de 2015 – artículo 2.1.1.2.1.2.3 – Criterio de organización de grupos poblacionales.

| | | | | | |
|------------------|---------------|-----------------------------|-----------|------------|------------|
| NARIÑO | SAN LORENZO | U. JUAN PABLO II | 12-dic-16 | 28/02/2019 | 06/06/2020 |
| SANTANDER | SANTA BARBARA | SAN JORGE | 12-dic-16 | 07/06/2019 | 10/06/2020 |
| TOLIMA | SAN LUIS | URBANIZACION DANA VALENTINA | 12-dic-16 | 13/09/2019 | 12/03/2020 |

Fuente: oficio del MVCT y Fonvivienda 2020EE0088889 del 5 de noviembre en Respuesta al Oficio PVG - ADV-09-2020

Como se puede observar, entre la fecha de asignación de los recursos para la ejecución de los proyectos a la terminación de las viviendas, transcurre un lapso entre 31 y 42 meses desde la asignación de recursos para ejecutar el proyecto hasta el recibo de las viviendas terminadas; tiempo en el cual no se adelantaron los trámites de asignación del subsidio en especie, con los siguientes argumentos, relacionados en el oficio del MVCT 2020EE0088889:

- “1. Consecución por parte de los Entes Territoriales de la documentación necesaria para elaboración de escritura matriz.*
- 2. Elaboración de resoluciones de transferencia competencia de los Entes Territoriales, por falta de funcionarios o por la priorización otros aspectos relacionados con la seguridad sanitaria.*
- 3. Costos de impuesto de registro de las resoluciones de transferencia que está a cargo del Ente Territorial, si la Gobernación correspondiente no ha generado la exoneración del pago de dicho impuesto.*
- 4. Retrasos en las diferentes entidades que de una u otra forma hacen parte de los procesos de legalización y transferencia de las viviendas a sus beneficiarios, como son Notarías, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, IGAC, esto a raíz de la entrada de la Pandemia Covid - 19, que ha hecho mucho más lento y dispendioso el avance de dichas transferencias.”*

Los argumentos presentados por el MVCT y Fonvivienda, ponen de manifiesto que los tiempos para la asignación de los subsidios en especie, se ven afectados por trámites de los entes territoriales; sin embargo, de conformidad con la información analizada por la CGR los inconvenientes se presentan debido a la falta de coordinación interinstitucional en cabeza del MVCT y en la inoportuna recopilación de documentos y planeación de los recursos por parte del Ente Territorial para adelantar los trámites necesarios en el proceso ante las diferentes instancias.

En la relación de PVG II, se presentan proyectos que no superan el 20% en su ejecución con asignación de recursos desde diciembre de 2016, así:

Tabla 22. Proyectos con Ejecución Menor al 20%

Carrera 69 No. 44 – 35 Piso 6 Código Postal 111071 • PBX: 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

| Departamento | Municipios | Nombre del proyecto | % de ejecución física | Fecha de Asignación de los recursos invertidos |
|--------------|----------------------|--|-----------------------|--|
| ATLANTICO | SABANALARGA | VILLA YADY | 0.80% | 13-ene-17 |
| NARIÑO | SAN ANDRES DE TUMACO | CIUDADELA LAS BRISAS | 1.60% | 12-dic-16 |
| CORDOBA | CHINÚ | URBANIZACIÓN VIP JORGE AVILEZ | 2.94% | 12-dic-16 |
| CORDOBA | SAHAGÚN | URBANIZACIÓN CARMEN ALICIA | 0% | 12-dic-16 |
| VAUPES | MITÚ | VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO QUINA QUINA ET 1 | 3.72% | 15-ene-18 |
| CHOCO | TADO | URBANIZACION VILLAS DEL REMOLINO ETAPA II | 0% | 07-jul-17 |

Fuente: oficio del MVCT y Fonvivienda 2020EE0088889 del 5 de noviembre en Respuesta al Oficio PVG - ADV-09-2020

Al respecto el MVCT y Fonvivienda en el oficio 2020EE0088889 del 5 de noviembre informan que se encuentran suspendidos, por las siguientes razones:

Proyecto Villa Yady – Sabanalarga - Atlántico.

“Una vez expedidas las respectivas licencias urbanísticas del proyecto e iniciada la fase de construcción el 17/01/2018, según registra la interventoría en su concepto 20182200152271 del 01/06/2018, el Contratista VALORCON en comunicaciones de abril de 2018 solicita la suspensión de la fase construcción exponiendo una “NO VIABILIDAD ECONOMICA DEL CONTRATO POR EXCESO DE MOVIMIENTO DE TIERRAS”, argumentando que:

“(…) se requiere un lleno del predio que no está de manera alguna en el alcance del proyecto presupuestado y que Valorcon no ejecutara dicha obra por las cantidades exageradas que requiere el movimiento de tierras del proyecto Urb. Villa Yady de Sabanalarga Atlántico debido a una topografía del lote con pendientes mayores del 10%.

Para nivelar el terreno a pendientes que permitan la construcción del urbanismo y las viviendas, requiere de un volumen de movimiento de tierras del orden de 110.000 m3 y costo superior a los \$3.000.0000.

Con los 67 SMLV por vivienda no puede el contratista ejecutar esos excesos de volúmenes de movimiento de tierra, ya que presenta desequilibrio económico del contrato”.

Urbanización Jorge Avilez- Chinú - Córdoba

“Una vez expedidas las respectivas licencias urbanísticas del proyecto e iniciada la fase de construcción el 15/08/2018; durante su desarrollo, se observa por parte de la interventoría avance lento de obra y/o sin ejecución. En tal sentido, producto de diferentes reuniones entre el Comité Técnico del PVG II, e Interventoría con el contratista, éste manifiesta en mayo de 2019 su decisión de Ceder el Contrato de Diseño y Construcción.”

Urbanización Carmen Alicia – Sahagún - Córdoba

“Una vez expedidas las respectivas licencias urbanísticas del proyecto e iniciada la fase de construcción el 08/02/2019; durante su desarrollo, se observa por parte de la interventoría avance lento de obra y/o sin ejecución.

En tal sentido, producto de diferentes reuniones entre el Comité Técnico del PVG II, e interventoría con el contratista, éste manifiesta en mayo de 2019 su decisión de ceder el Contrato de Diseño y Construcción ...”

Ciudadela Las Brisas - San Andrés de Tumaco - Nariño

“Una vez desarrolladas las fases pre - constructivas de estudios y diseños, y expedidas las respectivas licencias urbanísticas del proyecto, se inició la fase de construcción el 15/03/2018; sin embargo, esta fase de construcción es suspendida por primera vez entre el periodo del 07/09/2018 y el 07/11/2018, según oficio No. EE10879 del Fideicomiso PVG II, cuando el proyecto presenta un avance de 1,60%, en consideración a la justificación técnica evaluada por la interventoría, respecto a la solicitud de suspensión presentada por el constructor relacionada con la necesidad de construcción de una PTAR por parte del municipio...”

“A la fecha el Fideicomiso PVG II informa que el proceso de cesión del Contrato de la Unión Temporal Galeras a Tayka Colombia S.A.S, se encuentra: “en subsanación de observaciones por parte del contratista de las

pólizas de cumplimiento y responsabilidad” y que “Se escalará al Comité Fiduciario la situación particular de la póliza de todo riesgo constructor”.

Vivienda de Interés Prioritario Quina Quina Etapa 1 – Mitú - Vaupés

“Una vez desarrolladas las fases pre-constructivas de estudios y diseños, y expedidas las respectivas licencias urbanísticas se dio inicio a la fase de construcción el 15/01/2019; sin embargo, esta fase es suspendida por primera vez cuando el proyecto presentaba un avance de 0,95%, entre el periodo del 10/07/2019 y el 09/08/2019, según oficio EE19129 del Fideicomiso PVG II, en consideración a la justificación técnica evaluada por la interventoría (Oficio N°201922000174341), respecto a la solicitud de suspensión presentada por el constructor, según la cual, en cumplimiento de las obligaciones del Convenio No. 002 de 2017 suscrito entre la Alcaldía de Mitú y Fonvivienda se encuentran en ejecución por parte del municipio obras adicionales requeridas para la efectiva ejecución y entrega del proyecto de vivienda, relacionadas con:

- *Construcción de 210 ml de vía de acceso vehicular de una sección de 6 ml.*
- *Construcción de 270 ml de andén peatonal con una sección de 1,2 ml.*
- *Segunda etapa de la red de alcantarillado, consistentes en el último tramo de 402 m de la red (el municipio ya ejecutó los primeros 800 m de red de alcantarillado).*
- *Adicionalmente construcción de 171 ml de la red matriz de acueducto.*

Situaciones que como lo expresa la interventoría imposibilitan “acceder al lote con materiales”.

Además de lo anterior, indica la interventoría, la necesidad de que el municipio siga gestionando ante la Corporación CDA - seccional Vaupés, lo relacionado con las compensaciones ambientales, la cuales, según la interventoría inviabilizarían el desarrollo del proyecto.

La suspensión inicial se prorroga sucesivamente hasta el 08/11/2019 según comunicaciones EE20164 del 15/08/2019 y EE21031 del 12/09/2019 del Consorcio Alianza Colpatria, teniendo en cuenta la necesidad de ejecución de las obras y trámites mencionadas por parte de la entidad territorial.

Ahora bien, aun cuando se da reinicio el 09/11/2019, el proyecto es suspendido por segunda vez a partir del 04/02/2020 hasta el 20/03/2020 fundamentado en el concepto de la Interventoría No. 20202400032291 del 30/01/2020, en el cual se exponen las siguientes situaciones:

Dificultades de abastecimiento de materiales entre diciembre 2019 y abril 2019. Expresado en los siguientes términos:

Se están desarrollando gestiones respecto a la aclaración de áreas y linderos del predio, en razón a que el municipio de Mitú, le donó un área del mega lote que disponían para el desarrollo del proyecto de PVG II a la Policía Nacional, los linderos determinados afectaron zonas de aislamiento de una de las torres y acceso al proyecto ...

Ahora bien, posteriormente, se ha considerado procedente por parte del Comité Técnico prorrogar la suspensión del Contrato de Diseño y Construcción, hasta el 30/11/2020, de acuerdo con las siguientes comunicaciones del Consorcio Alianza Colpatria: EE27331, EE28607, EE29343, EE30048 y EE30687, en especial por las dificultades del sistema de salud del Departamento de Vaupés frente a la pandemia generada por el COVID-19, dificultades en la movilidad por el cierre del aeropuerto y algunos trámites pendientes por parte de la Alcaldía de Mitú.”

Urbanización Villas del Remolino Etapa II, Tadó - Chocó

“Respecto al desarrollo del proyecto Urbanización Villas del Remolino Etapa II, es preciso indicar que el retraso para el inicio de su construcción se da durante las Fases iniciales (Fase 1 Anteproyecto Urbano y Fase 2 Estudios y Diseños) en razón a la complejidad que implicó el diseño de la cimentación de las viviendas, en razón a que el informe del estudio de suelos, dio como resultado que el suelo para la implantación de las unidades habitacionales se encuentra conformado por varios estratos o capas de relleno, principalmente de gravas y piedras que no permiten la compactación requerida para la estabilidad de su superficie, resultado de la extracción minera y de la inadecuada descarga de escombros en el terreno durante amplios períodos de tiempo, situación que se llegó a considerar como potencial determinante para dar terminación anticipada del Contrato de Diseño y Construcción.

...se gestionó y licenció el proyecto en enero de 2020, se suscribió el acta de inicio de las obras el 29/01/2020, y de acuerdo con los Términos de Referencia del Proceso de selección de Constructor, se estableció un plazo de ejecución de 10 meses para su ejecución...”

Frente a la información que suministra el MVCT, en respuesta a la comunicación de las observaciones¹⁰⁸, en primera instancia señalan las actuaciones realizadas por parte de esta entidad y Fonvivienda, en términos de la asignación del SFVE a los beneficiarios de los proyectos que tomó como ejemplo la auditoría. Si bien en dicha respuesta, se informa la culminación de estos procesos en la mayoría de los casos, y el avance de estos, en otros; cabe anotar que el sentido de la observación está enfocado en la demora y tramitología que implican la legalización del subsidio, y los retrasos que se presentan en la ejecución de cada una de las etapas inherentes a dicho proceso, que conllevan a que los tiempos de legalización no sean oportunos.

En la misma respuesta Fonvivienda resalta “... *los principales inconvenientes o retrasos para la realización de las Resoluciones de transferencia o escrituras a los beneficiarios de los proyectos de la muestra...*” entre los cuales Fonvivienda menciona: demoras en los procedimientos de los entes territoriales (radicación del censo poblacional, la consecución documental por parte de los entes territoriales una vez cumplidos los requisitos para la entrega real y material, etc.), los retrasos en Notarías y Oficinas de Registros de Instrumentos Públicos y entrada de la pandemia Covid – 19. Los argumentos presentados por el MVCT y Fonvivienda confirman la falta de articulación y coordinación interinstitucional.

En la respuesta a la observación, el MVCT y Fonvivienda, relacionan el atraso en los tiempos para la legalización de subsidios de viviendas, con problemas asociados al desarrollo y ejecución de los proyectos de viviendas, tales como: “*obligaciones relacionadas con la ejecución y entrega del proyecto de vivienda, obligaciones en el marco de los procesos de selección que adelanta el fideicomiso – Programa De Vivienda Gratuita II para el desarrollo del proyecto, obligaciones relativas a la disposición del predio y el aporte del municipio, la realización de obras adicionales requeridas para la efectiva ejecución entrega del proyecto de vivienda, entre otros*”. Circunstancias ya expuestas por parte del equipo auditor.

La falta de apoyo y acompañamiento técnico eficaz por parte del MVCT al ente territorial, conduce a que se presenten situaciones como la señalada en el oficio de

¹⁰⁸ oficio ADV – 013 – 2020 con radicado 2020EE0150388.

respuesta¹⁰⁹: “... *La expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo*”, y en este sentido las entidades territoriales debieron prever y tener en cuenta todas las condiciones de los predios para la presentación de los proyectos”, donde se evidencia que no se aplicaron de forma efectiva los mecanismos del Ministerio para orientar al ente territorial, se produjeron demoras en procesos como la obtención de licencias de construcción, o en cualquiera de las etapas subsiguientes al desarrollo de estos proyectos de vivienda.

Las razones expuestas, muestran inadecuada planeación técnica, jurídica y financiera en el estudio de prefactibilidad por parte del ente territorial para la presentación de la propuesta del predio a urbanizar, e inadecuada verificación de las condiciones de los predios por parte de FIDETER para otorgar la viabilidad, requisito para que el Comité Técnico Fiduciario considere el proyecto. La demora en la construcción y asignación de estas viviendas afecta directamente a las familias que aún se encuentran a la espera de recibir su vivienda y por lo tanto el propósito del programa no se ha cumplido en términos de oportunidad, eficiencia, eficacia y economía. Por otra parte, en el caso de los proyectos que muestran poco avance en su ejecución afectan el goce efectivo de este beneficio a las familias a las cuales se les asignó el subsidio en términos de oportunidad.

Por lo anterior, los mecanismos adoptados por el MVCT no han sido replanteados para que el subsidio en especie se otorgue a las familias dentro de los principios de oportunidad, eficiencia y eficacia.

Hallazgo 18. Administrativo. Cumplimiento de meta del Programa de Vivienda Gratuita Fase I

El Decreto 1077 de 2015 define el “**Programa de Vivienda Gratuita: Es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012**”¹¹⁰

Es función del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, entre otras la siguiente: “*Coordinar a las entidades encargadas de otorgar la elegibilidad de los proyectos*”

¹⁰⁹ Oficio 2020EE0104137 del 30-11-2020 (Memorando 2020IE0008988 del 30-11-2020)

¹¹⁰ Artículo 2.1.1.2.1.1.2

de vivienda de interés de social, una vez seleccionadas por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los parámetros sobre elegibilidad que este establezca.”¹¹¹

Le corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “... Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación...”¹¹²

El documento CONPES 3740 de 2013, dispuso que la meta del Programa de Vivienda Gratuita es otorgar cien mil (100.000) Viviendas de Interés Prioritario durante el periodo 2012-2015.

De igual manera, este documento señala: “...De conformidad con las facultades otorgadas a FONVIVIENDA, la entidad suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 302 del 6 de julio de 2012 con Fiduciaria Bogotá S.A, el cual tiene por objeto “la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS y OTROS BIENES que transfiera el FIDEICOMITENTE o que se transfieran al fideicomiso constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés prioritario destinadas a la atención de hogares a los que se refiere la Ley 1537 de 2012, y las normas que las modifiquen, sustituyan o reglamenten, conforme a las instrucciones dadas por el FIDEICOMITENTE a través de los órganos contractuales del PATRIMONIO AUTÓNOMO MATRIZ”...”

“...FONVIVIENDA suscribió en la vigencia fiscal 2012 un contrato de fiducia mercantil de administración y pagos con la FIDUCIARIA BOGOTA S.A. por un valor de \$3,32 billones que comprende recursos hasta la vigencia 2014, con el objeto de gestionar alrededor de 75.000 VIP a ser entregadas como subsidio en especie, incluyendo dentro del mencionado valor, los costos de supervisión e interventoría asociados a la ejecución del programa, para lo cual el CONFIS en la sesión del 10 de agosto de 2012, autorizó cupo de vigencias futuras ordinarias de la siguiente manera: (Subrayado fuera de texto).

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT y el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, no demostraron el cumplimiento de la meta correspondiente entrega de 100.000 Viviendas de la Primera Fase del Programa Vivienda Gratuita,

¹¹¹ Decreto 555 de 2003- Artículo 3, numeral 9.2

¹¹² Decreto 3571 de 2011- Artículo 2, numeral 1.

establecida en la política de gobierno a través del documento CONPES 3740 de 2012.

De acuerdo con lo informado por Fonvivienda¹¹³, en relación con los recursos y proyectos de PVG I, manejados a través de la Fiduciaria Bogotá, se han desarrollado 262 proyectos a junio 2020, con la contratación de 93.841 viviendas de interés prioritario entre 2012 y 2015, por valor de \$3.91 billones; de estos recursos \$3.88 billones corresponden a Fonvivienda¹¹⁴, con los cuales a esta fecha ha legalizado 92.354 viviendas de interés prioritario a las familias beneficiarias. Ver Tabla 23.

Tabla 23. Recursos Proyectos PVGI – Fidubogotá

| Recursos del Proyecto PVG I – Valores en Billones de pesos | |
|--|---------|
| No proyectos | 262 |
| No de Viviendas contratadas | 93.841 |
| No de viviendas escrituradas | 92.354 |
| No de viviendas entregadas a los beneficiarios | 92.354 |
| Valor total Proyectos | \$ 3.91 |
| Recursos Fonvivienda | \$ 3.88 |
| Recursos pagados entre 2012 - 2017 * | \$ 3.78 |
| Recursos Pagados en 2018 | \$ 0.93 |
| Recursos pagados en 2019 | \$ 0.04 |
| Recursos pagados primer semestre de 2020 | \$0.02 |

* Incluye recursos de convenios suscritos por Fonvivienda

Fuente: Oficio Fonvivienda 2020EE0078794 del 8-10-2020

De los recursos invertidos por Fonvivienda, se presentan a 30 de junio de 2020 \$26.991 millones, que corresponden a la diferencia entre el valor total de los proyectos y la ejecución reportada, según lo informado a la CGR¹¹⁵.

Posterior a la entrega de la información de la tabla 22, el MVCT en reunión del 21 de octubre de 2020, expresa que este programa no solo se desarrolla a través de los proyectos manejados por la Fiduciaria Bogotá, sino que además existen otros programas que suman al avance del mismo; estos corresponden a 34 proyectos, a través de los cuales se contrataron 9.968 viviendas, para un reporte final del

¹¹³ Oficio Fonvivienda 2020EE0078794 del 8-10-2020

¹¹⁴ Respecto a los valores pagados entre 2012 a 2017 por \$26.991.583.856, la Entidad informó que no fue posible discriminar los valores correspondientes a recursos de Fonvivienda.

¹¹⁵ Reunión Indicadores PVG – 21-10-2020

Programa de 103.809 viviendas contratadas, incluyendo las 93.841 de la Fiduciaria Bogotá, con lo cual se superaría la meta, de acuerdo con lo informado por la Entidad. (Ver Tabla 24)

Tabla 24. Situación Proyectos – Fidubogotá y Otros Programas a 30 de junio de 2020

| Estado Proyectos | Fiduciaria Bogotá | Otros Programas | Total |
|-----------------------|-------------------|-----------------|---------|
| No de Proyectos | 262 | 34 | 296 |
| Viviendas Contratadas | 93.841 | 9.968 | 103.809 |
| Viviendas Entregadas | 92.354 | 9.544 | 101.898 |

Fuente: Fonvivienda oficio 2020EE0078794 del 8-10-2020

De los proyectos a cargo de la fiduciaria Bogotá, a junio de 2020, no se han entregado a los beneficiarios 1.487 viviendas, de las cuales, 234 presentan novedades, 474 están en proceso de certificación y 774 en escrituración. De igual manera, de las reportadas como contratadas a través de otros programas, a este mismo corte, 424 se encuentran en proceso de escrituración. Por lo que, a esta fecha, 1.911 viviendas, sumadas las administradas por Fidubogotá y de otros programas, no se han entregado a los beneficiarios, y presentan diversas situaciones como se muestra en la Tabla 25:

Tabla 25. Viviendas pendientes de escriturar y entregar a 30 de junio de 2020

| Estado Viviendas | Fiduciaria Bogotá | Otros Programas | Total |
|---------------------------------|-------------------|-----------------|--------------|
| Pendiente por asignar y sortear | 474 | 0 | 474 |
| Con Novedades | 239 | 0 | 239 |
| En Proceso de escrituración | 774 | 424 | 1.198 |
| Total | 1.487 | 424 | 1.911 |

Fuente: Fonvivienda oficio 2020EE0078794 del 8-10-2020

Por otra parte, las 1.487 viviendas, contratadas a través de Fidubogotá, pendientes por entregar, asignar y escriturar, se encuentran bajo custodia de diferentes entidades, lo que puede generar costos administrativos adicionales y riesgos de invasiones y saqueos, como se muestra a continuación. (Ver tabla 26)

Tabla 26. Viviendas Fidubogotá pendientes por entregar y en custodia de entidades

| Entidad a Cargo | No Proyectos | No de viviendas |
|-------------------------|--------------|-----------------|
| Entidades Territoriales | 20 | 118 |
| Contrato CISA | 15 | 487 |

| | | |
|-------------------|-----------|--------------|
| Constructor | 26 | 602 |
| Fiduciaria Bogotá | 36 | 280 |
| Total | 97 | 1.487 |

Fuente: MVCT – Información acta de reunión del 21-10-2020. Archivo Excel “Proyectos PVG REQ CONTRALORIA SPAT”

De acuerdo con lo planteado en el documento CONPES 3740 de 2013, la fase I del Programa de Vivienda Gratuita, debía terminar en 2015; no obstante, a junio de 2020, no se han entregado todas las viviendas contratadas y terminadas a los beneficiarios, a través de Fidubogotá. De igual manera, los recursos de proyectos desarrollados a través de otros programas, como son los Macroproyectos de Viviendas de Interés Social Nacional, y otros que la Entidad ha incluido en el avance de la meta de PVG I, no corresponden a este, y aunque también son viviendas gratuitas, su gestión no debe incluirse en otro programa, más aún, cuando el Decreto 1077 del 2015, lo define de manera específica, al igual que el Programa de Vivienda Gratuita:

“Macroproyectos de Interés Social Nacional. Son el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos.”¹¹⁶

“Programa de Vivienda Gratuita: Es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.”¹¹⁷

De lo anterior, se puede concluir que la meta de 100.000 viviendas, proyectada en el marco del Programa de Vivienda Gratuita Fase I, a junio de 2020, lleva un avance del 94%, y no se vislumbra su logro, considerando que los recursos ya fueron agotados, de acuerdo con lo informado por la entidad¹¹⁸, y probablemente no se le asignen otros recursos, teniendo en cuenta que este programa no corresponde a la política de vivienda actual.

¹¹⁶ Decreto 1077 de 2015 Artículo 2.2.4.2.2.1.1

¹¹⁷ Artículo 2.1.1.2.1.1.2

¹¹⁸ Reunión indicadores PVG 21-10-2020

Las deficiencias en la planeación, falta de procedimientos claros en el seguimiento y control para la implementación del programa, y en la ejecución de los proyectos, bajo la responsabilidad del MVCT y Fonvivienda; así como, los factores externos que afectan los diferentes procesos asociados al programa, han ocasionado que la meta no se cumpla en su totalidad, su ejecución implique más tiempo del previsto (4 años más y sin terminar), y que las viviendas terminadas pendientes de escrituración y entrega a los beneficiarios, bajo la custodia de diferentes entidades, puedan generar costos de administración y riesgos de invasiones y saqueo. Lo señalado afecta la aplicación de los principios de eficacia, economía y eficacia.

La Entidad en su respuesta¹¹⁹ manifiesta que: *“Para su ejecución, el artículo 6º de la Ley 1537 de 2012 estableció la posibilidad para FONVIVIENDA de constituir patrimonios autónomos a los cuales se transfieran los recursos del SFV y los de las entidades territoriales.*

Es decir que se establece de manera general como objeto del programa, el garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias vulnerables mediante el otorgamiento de subsidios en especie y el aseguramiento de los servicios complementarios a la vivienda, y para su ejecución de acuerdo con el artículo 6º de la Ley 1537 de 2012, indica la posibilidad para FONVIVIENDA de constituir patrimonios autónomos a los que se transfieran los recursos del SFV y los de las entidades territoriales.

De acuerdo con lo anterior, la constitución de patrimonios autónomos para la transferencia de los recursos del SFV en el programa, se establece como una “posibilidad”, no siendo la única manera mediante la cual FONVIVIENDA puede administrar los recursos del subsidio, ni la única manera de garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias con condiciones especiales de vulnerabilidad, mediante el otorgamiento de viviendas totalmente “gratis” para los hogares beneficiarios.

Tal situación es claramente definida en el párrafo 1º del artículo 6º de la Ley 1537 de 2012 en el que se indica que “Las facultades que le confieren al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el Decreto-ley 555 de 2003 y la Ley 1469 de 2011, en lo que no contraríen la presente ley, tendrán plena vigencia”.

¹¹⁹ Oficio 2020EE0104137 del 30-11-2020 y Memorando 2020IE0008988 del 30-11-2020

Frente a lo anterior, se aclara que Contraloría General de la República en su comunicación¹²⁰ de observación se refiere a que los resultados de otros programas no pueden ser sumados a los de PVG I, por cuanto no corresponden al mismo, y no se argumentó que la razón es atribuible al hecho que no son manejados por el mismo patrimonio autónomo.

Por otra parte, el MVCT informa que: *“...En este sentido, reiteramos que, dentro de las estrategias para lograr cumplir con la meta de consecución de las 100.000 viviendas, se implementaron esquemas de ejecución que articularon no solo las entidades públicas y privadas sino también, normas y procesos mediante los cuales se venían desarrollando proyectos VIP y que estaban siendo apoyados con aporte de predios y/o recursos y gestión por las entidades territoriales, logrando aunar esfuerzos con para ejecución de proyectos VIP.*

Teniendo en cuenta lo anterior, se implementaron tres esquemas de ejecución en el marco del Fideicomiso PVG y un esquema de ejecución de Proyectos Desarrollados en el marco de Procesos Reglamentados con Anterioridad a la Entrada en Vigencia de La Ley 1537 de 2012, normas que se encuentran vigentes a la fecha...” Al respecto, el MVCT y Fonvivienda no aportaron soportes sobre la planeación del programa que involucrara los diferentes esquemas mencionados y que formarían parte del objetivo de las 100 mil viviendas gratuitas (PVG I), con la distribución de recursos y viviendas proyectadas en cada uno para tal fin.

Hallazgo 19. Administrativo. Gestión Proyectos PGV II

Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹²¹: *Apoyar la implementación de los mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico a la ejecución de los programas de vivienda de interés social urbana.*

Es función del Fondo Nacional de Vivienda¹²², entre otras: *Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en un sistema de información integrado para este sector.*

El programa PVGII, se desarrolla a través de 197 proyectos, con valor contratado de \$1.658.517 millones, dentro del análisis realizado al avance y estado de los

¹²⁰ Oficio ADV-011-2020 Radicado CGR 2020EE0147753 del 23-11-2020

¹²¹ Decreto 3571 de 2022 - Artículo 15, numeral 5

¹²² Decreto 555 de 2003 Artículo 3 numeral 8.1

proyectos reportado en la relación suministrada por el MVCT y Fonvivienda con corte a julio de 2020, se muestran las siguientes situaciones:

Avance de proyectos entre el 0% y 20%: Se relacionan 55 proyectos, que representan el 28% de los proyectos contratados en el marco del programa PVG II, de estos, 8 se encuentran todavía en Fases 1¹²³ y 2¹²⁴, sin avance físico y con diferentes situaciones, como: cesiones de contratos, terminación anticipada y ajustes de diseño entre otros; no obstante, los contratos fueron firmados entre 2016 y 2018, observando demoras en su avance, como se muestra a continuación. (Ver Tabla 27)

Tabla 27. Proyectos Sin avance físico – en Fases 1 y 2

| Departamento | Municipios | Nombre del proyecto | Fecha del contrato | Estado |
|--------------|--------------|---------------------------|--------------------|--|
| CESAR | AGUACHICA | TORRES DE ALVEQUIN | 12-dic-16 | Contrato de cesión. |
| CESAR | SAN MARTIN | EFRAIN MATEUS | 12-dic-16 | Contrato de cesión |
| CUNDINAMARCA | GUADUAS | DOCE DE OCTUBRE | 20-ene-17 | Terminación anticipada |
| BOYACA | BUENAVISTA | URBANIZACION SANTA ISABEL | 28-ago-17 | Suspendido |
| HUILA | CAMPOALEGRE | CIUDADELA LA PERLA | 9-nov-17 | Se requiere más movimiento de tierra |
| ANTIOQUIA | EL SANTUARIO | URBANIZACION LOS YARUMOS | 10-sep-18 | Ajustes de diseño |
| BOLIVAR | MORALES | URBANIZACION VILLA DIANA | 27-dic-18 | No se ha cumplido con estudios y diseños |
| TOLIMA | COELLO | URBANIZACION VILLA SHEO | 12-dic-16 | Cedido |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0062626 del 24-08-2020 (respuesta requerimiento DES – CD Vivienda – CGR)

Avance de proyectos entre el 20% y 50%: Se relacionan 17 proyectos que se encuentran en Fase 5¹²⁵ y representan el 9% del total de proyectos contratados, de estos, 5 presentan diferentes inconvenientes en desarrollo de las obras, tales como cesiones, suspensiones y poco avance en la construcción, entre otros, como se muestra en la Tabla 28:

Tabla 28. Proyectos con avance físico entre el 20% y 50% que presentan inconvenientes

| Departamento | Municipios | Nombre del proyecto | % de ejecución física | Fecha del contrato | Estado |
|--------------|------------|---------------------|-----------------------|--------------------|--------|
|--------------|------------|---------------------|-----------------------|--------------------|--------|

¹²³ Proyecto Urbano – Arquitectónico

¹²⁴ Elaboración de estudios y Diseños

¹²⁵ Fase de ejecución

| | | | | | |
|-----------|---------|---|--------|-----------|---|
| CALDAS | MARMATO | URBANIZACIÓN MIRADOR DE BELLO HORIZONTE | 20,96% | 12-dic-16 | Fase 5 Suspendido por la necesidad de revisar la condición geotécnica del terreno al encontrar características del suelo diferentes. |
| CALDAS | VITERBO | URBANIZACIÓN VALLE DE CANAAN II ETAPA | 32,78% | 12-dic-16 | Fase 5: Suspendido, Debido a ejecución de obras complementarias por el municipio |
| CESAR | ASTREA | URBANIZACIÓN SAN ANTONIO DE PADUA | 24% | 6-sep-17 | Fase 5 Viviendas en ejecución: 0 |
| ANTIOQUIA | AMALFI | URBANIZACIÓN ARCÁNGELES | 22,06% | 7-dic-17 | Fase 5: Proyecto en proceso de cesión. |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0062626 del 24-08-2020 (respuesta requerimiento DES – CD Vivienda – CGR)

Avance de proyectos entre el 50% y 99.9%: Se relacionan 45 proyectos, que se encuentran en fase 5, en donde se evidencia en algunos casos que, no obstante, su avance, siguen presentando inconvenientes tales como obras complementarias no previstas, falta de coordinación y previsión en obras de alcantarillado, y situaciones externas que inciden en la ejecución de los proyectos, como se muestra en el Tabla 29:

Tabla 29. Proyectos entre el 50% y menos del 100% de avance que presentan situaciones críticas

| Departamento | Municipios | Nombre del proyecto | % de ejecución física | Fecha del contrato | Describe estado de avance |
|-----------------|------------|--|-----------------------|--------------------|--|
| VALLE DEL CAUCA | DAGUA | ALTOS DE DAGUA | 54,14% | 12-dic-16 | Fase 5 Suspendido por decisión pendiente que el municipio asuma las obras complementarias de contención, no que no fue prevista inicialmente. |
| BOYACA | MONIQUIRA | VIVIENDA INTERES PRIORITARIO | 81,05% | 23-ene-17 | Fase 5 Se encuentra suspendido por ejecución de obras complementarias. |
| MAGDALENA | TENERIFE | CONJUNTO RESIDENCIAL COLISEO DEPORTIVO | 95,02% | 7-feb-17 | Fase 5 Persiste el problema de que el municipio debe construir una estación elevadora para poder evacuar el alcantarillado del proyecto. Situación que no permite la habitabilidad de las viviendas al respecto el comité técnico aprobó la modificación del contrato que permite la certificación de terminación de las viviendas. |

| Departamento | Municipios | Nombre del proyecto | % de ejecución física | Fecha del contrato | Describe estado de avance |
|--------------|-------------------------|---------------------------|-----------------------|--------------------|--|
| CORDOBA | SAN BERNARDO DEL VIENTO | URBANIZACIÓN VIP SAN LUIS | 52,63% | 4-ago-17 | Fase 5 No se ejecutaron actividades de obra debido a presiones externas ejercidas por agentes no identificados al margen de la ley. |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0062626 del 24-08-2020 (respuesta requerimiento DES – CD Vivienda – CGR)

Avance de proyectos en el 100%: Se relacionan 79 proyectos que corresponden al 40% de los proyectos contratados, de los cuales 15 están en fase 6¹²⁶, 34 en fase 7¹²⁷ y 30 en proceso de certificación de viviendas.

Ahora bien, al realizar el análisis respecto del avance según el esquema de inversión (público y privado), se observa que, los proyectos del esquema público han presentado mayores demoras e inconvenientes en su ejecución, es así como, el 31% de los mismos, a julio de 2020, presentaron avance físico entre el 0% y menos del 20%, mientras que en los del esquema privado, solo 3 de 35 proyectos se encontraban en este rango. De igual manera, mientras que para el esquema público solo el 33% alcanzó avance físico del 100%, en el esquema privado se logró en el 80%, como se muestra a continuación. (Tabla 30)

Tabla 30. Avance físico de los proyectos según su esquema

| Avance Físico | Públicos | % | Privados | % |
|------------------------------------|----------|-----|----------|-----|
| Entre el 0% a menos del 20% | 51 | 31% | 3 | 9% |
| Entre el 20% al 50% | 15 | 9% | 0 | 0% |
| Entre más del 50% y menos del 100% | 43 | 27% | 4 | 11% |
| 100% | 53 | 33% | 28 | 80% |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0073278 del 23-09-2020

En este esquema intervienen diferentes actores, y los procedimientos y tiempos para su ejecución, aunque se encuentran definidos en el acta de inicio de los contratos de Diseño y Construcción, en la mayoría de los casos no se logra dentro de los términos; observando 27 proyectos en total que presentan estado de suspensión o adelantan proceso de cesión, 25 son públicos, y las suspensiones en

¹²⁶ Entrega Proyecto

¹²⁷ Liquidación del contrato de diseño y construcción.

la mayoría de los casos obedecen a obras no previstas, que evidencian deficiencias en la planeación de los proyectos, como se muestra en la tabla 31:

Tabla 31. Proyectos Públicos y Privados con distintas situaciones

| Departamento | Municipios | Nombre del proyecto | Describe estado de avance | Esquema |
|-----------------|----------------------|--|---|---------|
| VALLE DEL CAUCA | DAGUA | ALTOS DE DAGUA | Suspendido mientras se toma la decisión sobre obras complementarias de contención. | PUBLICO |
| NARIÑO | SAN ANDRES DE TUMACO | CIUDADELA LAS BRISAS | Suspendido, Justificado por la necesidad de construir la planta PTAR, su proceso de licitación y construcción, se inicia proceso de cesión contractual | PUBLICO |
| TOLIMA | COELLO | URBANIZACION VILLA SHEO | Proyecto en Fase de diseños / Contrato cedido | PUBLICO |
| CALDAS | MARMATO | URBANIZACIÓN MIRADOR DE BELLO HORIZONTE | Viviendas en ejecución 80, Suspendido, Justificado en la necesidad de revisar la condición geotécnica del terreno al encontrar características del suelo diferentes | PUBLICO |
| CALDAS | VITERBO | URBANIZACIÓN VALLE DE CANAAN II ETAPA | Suspendido, debido a ejecución de obras complementarias por el municipio | PUBLICO |
| CORDOBA | CHINÚ | URBANIZACIÓN VIP JORGE AVILEZ | Suspendido | PRIVADO |
| CORDOBA | LA APARTADA | URBANIZACIÓN FREDDY VILLA (ANTES URB.VIP VILLA DANY) | Suspendido | PUBLICO |
| CORDOBA | SAHAGÚN | URBANIZACIÓN CARMEN ALICIA | Suspendido | PUBLICO |
| ATLANTICO | SABANALARGA | VILLA YADY | Suspendido | PUBLICO |
| BOYACA | MONQUIRA | VIVIENDA INTERES PRIORITARIO | Proyecto se encuentra suspendido por ejecución de obras complementarias. | PUBLICO |
| MAGDALENA | CIENAGA | URBANIZACION ANA BÉLEN | EL Ministerio de vivienda acuerda reunión con el Municipio y la empresa Prestadora del Servicio Aguas de la Sierra, para definir cuál será la alternativa de solución y poder dar cumplimiento de las obligaciones del convenio de administrativo con relación al suministro eficiente de agua al proyecto. | PUBLICO |

| Departamento | Municipios | Nombre del proyecto | Describe estado de avance | Esquema |
|--------------|--------------------|--|--|---------|
| ANTIOQUIA | AMALFI | URBANIZACIÓN ARCÁNGELES | Proyecto en proceso de cesión, a la fecha se encuentra suspendido hasta el 15 de septiembre de 2020. | PUBLICO |
| ANTIOQUIA | SAN PEDRO DE URABA | URBANIZACIÓN VILLA FERNANDA | Proyecto en proceso de cesión, a la fecha se encuentra suspendido hasta el 15 de septiembre de 2020. | PUBLICO |
| VAUPES | MITÚ | VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO QUINA QUINA ET 1 | Se encuentra suspendida la fase de construcción hasta el 31-08-2020. La situación sanitaria en el Vaupés ha generado que se solicite ampliación a la suspensión por Covid-19. | PUBLICO |
| SUCRE | SAN MARCOS | URBANIZACIÓN 20 DE OCTUBRE | El contrato está suspendido desde el 10 de junio de 2019 por proceso de cesión del contrato a un nuevo constructor | PUBLICO |
| SUCRE | EL ROBLE | URBANIZACION EL PRADO | El contrato está suspendido desde el 10 de junio de 2019 por proceso de cesión del contrato a un nuevo constructor | PUBLICO |
| CESAR | EL PASO | URBANIZACIÓN LA PACHITA | Se firmó contrato de cesión, el nuevo cesionario se encuentra legalizando pólizas por lo que no se ha reiniciado el contrato. El Comité Técnico de PVGII mediante comunicación No EE 28134 de fecha 10 de julio de 2020 informa se amplía la suspensión hasta el 28 de septiembre de 2020. | PUBLICO |
| CESAR | CHIMICHAGUA | URBANIZACIÓN VILLA NIDIA | Se firmó contrato de cesión, el nuevo cesionario se encuentra legalizando pólizas por lo que no se ha reiniciado el contrato. El Comité Técnico de PVGII mediante comunicación No EE 28134 de fecha 10 de julio de 2020 informa se amplía la suspensión hasta el 28 de septiembre de 2020. | PUBLICO |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0062626 del 24-08-2020 (respuesta requerimiento DES – CD Vivienda – CGR)

De igual manera, 6 proyectos que corresponden a este esquema presentan terminación anticipada por diferentes razones, pero que en su mayoría obedecen a la imprevisión de las obras, en desarrollo de los proyectos, como las que se mencionan en la tabla 32:

Tabla 32. Proyectos con Terminación Anticipada

| DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | PROYECTOS | SITUACIÓN PRESENTADA |
|--------------|-----------|-------------------------------------|--|
| BOYACÁ | SANTANA | VILLAS DE SAN ANTONIO SEGUNDA ETAPA | Proyecto terminado anticipadamente |
| CALDAS | ARÁNZAZU | ALTOS DEL NORTE | Contrato terminado anticipadamente, por inviabilidad financiera al requerir cimentaciones especiales y contenciones de terreno |
| CALDAS | SAMANÁ | MIRADOR DE PAZ DEL ORIENTE | Contrato terminado anticipadamente, por inviabilidad financiera al requerir cimentaciones especiales y contenciones de terreno |
| CUNDINAMARCA | GUADUAS | DOCE DE OCTUBRE | El contrato de diseño y construcción se encuentra en terminación anticipada. Mediante comunicado No. EE28035 del 2 de julio de 2020, el consorcio alianza Colpatria da respuesta al Contratista sobre la liquidación anticipada y tasación por terminación anticipada. |
| MAGDALENA | EL PIÑÓN | URBANIZACIÓN CASA ORACIÓN II ETAPA | Proyecto con terminación anticipada. El contratista termino de entregar soportes de la tasación en el mes de junio de 2020. |
| NARIÑO | LOS ANDES | PROYECTO URBANIZACIÓN BELLA VISTA | Contrato terminado anticipadamente, por inviabilidad financiera al requerir contenciones de terreno |

Fuente: Oficio MVCT 2020EE0062626 del 24-08-2020 (respuesta requerimiento DES – CD Vivienda – CGR)

También, se presentan 103 proyectos con contratos suscritos entre 2016 y 2017 que no han terminado el total de las viviendas contratadas. A la fecha señalada 25 proyectos de PVG II presentan pagos del 5% y 10% final, de acuerdo con su esquema (público o privado), los cuales se realizan contra entrega y legalización de las viviendas; esto evidencia que solo estos 25 proyectos de los suscritos entre 2016 y 2017, han presentado avance en los procesos de actos de transferencia en el caso de los proyectos de esquema privado; y actas de recibo final de las zonas de cesión, matrículas de individualización, actas de entrega de zonas comunes y actas de recibo final del proyecto, en el caso de los de esquema público.

Según respuesta de la Entidad a la pregunta relacionada con desafíos y dificultades afrontadas en desarrollo del programa PVG, en el marco de la reunión realizada el 21 de octubre de 2020, la Entidad señala:

“(…)

1. *Creación de condiciones necesarias para vincular tanto al sector público como al sector privado en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario y poder generar la oferta de este tipo de vivienda (VIP).*
2. *Generación de suelo para los proyectos de vivienda.*
3. *Capacitación Notarías y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Generación de planes de choque para apoyar en esta tarea.*
4. *Trámite ante Gobernaciones para exención del impuesto de registro.*
5. *Dificultades respecto del desarrollo de los proyectos de vivienda en el esquema público (condiciones de los predios, retrasos en las fases no imputables a los constructores, necesidad de obras adicionales o trámites por Entidades Territoriales). Al respecto*
6. *Dificultades respecto del desarrollo de los proyectos de vivienda en el esquema de convenios (dificultades y retrasos en los procesos de contratación y ejecución de los proyectos).*
7. *Inconformismo por parte de los municipios frente a los listados de potenciales beneficiarios // Se implementó mesas de trabajo y el envío del listado de potenciales inicialmente solo al municipio con el fin que presenten las denuncias frente a los hogares.*
8. *Demora y no presentación de los censos poblacionales para hogares de zona de alto riegos y afectados por Desastres Naturales por parte del municipio // Se realiza seguimiento para que los municipios presenten a tiempo los censos.”*

Al respecto se debe considerar que, no obstante, algunas de las situaciones mencionadas anteriormente son responsabilidad de los entes territoriales y otras entidades, el proceso de contratación y seguimiento a los proyectos depende de los procedimientos implementados por el MVCT y Fonvivienda, a través de la fiduciaria; de igual manera, las estrategias y procedimientos son susceptibles de mejora para optimizar los tiempos de ejecución y terminación de los proyectos. Las demoras, generan que los beneficios del programa no se obtengan por la población objetivo en los términos proyectados.

En cuanto al manejo y custodia de la información de los proyectos de PVG II, se evidencia que Fonvivienda realiza a través de terceros el seguimiento a los mismos y la información relacionada con el desarrollo y avance de cada proyecto, no se encuentra en tiempo real en la Entidad, como lo muestran los oficios de respuesta a las solicitudes de documentos requeridos por la CGR para llevar a cabo el análisis, que fueron remitidos a los terceros (Patrimonio Autónomo, Entidad supervisora e

Interventora, entes territoriales) para dar respuesta. Sin el acceso inmediato por parte de Fonvivienda que limita la consulta de la información en tiempo real de los entes de control y de la ciudadanía en general para consultar el estado de los mismos de acuerdo con el principio de transparencia.

Finalmente, se observa que la gestión de seguimiento y control del MVCT y Fonvivienda frente a los proyectos de PVG II, ha sido deficiente, lo que se ha traducido en demoras en sus diferentes fases por inconvenientes de índole técnico en desarrollo de las diferentes actividades de las obras, que en ocasiones requieren decisiones de terceros; contratos que debieron ser cedidos; la información de los proyectos no se encuentra disponible, ya que se encuentra en custodia de otros y no se tiene implementado un procedimiento o sistema para acceder a la misma.

Aunque no se desconoce que, en el marco del programa fue mayor la contratación de proyectos bajo el esquema público respecto del privado, es evidente que este presenta mayores inconvenientes en desarrollo de los proyectos, debido a que intervienen más actores y a la falta de planeación tanto en la viabilidad de los proyectos como en su ejecución. De conformidad con lo relacionado, se puede concluir que se ven afectados los principios de eficiencia, eficacia y economía.

En lo que se refiere a la custodia y manejo de la información, la entidad en su respuesta¹²⁸ manifiesta que, *“...es necesario diferenciar que en muchos casos son soportes documentales que aclaran o evidencian alguna acción o decisión lo que permanece en custodia de terceros que son quienes en cumplimiento de sus obligaciones contractuales desarrollan acciones de suscripción, validación, control y actualización de los mismos, diferente a la información de los proyectos de PVG II que si es de conocimiento, seguimiento y control de FONIVIENDA en tiempo real por efecto de la interacción permanente con los equipos de interventoría y supervisión correspondientes, sus informes periódicos de avance (semanales y mensuales), además de la información propia generada por los organismos internos como supervisiones de convenios para las obligaciones de los entes territoriales...”*.

Al respecto se debe tener en cuenta que precisamente esos soportes documentales corresponden a la historia y situación de cada proyecto, por lo tanto, su control es importante.

En cuanto a la gestión de los proyectos expresa que se presentaron múltiples situaciones que generaron inconvenientes en el desarrollo de los proyectos tales

¹²⁸ Oficio 2020EE01044137 del 30-11-2020 y Memorando 2020IE0008988 del 30-11-2020

como: cambios en las políticas internas de entidades aseguradoras y financieras, entre otras; por otra parte en la ejecución de las obras el “...*Comité Técnico del Fideicomiso PVG II ha estudiado y aprobado suspensiones o ampliaciones del plazo respectivo de fases de ejecución, con ocasión a la necesidad de ejecución por parte de algunas entidades territoriales, de obras adicionales, en especial y de manera general.*” En desarrollo de las pruebas realizadas la CGR evidenció en la muestra evaluada situaciones generadas por deficiencias en la planeación y seguimiento de los proyectos.

3.1.2 Objetivo Especifico 2

Verificar las acciones adoptadas por el MVCT y Fonvivienda respecto de las observaciones comunicadas por la CGR en 2019, en desarrollo de la auditoría de desempeño al déficit habitacional urbano en el marco del PND 2014-2018, con base en los **principios de eficiencia, eficacia y economía.**

3.1.2.1 Pregunta 1:

¿Qué medidas adoptaron el MVCT y Fonvivienda, con ocasión de las observaciones comunicadas por la CGR en la auditoría de desempeño realizada en 2019?

3.1.2.2 Pregunta 2:

¿Las medidas adoptadas por el MVCT y Fonvivienda para minimizar los riesgos detectados por la CGR atendieron los principios de eficiencia, eficacia y economía?

Coordinación y Articulación de la Política.

Hallazgo 20. Administrativo. Política Pública de Vivienda

Según el artículo 208 de la Constitución Política corresponde a los ministros: “...*formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley...*” además son objetivos de los ministerios la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen¹²⁹.

¹²⁹ Ley 489 de 1998, artículo 58.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT tiene como objetivo¹³⁰ “...lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda...”

De acuerdo con el análisis realizado por la Contraloría General de la República-CGR, se evidencia que no obstante las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional¹³¹, aún persisten deficiencias en las políticas públicas del sector vivienda¹³² identificadas en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo-PND 2014 – 2018, tales como:

- Deficiente gestión del suelo urbano y de expansión urbana clasificados en los Planes de Ordenamiento Territorial-POT para habilitarlo y destinarlo para la Vivienda de Interés Social-VIS y/o Vivienda de Interés Prioritario-VIP. Al respecto Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar-ASOCAJAS¹³³ señala: “...En cuanto a la oferta de vivienda, se observa que existen dificultades en la generación de suelo que impiden el desarrollo de proyectos constructivos, situaciones que se acentúan más en las aglomeraciones urbanas especialmente en Bogotá y Medellín...”

A pesar de que el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018” identificó la habilitación del suelo como uno de los problemas relevantes para el desarrollo de vivienda social en el país, no lo planteó dentro de sus objetivos y por lo tanto no diseñó indicadores, ni metas al respecto.

¹³⁰ Decreto 3571 de 2011 – artículo 1.

¹³¹ Acciones como: La creación del programa de vivienda gratuita, que proyectó 100.000 viviendas terminadas para la primera fase y 30.000 para la segunda, de las cuales se terminaron a diciembre de 2018 109.918; se proyectaron 70.000 cupos de subsidios para el programa VIPA y se entregaron 44.075 y para MI CASA YA se proyectaron 91.577 cupos y se entregaron 146.191 cupos y para el FRECH de 130.000 coberturas programadas se cumplieron con 117.698.

¹³² Referidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Conpes 3869 - Programa MI CASA YA: declaración de importancia estratégica del proyecto subsidio familiar de vivienda y modificación del documento; 3725 - Importancia estratégica del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación; 3848- Importancia estratégica del programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no Vis, Frech No VIS; 3269-bases para la optimización del programa de subsidio familiar de vivienda y lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social; 3725- Importancia estratégica del “programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación; 3740- Importancia estratégica del “programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda; 3746, importancia estratégica del “programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores” de 20 de mayo de 2013, entre otros.

¹³³ Oficio ANCCF101 del 13 de febrero de 2019.

En este sentido, en el marco de la encuesta desarrollada por la CGR, el 72% de 550 municipios que dieron respuesta a la pregunta: ¿considera que las actividades ejecutadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en cuanto a asistencia técnica y acompañamiento para la formulación e implementación del POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial-PBOT o Esquema de Ordenamiento Territorial-EOT han sido efectivas en cuanto a mejoramiento del proceso de habilitación de suelo de ese municipio, para la construcción de viviendas de interés social?¹³⁴, afirman que dichas actividades no han sido eficientes.

- Deficiencias en la coordinación entre la Nación y los diferentes niveles territoriales y baja articulación con otros sectores para mejorar la oferta de espacios públicos y equipamientos sociales y colectivos.

Con oficio 2019EE0058600, el MVCT señala: “... como parte de la articulación con los entes territoriales, quienes suministraron la información requerida, entre los años 2016 y 2017 se llevó a cabo un diagnóstico en los proyectos del Programa de Vivienda Gratuita-PVG, para lo cual se realizaron visitas a los proyectos de vivienda desarrollados en la Fase I de dicho programa, para determinar los equipamientos existentes y necesidades en materia de infraestructura social e identificar áreas de cesión disponibles para la ejecución de nuevos equipamientos tanto dentro de las urbanizaciones como cerca de éstas. Como resultado de las visitas realizadas, se estructuraron las fichas de diagnóstico correspondientes y se generó una matriz de necesidades y de lotes disponibles, con base en la cual se pudo priorizar e iniciar la ejecución de proyectos de equipamientos en los años 2018 y 2019.”

De acuerdo con la respuesta de la entidad¹³⁵, la iniciación de proyectos de equipamientos solo se dio a partir de 2018. Por otra parte, el MVCT no se pronunció en relación con el mejoramiento de espacios públicos.

Adicionalmente, indica que “... se están adelantando con el apoyo de otras entidades del Gobierno Nacional, de entidades territoriales o de privados, a la fecha se han adelantado los siguientes equipamientos para beneficiar a los habitantes de los proyectos del Programa de Vivienda Gratuita y del Programa de Vivienda para Ahorradores, los cuales se encuentran ejecutados, en ejecución o por iniciar ejecución...”.

¹³⁴ Pregunta 1.4. Ver Anexo “ENCUESTA DEL DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – MUNICIPIOS”, con corte a 15 de junio de 2019.

¹³⁵ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 7-06-2019

Al respecto no se relaciona el nivel de cobertura de estas acciones frente a las necesidades de los entes territoriales, de acuerdo con el diagnóstico que la entidad manifiesta haber realizado pero que no fue suministrado.

- Persiste la ausencia de incentivos, de instrumentos de financiación y de mecanismos de monitoreo para promover la construcción sostenible; no obstante, la expedición del Decreto 1285 de 2015. Aunque el MVCT ha adelantado gestiones tendientes a cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, relacionados con los incentivos instrumentos de financiación y mecanismos de monitoreo para promover la construcción sostenible, aún no se logra cumplir con todo lo planteado; quedando pendiente lo señalado en el CONPES 3977¹³⁶ en relación con el mecanismo en el cual se aseguren los cupos para las viviendas que cumplan con criterios de sostenibilidad.
- Limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación y baja capacidad de ahorro en los quintiles de más bajos ingresos, debido a que los programas de vivienda implementados durante el período 2014 – 2018, con excepción de Vivienda Gratuita, se requiere cierto nivel de ahorros para acceder a los beneficios.

La CGR, considera que no todos los hogares pueden vincularse a entidades financieras para el otorgamiento de créditos de vivienda, posición ratificada en las bases para el PND 2018 – 2022 “... *por otra parte, aún persisten desafíos en materia social y de acceso al financiamiento*”; así mismo, el MVCT en su respuesta no revela el resultado en términos de efectividad del acceso a los créditos de los hogares con bajos ingresos en su lugar presenta los programas que se implementarán a futuro.¹³⁷

- Limitada participación del sector privado en el desarrollo urbano. Al respecto, el PND 2014 – 2018, planteó la promoción de esquemas de asociación público – privada para el desarrollo de vivienda nueva y equipamientos urbanos, y durante el período en mención esta tarea no ha tenido avance, dado que el Plan Estratégico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no contempló este objetivo.

136 Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión implementación del programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación Nacional, a través del programa Cobertura a la Tasa de Interés y del proyecto subsidio familiar de vivienda nacional, a través de los programas Mi Casa Ya y Semillero de Propietarios 137 PND 2018 - 2022

En su respuesta la Entidad¹³⁸ hace relación de normas relacionadas con las asociaciones público – privadas y respecto de los proyectos ejecutados por el sector privado; así como los programas de vivienda que desarrollará el Gobierno Nacional en el marco del PND 2018 – 2022; sin embargo, no controvierte el hecho de no haber incluido este objetivo en sus Planes Estratégico y de Acción los períodos 2014-2018.

- En la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 no se evidencia la efectividad de las estrategias para el conocimiento de construcciones sostenibles; es así como el diagnóstico de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, señala lo siguiente: “...*En materia de sostenibilidad, se evidencia poco conocimiento y débil implementación de políticas de construcción sostenibles (Pacto por la Sostenibilidad). En efecto, solo once municipios han implementado políticas en esta dirección. Adicionalmente, se ha evidenciado que los procesos constructivos son susceptibles de ser mejorados...*”.

La entidad en su respuesta¹³⁹ hace alusión a la difusión de la Resolución 0549 de 2015¹⁴⁰, en las ciudades de mayor dinámica constructiva; sin embargo, frente a la efectividad de las estrategias no suministra los soportes respectivos.

Adicional a las deficiencias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, se presentan otras que se relacionan a continuación:

- Discontinuidad de estrategias y objetivos de la política de vivienda, por cuanto están asociados a los Planes de Desarrollo del gobierno de turno y no a una política de Estado, que contemple acciones a largo plazo.

De acuerdo con los resultados evaluados por la auditoría se ratifica que hasta 2018, el MVCT no ha implementado políticas de vivienda a largo plazo que superaran cada uno de los cuatrienios.

El MVCT en su respuesta¹⁴¹ señala la importancia de dar continuidad a algunos programas implementados en períodos anteriores; indica que formulará una nueva política de vivienda, en los siguientes términos:

¹³⁸ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 7-06-2019

¹³⁹ Ibidem

¹⁴⁰ Establece los parámetros y lineamientos de construcción sostenible y se adopta la Guía para el ahorro de agua y energía en las edificaciones

¹⁴¹ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 7-06-2019

“El Gobierno Nacional ha venido presentando una evolución en la formulación y ejecución de la política de vivienda a partir de diferentes programas e instrumentos que buscan reconocer y atender de manera efectiva las necesidades de la población. Teniendo en cuenta que estas necesidades se centran en mantener el acceso y calidad de la vivienda, se ha promovido diferentes programas para perfiles de hogares diferentes tales como Vivienda Gratuita, Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores- VIPA, Mi Casa Ya y el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera- FRECH.

La articulación de estos programas, la visión a largo plazo, la atención del déficit y los mecanismos de financiación, son, en conjunto, las bases para formular una nueva política de vivienda y sobre las cuales el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha venido avanzado con: i) la formulación de un proyecto de ley denominado de vivienda y hábitat, el cual fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República en fecha 11 de junio de esta anualidad; ii) la incorporación de los temas de vivienda de interés social en el Plan Nacional de Desarrollo – PND; y iii) Un documento CONPES que asegura la materialización de la política en el corto y mediano plazo.

Es importante resaltar que el gobierno actual, teniendo en cuenta la importancia de dar continuidad a la política anterior, de construir sobre lo construido, y de reconocer las bondades de esquemas en curso, ha decidido dar continuidad al programa Mi Casa Ya y FRECH VIS. Para ello se ha dispuesto en el PND 2018-2022, la asignación de 135.000 subsidios familiares de vivienda y 120.000 coberturas a la tasa de interés VIS.

En línea con lo anterior y de manera adicional, con el fin de continuar fortaleciendo los mecanismos de acceso por parte de los hogares a la vivienda, el Gobierno actual diseñó Semillero de Propietarios, un programa de arrendamiento social que busca facilitar una solución de una vivienda digna para la población con ingresos inferiores a 2 SMMLV, quienes al cabo de 24 meses (previo el cumplimiento de las condiciones del programa) podrán acceder a hacer la transición hacia la compra de vivienda a través del programa Mi Casa Ya, teniendo así un esquema complementario y escalonado. Para ello se han dispuesto 200.000 cupos durante el cuatrienio.”

- Algunos indicadores con los que cuenta el sector no permiten establecer el avance y resultados reales de la política, tal es el caso del que se refiere al número de

viviendas iniciadas en un período, que dificulta medir si efectivamente se logró la solución integral de vivienda.

El MVCT en su respuesta¹⁴² afirma que, *“No obstante, adicional a las iniciaciones se cuentan con otros indicadores que permiten medir la efectiva atención. Por ejemplo, en el actual PND 2018-2022 se cuenta con medidas tales como la reducción del déficit habitacional, asignación del subsidio familiar de vivienda (SFV) de Mi Casa Ya y coberturas a la tasa de interés para compra de vivienda VIS. En el primer caso, la reducción del déficit es una clara señal de la respuesta efectiva de la política de vivienda; mientras que, en el caso de los SFV y cobertura, su asignación y entrega, implican el acceso y disfrute a una vivienda”*, sobre el particular, la CGR considera que ni los indicadores sobre viviendas iniciadas, ni los planteados en el nuevo PND, permiten medir la eficacia y efectividad en la solución integral de vivienda.

- Hasta el 2018, dos ministerios intervenían como líderes en la política pública de vivienda; en el sector rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, y en el sector urbano el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo cual dificultó tener criterios unificados para la formulación y ejecución de la política, puesto que el sector rural difiere del urbano en la reglamentación y criterios sobre la calidad de la vivienda.
- De acuerdo con las competencias del sector vivienda, los municipios son actores fundamentales para el desarrollo de la política; sin embargo, la mayoría de estos no cuenta con la capacidad administrativa y operativa, como tampoco con los recursos necesarios para su debida ejecución, es el caso de los instrumentos de ordenamiento territorial¹⁴³, cuya formulación y seguimiento está en cabeza de los municipios.

En su respuesta el MVCT acepta que es necesario expedir la regulación sobre el apoyo que debe brindar esta cartera, para la revisión de los planes de ordenamiento territorial y gestionar los recursos para realizar los estudios básicos de riesgo¹⁴⁴.

- En los documentos de política: Consejo de Política Económica y Social-CONPES y Plan de Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, no se consideran las diferencias

¹⁴² Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 8-07-2019

¹⁴³ POT, EOT y/o PBOT.

¹⁴⁴ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 8-07-2019

culturales y regionales, propias de cada territorio y se utilizan los mismos criterios para la implementación de la política de vivienda.

El MVCT señala¹⁴⁵ respecto a las deficiencias en la implementación de la política pública: “...Los programas de vivienda han dado respuesta a necesidades relevantes de corto plazo. No obstante, aún no existe una política integral de vivienda que se encuentre articulada y brinde una respuesta estructural a los problemas habitacionales de distintos segmentos de la población...”

Por otra parte, ASOCAJAS indica: “... Otra de las problemáticas asociadas a la oferta, es la baja disposición de servicios públicos y la normatividad existente en cada territorio, lo cual genera distorsiones y desincentiva la actividad constructora en algunos municipios...”¹⁴⁶

Con fundamento en lo descrito se puede concluir que la política de vivienda no se ha diseñado de manera sistemática y organizada, presenta discontinuidad de estrategias y objetivos, por cuanto están asociados a los Planes de Desarrollo del gobierno de turno y no a los del Estado, que contemple acciones de largo plazo; adicionalmente, faltan diagnósticos integrales que permitan establecer la situación de la vivienda social en nuestro país y que consideren todos los aspectos de la problemática, así como a los múltiples actores que tienen diferentes funciones y competencias dentro de la misma.

Las deficiencias antes señaladas, que en su mayoría son estructurales, inciden de manera negativa en la implementación y ejecución de la política de vivienda, lo que conlleva ineficiencia e ineficacia para alcanzar los objetivos y metas propuestas, en aras de solucionar las situaciones de vulnerabilidad de la población objetivo.

Argumentos de los auditados en 2020

En MVCT con ocasión de la solicitud de la CGR respecto a las acciones adelantadas por la Entidad, frente a esta observación en su respuesta¹⁴⁷, incluye argumentos con el fin de aclarar lo observado por la Contraloría que al contrastar con la respuesta a esta misma observación en oficio 2019EE0058600 del 7 de junio de 2019, no se presentan nuevos argumentos excepto en lo relacionado con los

¹⁴⁵ Radicado 2018EE0099371 del 13 de diciembre de 2018, suscrito por el Viceministro de Vivienda, en respuesta al punto 22 del requerimiento 1 de la CGR.

¹⁴⁶ Oficio ANCCF 101 del 13 de febrero de 2019

¹⁴⁷ Oficio MVCT 2020EE0073278 del 23-09-2020

“incentivos instrumentos de financiación y mecanismos de monitoreo para promover la construcción sostenible.”, en donde manifiestan lo siguiente:

“En materia de incentivos es importante mencionar que actualmente el país cuenta con un marco regulatorio sobre incentivos tributarios definidos, por un lado, en el Estatuto Tributario Nacional, y por otro, los determinados a través de la Ley 1715 de 2014¹⁴⁸, los cuales han sido reglamentados en el marco de su competencia, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

Para el primer caso, los artículos 424¹⁴⁹ y 428 establecen los bienes excluidos del impuesto sobre las ventas, y que por consiguiente su venta o importación no causa el Impuesto sobre las Ventas (IVA), y que, para tal efecto, se utiliza la nomenclatura arancelaria andina vigente”

De igual manera, hace referencia al Decreto 2205 de 2017 (MADS-MHCP) y la Resolución 463 de 2018 (UPME), que establecen incentivos en inversiones en control de medio ambiente, a los implementados por el mercado bancario (BANCOLOMBIA, DAVIVIENDA, ITAÚ y FINDETER), tasas preferenciales aplicables a proyectos que construyan con medidas de construcción sostenible.

Las normas mencionadas se refieren a la exclusión de impuestos por la importación de equipos o elementos destinados a la operación de sistemas de control de monitoreo, el procesamiento de basuras, la utilización de energías renovables no convencionales. De otra parte, su respuesta también hace referencia a incentivos en la utilización de energías renovables no convencionales, importación de equipos y elementos destinados a operaciones ambientales y en el sector financiero a tasas preferenciales para proyectos que incluyan medidas sostenibles, y las establecidas en los proyectos de tasa compensada de FINDETER. Al respecto la CGR considera que estas medidas no están directamente relacionadas con las políticas de vivienda incluidas en el PND 2014-2018.

La Entidad agrega que, los recursos para la financiación de vivienda con parámetros de construcción sostenible son incipientes. Al respecto, señala: *“Sin embargo, los incentivos con recursos del Gobierno nacional (sic) para la financiación de la*

¹⁴⁸ “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”.

¹⁴⁹ Modificado por el artículo 175 de la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria Estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.

vivienda con parámetros de construcción sostenible son incipientes y no responden a una creciente demanda de este tipo de proyectos.”

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en su respuesta¹⁵⁰ sobre las acciones adelantadas frente a la observación, en cuanto de las deficiencias en la coordinación señala que *“...el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, viene adelantando una estrategia de Equipamientos, mediante la cual busca proporcionar un desarrollo integral a las comunidades beneficiarias de los Proyectos de Vivienda que impulsa el Gobierno Nacional, a través de espacios de uso público que garanticen la realización de actividades complementarias a las de habitación y trabajo o necesarias para la atención integral de la población vulnerable. Dichos proyectos se adelantan en coordinación con las entidades territoriales y las normas establecidas en sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, así como en coordinación con otras entidades del orden nacional. En este sentido, este ministerio suscribió convenios interadministrativos y estableció alianzas estratégicas con el Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura, Coldeportes, Ministerio de las TIC y el ICBF, en el marco de la estrategia de equipamientos con el objeto de aunar esfuerzos para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos, incluyendo, entre otros y de manera prioritaria, la construcción y dotación de colegios, Centros de Desarrollo Infantil, estaciones de policía, CAI, bibliotecas, parques recreodeportivos e instalación de conexiones y puntos de acceso a internet.”*

“...actualmente se continúa trabajando de manera conjunta con los diferentes sectores pese a no existir convenios vigentes suscritos...”

Considerando que las acciones presentadas por el MVCT corresponden a estrategias de años anteriores, no están orientadas a atender las deficiencias señaladas por este Órgano de Control sobre la observación en cuestión.

Respecto a la limitada participación del sector privado en el desarrollo urbano, manifiesta: *“Dentro de las líneas de acción que se tienen contempladas para el 2020, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, está enfocado en los programas de Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios y Mejoramiento de Vivienda, por tanto, no se cuenta con acciones priorizadas dentro del Plan Estratégico frente a la observación recibida.”*

¹⁵⁰ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

Sobre la consideración de las diferentes culturas y regiones indica *“Para aportar en la solución del déficit cualitativo de vivienda el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio está trabajando en la “Construcción y expedición del Documento normativo donde se establezca la participación de las mujeres cabeza de familia y que adicionalmente el hogar o uno de sus miembros pertenecen a comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizales y Palanqueras -NARP, para que tengan acceso a subsidio de vivienda y cuenten con una solución habitacional digna”, compromiso que quedó en las mesas con grupos étnicos que lideró el Departamento Nacional de Planeación.”*

Respecto de las acciones adelantadas sobre la capacidad administrativa y operativa de los municipios, el MVCT describe la estrategia a aplicar en consonancia con el PND 2018-2022, en donde consideran dos líneas de acción, a saber:

“Primera línea de acción: estrategia de acompañamiento técnico integral y diferenciado para la actualización e implementación de los planes de ordenamiento territorial.

Segunda línea de acción: Acompañamiento técnico y/o financiero mediante la entrega de información para la toma de decisiones: estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en el POT, en cumplimiento del Decreto 1077 de 2015.”

De igual manera, la citada respuesta informa que, se expidió el Decreto 1232 de 2020, a través del cual los alcaldes deberán informar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el inicio del proceso de formulación, revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, así como de la concertación con la autoridad ambiental y de la adopción del mismo.

En relación con la discontinuidad de las estrategias y objetivos de la política de vivienda en el largo plazo el MVCT señala: *“...frente a la evolución del déficit habitacional en los últimos años, con el acompañamiento de ONU-Hábitat, el DANE, el Ministerio de Vivienda y el Departamento Nacional de Planeación, en el 2020 se elaboró una nueva metodología para la medición de este indicador mucho más exigente, que se convierte en la más estricta de América Latina...”*

Las acciones presentadas por el MVCT en su respuesta¹⁵¹ se encuentran en proceso de implementación a noviembre de 2020, sin embargo, no presentan

¹⁵¹ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

indicadores de resultado e impacto, con el fin de hacer seguimiento a su cumplimiento y verificación de la efectividad.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre, no controvierte el análisis realizado por la CGR sobre las acciones implementadas para minimizar las deficiencias comunicadas sobre la Política Pública de Vivienda por el contrario confirma que las acciones adelantadas se encuentran en implementación.

Hallazgo 21. Administrativo. Calidad de Vivienda

De acuerdo con la Ley 489 de 1998, los ministerios tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen¹⁵². En el mismo sentido el Decreto 3571 de 2011 consagra como función del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT *“Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento”*.

La Contraloría General de la República observa que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no cuenta con una política de calidad de vivienda, que defina, entre otros, las estrategias, objetivos trazados, planes, programas y proyectos, así como los recursos a través de los cuales se va a desarrollar y que considere los parámetros necesarios para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, según lo establecido en la Constitución Política y los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Aunado a lo anterior, el MVCT como rector del sector de vivienda, no ha precisado o definido el concepto de calidad de vivienda; el propio Ministerio manifiesta: *“...que no existe normativa en Colombia en la que se establezca dicho concepto”*¹⁵³. En igual sentido, y sobre este tema, la Dirección del Sistema Habitacional – DSH de dicho Ministerio, precisa: *“De acuerdo a lo comunicado en pasados oficios, damos alcance a la respuesta en cuestión sobre las normas técnicas que tienen que ver con la calidad de las viviendas que se desarrollen en Colombia y cuáles de ellas se han tramitado con el apoyo o se han expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”*.

¹⁵² Artículo 58 de la Ley 489 de 1998.

¹⁵³ De acuerdo con lo consignado en el Acta No. 2, de la reunión sostenida el 19/12/2018 con la Dirección de Espacio Urbano y Territorial- DEUT.

La Dirección agrega: *“En relación con el desarrollo de proyectos de vivienda en Colombia, es importante señalar que de conformidad con las disposiciones del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 182 del Decreto Ley 19 de 2012, se requiere la obtención de licencia urbanística para adelantar obras de urbanización y construcción, expedida por los municipios y distritos, o los curadores urbanos, según sea del caso, las cuales se expiden con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan”*.

“Teniendo en cuenta lo anterior, los proyectos que se desarrollan en el país, deben cumplir con la disposición citada relacionada con la obtención de las respectivas licencias de urbanización y construcción, y su ejecución en materia de cesiones de espacio público para zonas verdes y parques, equipamientos comunales públicos y privados (áreas comunales), además de la infraestructura del sistema vial y del sistema de servicios públicos domiciliarios, para garantizar la calidad urbana acorde con las condiciones propias del municipio o distrito donde se desarrolle el proyecto. “Respecto a normas y reglamentos técnicos los proyectos de vivienda deben cumplir con las normas vigentes”¹⁵⁴.

Es necesario resaltar que según lo manifestado por el MVCT¹⁵⁵, los proyectos de vivienda que se desarrollan en el país deben contar con la licencia urbanística, expedida con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan. También deben cumplir las normas y reglamentos técnicos vigentes, tales como: Las establecidas dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o Esquemas de Ordenamiento Territorial; Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente, NSR-10; Reglamentos Técnicos para Barras Corrugadas Sismo Resistentes; Reglamento Técnico de Instalaciones Sanitarias - RAS; Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas - RETIE; Reglamento Técnico de Gasodomésticos. Adicionalmente, deben acatar las disposiciones en materia de espacio público del municipio o distrito y garantizar la accesibilidad a los modos de transporte a la población en general y en especial las personas en condición de discapacidad.

Por otra parte, sobre el tema de calidad, la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar- ASOCAJAS, señala: *“Un tercer problema asociado a la demanda es la persistencia de un alto déficit cualitativo urbano y rural, el cual se*

¹⁵⁴ Según lo contenido en el Acta No.3 del 29/01/2019, correspondiente a la reunión realizada con la Dirección del Sistema Habitacional - DSH.

¹⁵⁵ Oficio con radicación 201BEE0091934, del MVCT, suscrito por el Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio (E).

perpetúa por la incapacidad de los agentes promotores y el Estado de proveer los servicios urbanos y de vivienda adecuados a la demanda”¹⁵⁶.

En el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, en relación con la normatividad técnica utilizada para garantizar la calidad para las viviendas nuevas, cita el artículo 2.2.1.2.5 del Decreto 1071 de 2015¹⁵⁷: “**Condiciones de vivienda.** *Para construcción de vivienda nueva, la solución habitacional tendrá un área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados con al menos un espacio múltiple, tres (3) habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas que permitan dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.1.2.6 del presente decreto, salvo para el caso de la población indígena, para la cual prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la norma de sismo resistencia NSR 10 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen.*”; lo que significa que para las viviendas rurales sí existen parámetros sobre las condiciones de las viviendas.

La ausencia de una política de calidad de vivienda dificulta diseñar y ejecutar acciones eficaces, orientadas a corregir las deficiencias relacionadas con las viviendas, relativas a la baja calidad de las construcciones; carencia de servicios públicos domiciliarios; viviendas construidas en zonas de riesgo; inseguridad de la tenencia de las propiedades; hacinamiento; precaria situación del equipamiento urbano, entre otros; circunstancias que en conjunto acarrearán alta vulnerabilidad social y económica de la población menos favorecida del país, riesgos naturales como inundaciones, avalanchas y deslizamientos y diversas tipologías de enfermedades asociadas a las malas condiciones habitacionales.

Lo observado por la CGR se fundamenta además en los siguientes criterios:

- 1) El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales¹⁵⁸, reconoce el derecho a una vivienda adecuada y describe siete condiciones que lo constituyen: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos

¹⁵⁶ Oficio ANCCF No. 101 del 13 de febrero de 2019, suscrito por la presidente ejecutiva de Asocajas.

¹⁵⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

¹⁵⁸ Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar g) adecuación cultural. La habitabilidad se refiere a que la vivienda sea capaz de ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

- 2) La Constitución Política de Colombia en su artículo 51, señala que *“todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*¹⁵⁹.
- 3) La sentencia T-439 de 2000¹⁶⁰, en la cual la Corte precisó que, si bien es cierto que la tutela no tiene efectos más allá del caso objeto de controversia, la ratio decidendi, constituye un precedente de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas, ya que además de ser el fundamento normativo de la decisión judicial, define, frente a una situación fáctica determinada, la correcta interpretación y, por ende, la correcta aplicación de una norma.
- 4) En la sentencia C-936 de 2003¹⁶¹, con el objeto de precisar el alcance y el contenido del derecho a la vivienda digna, la Corte ha recurrido al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Ese instrumento internacional se ha convertido por esta vía en un referente interpretativo que permite dilucidar el contenido del artículo 51 constitucional.
- 5) La Sentencia T-025/2004 y sus autos 008/09, 383/10 y 219/11, entre otros, señalan que el acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan y se realizan los procesos propios de la sociedad. Por tal razón, las características y las condiciones

¹⁵⁹ Constitución Política de Colombia, 1991. Título II – De los derechos, garantías y los deberes. Capítulo 2 – De los derechos sociales, económicos y culturales.

¹⁶⁰ De la Corte Constitucional.

¹⁶¹ La sentencia **C-936 de 2003**, señaló que es necesario asegurar condiciones de habitabilidad, es decir, garantizar que la vivienda corresponda a un lugar en que las personas puedan guarecerse de las inclemencias ambientales y proyectar su vida en sociedad, lo cual impone unas condiciones mínimas de espacio, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, para lo cual, deben darse las garantías de goce, mediante las cuales el Estado debe crear sistemas adecuados que permitan la adquisición de vivienda a precios razonables acordes con el nivel de ingresos de la población y procurar una oferta adecuada de vivienda frente a grupos en estado de vulnerabilidad. Por tal razón, la sentencia **T-585 de 2006** señaló que los contenidos conceptuales del concepto de vivienda digna están relacionados con: (i) aspectos materiales para disfrutarla y (ii) garantías de goce.

de este espacio, que cualifican su dignidad y benefician a cada uno de los integrantes de la familia, deben ser reguladas por el Estado.

- 6) En el Auto 116/08¹⁶² la Corte Constitucional adoptó la batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada, incluyendo los que se refieren a vivienda¹⁶³. Los indicadores son de Goce Efectivo, Complementarios y Sectoriales, los cuales se describen en la tabla 33.

Tabla 33. Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada

| Indicador | Descripción |
|-----------------------------------|--|
| Indicador de goce efectivo | Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas.* Incluye "espacio suficiente (hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia. |
| Indicadores complementarios | -Seguridad jurídica de la tenencia: Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito/Total de Hogares Desplazados. Espacio suficiente: Hogares Desplazados que habitan viviendas sin hacinamiento/Total de Hogares Desplazados. Materiales apropiados: Hogares Desplazados que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de Hogares Desplazados. Ubicación: Hogares Desplazados que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD. -Acceso a servicios: Hogares Desplazados que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD. |
| Indicadores sectoriales asociados | - Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes. - Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios. - Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas. - Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural. |

¹⁶² Pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007.

¹⁶³ Auto 116 de 2008. Artículo Segundo - ADOPTAR los cambios propuestos por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento para los indicadores para los derechos a la vivienda, a la integridad personal y a la alimentación adoptados por la Corte Constitucional en los Autos 109 y 233 de 2007, los cuales quedarán como sigue a partir del presente Auto.

Fuente: Auto 116/08 Corte Constitucional

- 7) La Sentencia T-088 de 2011,⁷ aclaró además que el derecho a la vivienda de la población en circunstancia de desplazamiento sólo se realiza efectivamente cuando se dan los siguientes presupuestos:
- (i) los titulares del derecho acceden materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas; esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello y,
 - (ii) (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas.
- 8) La Sentencia C-244/11¹⁶⁴, en el numeral 14 trae a colación el concepto de “*vivienda de interés social*”, esto es, vivienda dirigida a los estratos 1 y 2 – principalmente -, a partir de un subsidio promovido por el Estado y señala que en esos términos, la Ley 338 de 1997 en su artículo 91 prescribió que “*se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos*”. El numeral 15 de la misma sentencia, aclara que, a propósito de esta categoría de vivienda, es en el Plan Nacional de Desarrollo en donde se debe precisar los tipos de vivienda a subsidiar y sus precios, teniendo en cuenta factores como el déficit habitacional, la oferta, el acceso a crédito, los fondos estatales destinados a vivienda y la atención a población más pobre y señaló que en los planes de desarrollo de las entidades territoriales se deberán concretar estas políticas generales.
- 9) La obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional, en la Sentencia C-539 de 2011 reitera que esta se fundamenta en:
- (i) El respeto al principio de la seguridad jurídica, el cual implica el respecto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas, de manera que al ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, “sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta”.

¹⁶⁴ Esta sentencia se emite en aras de establecer si el DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, 4832 de 2010 - medidas en materia de vivienda para atender a afectados por ola invernal, guardan relación de conexidad, finalidad y especificidad con Estado de Excepción.

- (ii) La diferencia entre *decisum*, *ratio decidendi* y *obiter dicta*, ratificando la obligatoriedad no solo de la parte resolutive sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la *ratio decidendi* del fallo.
- (iii) Las características de la *ratio decidendi* y, por tanto, de la jurisprudencia como fuente de derecho, por cuanto “la *ratio decidendi* de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional”. Así lo dispone el artículo 243 superior precitado e incluso el inciso 1° del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, que dice: “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares”.
- 10) En la Sentencia T-409/13 la Corte explicó que: “el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural”.
- 11) En 2015, a partir de la evaluación de los resultados del Pacto Internacional Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, la comunidad internacional, de la cual Colombia hace parte, suscribió los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS, entre los cuales, el Objetivo 11 dispone: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Este objetivo plantea los siguientes indicadores:

-Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

-Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

- Para 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

- Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

- Para 2030, reducir de forma significativa el número de muertes y de personas afectadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y reducir sustancialmente las pérdidas económicas directas vinculadas al producto interno bruto mundial causadas por los desastres, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones vulnerables.

La entidad en su respuesta con oficio 2019EE0058600 del 8 de julio de 2019 relaciona las mismas normas comunicadas en la observación; sin embargo, no desvirtúa la ausencia de una política de calidad de vivienda, formulada y estructurada por el MVCT, en la que se integren todos los aspectos contemplados tanto en la Constitución como en la ley y en las sentencias de la Corte Constitucional.

Argumentos de los auditados en 2020

El MVCT en respuesta¹⁶⁶ presenta los mismos argumentos relacionados 2019EE0058600 del 8 de julio de 2019, que fueron evaluados por la Contraloría. Así mismo, no ha formulado acciones preventivas ni correctivas para la construcción de la política pública integral de calidad de vivienda.

Hallazgo 22. Administrativo. Control Urbano

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como objetivo primordial *“...lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico¹⁶⁷...”*

Además, a este ministerio le corresponde: *“...Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial...”¹⁶⁸*

- Para 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

- Para 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.

-Para 2020, aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

- Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante la asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

¹⁶⁶ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

¹⁶⁷ Artículo 1 – Decreto 3571 de 2011

¹⁶⁸ Artículo 2, numeral 4 del Decreto 3571 de 2011

El control urbano en el país presenta las siguientes deficiencias:

- La competencia del control urbano en Colombia se encuentra bajo la responsabilidad de los municipios, y gran parte de estos no cuentan con los recursos técnicos y financieros para llevarlo a cabo. Este control, según la normatividad debe realizarse a través de los inspectores de policía rurales y urbanos y corregidores y debe permitir ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el objetivo de establecer el cumplimiento de las Licencias Urbanísticas y las normas de los Planes de Ordenamiento territorial.

En respuesta a la encuesta realizada por la Contraloría General de la República a los municipios (a junio de 2019), el 71.1%¹⁶⁹ manifestó que el Inspector de Policía de su municipio no cuenta con el personal profesional o técnico para desarrollar esta importante labor; de igual manera, el 50%¹⁷⁰ informa que no cuenta con mecanismos de inspección y seguimiento de los proyectos de vivienda social y el 90%¹⁷¹ señala que desconocen las cifras sobre la informalidad en las construcciones urbanas.

Respecto al control urbano desarrollado por los municipios, la Federación Colombiana de Municipios¹⁷² a través de comunicación en respuesta a solicitud de la Contraloría General de la República, precisó: *“Finalmente, para determinar los logros y dificultades técnicas, jurídicas y administrativas, que deben afrontar la mayoría de los municipios de Colombia; si tenemos en cuenta que los recursos con los que cuentan los municipios de quinta (41) y sexta categoría (969), resultan insuficientes para poder implementar en su estructura municipal, oficinas encargadas de ejercer el control urbano, tendríamos que aceptar que es una actividad que no se desarrolla en la mayoría de los municipios del país”*.

En visita realizada por la Superintendencia de Notariado y Registro, en Cartagena, en 2017, suscitada por el desplome de edificaciones, esta entidad identificó 47 licencias urbanísticas presuntamente falsas, señalando que: *“...con fundamento en*

¹⁶⁹. Pregunta 14: ¿De conformidad con el artículo 14 de la Ley 1203 de 2017, el inspector de su municipio, cuenta con un grupo de profesionales o profesional técnico para realizar las labores de control urbano en cuanto a vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de aplicar las medidas correctivas y asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el POT, PBOT o EOT de su municipio? Ver Anexo “ENCUESTA DEL DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – MUNICIPIOS”

¹⁷⁰ Pregunta 15: ¿El municipio cuenta con los mecanismos de inspección y seguimiento de los proyectos de vivienda social? Ver Anexo “ENCUESTA DEL DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – MUNICIPIOS”

¹⁷¹ Pregunta 16: ¿El municipio cuenta con las cifras sobre la informalidad en las construcciones urbanas? Ver Anexo “ENCUESTA DEL DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – MUNICIPIOS”

¹⁷² Radicado de la Federación Colombiana de Municipios S-2019-004482 del 2 de febrero de 2019

las cuales se constituyeron regímenes de propiedad horizontal, ingresando sin corresponder al mercado inmobiliario 534 unidades de dominio privado¹⁷³...”. Así mismo, informa que en 2018: “...Se realizaron 4 Visitas Especiales a los curadores urbanos de Santa Marta y Villavicencio, cuyo resultado fue la denuncia de 57 licencias y otros actos presuntamente falsos, como se informó en principio...”

De conformidad con el artículo 3 del Decreto 996 de 1996, corresponde a los Curadores Urbanos el estudio, trámite y expedición de las Licencias Urbanísticas y de Construcción, pero su competencia no se extiende al control durante la ejecución de las obras, cuya responsabilidad es exclusiva de los municipios.

Aunque la Ley 1796 de 2016 creó la figura del Supervisor Técnico Independiente, se debe tener en cuenta que solo aplica a las edificaciones de más de 2.000 m² de área construida¹⁷⁴, en los casos de área menor a esta debe ejecutarse de acuerdo con lo aprobado en la licencia.¹⁷⁵

En relación con el código de Policía (Ley 1801 de 2016), el MVCT en su respuesta¹⁷⁶ señala que, considera conveniente evaluar la modificación de la norma, por lo tanto, se analiza la misma, teniendo en cuenta que para el ejercicio de la función del control urbano es indispensable que los encargados cuenten con cuerpos técnicos interdisciplinarios de profesionales, para ejercer este control de manera eficiente.

- A pesar de que el artículo 12 de la Ley 1796 de 2016 establece la creación de un Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados para adelantar las labores de diseño, revisión y supervisión de que trata la Ley 400 de 1997, este no se ha implementado.
- La Superintendencia de Notariado y Registro¹⁷⁷ realiza control a la función que prestan los curadores urbanos, que en el país son 76, localizados en 36 municipios. Para los municipios en donde no hay Curadurías Urbanas no existe un órgano que ejerza vigilancia frente a esta misma labor.

¹⁷³ Oficio de la Superintendencia de Notariado y Registro 2019 ER0015781 del 20 de febrero de 2019.

¹⁷⁴ Artículo 6 Ley 1796 de 2016- Certificación Técnica de Ocupación.

¹⁷⁵ Artículo 4 Ley 1796 de 2016

¹⁷⁶ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 7-06-2019

¹⁷⁷ Artículo 20 de la Ley 1796 de 2016.

La entidad en su respuesta¹⁷⁸ señala que, “... *para aquellos municipios que no cuentan con la figura de curador urbano, el estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas se desarrolla por parte de las oficinas o secretarías de planeación, por lo tanto, la entidad encargada de vigilar y determinar la responsabilidad sobre las actuaciones que adelantan los funcionarios en estas dependencias es el Ministerio Público, entendido como la Personería Municipal y la Procuraduría Regional o General de la Nación.*”

La CGR considera que, no existe un control técnico sobre las licencias expedidas por las entidades territoriales a través de la dependencia designada por las alcaldías. Por cuanto, como se enunció anteriormente, estas dependencias no cuentan con el personal profesional o técnico para desarrollar esta dicha labor.

- Los trámites están regidos por múltiples normas, que dificultan su aplicación y articulación, entre las que mencionan: Ley 9 de 1989, Ley 140 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 400 de 1997, Ley 599 de 2000 (Código Penal), Decreto 1469 de 2010, Ley 810 de 2003, Ley 1185 de 2008, Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo), Ley 1617 de 2013, Decreto 763 de 2003, Decreto 1469 de 2010, Ley 1796 de 2016, Decreto 1203 de 2017 y Ley 1801 de 2016 (Código de Policía).

Al respecto la Superintendencia de Notariado y Registro señala: *Como deficiencias pueden citarse principalmente la multiplicidad de normas que rigen sobre la materia, lo cual constituye un riesgo para el operador de la norma, los constructores, usuarios y entes de control...*¹⁷⁹ Subrayado fuera de texto.

De igual forma, en las Bases del PND 2018 – 2022¹⁸⁰, se indica: “... *En cuanto a tramitología, existen retrasos en la entrega de permisos y trámites de urbanismo y construcción de las autoridades estatales y prestadores de servicios públicos, así como tiempos excesivos, duplicidad de requisitos y desarticulación entre entidades...*”.

El MVCT en su respuesta¹⁸¹ indica, que compiló en el Decreto 1077 de 2015 las normas relacionadas con el desarrollo territorial y urbano y añade que la labor de simplificación y racionalización de la norma le corresponde al Congreso de la República. La CGR considera que, de acuerdo con sus funciones, le corresponde

¹⁷⁸ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 7-06-2019

¹⁷⁹ Oficio de la Superintendencia de Notariado y Registro 2019 ER0015781 del 20 de febrero de 2019.

¹⁸⁰ Diagnostico “Vivienda y Entornos Dignos e Incluyentes”, pagina 278.

¹⁸¹ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 7-06-2019

al MVCT determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local.

Por lo anterior, los instrumentos diseñados por el gobierno nacional no han sido eficientes en la articulación de las políticas para el desarrollo y control urbano, ni han sido efectivos en la consolidación de las mismas.

Además, si el control urbano no se desarrolla en debida forma, puede generar: pérdida de control sobre la actividad edificadora y en el crecimiento urbano; así mismo, riesgos en las construcciones, bien sea por ubicación en zonas inestables geológicamente o por la ejecución de obras que no cumplen la normatividad técnica, poniendo en peligro la vida de las personas.

Argumentos presentados por los auditados en 2020

El MVCT reitera en la respuesta,¹⁸² lo expresado en el oficio 2010EE0058600 del 8 de julio de 2019 contenido que fue evaluado por la CGR.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT informa en su respuesta¹⁸³ que dentro de las acciones adelantadas para el desarrollo de la prueba que deben presentar los profesionales que intervienen en la etapa de diseño y construcción de una edificación, “*suscribió contrato interadministrativo con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES, cuyo objeto es diseñar y construir los marcos de referencia y los instrumentos de evaluación para los profesionales que intervienen en el diseño estructural, estudios geotécnicos, diseño de elementos no estructurales, revisión de los diseños y estudios, dirección y supervisión técnica de la construcción, según lo establecido por la Ley 400 de 1997 (modificada por la Ley 1229 de 2008, el Decreto Ley 019 de 2012 y la Ley 1796 de 2016), y sus normas reglamentarias, lo cual es insumo para la implementación del registro único Nacional de Profesionales Acreditados.*”¹⁸⁴

En consideración a que esta acción es reciente y no contempla indicadores de resultado ni de impacto, no es posible establecer el efecto de la medida, en la problemática detectada por la CGR.

¹⁸² Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

¹⁸³ Ibidem

¹⁸⁴ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre, no da respuesta sobre el análisis realizado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades manifestadas sobre el control urbano.

Hallazgo 23. Administrativo. Coordinación y Articulación Interinstitucional, Sectorial y Territorial

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tiene dentro de sus funciones...“*formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda...*”¹⁸⁵; sin embargo, el desempeño del MVCT en cuanto a la coordinación de las políticas de vivienda es insuficiente, en la medida que existen deficiencias en las estrategias, lineamientos y actividades de cohesión, no se observan instrumentos efectivos de integración y seguimiento entre el nivel nacional, regional y municipal; sumado a las deficiencias en los canales de comunicación con las diferentes entidades y organismos que participan en la política de vivienda.

Al respecto ASOCAJAS, señala, mediante oficio ANCCF 101: “...*Finalmente, frente al ecosistema de vivienda, actualmente no existe un espacio de dialogo y decisión entre el gobierno, las CCF, los constructores, el Sistema Financiero y la ciudadanía que permita aunar esfuerzos en el desarrollo de programas y proyectos; tampoco se observa una articulación institucional entre la oferta pública y el sector privado, por ejemplo, los desarrollos de vivienda realizados por el Departamento de Prosperidad Social.*

De forma adicional, es necesario trabajar en el marco regulatorio de la política de vivienda, que integre acciones de los diferentes actores y que permita una mayor complementariedad entre los mismos...”

Por otra parte, en las Bases del PND 2018–2022, se precisa: “... *En cuanto a tramitología, existen retrasos en la entrega de permisos y tramites de urbanismo y construcción de las autoridades estales y prestadores de servicios públicos, así como tiempos excesivos, duplicidad de requisitos y desarticulación entre entidades. De acuerdo con el Doing Bussines 2018, Colombia se ubica en la posición 81 de 186 en manejo de permisos de construcción*¹⁸⁶, muy por debajo de países como: Chile (15), Costa Rica (61) y Paraguay (70)...”

¹⁸⁵ Decreto 3571 de 2011, artículo 2, numeral 1.

¹⁸⁶ Procedimientos, tiempo y costo para construir un almacén, incluyendo la obtención de licencias y permisos, la compleción de las notificaciones e inspecciones requeridas, y la obtención de conexiones a servicios públicos.

El MVCT en relación con el problema que la política pública pretendía atender señala: “...*Falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación y diferentes niveles territoriales*¹⁸⁷...”

Así mismo, de acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada a los municipios, realizada por la CGR¹⁸⁸, el 57.2% conceptúa que las estrategias de coordinación propuestas por el MVCT no han promovido la participación de los diversos agentes con intereses en el sector vivienda, incluyendo las instancias nacional, departamental, municipal y el sector privado, en la formulación y ejecución de proyectos de vivienda de interés social¹⁸⁹.

Aunado a lo anterior, se observa que 372 municipios consideran que el MVCT no ha realizado una adecuada coordinación de la política pública de planes y proyectos, en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del municipio¹⁹⁰. En el mismo sentido, 390 municipios consideran que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ha realizado una adecuada coordinación de la política pública de vivienda en cuanto a consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo¹⁹¹.

Por otra parte, en respuesta al cuestionario¹⁹² enviado a las 32 gobernaciones¹⁹³ del país, el Departamento del Magdalena señala: “...*sería importante revisar la articulación entre el Departamento para la prosperidad social y el MVCT, de tal manera que se pueda ejecutar a través del MVCT la postulación y ejecución de proyectos de mejoramiento de vivienda en zona urbana. El Departamento presentó en las vigencias 2016 y 2017 proyectos para mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y a la fecha esta entidad no ha asignado subsidios a este proyecto radicado por el Departamento, encontrándose en fase 3. En lo relacionado al*

¹⁸⁷ Oficio MVCT radicado 2018EE0099371 del 13 de diciembre de 2018, suscrito por el Viceministerio de Vivienda.

¹⁸⁸ Encuesta realizada a los 1102 municipios de los cuales la respondieron 550, equivalen al 51.3%.

¹⁸⁹ Pregunta 12 Encuesta a los Municipios: ¿Las estrategias de coordinación propuestas por el MVCT han promovido la participación de los diversos agentes con intereses en el sector vivienda, incluyendo las instancias nacional, departamental y municipal y el sector privado, en la formulación y ejecución de proyectos de vivienda de interés? Ver Anexo “ENCUESTA DEL DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – MUNICIPIOS”

¹⁹⁰ Pregunta 10.1 – ¿Considera que el MVCT ha realizado una adecuada coordinación de la política pública de vivienda, en cuanto a Planes y Proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano, planificado del municipio? Ver Anexo “ENCUESTA DEL DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – MUNICIPIOS”

¹⁹¹ Pregunta 10.2 – ¿Considera que el MVCT ha realizado una adecuada coordinación de la política pública de vivienda, en cuanto a consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda? Ver Anexo “ENCUESTA DEL DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – MUNICIPIOS”

¹⁹² Pregunta 5 – ¿Tiene alguna otra opinión que le gustaría compartir en relación con la política y programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA para atender el déficit habitacional urbano? ¿Qué otros aspectos consideran que se deben tener en cuenta para mejorar la política de vivienda? Ver Anexo “Cuestionario Departamentos”

¹⁹³ De las 32 gobernaciones respondieron 19, o sea un 59.4%.

programa denominado Mi casa recomendamos revisar el esquema propuesto y el modelo financiero para territorios como nuestro Departamento, lo anterior obedece a que hemos realizado mesas de trabajo con constructores y de manera general manifiestan que el modelo no es funcional para el 90% de los municipios del Departamento, lo cual limita el interés para invertir por parte del sector privado. Adicionalmente recomendamos muy respetuosamente revisar y reformular el procedimiento establecido en el Decreto 1077 de 2015 para la selección de hogares beneficiados con subsidios de vivienda, de tal manera que se brinden herramientas participativas a las entidades territoriales que permitan garantizar un adecuado proceso de asignación de subsidios.”

Las debilidades descritas, referentes a coordinación y articulación, originan dispersión y duplicidad de esfuerzos institucionales en el ámbito nacional, departamental y municipal, puesto que no se focalizan, ni se concentran en los objetivos comunes; además, generan demoras en la ejecución de actividades y proyectos de vivienda, con lo cual se limita y dificulta el logro de los objetivos y metas en esta materia.

La entidad en su respuesta¹⁹⁴ precisa que ha suscrito 13 convenios interadministrativos tripartitos y que se encuentra en trámite la modificación del Decreto 1077 de 2015, con el fin de permitir la concurrencia de los subsidios de vivienda asignados por las CCF y Fonvivienda; sin embargo, de conformidad con la evaluación realizada por la CGR, se reitera que la coordinación es insuficiente, tal como lo corrobora el diagnóstico de las bases del PND 2018–2022, las respuestas de los otros actores y de la encuesta efectuada a municipios.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en la respuesta¹⁹⁵ relaciona las acciones correctivas implementadas a saber:

“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de FONVIVIENDA, realizó la conexión de interoperabilidad entre las entidades que suministran información para los cruces de asignación del subsidio familiar de vivienda de la siguiente forma:

- *Superintendencia de Notariado y Registro conexión a través del servidor dispuesto por la Agencia Nacional Digital, permite que se consulte si un postulante tiene*

¹⁹⁴ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 7-06-2019

¹⁹⁵ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

propiedades a nivel nacional, por volúmenes la conexión se permite entre 8 pm y 6 am.

• Registraduría Nacional del Estado Civil firma de nuevo convenio que permite la conexión del Ministerio al servidor de la registraduría lo cual permite validar el documento de identidad de las personas postulantes al subsidio familiar de vivienda. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de la transformación digital ha optimizado los tiempos de procesamiento y asignación”

Adicionalmente, informa que implementó transacciones a través de la plataforma de interoperabilidad entre entidades que permite el cruce de información con Catastro y la Unidad de Víctimas.

También señala que, realiza “...*coordinación interinstitucional con las entidades competentes o incidentes en materia de planificación y desarrollo territorial entre las que podemos señalar, Departamentos, municipios, corporaciones autónomas ambientales, DNP, Aerocivil, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Cultura, Servicio Geológico Colombiano, PNUD, FEDEMUNICIPIOS, IGAC, Parques Nacionales, entre otras.*”

Frente a estas acciones, la Contraloría observa que la Entidad no cuenta con parámetros de medición ni con indicadores de resultado ni de impacto que permitan verificar su efectividad para eliminar o mitigar las causas de las deficiencias en la coordinación y articulación interinstitucional, sectorial y territorial.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre de 2020, sobre el análisis realizado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades comunicadas, señala:

“Como indicador de resultado de esta gestión se tiene que en el segundo semestre de 2020, con la entrada en operación del proceso automático de intercambio de información a través de web services entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Superintendencia de Notariado y Registro y La Registraduría Nacional del Estado Civil, se lograron reducir los tiempos de las consultas de los miembros mayores de edad que desean acceder a un subsidio familiar de vivienda y por consiguiente se lograron reducir los tiempos del proceso de verificación de cumplimiento de requisitos de los hogares así:

| | Antes (Días Hábiles) | Ahora (Días Hábiles) |
|--|-------------------------|-------------------------|
| Tiempo en obtener el resultado del cruce | 15 | 1 |
| Tiempo de los procesos de verificación de requisitos | 30 | 9 |

(...)"

La Contraloría observa, que el indicador presentado no está orientado al seguimiento que permita evaluar el resultado e impacto de la coordinación de la política de vivienda entre la Nación y los diferentes niveles territoriales, ni a medición y seguimiento de la participación de los diversos agentes con intereses en el sector vivienda, incluyendo las instancias nacional, departamental, municipal y el sector privado, en la formulación y ejecución de proyectos de vivienda de interés social.

Hallazgo 24. Administrativo y Beneficio Cualitativo. Desempeño Consejo Superior de Vivienda

El Consejo Superior de Vivienda - CSV como instancia consultiva superior del sector, tiene dentro de sus funciones asesorar al Gobierno Nacional en la formulación, coordinación y ejecución de la política de vivienda¹⁹⁶. Analizados los temas tratados por dicho Consejo, en las sesiones llevadas a cabo durante el período 2014-2018¹⁹⁷, se observa que este órgano, presenta debilidades en su desempeño, en la medida que no ha planteado propuestas o recomendaciones, orientadas a asesorar al Gobierno Nacional en la coordinación de la ejecución de la política de vivienda; no ha revisado los costos para adquisición de vivienda, tales como los gastos por concepto de impuestos, tarifas y tasas; tampoco se evidencia la presentación de proposiciones para atender las deficiencias estructurales del sector de vivienda, identificadas por varias entidades del Gobierno Nacional; de esta manera, el Consejo Superior de Vivienda no está coadyuvando eficazmente en la

¹⁹⁶ Decreto Nacional 418 de 2000 artículo 1, numeral 1.

¹⁹⁷ Dentro de las principales temas tratados en las sesiones del CSV están: Verificación de asistentes, sorteo para la designación de representante de ciertas organizaciones; presentación y análisis de los Indicadores económicos del sector vivienda; análisis de la reglamentación en materia de construcción sostenible; presentación coyuntura reciente de los indicadores del sector de la construcción; presentación de avances en la Política de Vivienda; aprobación del informe del déficit de vivienda al Congreso de la República; análisis de resultados y conclusiones del Convenio de Cooperación Técnica entre el Banco Interamericano de Desarrollo BID y el MVCT; Recomendaciones de Política de Vivienda de Alquiler para América Latina y el Caribe; Ajustes regulatorios al programa Mi Casa YA-Cuota Inicial; reportes del desarrollo de los programas de vivienda en el orden nacional, del desarrollo de la política de vivienda en el último cuatrienio y presentación versión preliminar lineamientos de política de vivienda para el próximo gobierno.

asesoría para satisfacer las necesidades de vivienda de la población menos favorecida del País.

En este sentido, en el PND 2014-2018, en el Objetivo 5. Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana, se identifican algunas debilidades estructurales del sector vivienda, como deficiente gestión del suelo urbano y de expansión urbana; baja articulación con otros sectores que garanticen proyectos de vivienda integrales y falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación y los diferentes niveles territoriales.

Adicionalmente, el mismo PND 2014–2018 indica que se presentan grandes desafíos, relacionados con: *“alta proporción de hogares en déficit que habitan en asentamientos de tipo informal, se estima que 1,2 millones de hogares urbanos habitan una vivienda sin título de propiedad y según cálculos de la ONU, el número de personas en asentamientos informales podría llegar a 8,7 millones en 2020; brecha entre la creación de hogares y las iniciaciones de vivienda; el sector de edificaciones ha venido mostrando un bajo dinamismo durante los últimos años. El comportamiento de las iniciaciones No VIS ha mostrado un decrecimiento de -20% durante los últimos 12 meses, y las iniciaciones VIP de -19,6% en el mismo período”*¹⁹⁸.

De igual manera, el propio Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, señala: *“No obstante, aún no existe una política integral de vivienda que se encuentre articulada y brinde una respuesta estructural a los problemas habitacionales de distintos segmentos de la población”*¹⁹⁹.

En este mismo sentido, la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar - ASOCAJAS, en cuanto al Consejo Superior de Vivienda, destaca *“... la importancia de este espacio coordinador de la Política de Vivienda”*, sin embargo, desde el Gremio no visibilizan *“acciones concretas, ni mecanismos claros de articulación y coordinación, que permita mayores complementariedades y eficiencias en las intervenciones y acciones en vivienda y hábitat”*²⁰⁰.

¹⁹⁸ Borrador CONPES 1 del 07/12/2018 - Importancia Estratégica de la Política Integral y Articulada de Vivienda - PIAV entregado por el MVCT.

¹⁹⁹ Oficio del MCVT, con radicación 2018EE0099371 del 13/12/2018, mediante el cual da respuesta a la solicitud de información de la CGR, REQ-02-2018 RAD 2018EE0150315, suscrito por el Viceministerio de Vivienda.

²⁰⁰ Oficio ANCCF 101 del 13 de febrero de 2019, suscrito por la Presidencia Ejecutiva de ASOCAJAS, mediante el cual da respuesta al interrogante realizado por la CGR, relacionado con la contribución del CSV al logro de los objetivos de la política de vivienda.

Con base en lo anterior, la CGR concluye que se está desaprovechando la jerarquía, conformación y trascendencia intersectorial de este órgano consultivo de alto nivel²⁰¹, y su rol fundamental de asesor del Gobierno Nacional se ha debilitado en cuanto a coadyuvar en la formulación, coordinación y ejecución de la política de vivienda, particularmente la de interés social; en detrimento del fortalecimiento de la política de vivienda, en aras de cumplir con el principio constitucional de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, contenido en nuestra Constitución Política²⁰².

El MVCT al respecto de las anteriores debilidades señala²⁰³: “... que la labor que se ha efectuado desde el año 2015 por parte del Consejo Superior de Vivienda y de la Secretaría Técnica, anualidad en la que se reactivó el Consejo, ha sido de permanente seguimiento a las políticas institucionales en materia de vivienda en el nivel nacional, de manera tal que estas permitan garantizar el acceso a una solución habitacional a hogares de menores ingresos y en condiciones de vulnerabilidad del país...”.

Además, agrega: “... que desde el Consejo Superior de Vivienda se instruyó a la Secretaría Técnica para que preparara un documento de recomendaciones de política, como consta en el acta de la sesión del 14 de diciembre de 2017 específicamente en el numeral 5 y acápite de compromisos del Acta 02 de 2017 (se anexa al presente documento), documento que debía ser presentado en la siguiente sesión del Consejo.

La temática contenida en el documento denominado “RECOMENDACIONES DE POLÍTICA DE VIVIENDA CONSEJO SUPERIOR DE VIVIENDA julio de 2018” y que

²⁰¹ Creado mediante el artículo 6º de la Ley 546 de 1999 como organismo asesor y según el artículo 2.1.7.2 está Integrado por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; el director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; el Superintendente Financiero o su delegado; el Superintendente de Sociedades o su delegado; el Superintendente del Subsidio Familiar o su delegado; un representante de las organizaciones populares de vivienda, escogido por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio; un representante de los constructores, escogido por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio; un representante de los establecimientos de crédito, escogido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público; un representante de los usuarios de crédito individual de vivienda, escogido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público; un representante de los trabajadores, escogido por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio; un representante de las cajas de compensación familiar, elegido por el consejo superior del subsidio familiar y un representante del sector inmobiliario nacional, escogido por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, de las lonjas de propiedad raíz y establecimientos de comercio que cumplen funciones de enajenación de inmuebles. Adicionalmente, el Consejo Superior de Vivienda contará con dos asesores, designados uno por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y otro por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, los cuales serán expertos con amplia preparación en los temas de competencia del mismo.

²⁰² Artículo 51 de la Constitución Política: “Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. “

²⁰³ Oficio respuesta observaciones con radicación 2019EE0058600 del 8 de julio de 2019.

se entregó al entrante señor ministro de vivienda, ciudad y territorio en julio de 2018, se puede resumir de la siguiente manera:

1. Continuidad y ajustes a los programas de vivienda (Programa Mi Casa Ya, Cobertura a la tasa de interés, Programa Vivienda Gratuita)
2. Otorgamiento de subsidios para arrendamiento de vivienda
3. Autoconstrucción, mejoramiento y formalización de la tenencia
4. Temas transversales de la política pública de vivienda (Asuntos financieros: titularización, emisión de bonos de deuda pública, emisiones de deuda privada por asociaciones de vivienda, incentivos a instituciones microcrediticias, incentivos a fondos de inversión inmobiliaria privada, regulación de crédito hipotecario; modificación restricción de enajenación o dejar de residir; modificación topes legales VIS y VIP; extender subsidios de compra de vivienda para unidades usadas; Ministerio de Vivienda como rector de toda la política de vivienda)”

Además, argumenta: “Es de indicar que las recomendaciones o proposiciones presentadas por el Consejo Superior de Vivienda al Ministro Malagón en su mayoría han sido tenidas en cuenta, ya que se incorporaron en las Bases del Plan 2018-2022 (Objetivos y estrategias de la línea de “Vivienda y entornos dignos e incluyentes”), en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia-Pacto por la Equidad” Ley 1955 de 2019 (Artículos 85, 86, 87, 212, 223, 255, 276, 277 y 278) o en el proyecto de ley denominado Ley de Vivienda y Hábitat (PL 194 de 2018, Senado) que está siendo tramitado ante el Congreso de la República.”²⁰⁴

Sin embargo, no suministró evidencias sobre el planteamiento de las propuestas realizadas para asesorar al Gobierno Nacional en la coordinación de la ejecución de la política de vivienda.

Finalmente, respecto a la revisión de los costos para adquisición de vivienda, el MVCT señala, “Por último, frente a lo referente a la revisión de los costos para la adquisición de vivienda, tales como gastos por concepto de impuestos, tarifas y tasas, consideramos pertinente la observación y esta temática será propuesta para la siguiente sesión del Consejo Superior de Vivienda que se llevará a cabo en el segundo semestre de 2019.”

Argumentos presentados por los auditados en 2020

²⁰⁴ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 7-06-2019

La Entidad no presenta argumentos nuevos en la respuesta²⁰⁵ que incidan en el contenido de la observación.

²⁰⁵ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT frente a las acciones adelantadas respecto a lo anterior señala²⁰⁶: “... es de resaltar que también es deber del Consejo Superior de Vivienda hacer seguimiento para garantizar que los programas de vivienda se ejecuten en viviendas (VIS y VIP) que cuenten con el tope máximo de que trata el artículo 85 ibídem, lo cual ya se efectuó por parte del Ministerio de Vivienda al expedir el Decreto 46 de 2020 que modifica el precio de la vivienda de interés social y prioritario en el articulado del Decreto 1077 de 2015 para ajustarlo al valor tope de que trata la Ley 1955 de 2019.

“...Sin perjuicio de lo indicado, desde la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Vivienda, se propondrá que en la sesión del Consejo que se lleve a cabo en el segundo semestre de 2020, se ponga en conocimiento de los integrantes del referido órgano asesor las consideraciones jurídicas, financieras o técnicas que se contemplaron para la expedición del Decreto 1467 de 2019, para poner de presente los análisis que se adelantaron para fijar los topes de la vivienda de interés social en 150 smlmv en las conglomeraciones de más de 1.000.000 de habitantes. ...”.

Agrega que se expidió el Decreto 46 de 2020 “Por el cual se modifican las disposiciones del decreto 1077 de 2015 en relación con los precios de VIS y VIP.” Se reportará como beneficio cualitativo.

En sus respuestas²⁰⁷, el Ministerio no formuló acciones ni aportó actas o documentos del Consejo Superior de Vivienda que evidencien propuestas u orientaciones para asesorar al Gobierno Nacional en la coordinación de la política de vivienda.

Hallazgo 25. Administrativo y Beneficio cualitativo. Sesiones Consejo Superior de Vivienda

El artículo 2.1.7.5 del Decreto 1077 de 2015, establece que el CSV se reunirá, al menos, dos veces al año, previa convocatoria del Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Del análisis de las actas de las sesiones del Consejo Superior de Vivienda²⁰⁸, la CGR observa lo siguiente:

²⁰⁶ ANEXO PUNTO 2. REQ - Oficio MVCT 2020EE00732278 del 23-09-2020

²⁰⁷ Oficios del MVCT 2020EE0073278 del 23-09-2020 y 2020EE0110466 del 11-12-2020

²⁰⁸ Remitidas por la Oficina de Control Interno del MVCT, mediante correos electrónicos del 5/02/2019.

Durante el 2014 el Consejo no sesionó, mientras que, en el 2015, 2016 y 2018²⁰⁹ realizó una sesión por año. Lo anterior según el MVCT por *“las dificultades que se presentaron para lograr la conformación del CSV y que se pudiera tener el Quórum necesario para sesionar”*, en lo que tiene que ver con el 2014 y para el 2016 el propio Ministerio señala: *“...a pesar de efectuarse la invitación a los integrantes del Consejo Superior de Vivienda para llevar a cabo la sesión ordinaria el 23 de diciembre de 2016, la misma no pudo llevarse a cabo puesto que solamente se habían confirmado 6 de los 13 integrantes, no lográndose el quórum que se requiere para sesionar y deliberar...”*²¹⁰

En consecuencia, durante dichos períodos el MVCT no contó con la asesoría y aportes en las deliberaciones de este órgano consultivo que hace parte del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Por otra parte, el CSV no realiza seguimiento a los compromisos, como es el caso de los consignados en las actas 03 de 2015; 01 y 02 de 2017 y 01 de 2018²¹¹. Algunas propuestas, aunque fueron aprobadas por los integrantes del Consejo, no se llevaron a cabo, como ocurrió con la proposición de la Secretaría Técnica del Consejo de citar la siguiente reunión para el 30 de noviembre de 2015²¹², puesto que la misma se cumplió el 13/06/2016, además en la correspondiente acta no se dejó ninguna constancia o aclaración al respecto.

Las anteriores situaciones evidencian debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo, así mismo, se genera incertidumbre sobre la observancia de los compromisos programados, por el Consejo Superior de Vivienda.

El artículo 2.1.7.8 del Decreto 1077 de 2015 establece que de cada reunión del CSV se levantará un acta suscrita por el Presidente del Consejo y la Secretaría Técnica, que señalará, entre otros, las decisiones adoptadas, con indicación de los consensos y disensos; sin embargo, en las memorias de las sesiones, no se consigna información al respecto, aspectos que muestran debilidades en su elaboración e incertidumbre sobre las decisiones tomadas.

²⁰⁹ Las Actas Nos, 01, 02 de 2015 y 01 de 2018, remitidas por el MVCT, mediante correo del 5 de febrero de 2019, no corresponden a Sesiones del CSV.

²¹⁰ Oficio con radicación 2019EE0037216, del 3 de mayo de 2019, suscrito por el Viceministro de Vivienda.

²¹¹ Relacionadas con remitir proyecto de informe al Congreso para revisión de integrantes del CSV, remitir las presentaciones de las sesiones del CSV, Remitir proyecto de acta, presentación de temas para las siguientes sesiones, estructurar documento de recomendaciones de política, entre otros.

²¹² Acta 03 del 24/09/2015 del CSV.

El MVCT, en su respuesta²¹³ señala, *“En primer lugar, es oportuno mencionar que, si bien dentro de las actas de las sesiones del Consejo Superior de Vivienda no se ha dejado un punto específico sobre el seguimiento de los compromisos... se pondrá a consideración de los integrantes del Consejo la posibilidad de incluir un punto específico referido al seguimiento de los compromisos adquiridos en la respectiva sesión anterior...”*.

Para la CGR es claro lo señalado en el artículo 2.1.7.8 del Decreto 1077 de 2015, en el sentido que las actas del CSV, indicarán, entre otros, las decisiones adoptadas, con los consensos y disensos. El Ministerio en su respuesta,²¹⁴ respecto a la relación de los temas registrados en las actas, no evidencia en éstas, en que aspectos se presentó consenso y en cuales disenso, ni relaciona los miembros que estuvieron a favor o en contra.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en respuesta²¹⁵ a las acciones adelantadas respecto de las deficiencias detectadas por la Contraloría General, se informa que teniendo en cuenta que: *“...durante cada vigencia el Consejo Superior de Vivienda se reúne ordinariamente 2 veces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.1.7.5 del Decreto 1077 de 2015, es de señalar que en la presente vigencia se llevó a cabo la sesión del primer semestre el 05 de junio de 2020, y se proyecta la segunda sesión para el mes de diciembre de 2020...”*

En cuanto a lo consignado en las actas sobre la información se informa: *“...el consenso o disenso de las decisiones adoptadas por el Consejo, como medida correctiva en el Acta de la sesión del 05/06/2020, en el único punto decisorio como lo fue el de “2. Aprobación del informe del déficit de vivienda para remitir al Congreso de la República” se estableció que por unanimidad de los integrantes se aprobaba el informe.*

Es así que, atendiendo la observación de la CGR se ajustó la redacción de las actas a efectos de contemplar el consenso, disensos o unanimidad de las decisiones que deben adoptar los integrantes del Consejo Superior de Vivienda en los puntos del orden del día respectivo que requieren decisión por parte de estos...”²¹⁶ Se reportará como beneficio cualitativo.

²¹³ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 8-07-2019

²¹⁴ Ibídem

²¹⁵ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

²¹⁶ Oficio MVCT 2020EE00732278 del 23-09-2020

En sus respuestas²¹⁷ el MVCT informa las medidas tomadas para mejorar la información de los temas tratados en las sesiones del CSV; sin embargo, no se señala si esta acción quedó documentada para aplicación de manera permanente.

Hallazgo 26. Administrativo y Beneficio Cualitativo. Participación de integrantes Consejo Superior de Vivienda

El artículo 2.1.7.2 del Decreto 1077 de 2015, establece la conformación del Consejo Superior de Vivienda, dentro de los cuales están los representantes de: las Organizaciones Populares de Vivienda; Constructores; Establecimientos de Crédito; Usuarios de Crédito Individual de Vivienda; de los trabajadores; Cajas de Compensación Familiar y uno del Sector Inmobiliario Nacional. Como resultado del análisis de las actas de las reuniones²¹⁸, se observa que no participan los representantes de los Constructores, de los Establecimientos de Crédito y de los Trabajadores. (Ver Tabla 34).

Tabla 34. Sesiones CSV 2014-2018

| Organización y/o representante | Sesiones realizadas por el CSV: 03 de 2015; 01 de 2016; 01 y 02 de 2017 y 02 de 2018. | Sesiones a las que asistió |
|---|---|----------------------------|
| Representante de los Constructores | | 01-2016; 02-2017. |
| Representante Establecimientos de Crédito | | 01-2016. |
| Representante Trabajadores | | 03-2015 y 02-2018. |
| Representante de los usuarios de crédito individual de vivienda | | Ninguna |
| Representante Cajas de Compensación Familiar | | Ninguna |

Fuente: Actas CSV 2014-2018.

Adicionalmente, a las reuniones no asistió ningún representante de los Usuarios de Crédito Individual de Vivienda, tampoco de las Cajas de Compensación Familiar.

²¹⁷ Oficios del MVCT 2020EE0073278 del 23-09-2020 y 2020EE0110466 del 11-12-2020

²¹⁸ Sesiones del CSV correspondientes al período 2014-2018.

De igual manera, no se ha contado con la asignación, ni participación de los asesores, que deben ser escogidos, uno por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, y, otro, por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo anterior según lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.7.4; en consecuencia, los temas tratados en las reuniones no contaron con el análisis y concepto de estos expertos.

Las anteriores situaciones evidencian la falta de compromiso e interés por parte de algunos de los integrantes del CSV, como instancia consultiva superior del sector vivienda, para asesorar al Gobierno Nacional en la formulación de la política de vivienda.

En relación con la asistencia de los miembros del CSV, el MVCT manifiesta²¹⁹: *“Sobre el particular es de precisar que el representante de las Cajas de Compensación Familiar ya fue designado y se contó con participación en la última sesión del Consejo Superior de Vivienda (28/05/2019), designación que efectuó el Ministerio del Trabajo a la representante legal de ASOCAJAS, la doctora Adriana Guillen.*

Por último, en lo que atañe a la tercera debilidad identificada, sobre la asignación de un asesor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para participar ante el Consejo Superior de Vivienda al tenor de lo dispuesto por el artículo 2.1.7.4 del Decreto 1077 de 2015, se realizarán las gestiones pertinentes para que a través de la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Vivienda se remita las solicitudes a dichas entidades ministeriales a efectos de que realicen la designación del referido asesor, de manera tal que se pueda contar con su colaboración en los temas que sean puestos a su consideración por parte de la Secretaria Técnica del Consejo.”

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en respuesta a las acciones implementadas para subsanar las deficiencias detectadas señala: *“...es de indicar que para la sesión virtual del 05/06/2020 se logró contar con la participación de 11 de los 13 integrantes, logrando el quorum de liberatorio y decisorio...”*²²⁰

²¹⁹ Oficio respuesta observaciones radicado 2019EE0058600 del 7-06-2019

²²⁰ Oficio 2020EE00732278 del 23-09-2020

Teniendo en cuenta que el mínimo de asistencia es la mitad más uno y de acuerdo con la asistencia de este año se observa mayor participación de los integrantes del CSV frente a años anteriores.

En su respuesta²²¹ el MVCT señala “...es de indicar que para la sesión del segundo semestre de 2020 se cuenta con los siguientes integrantes debidamente delegados y/o designados, como se puede evidenciar en los respectivos actos administrativos que se adjuntan para conocimiento de la CGR”, razón por la cual, se reportará como beneficio cualitativo. Sin embargo, en la relación no se incluye la delegación y participación de los representantes de los Constructores y de los Trabajadores.

Logro de los objetivos y metas en los programas MI CASA YA y Vivienda Gratuita II

Hallazgo 27. Administrativo. Metas y Objetivos propuestos Programas MI CASA YA y Vivienda Gratuita II

“En Colombia, la Constitución de 1991 reconoció el derecho a una vivienda digna y estableció un nuevo marco para garantizar el acceso a los servicios públicos, permitiendo la participación privada en la provisión de los mismos, y especializando al sector público en su labor de planeación y regulación, así como en la supervisión por parte de entidades especializadas.

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

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, reconoce el derecho a una vivienda adecuada y describe siete condiciones que lo constituyen: "a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar g) adecuación cultural. La habitabilidad se refiere a que la vivienda sea capaz de ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes."

²²¹ Oficio del MVCT 2020EE0110466 del 11-12-2020

La Estrategia Transversal Movilidad Social, contenida en el PND 2014-2018, en el objetivo *"Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva (SPS)"*, establece entre otros lineamientos, *"Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población que implica llevar a cabo intervenciones desde dos puntos de vista: acciones que permitan disminuir la situación de déficit cuantitativo mediante programas de acceso a nuevas viviendas, y aquellas que impacten la situación de déficit cualitativo a través de programas de mejoramientos de viviendas..."*

Para desarrollar este lineamiento, se plantea: *"En la ejecución de esta acción estratégica el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio articulará esfuerzos y recursos con otras entidades como el Departamento de Prosperidad Social - DPS, las Cajas de Compensación Familiar - CCF y con el Sistema General de Regalías - SGR para darle continuidad a programas de mejoramiento de condiciones de habitabilidad y de conexiones intradomiciliarias (Programa Conéctate con el Agua), con el fin de reducir el déficit habitacional cualitativo en las zonas urbanas y asegurar la conexión efectiva a los servicios de acueducto y alcantarillado."*

El entregable final del Convenio de Asociación 151 de 2016 entre Fedesarrollo y el MVCT, señala: *"La Ley 1537 de 2012 creó el programa de gratuidad en vivienda, el cual consiste en otorgar un Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) a hogares declarados vulnerables y sin ninguna capacidad de ahorro ni de acceso al mercado financiero. Los grupos considerados como vulnerables son los hogares en condiciones de pobreza extrema, de desplazamiento forzado, afectados por desastres naturales y calamidades públicas, y los hogares que habitan en zonas de alto riesgo no mitigables. Este programa además consideró la provisión de servicios complementarios alrededor de estos proyectos incluyendo infraestructura social como parques, colegios, estaciones de policía, bibliotecas, etc. ...*

... En su primera fase la meta del programa fue la entrega de 100.000 viviendas de interés prioritario entre 2012 y 2015, distribuidas en 281 proyectos de vivienda, localizados en 211 municipios. (...) En la actualidad se está ejecutando la segunda fase del programa, el cual estima la asignación de 30 mil viviendas de interés prioritario en municipios categorías 4, 5 y 6 ..." (Negrilla fuera de texto)

Por otra, parte el MVCT plantea: “*El Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), tiene como objetivo central seguir avanzando en el cumplimiento de las metas del Gobierno de crear empleo y reducir la pobreza en Colombia*”²²².

Programa de Vivienda Gratuita II — PVG II

El MVCT y FONVIVIENDA respecto de las metas previstas para el Programa Vivienda Gratuita II de acuerdo con la información registrada en SINERGIA, para el cuatrienio 2014-2018, avanzaron respecto de viviendas iniciadas; no obstante, las metas en cuanto a viviendas escrituradas no se lograron de acuerdo con lo proyectado, como se relaciona en los siguientes indicadores:

| | |
|---|--------|
| Viviendas terminadas del Programa de Vivienda Gratuita 1 y 2 | 84,55% |
| Viviendas escrituradas del Programa de Vivienda Gratuita 1 y 2 | 60,29% |
| Viviendas iniciadas de interés prioritario Vivienda gratis segunda fase | 96,79% |
| Viviendas VIS urbanas, públicas y privadas iniciadas | 99,24% |

Es de señalar que el MVCT realiza la medición de metas a partir del dato correspondiente a viviendas iniciadas, condición que se da una vez suscritos los Contratos de Promesa de Compraventa y los Contratos de Diseño y Construcción con lo cual no se está garantizando la ejecución del programa ni la entrega efectiva de la solución de vivienda a los beneficiarios.

El MVCT en su respuesta²²³ a la observación señala: “... *A partir de la escrituración de la vivienda a nombre del hogar beneficiario, este se convierte en propietario, contribuyendo a la reducción del déficit habitacional.*”

Adicionalmente, cita las siguientes cifras respecto del cumplimiento de metas del Programa de Vivienda Gratuita, así:

“(...)

- 112.559 subsidios familiares de vivienda en especie asignados.
- Del total asignado 64.881 corresponden a la población en situación de desplazamiento.
- Igualmente, del total asignado, 21.733 subsidios fueron para las madres jefes de hogar.
- 118.079 viviendas terminadas.

²²² Información página web del MVCT

²²³ Oficio 2019EE0065503 del 25 de julio de 2019

- 107.172 viviendas escrituradas.
(...)"

Cifras que no indican fecha de corte, fuente, ni fueron soportadas por el MVCT, las cuales difieren de los registros en SINERGIA. Adicionalmente, de acuerdo con la información remitida por la entidad, en respuesta²²⁴ a lo solicitado por la CGR, no existe coherencia entre el avance de las metas reportadas por el MVCT y la ejecución de recursos destinados a este programa.²²⁵

Programa MI CASA YA - MCY

“El programa Mi Casa Ya en 2015, se estructuró como complemento al portafolio de política habitacional en el segmento de Vivienda Urbana de Interés Social (VIS) y proyectó la asignación de 88.000 cupos en el cuatrienio 2014 - 2018.

El programa estaba diseñado para hogares con ingresos mensuales entre 2 y 4 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) vinculados formal o informalmente al mercado laboral. El beneficio consiste en un subsidio para la cuota inicial de 20 SMMLV para hogares con ingresos entre 2 y 3 SMMLV y de 12 SMMLV para hogares con ingresos entre 3 y 4 SMMLV, además de un subsidio a la tasa de interés de 4 puntos básicos por 7 años para ambos grupos.

... El CONPES 3869 de 2015, otorgó la categoría de importancia estratégica al Programa MCY permitiendo la incorporación de algunos cambios, principalmente, se incluyó el segmento de hogares que ganan por debajo de 2 SMMLV para que accedan a viviendas de interés prioritario (viviendas de hasta 70 SMMLV). El beneficio para este nuevo segmento consiste en un subsidio de hasta 30 SMMLV y cobertura a la tasa del 5% durante los primeros siete años, con el fin de facilitar el acceso a VIS y VIP nueva y dinamizar el comportamiento del mercado de vivienda”²²⁶

El MVCT y Fonvivienda respecto de la meta prevista para el Programa MCY en el cuatrienio 2014-2018, lograron un avance significativo, de acuerdo con la información del indicador en SINERGIA a 31 de diciembre de 2018 sobre "Viviendas de interés social iniciadas en el Programa de promoción y acceso a viviendas de interés social - Mi Casa Ya", que reporta un resultado en el cuatrienio de 166.13%

²²⁴ Oficio 2019EE0051110 del 13 de junio de 2019 del MVCT

²²⁵ Recursos significativos (53%) en la cuenta Valor liquidado cero.

²²⁶ Entregable final del Convenio de Asociación No. 151 de 2016 entre Fedesarrollo y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

correspondiente a 146.191 unidades sobre 88.000 propuestas; sin embargo, el cálculo de este se realiza con base en la suma del número de hogares con cupos habilitados.

Para la CGR, la medición realizada por este indicador no permite establecer la eficacia del programa, en razón a que en el proceso de asignación de los cupos de los SFV otorgados por Mi Casa Ya, el estado de "habilitado" no significa que los hogares solucionen su necesidad real de vivienda, porque para obtener el derecho a un cupo efectivo, el proceso contempla dos estados adicionales: en asignación y beneficiario.

De otra parte, de acuerdo con lo consignado en el CONPES 3869 de 2016, en el período 2016-2018, respecto de la meta de subsidios asignados, se proyectaron 71.672 asignaciones. Mediante oficio de respuesta²²⁷ al requerimiento ADCV-05-2019 de la CGR, el MVCT al cuestionamiento sobre: "11. Se cumplió con la meta (del) Programa MI CASA YA en el período 2014-2018", respondió: "Al cierre de la vigencia 2018, el programa Mi Casa Ya tenía 54.926 asignados..." lo que significa que la meta no se cumplió, pese a que el período informado es mayor al de la meta propuesta en el CONPES.

Es importante mencionar que las cifras reportadas por el MVCT como avance de las metas correspondientes al PND 2014-2018, no permiten determinar la efectividad en la ejecución de los recursos de inversión, tanto en su aplicación como en el beneficio otorgado respecto de la reducción real del déficit habitacional, en razón a que los resultados presentados no guardan relación directa con la baja ejecución de los recursos y su medición, dado que el indicador denominado "viviendas iniciadas" no garantiza el logro del objetivo de la política de vivienda.

Igualmente, es necesario indicar que la CGR evidenció que no se realizaron evaluaciones de impacto de los Programas de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) y Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) a los hogares beneficiarios, que reporten información sobre eficacia y economía de la gestión y resultados de la estrategia de la política, durante el último cuatrienio.

Mediante oficio 2019EE0065503 del 25 de julio de 2019, el MVCT informa, "...actualmente, el DNP y el MVCT se encuentran en el proceso de diseño de la evaluación para el programa de Vivienda Gratuita, para lo cual se han llevado a cabo mesas de trabajo para este propósito; una vez esté concluido el diseño de la

²²⁷ Oficio 2019ER0035824 del 9-04-2019 del MVCT

evaluación, se procederá a la contratación por parte de DNP de la firma consultora que ejecutará la evaluación”

Finalmente, se evidencia, que el MVCT, no contempla metas relacionadas con la reducción del déficit cualitativo²²⁸. En la respuesta²²⁹ al oficio ADCV 12-2019 con radicado 2019ER0066638, relacionado con la solicitud de información sobre *"Proyección, Ejecución y resultados de metas y objetivos de los programas PVGII y MCY"* la entidad hace referencia a la reducción del déficit cuantitativo mencionando que *"...implicó llevar a cabo acciones...mediante programas de acceso a viviendas nuevas"* en desarrollo de la estrategia *"Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población"*; sin embargo, no hace ninguna referencia al déficit cualitativo.

Mediante oficio 2019EE0065503 del 25 de julio de 2019, el MVCT, considera; *"Por último, es preciso indicar que, a través de los programas de Vivienda Gratuita y Mi Casa Ya, si bien la solución a la necesidad de vivienda, es una nueva unidad habitacional, a través de esta solución se puede estar dando atención a los diferentes componentes del déficit cuantitativo y cualitativo. En lo que respecta a este último, una solución de vivienda a través de estos programas, puede estar dando solución a deficiencias cualitativas relacionadas con hacinamiento mitigable, estructura de pisos, espacio de cocina y servicios público"*

En relación con el párrafo precedente, el MVCT no aportó evidencias sobre las metas correspondientes a la reducción del déficit habitacional cualitativo de vivienda.

El MVCT, no obtuvo los resultados planeados en el programa PVG II, entre otras causas, por deficiencias en el acompañamiento al proceso de escrituración y de coordinación entre las entidades que hacen parte de este; el Programa MCY, tampoco logró los resultados esperados, en razón a debilidades en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos y a la baja capacidad de ahorro de los hogares beneficiarios; así como, por el aumento del costo de vida para cubrir los gastos relacionados con la conservación de la vivienda, una vez esta se encuentre a cargo del beneficiario.

Lo anterior, afecta los principios de eficacia y economía para el logro del objetivo principal de la política *"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna."*, relacionado con la disminución del déficit habitacional.

²²⁸ El documento Bases del PND 2014-2018 estableció metas para reducir el déficit habitacional cualitativo.

²²⁹ Oficio 2019EE0051110 del 13-06-2019 del MVCT

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en su respuesta²³⁰ menciona que se realizan esfuerzos para mejorar la progresividad de la política de vivienda, en la cual se plantea una cobertura plana independiente del valor de la vivienda, que se complementa con el subsidio concurrente. Se contempla una garantía para compra de vivienda que respalde las deudas por adquisición de vivienda a través del Fondo Nacional de Garantías; sin embargo, el Ministerio no presenta parámetros de medición o indicadores de resultado, con el fin de verificar su cumplimiento y efectividad frente a la problemática detectada por la CGR.

En su respuesta²³¹ el MVCT señala “...el Ministerio cuenta con indicadores de seguimiento acerca de la cantidad de subsidios asignados del programa Mi Casa Ya, desagregado por rangos de ingreso, municipio de asignación, entidad financiera a través de la cual se otorga el crédito hipotecario, y la fecha del acto administrativo de asignación de subsidio. En cuanto al programa PVG II se cuenta con el indicador de cantidad de subsidios familiares de vivienda en especie asignados y con el número de viviendas entregadas en el marco del programa PVG II.”. Sobre el particular, en la evaluación realizada por la Contraloría en la presente actuación, se evidenció que, los indicadores del programa MCY no permiten la medición de los resultados del programa y en el caso del Programa de Vivienda Gratuita, no cuenta con indicadores de medición de resultado desde enero de 2019, por lo tanto, los indicadores aplicados no muestran el avance y participación en la reducción del déficit habitacional.

Hallazgo 28. Administrativo. Indicadores programas MI CASA YA y Vivienda Gratuita II

La Guía para la construcción de Indicadores de Gestión del DAFP establece que:

“... La medición y análisis de resultados permiten realizar el control de la gestión y monitorear de manera permanente el desempeño a lo largo de toda la organización; es importante mencionar que, dada la condición de entidades públicas, el manejo de recursos públicos implica controlar y mejorar su ejecución en términos de eficacia, eficiencia y efectividad. En este sentido para dicho control es necesario contar con información administrable que permita su análisis ágil y facilite la toma

²³⁰ Oficio 2020EE0073278 de 23-09-2020

²³¹ 2020EE0110466 del 11-12-2020

de decisiones; este tipo particular de información proviene y se desarrolla a través de los INDICADORES DE GESTION.

... Los Indicadores sirven para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos, metas, programas o políticas de un determinado proceso o estrategia, por esto podemos decir que son, ante todo, la información que agrega valor y no simplemente un dato, ya que los datos corresponden a unidades de información que pueden incluir números, observaciones o cifras, pero si no están ligadas a contextos para su análisis carecen de sentido. Por su parte la información es un conjunto organizado de datos, que, al ser procesados, pueden mostrar un fenómeno y dan sentido a una situación en particular.

... El indicador de eficacia mide el logro de los resultados propuestos e indica si se hicieron las cosas que se debían hacer, los aspectos correctos del proceso para comparar lo que entrega el proceso contra lo que se esperaba de él.

... Cuando se habla de eficacia, se busca establecer el cumplimiento de planes y programas de la entidad, previamente determinados, de modo tal que se pueda evaluar la oportunidad (cumplimiento de la meta en el plazo estipulado), al igual que la cantidad (volumen de bienes y servicios generados en el tiempo).

... Los indicadores de eficiencia, se enfocan en el control de los recursos o las entradas del proceso; evalúan la relación entre los recursos y su grado de aprovechamiento por parte de los mismos.

... Para el análisis de los indicadores de efectividad, es necesario involucrar la eficiencia y la eficacia, es decir el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables.

... Para que una operación sea económica el acceso a los recursos debe realizarse en el momento y cantidad adecuados y con la mejor (en este caso menor) relación coste-calidad posible. En resumen, se podría decir que la economía se alcanza cuando se adquieren los recursos más adecuados (en cantidad y calidad) al coste más bajo.”

Los indicadores de los programas MI CASA YA y Vivienda Gratuita II no evalúan el avance de la política pública de vivienda en términos de los principios de eficacia y economía²³², por cuanto están enfocados a medir el desarrollo de los procesos y/o

²³² Art 209 de la Constitución Política y Art 3 de la Ley 489 de 1998.

estado de los mismos y no están formulados mediante la relación de dos o más variables, de manera tal que permitan conocer su contribución en la política, con el objetivo de garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda en condición de dignidad y en términos de calidad.

A través de SINERGIA, se evidencia el resultado de la gestión del MVCT en los programas PVG II y MCY con los siguientes indicadores:

- Viviendas terminadas del Programa de Vivienda Gratuita 1 y 2
- Viviendas escrituradas del Programa de Vivienda Gratuita 1 y 2
- Viviendas iniciadas de Interés Prioritario Vivienda Gratis segunda fase
- Porcentaje de Subsidios Familiares de Vivienda en Especie asignados a Población Desplazada en el Programa de Vivienda Gratuita
- Viviendas de interés social iniciadas en el Programa de Promoción y Acceso a Vivienda de Interés Social - "Mi Casa Ya"

De los indicadores anteriormente relacionados, la CGR considera que solo el de "Viviendas escrituradas del Programa de Vivienda Gratuita 1 y 2" está enfocado a medir los resultados, en aras de atender el déficit habitacional enmarcado en los términos establecidos en las diferentes sentencias de la Corte Constitucional y en el Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

Para las vigencias 2014 y 2015, la Dirección del Sistema Habitacional, del MVCT, mediante el Proceso Políticas de Vivienda, estableció el indicador "Porcentaje de avance en las etapas de formulación de políticas de vivienda" el cual no fue desarrollado efectivamente en ninguna de las dos vigencias.

El MVCT no aportó evidencia de haber diseñado e implementado indicadores complementarios y sectoriales asociados²³³, relativos a:

- Indicadores complementarios: Espacio suficiente, Materiales apropiados, Ubicación y Acceso a servicios
- Indicadores sectoriales asociados:
 - ✓ Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes.
 - ✓ Hogares con subsidios desembolsados / Hogares a los que fueron otorgados subsidios.

²³³ Tomados del documento Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

✓ Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas.

✓ Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.

Por otra parte, mediante oficio ADCV01-2018 se solicitó al MVCT, la *"Relación de Indicadores de eficiencia, eficacia, equidad, economía y valoración de costos ambientales, correspondientes a los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2018."* El MVCT, en su respuesta,²³⁴ señaló: *"La información que se remitió para las vigencias correspondientes, **no contienen indicadores de eficiencia, equidad y economía, solicitados por la Contraloría, porque no se formularon dichos indicadores en esas vigencias**". (Negrilla fuera de texto)*

Debido a las deficiencias en los indicadores implementados para los programas MCY y PVG II, los resultados generados por los mismos, no son referentes suficientes, para la toma oportuna de decisiones y para conocer la incidencia de los programas en la reducción del déficit habitacional, por lo tanto, pueden impactar negativamente en la medición del logro de la política pública, en lo relacionado con el goce efectivo del derecho a una vivienda digna, según lo establecido en la Constitución Política y los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en la respuesta²³⁵ señala: *"...Finalmente, frente a las evaluaciones vigentes, se cuenta con la del Programa Vivienda Gratuita, la cual se encuentra en ejecución, evaluación que se encuentra en cabeza del Departamento Nacional de Planeación – DNP, y la está realizando el Consorcio Centro Nacional de Consultoría y la Universidad de los Andes. Los resultados se tendrán en diciembre de 2020 y Mi Casa Ya, que está en la fase de diseño de la evaluación con el DNP y (sic) la cual será contratada en el 2020 e iniciada en 2021..."*²³⁶

Teniendo en cuenta que la observación planteada por la Contraloría se refiere a las deficiencias en la estructura de los indicadores, dado que los diseñados por el MVCT no permiten evaluar el resultado del Programa frente a la política, la respuesta suministrada no desvirtúa el cuestionamiento de la CGR.

²³⁴ OFICIO 2018ER013381 DE 14/12/2018 Y 2018EE0091934 DE 16/11/2018

²³⁵ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

²³⁶ Ibídem

El MVCT para este hallazgo da la misma respuesta²³⁷ de la presentada en el hallazgo 27.

Hallazgo 29. Administrativo. Lineamientos ODS 11 establecidos en los Programas Mi Casa Ya y Vivienda Gratuita II –PVG II

La Constitución Política de Colombia en su artículo 51, reconoce que *“todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*²³⁸.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, reconoce el derecho a una **vivienda adecuada** y describe siete condiciones que lo constituyen: *a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar g) adecuación cultural. (...) La habitabilidad se refiere a que la vivienda sea capaz de ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes*²³⁹.

El Numeral 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”* (Subrayado fuera de texto)

En 2015, a partir de la evaluación de los resultados del Pacto Internacional Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, la comunidad internacional, de la que Colombia hace parte, suscribió los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS, entre los cuales, está el ODS 11 – que establece **“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”**, *“El acceso a una*

²³⁷ Oficio MVCT 2020EE0110466 del 11-12-2020

²³⁸ Constitución Política de Colombia, 1991. Título II – De los derechos, garantías y los deberes. Capítulo 2 – De los derechos sociales, económicos y culturales.

²³⁹ Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)

*vivienda adecuada y segura, así como, al agua potable y a los servicios sanitarios, de energía, a espacios públicos adecuados, son condiciones esenciales de la calidad de vida. En Colombia, la Constitución de 1991 reconoció el derecho a una vivienda digna y estableció un nuevo marco para garantizar el acceso a los servicios públicos...*²⁴⁰

El artículo 1º **“Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.”** (Subrayado fuera de texto)

La Contraloría observa, que el MVCT en el **Programa Vivienda Gratuita II – PVG II**, dentro de los requisitos contempla algunos lineamientos que apuntan al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible - ODS 11 en aspectos como: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) habitabilidad; e) asequibilidad y f) lugar; sin embargo, no se consideraron lineamientos de adecuación cultural y gastos soportables.

El MVCT mediante Radicado 2019EE0058385 del 08-07-2019, en respuesta a la pregunta *“Los lineamientos ODS 11 establecidos en los Programas Mi Casa Ya y Vivienda Gratuita II –PVG II apuntan al logro de los ODS 11, teniendo en cuenta aspectos como habitabilidad, asequibilidad, disponibilidad de servicios domiciliarios, materiales e infraestructura, ¿lugar y adecuación cultural?”*, manifiesta:

“Por otra parte, en relación con el Programa de Vivienda Gratuita II, para el desarrollo de las viviendas de interés prioritario, se establecieron como requisitos dentro del Anexo No. 4 “Especificaciones Técnicas Vivienda y Obras de Urbanismo”, de las siguientes, relacionadas con las condiciones de habitabilidad, accesibilidad, disponibilidad de servicios domiciliarios, materiales e infraestructura”

En relación con el **Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - “Mi Casa Ya”**,²⁴¹ la Contraloría observa que el Ministerio no contempló lineamientos que apunten al logro del ODS 11 en aspectos como: seguridad jurídica

²⁴⁰ ODS11: Contexto Conceptos, definiciones e Interrelaciones, Título “Servicios Públicos y Vivienda”.

²⁴¹ Diseñado para entregar subsidios familiares en dinero y alivios en tasas de interés, dependiendo del cumplimiento de requisitos para cierre financiero por parte de los hogares, ante las entidades financieras y/o el Fondo Nacional de Ahorro-FNA.

de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; habitabilidad; asequibilidad; lugar; adecuación cultural y gastos soportables.²⁴²

La respuesta del MVCT con Radicado 2019EE0058385 del 08-07-2019, no hace referencia a la descripción de lineamientos frente al ODS 11, la misma señala:

“Respecto al Programa Mi Casa Ya, estos subsidios se asignan de manera individual, es decir no se efectúan convocatorias para presentación de proyectos. En tal sentido, la asignación de subsidio familiar de vivienda depende de requisitos señalados, por parte de los hogares. Los proyectos deben cumplir los requisitos jurídicos y técnicos establecidos por las normas vigentes y lo señalado en los POT’s de cada uno de los municipios o distritos. Se aclara que, de conformidad con lo expuesto, para los proyectos VIS y VIP no existe obligatoriedad, en cumplimiento de lo expuesto en la Resolución 0549 de 2015, no obstante, en el presente año se está estudiando la posibilidad de implementar esta obligación para proyectos VIS y VIP. (...)” (Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, la entidad en respuesta con radicado 2019EE0029469 del 08-04-2019, respecto a los controles establecidos en el Programa Mi Casa Ya, para garantizar estándares mínimos de calidad; se ampara en:

- Lo preceptuado en el artículo 315 de la Constitución Política, que hace referencia a la obligación de conservar el orden público y ejercer el control urbano y de espacio público
- En los programas de vivienda adelantados por este Ministerio, la aplicación de normas técnicas generales para la construcción de obligatorio cumplimiento
- Indica el mínimo de las condiciones que se deben cumplir en materia de construcción sostenible.

Lo expuesto por el MVCT hace parte de los términos de referencia del Programa PVG II esquema público, para el Programa Mi Casa Ya, no se aportó evidencia sobre los lineamientos establecidos respecto del ODS 11.

Adicionalmente, manifiesta que *“No obstante lo anterior, frente a la ejecución del Programa Mi Casa Ya, ni el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ni*

²⁴² Según la Corte “el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural”. Fuente: Déficit habitacional DANE Sentencia T-409/13

FONVIVIENDA tienen injerencia en la escogencia de la vivienda del beneficiario, esta es de plena libertad por parte de este en el mercado inmobiliario, razón por la cual no realiza ningún tipo de seguimiento de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.1.4.1.3.4. del Decreto 1077 de 2015, ...” normativa que no se relaciona con el tema en comento²⁴³.

Así mismo el MVCT indica, que es responsabilidad de los compradores de vivienda adelantar acciones para verificar el cumplimiento de las condiciones de una vivienda segura y argumenta que *“los proyectos deben cumplir con los requisitos jurídicos y técnicos establecidos por las normas vigentes y lo señalado en los POT’s de cada uno de los municipios o distritos”*.

De otra parte, el MVCT agrega:²⁴⁴

“Con respecto a (...) criterios de calidad de la vivienda, vivienda digna, ciudades y asentamientos humanos inclusivos seguros, resilientes y sostenibles, en los términos de los artículos 51, 58, 60, 64, 79 y 82 de la Constitución Política, el ODS y las sentencias de la Corte Constitucional emitidas al respecto (...):

Es importante manifestar que conforme a lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Política, el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas fronterizos. (...)

(...) Ahora bien, a partir de la estrategia de "Vivienda y Ciudades Amables" del PND 2010-2014, " Prosperidad para Todos", se determinó la necesidad de definir lineamientos de política sobre construcción y urbanismo sostenible y dado que en virtud de lo establecido en el numeral 2 del artículo 2° del Decreto Ley 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como función, entre otras, la de "formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento".

Es así que corresponde a esta cartera, establecer lineamientos de construcción sostenible encaminados a reducir los consumos de recursos naturales, para el

²⁴³ Lineamientos ODS11

²⁴⁴ Respuesta Oficio AD001 Rad. 2018EE0091934 del 16-11-2018

fomento de la sostenibilidad ambiental, social y económica de las construcciones.
(Subrayado fuera de texto)

En el marco de las consideraciones anteriores, en el año 2015, mediante el Decreto 1285 y la Resolución 0549 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se reglamentaron los parámetros y lineamientos de construcción sostenible para nuevas edificaciones. (...)

Por lo expuesto en los párrafos precedentes la CGR concluye que, a pesar de las consideraciones expuestas por el MVCT, se observa poco avance en la implementación de criterios de sostenibilidad si se tiene en cuenta que en su respuesta informa:

“Por otro lado, en la presente vigencia, con apoyo del DNP, se expidió el Conpes 3919 el cual busca “impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad dentro del ciclo de vida de las edificaciones a través de ajustes normativos, culturales y el desarrollo de mecanismos de seguimiento y financiación que permitan implementar iniciativas de construcción sostenible con un horizonte de acción hasta el 2030. (...)
(Subrayado fuera de texto)

(...) Dado que este CONPES fue expedido recientemente, este Ministerio se encuentra trabajando en la definición de un cronograma de trabajo para el desarrollo de los compromisos antes señalados.”

Es de resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 contempló *la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible*, y sólo hasta la suscripción del CONPES 3918 del 15 de marzo de 2018 y la Agenda 2030 se define la **ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA**, en la cual, el sector vivienda cuenta con compromisos, definidos igualmente en el nuevo Plan de Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Aunado a lo anterior, la puesta en marcha de la Agenda 2030 como prioridad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia Herramientas de aproximación al contexto local – 2015 PNUD²⁴⁵, se dio en la vigencia 2016, evidenciando falencias de su implementación

²⁴⁵ OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE- ANTECEDENTES RECURSOS. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia Herramientas de aproximación al contexto local.

en los programas PVG II y Mi Casa Ya, liderados y desarrollados por el Gobierno, durante las vigencias 2014-2018.

Es importante señalar además, que la Contraloría General de la República, en 2018 realizó una evaluación de la preparación del país para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con el objetivo de *“Revisar cómo se ha adelantado este proceso en el país, específicamente frente a las áreas de aplicación inmediata propuestas por las Naciones Unidas: Sensibilización pública, enfoque de múltiples partes interesadas, adaptación de los ODS al contexto nacional, supervisión, informes y rendición de cuentas.*

*“El estudio concluye, que si bien el documento CONPES 3918 de 2018, **“Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia”**, expedido en marzo de 2018, constituye un hito para la institucionalización de los ODS en el país y define indicadores y metas trazadoras, la fase de preparación aún no se ha completado en Colombia dado que las estrategias de las áreas de referencia revisadas aún están en proceso de desarrollo (varias de ellas están contenidas en el CONPES 3918). La formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible (A2030) y de los ODS, constituye una gran oportunidad para adaptar los ODS al contexto nacional. Sin desconocer lo hasta ahora actuado por el Gobierno Nacional, se podrían considerar aspectos que han tenido poca relevancia hasta el momento, como la participación eficaz y la inclusión, sobre todo de los grupos que suelen estar mal representados o más vulnerables, para “no dejar a nadie atrás”. (Subrayado fuera de texto)*

***Para la meta trazadora del ODS 11 “A 2030, solo el 2.7% de los Hogares urbanos tendrán déficit cuantitativo de vivienda”, el indicador es insuficiente para abarcar la dimensión del objetivo, el cual se propone lograr ciudades incluyentes seguras, resilientes y sostenibles. Así, la meta trazadora nacional deja por fuera aspectos prioritarios de las ciudades tales como ordenamiento territorial, prevención de desastres, calidad del aire, gestión de residuos, movilidad, espacio público, seguridad ciudadana; además, deja de lado las necesidades rurales de vivienda al priorizar el déficit cuantitativo de vivienda en los hogares urbanos, desconociendo la situación de los hogares rurales.”** (Subrayado fuera de texto)*

Dentro de las posibles causas de las debilidades en el diseño e implementación de lineamientos para el logro del ODS 11, para garantizar la correcta ejecución de medidas y asegurar la efectividad del derecho a vivienda digna acorde con los

propósitos de este objetivo, se encuentran las falencias presentadas en los POT, por cuanto éstos no tienen incorporado el componente de sostenibilidad, dado que el avance del diseño de estrategias y sus correspondientes mecanismos de aplicación, aún se encuentran en desarrollo por parte del MVCT.

A las causas antes enunciadas, se suma lo dispuesto en el Decreto No. 280 de 2015: "Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS.", en el que se observa que dentro de la relación de integrantes de la Comisión no se incluye al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio siendo un actor importante, como responsable de la implementación de objetivos que corresponden al sector vivienda; afectando la adecuada y cabal implementación de los mismos, situación evidenciada en la evaluación a los resultados de la gestión de la política de calidad de vivienda de los últimos años.

Además de otros factores, las debilidades en la implementación de los lineamientos del ODS 11 originan, ineficacia en el desarrollo del mandato constitucional sobre el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna, acorde con los lineamientos del Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en relación con las acciones adelantadas sobre esta observación, responde²⁴⁶: La apuesta de la política de vivienda social será reducir el déficit habitacional, agrega que: "...estas mediciones deberán empezar a alinearse con los indicadores de los países OCDE..." es necesario que la medición se articule con los principios de la Nueva Agenda Urbana"

"...para la medición del déficit habitacional, los equipos técnicos del DNP y el MVCT, elaboraron una propuesta en la que se incorpora una nueva categoría de déficit que capture información sobre la seguridad de la tenencia e incluye una nueva categoría de déficit sobre las condiciones de localización y entorno cercano de la vivienda. De acuerdo con lo anterior, se define una vivienda adecuada que suple las necesidades habitacionales, como aquella que tiene siete características esenciales para su medición:

1. Seguridad de la tenencia

²⁴⁶ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

2. *Disponibilidad de servicios*
3. *Asequibilidad*
4. *Habitabilidad*
5. *Accesibilidad*
6. *Ubicación*
7. *Adecuación cultural*

Bajo este contexto, y en línea con la Nueva Agenda Urbana y el ODS 11.1 “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales [a 2030]”, es pertinente ampliar la mirada sobre la calidad habitacional, considerando las diferentes brechas de acceso y calidad que afectan directamente a los residentes de vivienda que enfrentan fallas, insuficiencias, deterioro o problemas específicos tanto al interior de sus viviendas como en el entorno. Así, la propuesta de ajuste de medición del déficit habitacional urbano para Colombia contempla lineamientos que apunten al logro del ODS 11 en aspectos como seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; habitabilidad; asequibilidad; lugar; adecuación cultural y gastos soportables...”²⁴⁷

El MVCT respecto a las acciones adoptadas para atender los lineamientos del ODS 11, manifiesta estar adelantado una propuesta con el DNP, en la cual si bien involucra algunos lineamientos del ODS 11, es limitada frente a los propósitos de la Agenda 2030; es así como, a noviembre de 2020 Colombia no cuenta con una normativa que defina de manera clara, precisa y específica qué es una vivienda digna, sus características técnicas y ambientales en relación con la diversidad topográfica y climatológica del país. Así mismo, respecto de la proporción de área construida con áreas libres para recreación, circulación (Vehicular y peatonal) y sus características técnicas, urbanísticas y ambientales en aras de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Al respecto la Sociedad Colombiana de Arquitectos, como Cuerpo Consultivo del Gobierno Nacional ha participado en el desarrollo de propuestas que conllevan al mejoramiento de la vivienda y del desarrollo de ciudades. Entre sus planteamientos señala:

Sobre la Dignidad en la Vivienda:” Para ello debe asociarse sólidamente en la Ley el concepto de dignidad de la vivienda expresa en la Constitución Política, con componentes precisos que, en el marco de la protección al medio ambiente, se

²⁴⁷ Oficio MVCT 2020EE0073278 del 23-09-2020

materializan a través del diseño urbanístico, arquitectónico y de ingeniería, de las especificaciones técnicas y su correcta ejecución en la construcción, tanto para las viviendas nuevas como los programas de mejoramiento de vivienda.

Esto generará posteriormente un reglamento técnico de la calidad básica del urbanismo y de la arquitectura habitacional e incorpore suficientes atributos espaciales que permitan además, sortear los graves problemas evidenciados por la pandemia, de manera integral a los reglamentos de ingeniería existentes.”²⁴⁸

Sobre el espacio público: *“La generación de nuevo espacio público es indispensable e inaplazable en los nuevos proyectos de vivienda o comercio en zonas en desarrollo y en terrenos que se incorporan al perímetro urbano. Si este no se crea en la realidad nunca se puede subsanar.*

Por lo expuesto, el proyecto de ley debe promover la generación de más espacio público en los nuevos desarrollos y que solo en condiciones extraordinarias este se pueda compensar en dinero, como puede suceder en proyectos en los centros históricos o en las áreas de renovación urbana.”²⁴⁹

En su respuesta²⁵⁰, el Ministerio no hace referencia respecto del análisis efectuado por la CGR a las acciones planteadas y sobre las observaciones que se presentaron sobres estas.

Hallazgo 30. Administrativo. Zonas de cesión de los proyectos

Corresponde al Fondo de Vivienda - Fonvivienda *“...Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda...”*

Le compete al MVCT *“...Coordinar la formulación y hacer seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, bajo la dirección del Presidente de la República...”*

“...La entrega material de las zonas objeto de cesión obligatoria, así como la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre dichas zonas, se verificará mediante inspección realizada por la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público. La diligencia

²⁴⁸ La DIGNIDAD es la CALIDAD en la VIVIENDA SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS -SCA

²⁴⁹ Ibidem

²⁵⁰ Oficio 2020EE0110466 del 11-12-2020

de inspección se realizará en la fecha que fije la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público, levantando un acta de la inspección suscrita por el urbanizador y la entidad municipal o distrital competente...”

En visitas realizadas por la Contraloría General de la República a una muestra de proyectos del Programa PVG II²⁵¹, se evidenció que algunas administraciones municipales no han realizado la debida custodia de las áreas de cesión para conservar las condiciones de las mismas, de conformidad con las características del proyecto al momento de su entrega; originado, entre otros, por falta de mecanismos de seguimiento emitidos por el MVCT o Fonvivienda, que permitan verificar la continuidad y conservación de los bienes una vez estos sean entregados a los municipios.

Además, se observa que los convenios Interadministrativos de Cooperación 112 y 109 de 2016, no contemplan obligaciones para las partes, posteriores a la entrega de los bienes, en aras de conservar las condiciones en que fueron recibidos.

Al respecto el MVCT respondió²⁵²: *“Respecto a las obligaciones establecidas en los convenios interadministrativos suscritos entre FONVIVIENDA y las entidades territoriales relacionadas con actividades posteriores a la entrega de los bienes, es importante mencionar que, en la cláusula tercera “Obligaciones de las partes”, numeral 3.2 “Obligaciones del departamento”, numeral 3.2.5 “Obligaciones en relación con la entrega de las viviendas y el acompañamiento a las familias beneficiarias de las mismas”, se dispone lo siguiente: “3.2.5.11. Coordinar con las entidades nacionales y municipales competentes los procesos de acompañamiento social a las familias, incluyendo las capacitaciones en el manejo de zonas comunes y en el cumplimiento de sus obligaciones como copropietario, 3.2.5.12. Apoyar la elaboración y socialización del manual del uso y cuidado de la vivienda 3.2.5.13. Acompañar a los hogares en los procesos que se llegaren a presentar en relación con eventuales reclamaciones al ejecutor del proyecto, posteriores a las entregas de las viviendas, en la ejecución de la garantía que ampare la estabilidad de la obra y la calidad del bien, e informar a FONVIVIENDA cualquier situación que se llegare a presentar y que afecte la habitabilidad de las viviendas”.*

Se observa que en el clausulado mencionado en la respuesta, no se incorporan instrumentos de seguimiento a los proyectos del Sector Administrativo de Vivienda.

²⁵¹ Urbanización Candelaria Real en Candelaria y Santa Lucía Etapa II- en Santa Lucía Atlántico

²⁵² Oficio 2019EE0063361 del 19 de julio de 2019

Por lo anterior, pese a las inversiones realizadas, no se están optimizando los beneficios de estos bienes, lo que conlleva a ineficacia y falta de aplicación del principio de economía para alcanzar los objetivos propuestos.

Como quiera que el MVCT informó “... *atendiendo lo observado por la CGR referente a los saqueos y daños presentados en los salones multipropósitos y parques infantiles entregados en las áreas de cesión, se solicitó a las Alcaldías informar las situaciones presentadas y tomar medidas para dar solución a estos inconvenientes, así mismo se dio traslado a las entidades de vigilancia y control municipales (Personería, Contraloría y Procuraduría) para lo de su competencia.*”

Teniendo en cuenta lo anterior mediante oficio 2019IE0086597 del 27 de septiembre de 2019, el equipo auditor informó a la Contraloría Delegada para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional las actuaciones adelantadas por el MVCT en relación con los traslados a las autoridades competentes, en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en respuesta²⁵³ a solicitud de las acciones adelantadas frente a los hechos envió oficios²⁵⁴ y soportes de requerimiento de reunión para los municipios. Al respecto el Municipio de Candelaria – Atlántico informa, que los espacios señalados en la observación presentan las mismas condiciones detectadas por la Contraloría General a la fecha de la visita. En cuanto al municipio de Santa Lucía – Atlántico, no se obtuvo respuesta.

Por lo tanto, no obstante, el tiempo transcurrido de los hechos, la Entidad no había realizado seguimiento a la situación señalada por la CGR, en las áreas comunes de estas urbanizaciones.

En su respuesta²⁵⁵, el Ministerio señala: “... *a pesar de las acciones desarrolladas por FONVIVIENDA en el marco de los convenios y el acompañamiento social previsto para el PVG, la respuesta de los municipios ha sido infructuosa, la entidad prepara la expedición de una circular para todos entes territoriales en los que se*

²⁵³ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

²⁵⁴ Oficios 2020EE0071711 del 18-09-2020, dirigido al municipio de Candelaria y 2020EE71714 del 18-09-2020 enviado al municipio de Santa Lucía

²⁵⁵ Oficio 2020EE0110466 del 11-12-2020

ejecutan proyectos del programa con el fin de recordar las obligaciones inherentes que les asisten al respecto.” De acuerdo con la respuesta, se encuentra en proceso la implementación de esta acción, por lo tanto, su efecto no es medible hasta que se ejecute la acción.

Hallazgo 31. Administrativo. Localización de proyecto PVG II

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales²⁵⁶, reconoce el derecho a una vivienda adecuada y describe siete condiciones que lo constituyen: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar g) adecuación cultural. La habitabilidad se refiere a que la vivienda sea capaz de ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 51, señala que *“todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*²⁵⁷.

En la Sentencia T-409/13 la Corte explicó que: *“el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural”*.

Para otorgar la viabilidad a la vivienda urbana de interés social nueva se emitirá previa verificación por parte de la entidad viabilizadora el cumplimiento de los requisitos exigidos en las normas, y no podrá existir viabilidad de un proyecto de

²⁵⁶ Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

²⁵⁷ Constitución Política de Colombia, 1991. Título II – De los derechos, garantías y los deberes. Capítulo 2 – De los derechos sociales, económicos y culturales.

vivienda urbana de interés social nueva, o aplicarse el subsidio, cuando las unidades habitacionales se localicen en zonas de alto riesgo no mitigable²⁵⁸.

Una vez identificados catastral y jurídicamente los inmuebles objeto del proyecto de titulación, el representante de las entidades de orden territorial o quien este delegue, deberán certificar basados en el instrumento de ordenamiento territorial, que los predios a titular no son bienes de uso público, ni están destinados a fines institucionales de salud o educación, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o en zonas de conservación o protección ambiental y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.²⁵⁹

El Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Santa Lucía en el punto de zona de riesgos del Análisis Urbano señala:

“...El municipio de Santa Lucía desde hace más de 100 años se encuentra afectado por la presencia de zonas anegadizas debido a su posición geográfica, pero sobre todo por su topografía y la composición de su suelo de poca absorción, compuesto por sedimentos de arcilla, limo, arena y gravas de grano fino en un relieve plano cóncavo con pendientes de 0.3%, esta situación origina inundaciones en la zona paralela a la vía que comunica a Calamar con Manatí y que pasa por el casco urbano de Santa Lucía.

La altura o el nivel que tiene la vía principal (a Calamar) impide la libre circulación de las aguas lluvias, las cuales crean estancamiento paralelo a ésta, además la poca efectividad en los sistemas de circulación de estas aguas (Box-Culvert) agudizan más la situación de los estancamientos de agua lluvia, que se dan en las áreas residenciales afectando del 30% al 40% de la población en el área urbana.
(Subrayado fuera de texto)

En épocas no lluviosas, algunas de estas áreas permanecen circundados por el agua, ya que, no encuentra un sistema apto de evacuación, y son eliminados por la evaporación solar creando focos de infección que afectan a la salud de la población.

Con el invierno estas zonas anegadizas se expanden en gran porcentaje por el área urbana generando inundaciones a gran escala que afectan algunos barrios como

²⁵⁸ Decreto 1077 de 2015 - Artículo 2.1.1.1.3.3.3. Parágrafo 2

²⁵⁹ Decreto 1077 de 2015 – artículo 2.1.2.2.2.2. Certificación técnica de los inmuebles

Pueblo Nuevo, Portal del Sol, La Gallera y urbanizaciones proyectadas en esta zona... (subrayado fuera de texto)

En el capítulo 6 “Identificación y Análisis de Factores del Riesgo en el Atlántico”, correspondiente al Plan Departamental de Gestión del Riesgo del Atlántico se presenta como amenazas de mayor relevancia inundación lenta y súbita.

En visita realizada por la Contraloría General de la República al proyecto Urbanización Santa Lucía Etapa II²⁶⁰, localizado en inmediaciones del barrio La Gallera que cuenta con 50 viviendas habitadas, se observó represamiento permanente de aguas entre la calle 7 y carrera 1B, vías municipales que se conectan con el proyecto. Al respecto la constructora señaló que el sistema del proyecto está conectado al manhole²⁶¹ en la carrera 1 A; de igual forma, las alcantarillas y el box-couvert²⁶², ubicados sobre la calle 7 se encuentran colmatadas con basura.

La situación descrita se presenta probablemente por falta de mantenimiento de las redes de alcantarillado, y por omitir lo señalado en el EOT²⁶³ del municipio respecto a la altura de la vía principal a Calamar que afecta el sistema de circulación del box-couvert.

Es importante señalar, que para el desarrollo del proyecto “Urbanización Santa Lucía Etapa II”, el municipio certificó que el predio no se encuentra localizado en zona de riesgo²⁶⁴ y aprobó la licencia de urbanismo, que permitió dar concepto de viabilidad del proyecto a través de FINDETER, sin considerar lo señalado en el Esquema de Ordenamiento Territorial respecto a las condiciones de riesgo del sitio en donde se ubica el predio de desarrollo del proyecto. Tanto FINDETER como viabilizador y, el MVCT y FONVIVIENDA como responsables de los proyectos no realizaron las verificaciones correspondientes en relación a las condiciones del predio.

Adicionalmente, durante la visita realizada la Contraloría solicitó a la Secretaria de Planeación del municipio de Santa Lucía el acto administrativo por el cual se adopta el ajuste y modificación general al Esquema de Ordenamiento Territorial, junto con la certificación donde conste que el proyecto objeto de visita no se encuentra en zona de riesgo, al respecto la funcionaria mencionó que el EOT no se encuentra

²⁶⁰ En el municipio de Santa Lucía departamento - Atlántico

²⁶¹ Es el hueco construido por lo general en medio de la calle para tener acceso a las alcantarillas

²⁶² Son elementos de gran tamaño elaborados en concreto reforzado, para el manejo de aguas.

²⁶³ 2001-2009

²⁶⁴ Certificación que el predio no se encuentra en zona de Riesgo, documento entregado por FONVIVIENDA con oficio 2019EE49957 del 11 de junio de 2019, alcance respuesta requerimiento 10 de la CGR.

actualizado²⁶⁵; así mismo, se precisa que dicha información no se ha recibido a la fecha por la CGR; no obstante, haber existido el compromiso consignado en Acta de visita.

El estado que presenta el proyecto respecto a las aguas represadas genera proliferación de mosquitos e insalubridad para la población, además no se debe desconocer el riesgo de posibles inundaciones; con lo cual se incumple con las condiciones de vivienda adecuada o digna, presentándose ineficacia en la atención de la necesidad.

Finalmente, se considera importante precisar, que para mitigar los efectos de posibles inundaciones se subió el nivel del terreno en 60 centímetros, según lo informado por la interventoría; sin embargo, no hay certidumbre de la afectación que a futuro se produzca en esta zona.

El MVCT en su respuesta²⁶⁶ no anexó el documento (EOT), que según esa cartera estaba vigente a la fecha de expedición de la certificación²⁶⁷ emitida por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Santa Lucía – Atlántico. Según la información recopilada en desarrollo de la auditoría, en el EOT de 2009 se establece como zona de riesgo²⁶⁸ el terreno del proyecto mencionado, lo cual es corroborado en la visita de la CGR en mayo de 2019, en la que se evidenció que la zona es inundable²⁶⁹. Posteriormente, el MVCT²⁷⁰ envió el “*Proyecto de Acuerdo Ajuste General al Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Santa Lucía - Atlántico. 2009*” y el Certificado del 8 de abril de 2015, suscrito por el Secretario de Planeación y Obras Públicas del Municipio, en el que se señala: “...Debido a los sucesos ocurridos en el año 2011, con motivo de la inundación del sur del departamento del Atlántico provocado por la ruptura del Canal del Dique, la documentación soporte de la aprobación del proyecto del esquema de ordenamiento territorial vigente EOT, se perdió. Por lo anterior damos fe que las copias digitales anexas a la presente, corresponden al EOT vigente...”

Al respecto la CGR, observa que no obstante lo descrito en el párrafo anterior, la situación del predio como ya se mencionó presenta estancamiento constante de aguas, agravado porque el nivel de la vía impide el adecuado drenaje del agua. Por

²⁶⁵ Acta de Visita suscrita por la CGR, MVCT, Secretarías de Planeación y de Gobierno del Municipio, el 9 de mayo de 2019

²⁶⁶ Oficio 2019EE0063361 del 19 de julio de 2019

²⁶⁷ Por medio de la cual se afirma que el predio en donde se desarrolló el proyecto, no se encuentra localizado en zona de alto riesgo

²⁶⁸ Capítulo zona de riesgos del Análisis Urbano. EOT 2009

²⁶⁹ Acta de visita

²⁷⁰ Correo del 2 de agosto de 2019

lo anterior, esta situación fue comunicada mediante oficio 2019IE0086597 del 27 de septiembre de 2019, a la Contraloría Delegada para infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República, para los traslados a las autoridades competentes.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en respuesta²⁷¹ a solicitud de las acciones adelantadas frente a los hechos envió oficio²⁷² a la alcaldía del municipio de Santa Lucía, sin obtener respuesta respecto a la situación de represamiento de aguas que presenta esta urbanización.

Por lo tanto, no obstante, el tiempo transcurrido de los hechos, la Entidad no había realizado seguimiento a la situación señalada por la CGR.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre de 2020, no da respuesta sobre el análisis realizado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades manifestadas.

Hallazgo 32. Administrativo y Beneficio cuantitativo. Viviendas sin asignar y Viviendas por entregar - PVG II

“...El Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) remitirá al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), la información de los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita, indicando el departamento y municipio donde se desarrolla o desarrollará el proyecto, el número de viviendas a ser transferidas a título de subsidio en especie y los porcentajes de composición poblacional de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 2.1.1.2.1.1.4 de esta sección, para que el DPS en el término de un (1) mes calendario contado a partir del momento de recibo de la información, entregue al Fondo Nacional de Vivienda la resolución con el listado de potenciales beneficiarios para cada uno de los proyectos...”²⁷³

²⁷¹ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

²⁷² Oficio 2020EE71714 del 18-09-2020 enviado al municipio de Santa Lucía

²⁷³ Decreto 1077 de 2015 – Artículo - 2.1.1.2.1.1.5. Información sobre los proyectos en que se desarrollan o desarrollarán las viviendas a ser asignadas a título de subsidio en especie.

“...En el caso de los hogares damnificados por desastre natural, calamidad pública o emergencia, y aquellos hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los listados a utilizar serán los siguientes:

- a) *Listado de hogares con subsidio familiar de vivienda urbana sin aplicar, asignado en la bolsa de desastres naturales remitido por FONVIVIENDA. b) Censo de hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, y de hogares localizados en zonas de alto riesgo, elaborados antes del 17 de septiembre de 2012, por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). c) Censo de hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, y de hogares localizados en zonas de alto riesgo, elaborados a partir del 17 de septiembre de 2012 por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).*

*Los alcaldes municipales y distritales entregarán al DPS para su revisión e inclusión en los listados de hogares potenciales beneficiarios, los censos a los que hacen referencia los literales b y c del presente artículo...”*²⁷⁴

*“...El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedirán una resolución conjunta en la que establecerán los órdenes de priorización de los hogares potenciales beneficiarios. Para conformar el listado de potenciales beneficiarios de cada uno de los grupos de población de un proyecto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedirá un acto administrativo mediante el cual aplicará dichos órdenes de priorización, según sea el caso, teniendo en cuenta los grupos poblacionales establecidos en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y demás normas que lo desarrollen, modifiquen o adicionen...”*²⁷⁵

La CGR realizó visita a los proyectos de la muestra del Programa Vivienda Gratuita II y observó que pese a encontrarse terminadas las obras, en algunos casos no se ha surtido el proceso de la asignación de todos los beneficiarios; situación que obedece, según respuesta del MVCT²⁷⁶ a la falta de oportunidad en la entrega de la

²⁷⁴ Decreto 1077 de 2015 – artículo 2.1.1.2.1.2.1. Identificación de potenciales beneficiarios.

²⁷⁵ Decreto 1077 de 2015 – artículo 2.1.1.2.1.2.3 – Criterio de organización de grupos poblacionales.

²⁷⁶ Oficio 2019EE0048405 del 5-06-2019

información por parte de los distintos actores que intervienen en el proceso y a la dilación de los diferentes procedimientos.

La situación descrita posiblemente se origina en que la norma define el procedimiento de asignación²⁷⁷, sin embargo, no establece el plazo para el desarrollo de cada una de las actividades que hacen parte del mismo; por ejemplo, en el caso de los municipios no se hace claridad acerca del término que tienen los entes territoriales para la entrega de los listados de hogares potenciales beneficiarios por desastre natural, calamidad pública o emergencia y de los localizados en zonas de alto riesgo.

A continuación, se relacionan los proyectos visitados en los cuales se determinó que, a pesar de estar terminados, no todas las soluciones de vivienda han sido asignadas. (Ver Tabla 35)

Tabla 35. Viviendas por asignar

| DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | PROYECTO | No. Viviendas por Asignar |
|--------------------|-----------------------|--|---------------------------|
| Atlántico | Manatí | Urbanización El Oasis | 50 |
| Atlántico | Ponedera | Urbanización San Juan de Puerto Alegre | 40 |
| Bolívar | Carmen de Bolívar | Urbanización Villa Sofy | 192 |
| Norte de Santander | Salazar de Las Palmas | Urbanización El Hatillo | 81 |

Fuente: visita CGR – datos a la fecha de la misma

De otra parte, se encontraron casos de asignación de la vivienda sin recibo por parte del beneficiario, sin que exista un procedimiento que permita dar solución de manera oportuna cuando se presenta esta situación. Lo anterior, se estableció en los siguientes proyectos de la muestra:

- Municipio de Polonuevo – Atlántico - Urbanización Villa Carolina: no han sido entregadas dos (2) viviendas a los beneficiarios, una por fallecimiento y otra porque el adjudicatario no ha comparecido a su recibo.
- Municipio de Santa Lucía – Atlántico - Urbanización Santa Lucía Etapa II: no ha sido entregada una vivienda por cuanto la beneficiaria a la fecha de la visita no

²⁷⁷ Decreto 1077 de 2015 y 1537 de 2012.

había comparecido; sin embargo, se encontraba habitada por personas no beneficiarias del proyecto.

Así mismo, se constató en la visita a los proyectos que estando terminados no han sido entregados:

- Municipio de Medina – Cundinamarca - Urbanización Villa Diana II: 125 soluciones de vivienda terminadas, a la fecha de la visita de la CGR las mismas no habían sido entregadas, pese a que el Certificado de Permiso de Ocupación fue expedido por la Secretaría de Planeación del municipio, el 20 de noviembre de 2017.
- Municipio de Vista Hermosa – Meta – Urbanización Juan Pablo II: 200 soluciones de vivienda terminadas, a la fecha de la visita de la CGR las mismas no habían sido entregadas, pese a que el Certificado de Permiso de Ocupación fue expedido por la Secretaría de Planeación del municipio, el 15 de diciembre de 2017.

Las deficiencias señaladas en cuanto a falta de asignación de los beneficiarios y a las dificultades en el recibo por parte de los adjudicatarios, genera que las viviendas terminadas en estas condiciones no cumplan con el fin para el cual fueron desarrolladas; además, se podría materializar el riesgo de ser entregadas a un administrador incrementando los costos, o que los predios se vean sometidos a saqueo y/o deterioro; evidenciando la insuficiencia de los instrumentos implementados por el MVCT y Fonvivienda a través de la normatividad, así como deficiencias en la aplicación de los principios de eficacia y economía.

La entidad en su respuesta a la comunicación de observaciones²⁷⁸ manifiesta, *“Reconociendo la necesidad de fortalecer los instrumentos normativos, desde el Ministerio se están revisando las herramientas disponibles para favorecer la ejecución de la política de vivienda de tal manera que a través de ellos se pueda lograr los fines en comento relacionados con la eficiente asignación del subsidio familiar de vivienda.”*

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en relación con las viviendas pendientes de asignación, en respuesta²⁷⁹ a las acciones emprendidas, adjunta las resoluciones en donde se asignan todas las viviendas, y señala que se presentó renuncia a un subsidio en la Urbanización El Hatillo, en el municipio de Salazar en Norte de Santander. En atención en que ya

²⁷⁸ Oficio 2019EE0063361 del 19 de julio de 2019

²⁷⁹ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

fueron asignadas las viviendas pendientes, se reporta beneficio por \$20.076 millones que corresponden a 363 viviendas.

Por otra parte, no se pronunció respecto a los casos de asignación de la vivienda sin recibo por parte del beneficiario²⁸⁰, así como de los proyectos que estando terminados no habían sido entregados²⁸¹.

Por lo anterior, las acciones implementadas atienden de manera parcial los cuestionamientos de la Contraloría.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre 2020, no da respuesta sobre el análisis realizado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades manifestadas.

Hallazgo 33. Administrativo. Títulos de Propiedad viviendas Proyectos PVG II

La Constitución Política de Colombia en su artículo 51, señala que *“todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*²⁸².

En la Sentencia T-409/13 la Corte explicó que: *“el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural”*.

Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas

²⁸⁰ Municipio de Polonuevo – Atlántico - Urbanización Santa Sofía y Municipio de Santa Lucía – Atlántico - Urbanización Santa Lucía Etapa II.

²⁸¹ Municipio de Medina – Cundinamarca - Urbanización Villa Diana II y Municipio de Vista Hermosa – Meta – Urbanización Juan Pablo II

²⁸² Constitución Política de Colombia, 1991. Título II – De los derechos, garantías y los deberes. Capítulo 2 – De los derechos sociales, económicos y culturales.

las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.²⁸³

“...El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad encargada de cumplir la política de vivienda en el ente territorial podrán prestar apoyo jurídico y técnico para garantizar la ejecución del proyecto de titulación en los términos del presente capítulo...”²⁸⁴

“...Certificación técnica de ocupación. Una vez concluidas las obras aprobadas en la respectiva licencia de construcción y previamente a la ocupación de nuevas edificaciones, el supervisor técnico Independiente deberá expedir bajo la gravedad de juramento la certificación técnica de ocupación de la respectiva obra, en el cual se certificará que la obra contó con la supervisión correspondiente y que la edificación se ejecutó de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas, estructurales y geotécnicas exigidas por el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo resistentes y aprobadas en la respectiva licencia.

A la certificación técnica de ocupación se anexarán las actas de supervisión, las cuales no requerirán de protocolización. La certificación técnica de ocupación deberá protocolizarse mediante escritura pública otorgada por el enajenador del predio la cual se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del predio o predios sobre los cuales se desarrolla la edificación, así como en los folios de matrícula inmobiliaria de las unidades privadas resultantes de los proyectos que se sometan al régimen de propiedad horizontal o instrumento que permita generar nuevas unidades de vivienda. En los proyectos de construcción por etapas de que trata la Ley 675 de 2001, para cada una de las nuevas edificaciones se deberá proceder de la manera prevista en este artículo...²⁸⁵”

Se observa en proyectos de la muestra de PVG II cuyas obras fueron terminadas, las viviendas asignadas y entregadas a los adjudicatarios, que no se ha legalizado la titulación de las mismas a favor de algunos de los beneficiarios; situación que presenta en los siguientes casos:

²⁸³ Observación No 4 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

²⁸⁴ Decreto 1077 de 2015 – artículo 2.1.2.2.2.5.

²⁸⁵ Ley 1796 de 2016 – artículo 6.

Tabla 36. Viviendas por Legalizar

| Proyecto | Municipio | No. De Viviendas Según Proyecto | No. de viviendas con Titulación legalizada | No. de viviendas pendientes de Titulación |
|-----------------------------------|-------------|---------------------------------|--|---|
| Urbanización Villa Carolina | Polonuevo | 180 | 140 | 40 |
| Urbanización Candelaria Real | Candelaria | 160 | 143 | 17 |
| Urbanización Santa Lucía Etapa II | Santa Lucía | 50 | 48 | 2 |
| Urbanización La Guaratara | Paratebueno | 100 | 95 | 5 |

Fuente: Oficio 2019EE0048405 del 5-06-2019 de FONVIVIENDA

Adicionalmente, se encontró que en el proyecto Villa Alicia en Calamar – Bolívar, que consta de 189 unidades habitacionales, las obras fueron terminadas, las viviendas asignadas, pero no habían sido entregadas a la fecha de la visita por cuanto se encontraban en proceso de protocolización de la escritura.

De otra parte, se destaca la situación de la Urbanización Candelaria Real, en el municipio de Candelaria – Atlántico, el cual se encuentra habitado por los beneficiarios, pero a la fecha de la visita no se había expedido el Certificado Técnico de Ocupación²⁸⁶, requisito para adelantar el proceso de titulación de las viviendas.

Las anteriores situaciones obedecen entre otras a debilidades en el acompañamiento por parte del MVCT y FONVIVIENDA en el proceso de escrituración de las viviendas.

El hecho que las viviendas hayan sido entregadas, pero no escrituradas afecta a los beneficiarios en la oportunidad en cuanto a la seguridad jurídica de la tenencia, contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y en la Sentencia T-409/13, e implica ineficacia en la aplicación de la política de vivienda.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en su respuesta²⁸⁷ adjuntó Informe de supervisión²⁸⁸, en el cual se presentan las acciones y los avances del proyecto Candelaria Real en el municipio de Candelaria – Atlántico.

²⁸⁶ Ley 1796 de 2016, artículo 6.

²⁸⁷ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

²⁸⁸ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

A la fecha de la visita de la CGR²⁸⁹ el proyecto contaba con 17 viviendas pendientes de legalización de la propiedad de las 160 viviendas, y de acuerdo con el informe suministrado a septiembre de 2020, se encuentran pendientes por legalizar 5 viviendas. Por lo tanto, las acciones si bien presentan avance, no fueron efectivas, en la medida que luego de un (1) año de presentada la observación, no se logró la titulación de las 17 viviendas.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre 2020 señala que, *“Si bien es cierto algunos proyectos no han culminado su titulación, no es por falta de gestión del Ministerio, sino por situaciones que escapan al control de cualquier entidad como son las llamada novedades, que en su mayoría son endilgarles a los beneficiarios finales, como son” Fallecidos, Renuncias, sin ubicar, etc.”* Esta circunstancia evidencia la falta de procedimientos que establezcan términos de acuerdo con las novedades presentadas en aras de agilizar el proceso de asignación y titulación de estos bienes.

Hallazgo 34. Administrativo y Beneficio Cualitativo. Pago a Trabajadores Proyecto PVG II

FONVIVIENDA debe mantener la vigilancia y control de la ejecución del convenio a través del supervisor.²⁹⁰

De conformidad con el contrato 5-063 del 13 de enero de 2017, le corresponde al contratista de diseño y construcción del proyecto cumplir con las obligaciones laborales y de seguridad social frente a sus trabajadores.²⁹¹

La interventoría desarrollada por FONADE deberá realizar el control y seguimiento de todas las obligaciones que adquiere el contratista de obra en virtud del contrato de diseño y construcción y sus anexos.²⁹²

De igual manera, a FONADE le corresponde exigir al contratista el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato de diseño y construcción.²⁹³

El 10 de mayo de 2019, la Contraloría General de la República realizó visita al proyecto Urbanización San José de Puerto Alegre - Ponedera- Atlántico,

²⁸⁹ Fecha de Visita 8 de mayo de 2019.

²⁹⁰ Convenio 113 del 24 de junio de 2016 suscrito entre FONVIVIENDA, la Gobernación del Atlántico y el municipio de Ponedera- Clausula Tercera, numeral 3.1.4

²⁹¹ Artículo 3 (Obligaciones del contratista), numeral 3.51

²⁹² Contrato 05 del 2 de diciembre de 2016 - Cláusula 4 – numeral 4.1.5.

²⁹³ Contrato 05 del 2 de diciembre de 2016 - Cláusula 4 – numeral 4.1.6.

correspondiente al Programa PVG II, los trabajadores manifestaron encontrarse en paro por falta de pago de las dos (2) quincenas del mes de abril de 2019. Lo anterior, por deficiencias en el control de la interventoría y del seguimiento que debe realizar Fonvivienda al desarrollo del proyecto objeto del convenio.

La situación presentada puede retrasar la ejecución de las distintas actividades que aún se encuentran pendientes para la finalización del proyecto.

Al respecto el MVCT en su respuesta de 2019, manifiesta que: “... *en desarrollo del proyecto de vivienda Urbanización San José de Puerto Alegre – Ponedera-Atlántico, no se ha recibido reclamaciones de terceros ante el Fideicomiso. No obstante, dicha situación se manifestó en informes de la interventoría, para lo cual el Comité Técnico instruyó al Consorcio Alianza Colpatria para realizar los requerimientos respectivos ante el Contratista para que normalice los pagos a trabajadores y subcontratistas...*”²⁹⁴

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en respuesta²⁹⁵ a las acciones implementadas, suministró a la CGR el Acta de Entrega Final y Material del Proyecto Urbanización San José de Puerto Alegre – Municipio de Ponedera del 22 de julio de 2019, suscrita por la Secretaria de Infraestructura del Departamento del Atlántico, Valores y Contratos S.A. (contratista), Gerencia de ENTerritorio, Consorcio Intervivienda (Interventoría); en donde se dice que se recibieron a satisfacción 160 viviendas, zonas comunes, zonas de cesión, redes de servicios, planos, Manual de vivienda y usuarios beneficiarios, e Informe Final. De igual manera, se recibió el certificado del revisor fiscal, del 1 de agosto de 2019, en donde se certifica que el contratista se encuentra a Paz y Salvo hasta julio de 2019, por concepto de aportes en el sistema de salud, riesgos profesionales, pensiones, aportes a las cajas de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar familiar y Servicio de aprendizaje.²⁹⁶

De acuerdo con lo anterior, la CGR considera que en este caso las acciones del MVCT fueron efectivas y se culminó con éxito el proyecto. Por lo tanto, se reporta beneficio cualitativo.

Hallazgo 35. Administrativo y beneficio cualitativo. Condiciones de Calidad de las Viviendas PVG II

²⁹⁴ Oficio MVCT 2019EE0063901 del 22-07-2019.

²⁹⁵ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

²⁹⁶ Oficio MVCT 2020EE0073278 del 23-09-2020.

Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS 11: *“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”*

La Constitución Política de Colombia en su artículo 51, señala que *“todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*²⁹⁷.

En la Sentencia T-409/13 la Corte explicó que: *“el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural”*.

Si bien, en los Proyectos de Vivienda Gratuita II visitados, se contemplan algunos de los aspectos relacionados de las características propuestas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°11 y lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-409 del 2013, para reducir el déficit habitacional urbano; al momento de la visita fiscal realizada por la CGR, se evidenciaron deficiencias; generadas por falta de control en la viabilización de los proyectos y en la vigilancia durante el desarrollo de los mismos; que afectan la calidad de las viviendas y de vida de los habitantes y/o beneficiarios.

Las deficiencias detectadas y que fueron consignadas en las Actas de Visita de la CGR²⁹⁸ se relacionan a continuación:

- En general los proyectos no cuentan con sistema o posibilidad de aprovechamiento de agua lluvia, así como tampoco con sistema de energía renovable (paneles solares-otros).
- En el proceso constructivo de las viviendas, se presentan filtraciones en cubiertas y muros, fisuras en pisos, accesorios de baños y lavamanos despegados, grifería

²⁹⁷ Constitución Política de Colombia, 1991. Título II – De los derechos, garantías y los deberes. Capítulo 2 – De los derechos sociales, económicos y culturales.

²⁹⁸ Suscritas entre la CGR, MVCT y entidades territoriales.

que no funciona, inadecuado desnivel de duchas, tejas partidas, cableados por fuera, muros inestables por ausencia de amarres a la estructura e inadecuado amarre de cubierta, entre otras; situaciones que fueron consignadas en las respectivas actas de visita de la CGR.

- Proyectos que carecen de un sistema de Acueducto y Alcantarillado adecuado y suficiente que garantice la prestación de estos servicios, de manera, constante y permanente.

Por otra parte, los residentes manifiestan que el costo del servicio de energía es alto, respecto del consumo y estrato.

Evidenciado en los siguientes proyectos:

- ✓ Urbanización Santa Bárbara - Municipio Arroyohondo - Bolívar: Los beneficiarios informan que los servicios de acueducto y energía eléctrica presentan intermitencia en la prestación del servicio.
 - ✓ Urbanización San José De Franco – Municipio Clemencia - Bolívar: El servicio de Acueducto actualmente no se presta eficientemente. El servicio de energía eléctrica y acueducto es intermitente y las familias reportan altos costos en la facturación en el servicio de energía.
 - ✓ Ciudadela La Sabana - Municipio Granada – Meta: Deficiente e intermitente prestación del servicio de acueducto.
 - ✓ Urbanización La Guaratara – Municipio Paratebueno – Cundinamarca: Deficiente e intermitente prestación del servicio de acueducto.
 - ✓ Urbanización Villa Diana Municipio Medina – Cundinamarca (bifamiliares): Servicio de acueducto intermitente.
 - ✓ Urbanización Villa Diana II Municipio Medina – Cundinamarca (multifamiliares): Servicio de acueducto intermitente.
 - ✓ Ciudadela La Sabana – Municipio Granada - Meta: Servicio de acueducto intermitente.
 - ✓ Urbanización San José de Puerto Alegre – Municipio De Ponedera – Atlántico: A la fecha de la visita el proyecto no se encuentra conectado al sistema de alcantarillado del municipio.
- Afectación por malos olores, provenientes de criadero de cerdos y PTAR abandonada a 100 metros en los proyectos Urbanización Villa Diana y Urbanización Villa Diana II del municipio de Medina – Cundinamarca.

- Deficiente sistema de aguas de escurrentía, además el desagüe termina en una zona comunitaria, en el proyecto Ciudadela La Sabana - Municipio Granada – Meta.
- Algunos municipios no cuentan con rutas internas de transporte público, ni transporte intermunicipal y los usuarios deben dirigirse al punto definido en el casco urbano como terminal de transporte, lo que genera dificultad en la movilidad de los habitantes de los proyectos; lo anterior se observó en:
 - ✓ Urbanización Santa Bárbara - Municipio Arroyohondo - Bolívar.
 - ✓ Urbanización Villa Sofy- Municipio Carmen de Bolívar – Bolívar.
 - ✓ Urbanización San José de Franco – Municipio Clemencia- Bolívar.
 - ✓ Urbanización Villa Alicia Municipio Calamar-Bolívar.
 - ✓ Urbanización Oro Blanco 2016, Etapa II – Municipio Turbaco – Bolívar.
- Proyectos cuyas vías municipales que conectan con los mismos, se encuentran sin pavimentar, en los siguientes casos:
 - ✓ Urbanización Santa Bárbara - Municipio Arroyohondo - Bolívar.
 - ✓ Urbanización Villa Sofy- Municipio Carmen de Bolívar – Bolívar.
 - ✓ Urbanización San José De Franco – Municipio Clemencia – Bolívar.
 - ✓ Urbanización Oro Blanco 2016 Etapa II – Municipio Turbaco – Bolívar.
 - ✓ Ciudadela La Sabana – Municipio Granada – Meta.
 - ✓ Urbanización Juan Pablo II – Municipio de Vista Hermosa – Meta.
 - ✓ Urbanización La Guaratara – Municipio Paratebueno – Cundinamarca.
- Proyectos Urbanización San José de Franco – Municipio Clemencia, Villa Alicia – Municipio Calamar y Urbanización Oro Blanco 2016 Etapa II – Turbaco – Bolívar; no obstante, encontrarse dentro del casco urbano, presentan dificultades para acceder a Centros Médicos, Educativos y Culturales entre otros.
- Ausencia de acompañamiento social a las familias, en su adaptación y organización en comunidad, para una adecuada convivencia y mantenimiento tanto del Proyecto como de las unidades, en los siguientes casos:
 - ✓ Ciudadela La Sabana – Municipio Granada – Meta.
 - ✓ Urbanización Villa Marly – Municipio Durania – Norte de Santander: La alcaldía informa que no se ha realizado acompañamiento del área de apoyo social del MVCT o DPS a las comunidades.
 - ✓ Urbanización El Hatillo – Municipio Salazar de las Palmas – Norte de Santander: La alcaldía informa que no se ha realizado acompañamiento del área de apoyo social del MVCT o DPS a las comunidades.

- ✓ Urbanización Brisas De Santiago – Municipio Santiago – Norte de Santander: La alcaldía informa que no se ha realizado acompañamiento del área de apoyo social del MVCT o DPS a las comunidades.
 - ✓ Urbanización Altos Del Zulia – Municipio El Zulia – Norte de Santander: La alcaldía informa que no se ha realizado acompañamiento del área de apoyo social del MVCT o DPS a las comunidades.
 - ✓ Proyecto Ciudadela de La Sabana – Municipio Granada – Meta, se presentan problemas de convivencia por el uso del salón comunal.
- Problemas de seguridad, en los siguientes proyectos:
 - ✓ Urbanización Oro Blanco 2016 Etapa II – Turbaco: Los residentes se quejan de falta de seguridad, por presencia de delincuencia.
 - ✓ Urbanización Brisas de Santiago – Municipio Santiago – Norte de Santander: Hechos de inseguridad y consumo de drogas en áreas comunes.
 - ✓ Urbanización Villa Carolina – Municipio Polonuevo – Atlántico. Falta de seguridad y expendio de estupefacientes.
 - En la Urbanización Brisas de Santiago – Municipio Santiago – Norte de Santander. El apartamento acondicionado para la movilidad reducida le fue asignado a un beneficiario que no presenta esta condición, mientras a que al beneficiario que lo requería le fue entregado el apartamento en el piso 3.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en su respuesta²⁹⁹ envió el “Informe de la Subdirección de Promoción y Apoyo SPAT – DIVIS – Grupo de seguimiento a la calidad de obras y Postventa – Informe técnico de seguimiento y reclamaciones PVG II 2020”, del 22 de septiembre de 2020³⁰⁰, en donde se informa que se han atendido las reclamaciones por Postventa de los siguientes proyectos de la muestra:

- Urbanización Candelaria Real en Candelaria - Atlántico
- Urbanización El Oasis en Manatí - Atlántico
- Urbanización Villa Carolina en Polonuevo Atlántico
- Urbanización San José de Puerto Alegre en Ponedera - Atlántico
- Urbanización Juan Pablo II en Vista Hermosa - Meta
- Ciudadela la Sabana en Granada - Meta

²⁹⁹ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

³⁰⁰ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

- Urbanización Villa Diana en Medina - Meta
- Urbanización Villa Diana II en Medina - Meta

Si bien las acciones atendieron las reparaciones locativas de las viviendas, respecto de las cuales se reporta beneficio cualitativo; los inconvenientes presentados en los proyectos por problemas de ubicación, no presentan soluciones alternas para estos casos.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre 2020, no da respuesta sobre el análisis realizado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades manifestadas.

Información y Sistemas de Información

Hallazgo 36. Administrativo. Calidad, suficiencia y seguridad de la información del sector vivienda

La Ley 489 de 29 de diciembre de 1998³⁰¹, indica en su artículo 37. “*SISTEMA DE INFORMACION DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS. Los sistemas de información de los organismos y entidades de la Administración Pública servirán de soporte al cumplimiento de su misión, objetivos y funciones, darán cuenta del desempeño institucional y facilitarán la evaluación de la gestión pública a su interior, así como, a la ciudadanía en general...*” y en su artículo 59. “*FUNCIONES. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales: (...) numeral 11. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.*”

El decreto 3571 de 2011 otorga al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio la función de “*...Definir las políticas de gestión de la información del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio...*”³⁰².

Mediante el Decreto 1083 de 2015 se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, y se establece como objetivo de fortalecimiento institucional en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones:

³⁰¹ 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.

³⁰² Artículo 2, numeral 18.

“Desarrollar estrategias de gestión de información para garantizar la pertinencia, calidad, oportunidad, seguridad e intercambio con el fin de lograr un flujo eficiente de información disponible para el uso en la gestión y la toma de decisiones en la entidad y/o sector.”³⁰³

En la subsección 7 del Decreto 1077 de 2015³⁰⁴, se establece que *“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad competente para definir las condiciones de suministro de la información que deberán aportar al Sistema de Información del Subsidio las entidades públicas y privadas.”*

Se ha establecido como uno de los objetivos misionales de Fonvivienda el de *“consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda³⁰⁵ y entre sus funciones la de Diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, de acuerdo con las políticas señaladas por el Gobierno Nacional³⁰⁶*

La Guía No. 5 del Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información – MSPI³⁰⁷ *“...entrega los lineamientos básicos que deben ser utilizados por los responsables de la seguridad de la información, para poner en marcha la gestión y clasificación de activos de información que son manejados por cada entidad del estado, con el fin de determinar que activos posee la entidad, de cómo deben ser utilizados, los roles y responsabilidades que tienen los funcionarios sobre los mismos y, reconociendo adicionalmente el nivel de clasificación de la información que a cada activo debe dársele...”*, e indica en su alcance *“Devolución de activos: Todos los empleados y usuarios de partes externas deberían devolver todos los activos de la organización que se encuentren a su cargo, al terminar su empleo, contrato o acuerdo.”*

De la revisión documental, las mesas de trabajo, las visitas de verificación y la solicitud de información de diversas fuentes, la CGR evidenció debilidades relacionadas con el manejo de los datos y la información del sector vivienda que debe ser gestionada y administrada tanto por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, como por Fonvivienda, como se relaciona a continuación:

³⁰³ Artículo 2.2.35.3., numeral 11.

³⁰⁴ Artículo 2.1.1.1.1.7.2.

³⁰⁵ Decreto 555 de 2003, artículo 2°

³⁰⁶ Decreto 555 de 2003, artículo 3°

³⁰⁷ El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC a través de la Dirección de Estándares y Arquitectura de TI y la Subdirección de Seguridad y Privacidad de TI, dando cumplimiento a sus funciones; publica El Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información (MSPI), el cual se encuentra alineado con el Marco de Referencia de Arquitectura TI y soporta transversalmente los otros componentes de la Estrategia GEL: TIC para Servicios, TIC para Gobierno Abierto y TIC para Gestión.

- La recepción, cargue y gestión de la información en las bases de datos del MVCT y Fonvivienda que proviene de diferentes actores del Sistema Nacional de Vivienda³⁰⁸, se efectúa manualmente por medio de archivos planos o archivos Excel por demanda, sin tener establecidos protocolos de intercambio de información y sin que se haya aportado evidencia que se hubieran dispuesto otro tipo de condiciones técnicas, o establecido herramientas de interoperabilidad y seguridad de la información para la gestión de datos de importancia estratégica para el sector vivienda³⁰⁹.
- El MVCT y Fonvivienda no aportaron evidencias de la existencia de protocolos de intercambio de información suscritos y las condiciones técnicas para la entrega de datos acordadas con las diversas entidades vinculadas al Sistema Nacional de Vivienda, exceptuando los suscritos con la Superintendencia de Notariado y Registro, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas³¹⁰.
- Se carece de metodologías de análisis y protocolos de recolección de la información de seguimiento a planes, programas y proyectos relativos a las cifras del déficit habitacional que sean apoyadas en su tratamiento por herramientas de TI, más aún cuando se informa que cada área misional es la encargada de realizar la gestión de su propia información³¹¹.
- Se evidencia ausencia de procedimientos que permitan la generación de indicadores en temas de ordenamiento territorial y catastro a partir de información Municipal, Departamental o Nacional y los aplicativos actuales que soportan la operación de MVCT y Fonvivienda, tampoco cuentan con herramientas que permitan interactuar, relacionarse o recolectar información de los entes territoriales de forma que faciliten la gestión institucional.

En este sentido, en el marco de la encuesta desarrollada por la CGR, de 550 municipios que dieron respuesta a la pregunta: ¿El Municipio reporta al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda o entidades adscritas o vinculadas

³⁰⁸ Entidades otorgantes del SFV a nivel nacional, los gestores de proyectos e información de vivienda en sus diversos programas, la información proveniente de las entidades Catastrales y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, las entidades del orden nacional como son el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Prosperidad Social, Ministerios, entre otras

³⁰⁹ Respuesta al punto 2 y 3 del oficio radicado No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril de 2019, emitido por el MVCT y Fonvivienda

³¹⁰ Respuesta al punto 7 del oficio radicado No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril de 2019, emitido por el MVCT y Fonvivienda

³¹¹ Ibídem

información relacionada con Proyectos de vivienda y Subsidios de vivienda?, el 16% de ellos lo hace al MVCT, el 7% a Fonvivienda y en promedio el 10.5% al DANE³¹².

- Revisadas las hojas de vida de los indicadores de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda³¹³, como indicadores de medición del déficit habitacional adoptados por el MVCT, se ha evidenciado que los mismos se construyen teniendo como fuente la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, realizadas por el Departamento Nacional de Estadísticas –DANE.

Es de señalar que, respecto a la utilización de esta fuente de información, el DANE no la considera un insumo de representatividad Nacional para el establecimiento de las cifras del déficit habitacional por cuanto *“De acuerdo a la metodología vigente, la única operación estadística utilizada para el cálculo del déficit habitacional es el Censo Nacional de Población CNPV.”*³¹⁴

En el mismo sentido, el cálculo del déficit de vivienda realizado por el DANE se considera una estadística derivada de los censos de población y vivienda desarrollados en 1993 y 2005, no se efectúa por parte de este Departamento una actualización en períodos intercensales³¹⁵; por lo cual, es discrecional del MVCT hacer una estimación del déficit habitacional a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares y por ende, de asegurar que dicha información corresponda con la realidad de la situación actual del déficit habitacional a nivel nacional; situación que no es posible evidenciar por cuanto el Ministerio no cuenta con la información que permita realizar la validación y el contraste de dichos datos.

- Aunque se expidió por parte del MVCT la resolución 973 de 2017, *“Por la cual se adopta el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información SGSI, la Política y los Objetivos de Seguridad de la Información en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de la estrategia de Gobierno en Línea”*, no se ha establecido la incorporación de la misma en los procesos de gestión y tratamiento de los datos y activos de la información que se realiza por parte de los funcionarios, contratistas y entidades externas, tampoco se cuenta con el aseguramiento de la

³¹² Pregunta 18. Ver Anexo “ENCUESTA DEL DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – MUNICIPIOS”, con corte a 15 de junio de 2019.

³¹³ Respuesta al punto 16 del oficio radicado No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril de 2019, emitido por el MVCT y Fonvivienda

³¹⁴ Respuesta al punto 8 del Oficio radicado No. 2019-210-007510-1 de 31 de mayo de 2019, emitido por la Dirección de Metodología y Producción Estadística del DANE

³¹⁵ Respuesta al punto 5 del Oficio radicado No. 2019-210-007510-1 de 31 de mayo de 2019, emitido por la Dirección de Metodología y Producción Estadística del DANE

propiedad y devolución de los activos de la información, ya que la obligatoriedad y condiciones de ello no se indican en acuerdos de niveles de servicio, condiciones de los acuerdos de intercambio de información, anexos técnicos o las condiciones contractuales correspondientes, por tanto se presenta un evidente riesgo de pérdida o afectación de dichos activos.

Debido a la deficiente gestión de los datos relevantes para el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, las carencias³¹⁶ y ausencia de Sistemas de Información³¹⁷ eficientes e integrados y herramientas tecnológicas de apoyo robustas, sumado a los débiles procesos, políticas y estrategias de gestión, captura, construcción, tratamiento e intercambio de información, no es posible garantizar la pertinencia, calidad, oportunidad, consistencia y seguridad de la información y por ende, no se cuenta con los insumos de datos suficientes que permitan apoyar de manera eficiente el cumplimiento de la misión, objetivos y funciones tanto del MVCT como de Fonvivienda.

Así mismo, por las debilidades señaladas, no se aportan elementos de información³¹⁸ que contribuyan a la evaluación del desempeño institucional y de la gestión pública de las políticas que atañen al sector vivienda, especialmente el seguimiento a la atención del déficit habitacional y que determine una línea base para la implementación de la política pública de vivienda. De conformidad con lo relacionado, se puede concluir que se ven afectados los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

La Entidad frente a las acciones emprendidas, informa³¹⁹: “...El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio elaboró un plan de acción encaminado a adelantar el proceso de contratación y ejecución del diseño de la Arquitectura Empresarial para el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda (el detalle se puede consultar en la respuesta a la Observación 16). Dicho proceso está en etapa de ejecución y en el cual se consideran parámetros y buenas prácticas en cuanto a la calidad suficiencia y seguridad de la información.

De igual forma en el proceso nombrado anteriormente, se contempla un componente requerido para la gestión de la información, desarrollado en el dominio

³¹⁶ Sistema de Información de Subsidio Familiar de Vivienda

³¹⁷ Sistema de Información Nacional de Vivienda

³¹⁸ Dataset, estadísticas, bases de datos, entre otros.

³¹⁹ Oficio MVCT 2020EE0073278 del 23-09-2020

de información (datos) definido en el MAE (Modelo de Arquitectura Empresarial de Mintic). En este dominio se están definiendo políticas, principios y un marco de gestión de información robusto que permita cubrir las brechas relacionadas con este componente...”

“...El ministerio le ha hecho seguimiento detallado al déficit habitacional a través de los años, pues es un indicador fundamental para la consecución de los objetivos de la entidad. Por esta razón, con el acompañamiento de ONU-Hábitat, el DANE, el Ministerio de Vivienda y el Departamento Nacional de Planeación, en el 2020 se elaboró una nueva metodología para la medición de este indicador mucho más exigente, que se convierte en la más estricta de América Latina, plenamente alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, armonizada con la medición del Índice de Pobreza Multidimensional y asimilada a las recomendaciones internacionales de la ONU y del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC). Los cambios metodológicos se realizaron en 5 de los 11 componentes del déficit: material de las paredes, cohabitación, hacinamiento no mitigable, hacinamiento mitigable y acueducto (agua para cocinar)...”³²⁰

Teniendo en cuenta que se contempló como plan de acción para atender la situación planteada por la Contraloría, adelantar un proceso de contratación y ejecución del diseño de la Arquitectura Empresarial para el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, a noviembre de 2020 no se ha dado la solución definitiva a la deficiente gestión de los datos relevantes para el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio ni a la carencia y ausencia de Sistemas de Información eficientes e integrados y herramientas tecnológicas de apoyo robustas.

De igual manera, respecto de la metodología diseñada para realizar el seguimiento del déficit habitacional, no se evidencian registros del monitoreo realizado por el Ministerio.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre 2020, no da respuesta sobre el análisis realizado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades manifestadas.

Hallazgo 37. Administrativo. Sistema de Información Nacional de Vivienda

³²⁰ Oficio MVCT 2020EE0073278 del 23-09-2020

Según el Decreto 555 de 2003 en su artículo 2³²¹ y el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 1.2.1.1.2.1³²², es objetivo de Fonvivienda: “...consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda...”, así mismo, el artículo 3 del mismo decreto en su numeral 8 describe las funciones de Fonvivienda definiendo las actividades encaminadas a “Diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, de acuerdo con las políticas señaladas por el Gobierno Nacional...”³²³.

De otra parte, en el artículo 9 del Decreto 555 de 2003³²⁴ se ha definido el origen de los recursos y patrimonio de Fonvivienda, siendo esta entidad la encargada de velar porque “El patrimonio y los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, se destinarán exclusivamente al cumplimiento de los objetivos y funciones para los cuales fue creado.”³²⁵.

En lo que respecta al ejercicio de la Función Pública, se han definido políticas de desarrollo administrativo relacionadas con Transparencia, participación y servicio al ciudadano y la de Eficiencia Administrativa, en las que se establece la relevancia del componente de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)³²⁶.

De igual manera, se han impartido lineamientos tendientes al cumplimiento de los objetivos del fortalecimiento institucional en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC³²⁷ en todos los sectores del Gobierno.

³²¹ Objetivos. El Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos de que trata el presente decreto.

³²² Artículo 1.2.1.1.2.1. Objetivo. El Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA” tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social.

³²³ Diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, de acuerdo con las políticas señaladas por el Gobierno Nacional. Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades, entre otras:

8.1 Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en un sistema de información integrado para este sector.

8.2 Diseñar, poner en funcionamiento y mantener los instrumentos para la obtención, sistematización, verificación y actualización de la información

³²⁴ Decreto 555 de 2003, ARTÍCULO 9°. Recursos y patrimonio.

³²⁵ Decreto 555 de marzo 10 de 2003, Artículo 11. Destinación.

³²⁶ **Decreto 2482 de 2012 (3 diciembre). “Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión”.**

³²⁷ Título 35 del Decreto 1083 de 2015, adicionado mediante Decreto 0415 de 2016.

La Contraloría General de la República observa que a pesar de que la reglamentación estableció la creación del Sistema Nacional de Información de Vivienda desde 2003, a 31 de diciembre de 2018 el mencionado Sistema de Información se encuentra en etapa de planeación, lo cual se sustenta en lo siguiente:

- La CGR solicitó al MVCT y Fonvivienda informar sobre el avance en la implementación y el estado del Sistema Nacional de Información de Vivienda a 31 de diciembre de 2018³²⁸, a lo cual, las entidades responden que *“a 31 de diciembre se ha dispuesto la elaboración y estructuración del documento técnico que contiene la necesidad para contratar el Diseño de la Arquitectura Empresarial y de Sistemas de Información para los mencionados sistemas, así como el ejercicio de estudio de mercado, con el fin de analizar las tendencias tecnológicas y establecer un presupuesto mínimo a tener en cuenta”*³²⁹; sin que se hayan aportado evidencias de ello, adicionalmente las actividades futuras a las que hace alusión la entidad serán ejecutadas fuera de la vigencia de la presente auditoría.
- El MVCT y Fonvivienda manifiestan³³⁰ además, que las características técnicas y funcionales del Sistema de Información dependen del resultado de una arquitectura empresarial. La CGR anota al respecto, que la arquitectura empresarial, de acuerdo a la normatividad relacionada con Gobierno en Línea (ahora Gobierno Digital) debió haber sido ejecutada a 31 de diciembre de 2018.
- Se informa por parte de la entidad³³¹ que en el año 2013 se elaboró y adoptó el PETIC (Plan Estratégico de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), del cual hace parte el proyecto "Gestión de Subsidios", en el que se ha incluido el diseño y desarrollo del Sistema Nacional de Información de Vivienda, la CGR no evidenció la gestión y destinación de los recursos o su formulación tendiente a la realización de éste, de acuerdo con los recursos, patrimonio y destinación de los mismos por parte de Fonvivienda indicados en el Decreto 555 de 2003.
- El MVCT y el Fonvivienda, manifiestan³³² que los Sistemas de Información no se han podido ejecutar por diversas razones, entre las que se encuentra *“...el factor*

³²⁸ Mediante comunicación No. ADCV-04 de 27 de marzo de 2019, con radicado No. 2019EE0036628 de MVCT.

³²⁹ Mediante comunicación radicada No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril, respuesta al punto 5.

³³⁰ Mediante comunicación radicada No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril

³³¹ Mediante comunicado No. 2018EE0091934 de fecha 16 de noviembre de 2018, respuesta puntos 16 y 17

³³² Mediante comunicación radicada No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril

presupuestal y los cambios de administraciones...". Sin que se evidencien las gestiones que se adelantaron para subsanar estos factores.

Al respecto la CGR considera importante resaltar lo informado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, la cual ha dado respuesta a solicitud de información No. 2019EE0074049 de 19 de junio de 2019, por medio del oficio rad. No. 2-2019-023346 de fecha 21 de junio de 2019 en la cual informa lo siguiente:

“El PAC que aprueba la Subdirección de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional a las Unidades Ejecutoras que hacen parte del Presupuesto General de la Nación se asigna de manera global por cada uno de los diferentes objetos de gasto y no para la atención de necesidades particulares de las Entidades.

Teniendo en cuenta que cada Unidad Ejecutora goza de autonomía Financiera y Administrativa, son estas las que están llamadas a cumplir con las gestiones que la constitución y las leyes les otorgan, así como los pagos de las obligaciones hasta el último nivel de desagregación del compromiso adquirido con terceros. Por consiguiente, son los únicos responsables de finalizar la cadena presupuestal hasta el pago final de la obligación contraída.”

Las debilidades descritas originan que la entidad rectora del sector vivienda, después de 15 años de expedido el Decreto 555 de 2003 no cuente con información consolidada y oportuna como insumo que contribuya al proceso de planeación del desarrollo territorial en materia de vivienda, debido a que no ha dispuesto de un sistema integrado de información que apoye los procesos misionales de manera articulada, realice la consolidación de los datos del sector, permita la eficiente inversión de recursos, seguimiento al cumplimiento de metas e indicadores y que además contribuya a la toma de decisiones oportunas.

Adicionalmente el MVCT y Fonvivienda no han tenido en cuenta las disposiciones proferidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, frente al fortalecimiento de las tecnologías de la información como herramientas de gestión y control, evidenciando deficiencias en el desempeño institucional que van en contravía del principio de eficacia en términos de oportunidad.

Cabe mencionar que la Contraloría General de la República se había pronunciado al respecto en anteriores informes³³³, sin que al momento se hayan tomado medidas correctivas eficientes y efectivas.

La entidad en su respuesta³³⁴ a la observación comunicada mediante oficio No. ADCV017-2019 realiza una recopilación normativa a partir de la creación del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y que guarda relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, donde manifiestan que se determinaron los criterios de distribución de recursos presupuestales destinados para el subsidio familiar de vivienda de interés social. Igualmente, manifiesta que mediante dicho marco normativo se determinaron los criterios de distribución presupuestales de los recursos del Gobierno Nacional y que, por tanto, no se determinó la inclusión de recursos para la financiación del Sistema Nacional de Información de Vivienda. En esta aclaración queda evidenciado que hacen referencia exclusivamente a recursos del “Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas” y en ninguna de ellas se ha extinguido o derogado las obligaciones que tiene el Fondo respecto del Sistema Nacional de Información de Vivienda.

Las situaciones descritas anteriormente, se comunicaron en oficio 2019IE0086597 del 27 de septiembre de 2019 a la Contraloría Delegada para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

Acciones adelantadas por los auditados para los hallazgos 37 y 38 en 2020

El MVCT en su respuesta³³⁵ en relación a las observaciones informa:

“...Finalmente, fueron adicionados \$12.500 millones al presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA para la vigencia presupuestal del 2018. Estos recursos se encuentran amparados dentro de la Ley 1873 del 20 de diciembre de 2017 “Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2018. En esta ley el Fondo Nacional De Vivienda cuenta con un presupuesto de inversión de \$1.410.927.987.994. Es decir, \$12.500 millones adicionales al valor de la cuota inicialmente asignada.

³³³ Informe de auditoría Sistema Nacional de Información de Vivienda CGR-CDSIFTCEDR- No. 023 de noviembre de 2016

³³⁴ Oficio 2019EE0063361 del 19 de julio de 2019

³³⁵ Oficio MVCT 2020EE0073278 del 23-09-2020

En la actualidad el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con recaudos efectivos para la financiación del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda y libres de apropiación por la suma de \$8.088.688.144 sumas que será invertidas en su oportunidad en las diferentes fases del proyecto...”

Informa además que se contrató la Etapa 1 de Arquitectura y Diseño de TI del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, el cual incluye las funcionalidades del Sistema Nacional de Información de Vivienda.

Respecto a lo manifestado por el MVCT, para la Contraloría General no han sido suficientes las acciones por parte de esta Entidad en la consolidación de estas herramientas tan importantes para el sector, más aún cuando la gestión se ha enfocado a estudios y no la consolidación de estos sistemas.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre 2020, no da respuesta sobre el análisis realizado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades manifestadas.

Hallazgo 38. Administrativo. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda

El Decreto 2620 de 2000 en su artículo 99, dispuso que: *“El Ministerio de Desarrollo Económico implementará un Sistema de Información de oferta y demanda que cubra todas las operaciones del Subsidio Familiar de Vivienda, que permita el control del proceso y provea información Gerencial para la toma de decisiones, donde se use la información como herramienta de competitividad, para diferenciar productos, identificar segmentos del mercado y reducir la carga operativa para la obtención de información.”*³³⁶ y se establecieron sus características básicas³³⁷.

El Decreto 975 de 2004, traslada las responsabilidades asociadas al Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda a la entidad rectora del sector vivienda y FONVIVIENDA como entidad adscrita así: *“Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda. Es el mecanismo definido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y administrado por el Fondo Nacional de Vivienda, que comprende la información de oferta y demanda de subsidios.”*³³⁸.

³³⁶ Decreto 2620 de 2000, Capítulo V, artículo 99.

³³⁷ Decreto 2620 de 2000, Capítulo V, Artículo 100.

³³⁸ Decreto 975 de marzo 31 de 2004, título VII, desde el artículo 72 al 79 y Decreto 2190 de 2009, título VII, desde el artículo 83 al 90.

El Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, determina que el “*Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda. Es el mecanismo definido **por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y administrado por el Fondo Nacional de Vivienda**, que comprende la información de oferta y demanda de subsidios.*”³³⁹. (Negrilla fuera de texto)

Mediante los Decretos 2620 de 2000³⁴⁰, 975 de 2004³⁴¹ y 1077 de 2015³⁴², se han establecido las características básicas del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda que comprende un módulo de demanda, un módulo de oferta y un tercer componente correspondiente a una base de datos con la información de la totalidad de subsidios otorgados por diversas entidades a partir de diciembre 18 de 2000.

De igual forma, desde lo indicado en el Decreto 2620 de 2000 y subsiguientes, se ha definido la fuente de financiación para la implementación del Sistema de Información de la siguiente manera:

*“El Sistema de Información del Subsidio se financiará con un **aporte máximo** del cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos del presupuesto anual de los Fovis de las Cajas de Compensación Familiar. Igualmente de los aportes destinados para tal fin en las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda.”*³⁴³ (Negrilla fuera de texto)

*“El Sistema de Información del Subsidio se financiará con un aporte del cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos del presupuesto anual de los Fovis de las Cajas de Compensación Familiar. Igualmente de los aportes destinados para tal fin en las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda.”*³⁴⁴

En desarrollo de la auditoría se observó que las entidades MVCT y Fonvivienda a 31 de diciembre de 2018 han implementado parcialmente el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, por cuanto se cuenta solamente con el

³³⁹ Decreto 1077 de 2015, Subsección 7 del libro 2, parte 1, título 1, capítulo 1, sección 1, Artículos 2.1.1.1.1.7.1. al 2.1.1.1.1.7.8.

³⁴⁰ Artículo 100.

³⁴¹ Artículo 73.

³⁴² Artículo 2.1.1.1.1.7.2.

³⁴³ Decreto 2620 de diciembre 18 de 2000, artículo 101. Financiación del Sistema de Información del Subsidio.

³⁴⁴ Decreto 975 de 2004, Artículo 74. Financiación del Sistema de Información del Subsidio, Decreto 2190 de 2009, Artículo 85. Financiación del Sistema de Información del Subsidio y Decreto 1077 de mayo 26 de 2015, Artículo 2.1.1.1.1.7.3. Financiación del Sistema de Información del Subsidio.

componente para la atención de la demanda y la base de datos con el histórico de subsidios otorgados, a pesar de que se determinó su implementación completa y sus fuentes de financiación desde el 2000³⁴⁵.

Respecto de lo indicado en el párrafo anterior, se han podido evidenciar las siguientes deficiencias:

- El MVCT ha recibido por parte de INURBE siete (7) módulos del Sistema de Información (Módulo de captura y consolidación de postulantes, Módulo de Validación, Cruce, Calificación y Asignación, Módulo de Consultas Generales y por Postulantes, Módulo de Pagos, Módulo de Cruces y Módulo de Novedades), desarrollados bajo framework³⁴⁶ diferentes, lo cual dificulta su administración y mejora por parte del personal de soporte y desarrollo.
- *Respecto del componente de la oferta, se cuenta con una aplicación piloto.*³⁴⁷ De la revisión a la misma y de acuerdo a lo observado durante las mesas de trabajo realizadas con la entidad y previo a las visitas a los proyectos seleccionados de la muestra, se determinó que la aplicación piloto se encuentra en etapas tempranas de desarrollo por cuanto aún no tiene la capacidad de ofrecer información consistente y actualizada, por ejemplo se establecieron diferencias entre lo reportado en los informes de FINDETER y FONADE y lo registrado en el Sistema de Información de Proyectos de Vivienda SIPV.
- El tercer componente, que corresponde a una base de datos con la información actualizada de la totalidad de subsidios asignados con anterioridad por el ICT, el Inurbe - en liquidación, la Caja Agraria hoy en liquidación, el Banco Agrario, el Fondo Nacional de Vivienda, las Cajas de Compensación Familiar, la Caja Promotora de Vivienda Militar, el FOREC - en liquidación y FOCAFÉ y los que se asignen a partir del 12 de junio de 2009 por las entidades otorgantes, ha sido diseñada e implementada y se encuentra en funcionamiento en la actualidad, pero la calidad de su información no se puede garantizar por cuanto depende directamente de la consistencia de los datos que las entidades obligadas reporten, es el caso de la información entregada por el PAR INURBE, que aún cuenta con una base de datos de posibles predios y propietarios sin depurar por parte del MVCT.

³⁴⁵ Mediante Decreto 2620 de 18 de diciembre del 2000

³⁴⁶ Entendido como el marco de trabajo, esquema o estructura que se establece con el fin de realizar un desarrollo de software funcional, escalable, interoperable y reutilizable, independientemente del software y hardware que se use.

³⁴⁷ Respuesta a punto 3, página 17, comunicación radicada No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril, emitida por el MVCT y Fonvivienda

- La CGR ha solicitado al MVCT y Fonvivienda informar sobre el avance en la implementación y el estado del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda a 31 de diciembre de 2018³⁴⁸, a lo cual, las entidades responden manifestando que: *“a 31 de diciembre se ha dispuesto la elaboración y estructuración del documento técnico que contiene la necesidad para contratar el Diseño de la Arquitectura Empresarial y de Sistemas de Información para el mencionado sistema, así como el ejercicio de estudio de mercado, con el fin de analizar las tendencias tecnológicas y establecer un presupuesto mínimo a tener en cuenta”*³⁴⁹.

Respecto al mencionado proceso de Diseño de la Arquitectura Empresarial, la entidad también ha comunicado lo siguiente:

*“Nuevamente el Comité Fiduciario se reunió el pasado 27 de junio de 2019 y tomó la decisión de dar por terminado el proceso de selección de la contratación para la elaboración del diseño de la Arquitectura Empresarial para el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda para el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, en el estado en que se encuentra, debido a circunstancias relacionadas con el componente técnico de los Términos de Referencia que van a generar una mejora sustantiva en el proceso objeto de contratación.”*³⁵⁰

Por lo cual, las actividades futuras a las que hace alusión la entidad no solo serán ejecutadas fuera de la vigencia de la presente auditoría, sino que presentan un alto nivel de incertidumbre tanto en su alcance como en su tiempo de ejecución.

- Las características técnicas y funcionales del Sistema de Información dependen del resultado de una arquitectura empresarial, que de acuerdo a la normatividad relacionada con Gobierno en Línea (ahora Gobierno Digital), debió haber sido ejecutada a 31 de diciembre de 2018.
- Se informa por parte de la entidad³⁵¹ *que en el año 2013 se elaboró y adoptó el PETIC (Plan Estratégico de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), que incluye el proyecto "Gestión de Subsidios", en el cual se ha incluido el diseño y desarrollo del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, la CGR no obtuvo evidencia de la gestión oportuna de los recursos o la*

³⁴⁸ Mediante comunicación No. ADCV-04 de 27 de marzo de 2019, con radicado No. 2019EE0036628 de MVCT.

³⁴⁹ Mediante comunicación radicada No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril, respuesta al punto 6.

³⁵⁰ Páginas 17 y 18 del comunicado No. No. 2019EE0058385 del 8 de julio de 2019

³⁵¹ Mediante comunicado No. 2018EE0091934 de fecha 16 de noviembre de 2018, respuesta puntos 16 y 17

utilización de otras fuentes de financiación tendientes a la realización de dicho proyecto.

- Las entidades manifiestan que el Sistema de Información no se han podido ejecutar por diversos factores, entre los que se encuentra “...el factor presupuestal y los cambios de administraciones...”³⁵²; aseveración que no comparte la CGR por cuanto la entidad cuenta con una fuente de recursos determinada en la normatividad relacionada.

Mención particular requiere lo relacionado con la gestión de los recursos destinados para el Sistema, ya que pese a contar con una fuente de financiación desde el año 2000, los recursos correspondientes sólo han sido gestionados por parte de Fonvivienda ante las Cajas de Compensación Familiar a partir del 2015 y su recaudo se ha dado desde el año 2016³⁵³. Como resultado de las gestiones realizadas, Fonvivienda ha conseguido recuperar entre agosto de 2016 y enero de 2019 un valor de \$20.588,7 millones, los cuales han sido depositados a cuenta de la Dirección del Tesoro Nacional por parte de las cajas de compensación familiar, pero sólo hasta el 26 de diciembre de 2018, se celebró el Contrato No. 05 de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos del Sistema de Información entre la Fiduciaria de Occidente y el Fondo Nacional del Vivienda, con el objeto de realizar la arquitectura empresarial, el diseño e implementación del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, por un valor inicial de \$12.500 millones y con proyección de incorporación de nuevos recursos a partir de la vigencia 2020 de acuerdo a la provisión recaudada del FOVIS³⁵⁴.

Esta situación se ha presentado debido a que no se había establecido de manera clara y oportuna el procedimiento a seguir para la incorporación de dichos recursos al presupuesto general asignado a la unidad ejecutora por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el PAC presentado y aprobado por la Subdirección de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para atender las obligaciones que las leyes les otorgan.

- El Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, el sistema PETO (ICT-INURBE), el Aplicativo que soporta el Programa Mi Casa Ya (TRANSUNIÓN), las plataformas web de Fidubogotá y Alianza Colpatria, al igual que las plataformas

³⁵² Mediante comunicado No. 2018EE0091934 de fecha 16 de noviembre de 2018, respuesta puntos 16 y 17

³⁵³ como ha quedado de manifiesto en la respuesta al punto 15 del oficio radicado No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril de 2019, emitido por el MVCT y FONVIVIENDA.

³⁵⁴ Respuesta al punto 15 del oficio radicado No. 2019EE0030086 de fecha 9 de abril de 2019, emitido por el MVCT y FONVIVIENDA

web de Findeter y Fonade no cuentan con funcionalidades que permitan la interacción entre ellas y, por tanto, el MVCT y Fonvivienda no pueden realizar un seguimiento integral de los componentes de oferta y demanda.

Con fundamento en lo descrito, se puede concluir que se han venido desatendiendo las indicaciones normativas respecto de la construcción del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, se desconoce la planeación estratégica de tecnologías de la información y las comunicaciones, al igual que se han dejado de gestionar oportunamente los recursos para su implementación y por ende, después de 18 años de expedido el Decreto 2620 del 2000, no se cuenta con información consistente respecto de la eficiencia y la eficacia del programa de Subsidio Familiar de Vivienda, lo cual incide de manera negativa en la implementación y ejecución de la política de vivienda, generando incertidumbre sobre el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas para la solución del déficit habitacional, especialmente el de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad que resultan ser la población objetivo de los subsidios de vivienda, afectando los principios de eficiencia, eficacia y oportunidad.

Acciones adelantadas por los auditados para los hallazgos 37 y 38 en 2020

El MVCT en su respuesta³⁵⁵ en relación a las observaciones 37 y 38 presentó los mismos argumentos, los cuales no dan respuesta al análisis efectuado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades manifestadas.

Asistencia Técnica y Acompañamiento a las Entidades Territoriales

Hallazgo 39. Administrativo y Beneficio Cualitativo. Planes de Ordenamiento Territorial

El MVCT tiene dentro de sus funciones: *“...Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos*

³⁵⁵ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

*normativos para su implementación*³⁵⁶. Así mismo, *“Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial...”*³⁵⁷ (subrayado fuera de texto)

Por otra parte, los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos a través de los cuales los municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas desarrollan sus competencias en materia de ordenamiento y ocupación del territorio³⁵⁸.

Las estrategias e instrumentos diseñados y aplicados por el MVCT para brindar acompañamiento y asistencia técnica a los municipios, en los procesos relacionados con la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, no han sido efectivas; por cuanto estos presentan deficiencias como:

- El 80% de los municipios tienen desactualizada la vigencia de Largo Plazo del POT (que corresponden a 886 municipios³⁵⁹); al respecto la Evaluación de Desempeño Integral de Municipios desarrollada por el DNP en 2017, precisa que, de estos, 400 no disponen de los Estudios Básicos de Riesgo³⁶⁰, omitiendo lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015.

Es de anotar que, de acuerdo con la Encuesta desarrollada por la CGR a los municipios, se destacan diferentes causas que han dificultado la actualización de los POT, y que se resumen en la tabla 37:

Tabla 37. Resultados Encuesta a Municipios Pregunta 7

| 7. Describa los principales inconvenientes encontrados para el diseño e implementación del POT, PBOT o EOT de su municipio, en lo relativo al componente de vivienda. | |
|---|-------------------|
| RESPUESTA | No. de Municipios |
| Del orden presupuestal y financiación para su implementación | 51 |

³⁵⁶ Decreto 3571 de 2011 – artículo 2, numeral 1.

³⁵⁷ Decreto 3571 de 2011 – artículo 2, numeral 4.

³⁵⁸ El Plan de Ordenamiento Territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación del artículo 9 de la Ley 388 de 1997, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

³⁵⁹ Diagnóstico - Objetivo 4. Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad, contenido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, página 494.

³⁶⁰ Según la encuesta de Evaluación de Desempeño Integral de los Municipios realizada por el DNP (2017).

| | |
|--|----|
| Restricciones de altura, frente, área, y falta de definición de densidades, estudios cualitativos y cuantitativos, demanda, usos, tipologías, zonas de protección, de riesgo, otros; no acordes con los municipios | 63 |
| Desactualización de estos documentos | 89 |
| Áreas de expansión limitadas y falta de terrenos del municipio para desarrollar los proyectos. | 24 |
| Servicios públicos deficientes o limitados y sin inventarios. | 22 |
| El componente de vivienda no es claro, falta información base o no se incluye: Faltan de criterios, variedad normativa, diagnósticos deficientes y vacíos en norma sobre vivienda (rural y urbana). | 51 |
| Titulación de predios, tenencia y alto costo del suelo | 34 |
| Incumplimiento de normas (Licencias de construcción, NSR10, otras) | 11 |
| Invasiones por reubicar | 12 |
| Faltan estudios técnicos de suelos, AVR y cartográficos por su alto costo | 23 |
| Incorporación de políticas en los planes de desarrollo | 1 |
| Falta de claridad de la política Nacional. En la definición de vivienda de interés social sobre condiciones de habitabilidad | 5 |
| Tiempos extensos para ejecución de proyectos desde su aprobación | 1 |
| Falta articulación de autoridades (apoyo y control) | 4 |
| Testaferrato | 2 |
| Poca socialización y concientización de la comunidad | 6 |
| No hay caracterización de la población vulnerable | 1 |
| Recursos limitados de las familias para trámites | 1 |
| La Actualización de POT por su costo | 18 |
| Falta inventario de predios, banco de tierras | 6 |
| POT Heterogéneo | 1 |
| Crecimiento urbano desordenado | 1 |
| Información no sistematizada | 1 |
| Incremento del déficit de vivienda por crecimiento poblacional | 4 |
| Difícil acceso a los programas y subsidios | 3 |
| Incumplimiento del DNP en desarrollo del programa POT Modernos | 3 |
| Diseño de obras de mitigación | 1 |
| Poca demanda de VIS | 1 |
| Datos nacionales (DNP, DANE) inexactos | 2 |
| Afectación por Ley 2 de 1959, UAF | 2 |
| Falta acompañamiento y apoyo económico del Estado | 5 |
| Índices de ocupación definidos en el PBOT no son coherentes con los permitidos por hectárea | 1 |
| El POT no cuenta con este componente o no se define VIS o no es claro | 11 |
| POT y Planes de desarrollo no son coherentes | 3 |
| Normativa ambiental y riesgos | 2 |
| Acceso de materiales que encarecen los proyectos | 1 |
| Inadecuada planificación | 2 |
| La población de nuestro municipio en un 80% es rural y las soluciones para esta población deberían ser diferentes, como viviendas campesinas productivas, que garanticen calidad de vida al campesino. | 1 |
| Patrimonio Arquitectónico | 1 |
| Factores socioculturales | 1 |

De igual manera, al realizar cruce entre los municipios capacitados por el MVCT³⁶¹, frente a los que tienen el POT desactualizado, se encontró que el 91% de los

³⁶¹ Capacitación en: Revisión y ajuste de los POT, en la Incorporación de la Gestión de Riesgos y en la Elaboración del Inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo.

capacitados no tienen actualizado el componente de largo plazo³⁶²; lo cual significa que dicha labor no ha contribuido de manera efectiva en solucionar esta problemática. (Ver Tabla 38).

**Tabla 38. MUNICIPIOS POT DESACTUALIZADOS
CAPACITADOS POR EL MVCT**

| DEPARTAMENTO | No. DE MUNICIPIOS CAPACITADOS CON POT DESACTUALIZADOS |
|--------------------|---|
| Antioquia | 49 |
| Atlántico | 10 |
| Bolívar | 9 |
| Boyacá | 35 |
| Caldas | 18 |
| Casanare | 11 |
| Cesar | 6 |
| Cundinamarca | 49 |
| Huila | 11 |
| La Guajira | 3 |
| Magdalena | 17 |
| Meta | 1 |
| Nariño | 29 |
| Norte de Santander | 23 |
| Putumayo | 6 |
| Quindío | 11 |
| Risaralda | 9 |
| Valle del Cauca | 6 |
| TOTAL | 303 |

Fuente: Oficio Viceministerio de vivienda -2019EE004856 del 5 de junio de 2019

En relación con el acompañamiento técnico a la Entidades Territoriales, la entidad al respecto indica en su respuesta³⁶³: “...se adelantan acciones de apoyo, orientación y capacitación a los municipios, áreas metropolitanas y departamentos en los temas relacionados con la ejecución **de la política y el ordenamiento del territorio en temas relacionados con la revisión y ajuste de los POT. En**

³⁶² Se realizó cruce de la información entrega con el oficio 2019EE0048456 del 5 de junio de 2019.

³⁶³ Oficio 2019EE0063361 del 10 de julio de 2019

*desarrollo de esta labor y en cumplimiento de la meta establecida en el PND 2014 – 2018, se capacitaron en total **414** municipios de los 400 programados para el cuatrienio. (Negrita fuera de Texto)*

*Agrega el MVCT “...En cuanto a la estrategia de incorporación de la gestión del riesgo, la Dirección de Espacio Urbano y Territorial adelantó la realización de talleres de capacitación a entes locales en temas asociados a la **articulación de la gestión del riesgo con los procesos de planificación territorial**. En desarrollo de esta labor y en cumplimiento de la meta establecida en el PND 2014 -2018, se capacitaron un total **417** municipios de los 400 programados, con el propósito de mejorar la capacidad técnica de gestión del riesgo en los niveles regional y local...” (Negrita fuera de Texto)*

La CGR considera que la meta señalada por el MVCT en la respuesta es insuficiente, teniendo en cuenta el principio de universalidad para todos los municipios del país.

Por otra parte, el MVCT señala que: “... presupuestó \$34.000 millones de pesos distribuidos en el cuatrienio para apoyar en la elaboración de estudios básicos de riesgo para su incorporación en los planes de ordenamiento territorial y para brindar acompañamiento técnico y/o financiero integral diferenciado en la actualización e implementación de los planes de ordenamiento territorial en las etapas de formulación, concertación, adopción e implementación de los municipios priorizados.

Es así como este Ministerio plantea fortalecer su gestión para el período de gobierno 2018 – 2022 al implementar una estrategia de acompañamiento técnico diferencial a 150 Municipios en relación con la actualización, emisión e implementación de sus POT, dado que el ordenamiento territorial tiene una incidencia directa en la viabilidad de la provisión de vivienda digna y es un componente fundamental para la reducción de la pobreza en las ciudades; para lo cual se han definido los siguientes criterios de selección que permitieron preseleccionar 284 municipios, estos criterios son:

- *Municipio perteneciente al modelo del Sistemas de Ciudades y territorios funcionales,*
- *Dinámica población: municipios con el mayor crecimiento poblacional en los últimos 10 años,*

- *Municipios priorizados por riesgos (DNP, 2018³⁶⁴; SGC, 2019³⁶⁵).*

A pesar de esta priorización, se continuará atendiendo los requerimientos allegados por parte de los municipios en cuanto a la asistencia para los procesos de actualización de aquellos que estén interesados. ...”

De lo expuesto por la entidad la CGR considera que, con la nueva estrategia planteada de acompañamiento y asistencia técnica y financiera, no se superan las debilidades estructurales en relación con la cobertura y continúa enfocada a la demanda presentada por los entes territoriales y no al cubrimiento de acuerdo con su misión institucional.

Igualmente es relevante señalar que, según la respuesta de la entidad, los recursos presupuestados están orientados a la elaboración de estudios básicos, con lo cual no se estaría garantizando la actualización de los POT en el 100% de los municipios, a pesar de que la Ley 388 fue emitida en 1997.

- De acuerdo con el diagnóstico del Documento CONPES 3870 de 2016, los POT presentan deficiencias en su contenido, tales como:³⁶⁶
 - El 60% de los POT presentó un deficiente planteamiento en materia de visión, política y estrategias generales.
 - Ningún POT reguló usos en el suelo suburbano.
 - Solo el 3% planteó una visión o modelo territorial, la cual fue calificada como deficiente.
 - Únicamente el 1% consideró determinantes regionales, lo que impide la articulación con municipios vecinos.
 - El 32% de los POT definió el perímetro de suelo urbano sin considerar la provisión de servicios públicos.
 - El 34% definió suelos de expansión sin establecer restricciones de uso, densidad y garantía de servicios públicos.
 - Sólo el 29% identificó y categorizó amenazas.
 - El 52% determinó deficientemente los suelos de protección, incluso el 14% no los consideró.

³⁶⁴ Ficha BPIN dentro del Proyecto de inversión “Fortalecimiento en la implementación de lineamientos normativos y de política pública en materia de desarrollo urbano y territorial a nivel nacional” de la DEUT - MVCT

³⁶⁵ SGC, 2019. Municipios priorizados - “Mapa de mapa de amenaza por movimientos en masa, escala 1:25.000”

³⁶⁶ Identificado por el MVCT en 2015

- Otro aspecto deficiente es la gestión del suelo urbano con destino a vivienda de interés social, que debe ser planteada en los POT³⁶⁷.

Según el diagnóstico del Documento CONPES 3870 de 2016³⁶⁸: “...Los municipios, por ejemplo, presentan muy disimiles y, en general, bajas capacidades institucionales de gestión del suelo. Esto impide aprovechar apropiadamente las potencialidades que ofrece un adecuado ordenamiento del territorio...”

Así mismo, el MVCT señala³⁶⁹:

1. *No existe Información que permita implementar un sistema de seguimiento que garantice la convergencia espacial de los planes y programas implementados en el territorio lo cual ha venido generando conflictos de uso del suelo.*
 2. *Las dinámicas económicas y sociales que inciden en el uso y la ocupación del territorio, en muchos casos no se ajustan a las condiciones del entorno natural y amenazan con la sostenibilidad.*
- Por otra parte, se observa poca implementación de regionalización que permita mejores resultados en el desarrollo territorial³⁷⁰, es así como MVCT señala: “...No se han desarrollado los lineamientos técnicos para la formulación de Planes de Ordenamiento a una escala subregional como, por ejemplo, los Planes Estratégicos de Ordenamiento Metropolitano o los Planes de Esquemas Asociativos Territoriales...”³⁷¹
 - De igual manera, no existe un sistema de información que consolide los datos relevantes de estos instrumentos a nivel nacional; al respecto, el propio MVCT señala: “...La Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Integrales del MVCT consolida la información del estado actual del POT de los municipios del país en una base de datos de Excel...”³⁷². En el mismo sentido, se observa que la gestión de acopio y consolidación sobre la información de los POT, por parte de dicho ministerio no ha sido realizada de manera periódica. Cabe resaltar, que el

³⁶⁷ Diagnóstico Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 y CONPES 3870 de 2016.

³⁶⁸ Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos.

³⁶⁹ Oficio 2019EE0054982 del 25 de junio de 2019, suscrito por la Directora de espacio Urbano y territorial del MVCT.

³⁷⁰ CONPES 3870 de 2016.

³⁷¹ Oficio 2019EE0054982 del 25 de junio de 2019, suscrito por la Dirección de Espacio Urbano y Territorial.

³⁷² Oficio 2019EE0048456 del 5 de junio de 2019, suscrito por el Viceministerio de Vivienda.

DNP maneja datos³⁷³ diferentes al MVCT, sobre el mismo tema. El ministerio al respecto manifestó:

“...En relación con la información de largo plazo, en 2018, el MVCT solicitó a las Corporaciones Autónomas Regionales y Gobernaciones, información sobre el estado de avance de los municipios en los procesos de revisión y ajuste de los POT, según la información suministrada, 845 municipios tienen vencida su vigencia de largo plazo, la cual a la fecha se encuentra desactualizada.

Este ministerio no tuvo en cuenta la información reportada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP en relación a los municipios que tienen la vigencia vencida, por lo que eventualmente se presentaría esta diferencia en las cifras reportadas por las dos entidades...”³⁷⁴

- Aunado a lo anterior, el documento CONPES 3954 de 2018³⁷⁵, señala que la situación catastral del país presenta deficiencias, entre las cuales se destaca que el 28,3% no cuenta con formación catastral³⁷⁶, así mismo, 829 municipios que representan el 51,7% del territorio tiene catastros desactualizados, con un promedio de antigüedad de 12,4 años, además se encuentran municipios³⁷⁷ con 28 años de desactualización catastral³⁷⁸.

En lo referente al tema el MVCT indica que: *“...Una información catastral desactualizada impide tener certeza acerca de las realidades, físicas, jurídicas y económicas de los inmuebles, siendo la certificación de tal información un requisito imprescindible para la realización de múltiples tramites y actividades relacionadas a la propiedad inmueble, tales como construir, modificar o transferir derechos reales y edificar los inmuebles.*

La desactualización catastral también impide que los municipios tengan claridad de su base para tributación en impuesto predial, valorización y demás, y por tanto, una de sus únicas fuentes de ingresos se hace precaria por no tener la información real catastral...”³⁷⁹

³⁷³ Presentación del DNP a la CGR

³⁷⁴ Oficio del MVCT con radicado 2019EE0054982 del 25 de junio de 2019.

³⁷⁵ Reajuste de Avalúos Catastrales para la Vigencia 2019.

³⁷⁶ Esta situación se presenta en 15 departamentos, específicamente en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas, donde Chocó, Amazonas, Vaupés, Guainía y Nariño concentran la mayor superficie sin formación catastral.

³⁷⁷ Tales como Jericó, La Uvita y San Mateo en el departamento de Boyacá.

³⁷⁸ Resumen ejecutivo CONPES 3954 - Reajuste de Avalúos Catastrales para la vigencia 2019.

³⁷⁹ Oficio 2019EE0054982 del 25 de junio de 2019 suscrito por la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del MVCT

- Respecto al avance en cuanto a la identificación de zonas de riesgo, la CGR observa que el artículo 218 de la Ley 1450 de 2011 otorgó al MVCT la responsabilidad de desarrollar una metodología para que los municipios y distritos recojan y suministren la información necesaria para la conformación del Inventario Nacional de Asentamiento en Riesgos, en desarrollo de lo cual dicho ministerio expidió la Resolución 448 de 2014, mediante la cual adoptó la Guía Metodológica para el inventario de asentamientos en zona de alto riesgo; así mismo, diseñó e implementó el aplicativo web para que los municipios reporten periódicamente la información de riesgos y las medidas de mitigación; sin embargo, pese a que el aplicativo se implementó en el 2014 solo tres (3) municipios han cumplido con el cargue de la información y nueve (9) se encuentran en etapa de validación³⁸⁰, lo que demuestra que el avance en materia de identificación de zonas de riesgos no ha sido significativo.
- La labor realizada por el MVCT frente a los POT ha sido débil, teniendo en cuenta que la asistencia técnica no ha sido eficiente, en aspectos tales como revisión y ajuste; elaboración del inventario de asentamientos de zonas de alto riesgo; incorporación del componente de prevención y mitigación de riesgos y mejoramiento del proceso de habilitación de suelo; lo anterior de acuerdo con la percepción de los municipios, en la encuesta aplicada por la CGR³⁸¹, como se observa en la tabla 39.

Tabla 39. Resultado de Encuesta a Municipios Pregunta 1

| ¿Considera que las actividades ejecutadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en cuanto a Asistencia Técnica y acompañamiento para la formulación e implementación del POT, PBOT o EOT han sido efectivas, en cuanto a?: | NO | SI |
|--|-----|-----|
| ¿Revisión y ajuste del POT, PBOT o EOT? | 73% | 27% |
| ¿Elaboración del inventario de asentamientos de zonas de alto riesgo? | 77% | 23% |
| ¿Incorporación del componente de prevención y mitigación de riesgos en el POT, PBOT o EOT? | 71% | 29% |
| ¿Mejoramiento del proceso de habilitación de suelo de ese municipio, para la construcción de viviendas de interés social? | 72% | 28% |

Fuente: Encuesta municipios

³⁸⁰ Ibídem

³⁸¹ En la cual dieron respuesta 552 de 1102 municipios.

La CGR considera como causas de las deficiencias señaladas la baja articulación de las diferentes entidades que intervienen y que brindan asistencia técnica³⁸² y las limitaciones institucionales y de recursos humanos y financieros de los municipios para elaborar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, debilidades en la información predial territorial y desconocimiento de la normatividad.

La desactualización del POT implica limitantes en la expedición de Licencias de Urbanismo y Construcción, teniendo en cuenta que éstas se deben otorgar con base en los lineamientos del mismo, que en muchos casos no consideran las dinámicas de crecimiento y desarrollo urbano de las ciudades. Otro aspecto que dificulta la implementación de la política de vivienda es la carencia de suelos habilitados para el desarrollo de programas de vivienda.

En cuanto a la desactualización catastral el MVCT indica que: *“...cuando no existe o hay precariedad en la información catastral, hay un riesgo potencial de que la construcción ocurra al margen de la legalidad, o que se presenten problemas en los procesos de licenciamiento, con la consecuencia ulterior de que no se acreditan las obligaciones tributarias, las cuales solo se causan con ocasión de la expedición de las licencias...”*³⁸³.

Al no tener identificadas de manera clara las zonas de riesgo, se pueden autorizar construcciones en terrenos no aptos, lo que conlleva amenazas para la vida humana y pérdida del patrimonio.

Lo anterior, impide aprovechar las potencialidades que ofrece un adecuado ordenamiento del territorio, relacionadas con el uso eficiente y sostenible del suelo, diseño, ejecución de sistemas viales y de transporte modernos, expansión sostenible de redes de servicios públicos, gestión de riesgo de desastres, adaptación al cambio climático, protección y conservación de los recursos naturales, fortalecimiento fiscal, aumento de la efectividad de la inversión pública y atracción de la inversión privada³⁸⁴.

Con base en lo expuesto se puede concluir que las estrategias e instrumentos diseñados y aplicados por el MVCT para brindar acompañamiento y asistencia técnica a los municipios, en los procesos relacionados con la formulación e

³⁸² A manera de ejemplo se citan: El MVCT, las Corporaciones Autónomas Regionales, el Departamento Nacional de Planeación, las Gobernaciones y la Comisiones de Ordenamiento Territorial – COT, entre otras.

³⁸³ Oficio 2019EE0054982 del 25 de junio de 2019, suscrito por la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del MVCT

³⁸⁴ CONPES 3870 - Programa Nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT modernos.

implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, no han sido eficientes, ni efectivos, por cuanto no se ha logrado el fin para el cual fueron concebidos y que tienen que ver con “...complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible...”³⁸⁵.

De igual manera, los instrumentos diseñados por el Gobierno Nacional no han sido eficientes en la articulación de las políticas para el desarrollo y control urbano, ni han sido efectivos en la consolidación de las mismas.

Acciones adelantadas por los auditados en 2020

El MVCT en su respuesta³⁸⁶ respecto a las acciones implementadas para atender las deficiencias presentadas en esta observación, informa:

“Sobre el particular, es necesario aclarar que la línea de acción por parte de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial en relación con la asistencia técnica en POT ha evolucionado para complementar la gestión del conocimiento y el fortalecimiento técnico de las entidades territoriales, que tradicionalmente se ha brindado desde el Ministerio, con la prestación de un acompañamiento técnico que se ajusta a las necesidades de los municipios y busca ser más efectivo en la generación de resultados concretos en el territorio, en lo que refiere a la superación del retraso en los procesos de revisión de los POT.

Evidenciando que los requerimientos y necesidades de los municipios no son iguales, desde el 2019 se ha implementado una estrategia que prioriza la atención focalizada y diferencial, de acuerdo con la etapa en la cual se encuentra el POT y las necesidades de los municipios.”

También señala que, durante el 2020 ha realizado solicitudes de información sobre el estado de los planes de ordenamiento a las corporaciones autónomas regionales y gobernaciones, de lo cual ha recibido a la fecha respuesta de 13 gobernaciones y 8 corporaciones ambientales, esta información se incorpora en un matriz que se actualiza permanentemente. También señala, que se expidió el Decreto 1232 de 2020, en el que se estableció que los alcaldes deberán informar al MVCT, el inicio del proceso de formulación, revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial y la concertación con la autoridad ambiental.

³⁸⁵ Ley 388 de 1997 – artículo 6.

³⁸⁶ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

De igual manera informa, que para llevar a cabo las actividades se han planteado dos líneas de acción:

- Primera línea - Asistencia Técnica orientada al acompañamiento técnico con enfoque diferencial; para alcanzar la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial por parte de los municipios.
- Segunda línea - Fortalecimiento a los Entes Territoriales en la elaboración de información estratégica para la toma de decisiones, y la incorporación de la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial.

En cuanto al avance del objetivo del PND 2018-2022 “Armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial”, el MVCT señala que, bajo esta directriz se proyectó el acompañamiento a 150 municipios para la actualización de los POT; en cumplimiento de ello, durante el 2019 se reportó el acompañamiento de 32 municipios.

Por otra parte, informa que en esta línea de acción también se estructuró un proceso para la fortalecer la financiación del desarrollo urbano de las ciudades en Colombia a partir de la optimización del uso de la información catastral y la gestión de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano territorial, implementándose la Caja de Herramientas para la gestión del Suelo Urbano, con documentos informativos relativos a esta gestión. En este frente, reporta además el MVCT que se dio inicio al acompañamiento de 97 municipios.

En cuanto al proceso para fortalecer la financiación de desarrollo territorial Urbano, se avanza en la asistencia técnica de las entidades territoriales a través de capacitaciones y asesorías jurídicas; además de los 13 planes de trabajo con municipios que han manifestado interés de acompañamiento formal.

En la Segunda línea de acción se realiza acompañamiento técnico y/o financiero mediante la entrega de información para la toma de decisiones, estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en el POT, el cual consta de dos (2) fases. En la Fase I (2019): relacionada con la generación de cartografía detallada del suelo urbano de expansión urbana y de centros poblados, en el cual se priorizaron nueve (9) municipios; en este caso el MVCT suscribió el convenio No 802 de 2019, con el Servicio Geológico Colombiano y la universidad Nacional de Colombia, resultado de la cual se socializaron y entregaron a cada una de las alcaldías los productos elaborados. En la Fase II (2020-2021): se refiere a la entrega de estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo, para lo cual se

suscribió el convenio Interadministrativo 719 de 2020, que inició el 1 de julio de 2020 y finaliza el 15 de diciembre de 2021.³⁸⁷

Si bien las acciones adoptadas por el MVCT son relevantes para el proceso y fortalecimiento de los POT'S, muestran un avance parcial en el acompañamiento a los 150 municipios. Este cubrimiento es insuficiente frente a las necesidades de los municipios categoría fiscal 3, 4, 5 y 6.

De otra parte, se menciona la expedición del Decreto 1232 de 2020, en el que se estableció que los alcaldes deberán informar al MVCT, el inicio del proceso de formulación, revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial y la concertación con la autoridad ambiental, acción que se reporta como beneficio cualitativo. Sin embargo, no hace referencia al instrumento que se implementará para el reporte y consolidación de la información, siendo relevante en consideración a que, a noviembre de 2020, no existe un sistema de información que consolide los datos relevantes de estos instrumentos a nivel Nacional; toda vez que a esta fecha la gestión de acopio y consolidación sobre la información de los POT se lleva en una base de datos de Excel por parte del MVCT.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre 2020, no da respuesta sobre el análisis realizado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades manifestadas.

Seguimiento a los proyectos de vivienda y a las Entidades Públicas y Privadas encargadas de la Producción de vivienda

Hallazgo 40. Administrativo. Instrumentos de seguimiento a Proyectos de vivienda de interés social urbana

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como objetivo primordial *"...lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico"*

³⁸⁷ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

El Decreto 3571 de 2011, faculta al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio — MVCT, para *"Proponer metodologías y diseñar mecanismos a través de los cuales se realice, directamente o a través de terceros los procesos de elegibilidad, evaluación y seguimiento a los proyectos de vivienda de interés social urbano"*.

En el marco de esta normatividad, el MVCT realiza a través de terceros el seguimiento a los proyectos de vivienda de interés social urbano. Al respecto la CGR, en las visitas efectuadas a los proyectos objeto de la muestra, evidenció debilidades en el desempeño en cuanto a la supervisión por parte de Fonvivienda, en razón a que esta actividad no se desarrolla bajo estándares de oportunidad y eficiencia, con la regularidad que permita tener conocimiento de las novedades durante su ejecución; adicionalmente, los Convenios suscritos bajo el esquema público con las Entidades Territoriales, no establecen de manera clara el alcance de la supervisión, aspectos que inciden en la toma oportuna de decisiones relacionadas con el desarrollo de los mismos y afecta el proceso de asignación de las viviendas.

Adicionalmente, corresponde a Fonade enviar informes mensuales de sus actividades a Fonvivienda; sin embargo, el Fondo se limita a registrar dicha información sin el correspondiente análisis y seguimiento, que le permita evidenciar oportunamente las deficiencias que pudieran incidir en el desarrollo de los proyectos. Situación similar se presenta con los informes de actividades de Findeter, en el esquema privado.

Lo anterior se ve reflejado en las observaciones resultantes de las visitas realizadas por el equipo auditor de la CGR, a los proyectos objeto de la muestra, donde se comprobaron inconsistencias en la ejecución de los mismos, que evidencian las deficiencias en los controles y en el procedimiento de seguimiento correspondiente.

Argumentos presentados por los auditados en 2020

El MVCT en su repuesta³⁸⁸ señala que todos los informes de seguimiento son realizados por el Comité Técnico del Fideicomiso y adjunta las Actas de Comité Técnico, en las cuales se evidencia el seguimiento al desarrollo del programa y de los proyectos para lo cual adjunta las Actas 475, 530 y 536 de 2020, sin embargo, estos documentos no son soporte para el periodo analizado por la Contraloría en esta observación.

³⁸⁸ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

Hallazgo 41. Administrativo. Instrumentos de seguimiento desde el MVCT a entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda

Mediante Decreto 3571 de 2011 “*Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio*”, en su artículo 1o. se establece el OBJETIVO: “*El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.*”

Según el numeral 3 del artículo 2º, el Ministerio debe “*Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda.*”

El MVCT no dispone de instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda, como son: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Fondo de Adaptación, Caja Honor, Entidades Territoriales, Cajas de Compensación y demás actores que participan en la producción de vivienda y que tienen un gran porcentaje del mercado nacional.

Al respecto el MVCT señala³⁸⁹:

“(...) Con el propósito de atender la solicitud, a continuación, nos permitimos relacionar la siguiente información, que tiene que ver con los instrumentos administrativos definidos para el seguimiento y control de constructores, entidades territoriales y entidades supervisoras, en el desarrollo de proyectos de vivienda en los que aplican recursos del subsidio familiar de vivienda asignado por el Fondo Nacional de Vivienda...

- a) *Información general de los programas de vivienda para el período 2018 y la manera mediante la cual se realiza seguimiento y control del desarrollo de los proyectos. Subrayado fuera de texto.*

³⁸⁹ Oficio Respuesta Referencia 2019IE0006739 del 12-06-2019

- b) Convenios suscritos con las Entidades Territoriales que aportan lotes para el desarrollo de proyectos en el marco del Programa de Vivienda Gratuita II. Subrayado fuera de texto.
- c) Procedimiento establecido en el marco del Sistema de Gestión de Calidad: “Seguimiento a la Supervisión Técnica de “Proyectos de Vivienda” dentro del Proceso: Gestión de Proyectos. (...).” Subrayado fuera de texto.

La Contraloría observa que los instrumentos administrativos relacionados por el Ministerio, responden a la base normativa vigente y a procedimientos establecidos en el marco del Sistema de Gestión de Calidad para el “Seguimiento a la Supervisión Técnica de “Proyectos de Vivienda”, que aplican exclusivamente a los Programas de Vivienda que se diseñan y desarrollan por el MVCT y Fonvivienda, como son los Programas de Vivienda de Interés Social (VIS) e Interés Prioritarios (VIP) del Gobierno Nacional, aquellos en los que aplican Recursos de Subsidio Familiar como Mi Casa Ya y FRECH; sin embargo, no reporta la aplicación de instrumentos de seguimiento a todos los actores del sector encargados de producción de vivienda a nivel nacional.

Lo anterior, conlleva a que no se cuente con información completa que permita hacer el seguimiento a la totalidad de las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda, lo que afecta el conocimiento de la situación real del sector para una efectiva toma de decisiones, generando riesgo en el diseño e implementación de la política, dado que no se considera la necesidad real de cobertura de vivienda en el territorio nacional, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, afectando **el desarrollo territorial y urbano planificado del país**, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, como lo establece el artículo 1 del Decreto 3571 de 2011.

Acciones adelantadas por los auditados para los hallazgos 41 y 42 en 2020

El MVCT en respuesta³⁹⁰ a la solicitud de la CGR, informa:

“Dada la dinámica sectorial, en 2020 el DANE, por iniciativa del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio propone la mejora de la medición del Censo de Edificaciones mediante la implementación de nuevas variables que permitan el

³⁹⁰ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

análisis integral del sector edificador y que redunde en la optimización de resultados, con los estándares de calidad establecidos para la operación estadística.

En cuanto a las fuentes de información privadas, el MVCT tiene contratos firmados con CAMACOL y Galería Inmobiliaria para acceder a las bases de datos, las cuales se utilizan para el análisis georreferenciado, personalizado y predeterminado del sector de edificaciones nuevas y del sector inmobiliario.

El MVCT asiste a los comités técnicos de cada una de estas fuentes de información, en donde se dan discusiones y se analizan los resultados mes a mes de cada indicador, evaluando la evolución de la actividad constructora en el país. Posteriormente, el ministerio construye tableros de seguimientos nacionales, departamentales y municipales utilizando la información disponible, tanto del sector público como del sector privado.”

Analizadas las acciones adelantadas por el MVCT frente a la observación, no se evidencia que en estas se incluya el desarrollo de instrumentos administrativos para realizar el seguimiento a las entidades públicas y privadas, con el fin de consolidar toda la información generada en el sector respecto a la producción de vivienda; por lo tanto, el efecto de estas respecto de la observación es parcial.

El MVCT en el oficio 2020EE0110466 del 11 de diciembre 2020, no agrega información adicional sobre el particular.

Hallazgo 42. Administrativo. Instrumentos implementados por el MVCT para hacer seguimiento a recursos financieros invertidos por entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda

En atención al Decreto 3751 de 2011 *Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio*, corresponde al Ministerio:

Artículo 1. Objetivo. “El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.” (Subrayado fuera de texto)

Artículo 2. Funciones. “Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

Numeral 3 “Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda.” (Subrayado fuera de texto)

Numeral 14. “Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural”

Artículo 59 de la Ley 489 de 1998 “Numeral 4. Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.

Numeral 9. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades **y personas privadas**³⁹¹ en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.”

En atención a lo establecido en sus funciones, se solicitó al MVCT y/o Fonvivienda Información sobre Recursos destinados en el sector, en cuanto a la inversión efectuada y unidades de vivienda desarrollados por Privados y Públicos a nivel nacional y territorial, durante las vigencias 2014-2018.

Mediante radicado 2019EE0058385 del 08-07-2019 la Entidad respondió

“Dado que la construcción de unidades de vivienda en el país es realizada casi en su totalidad por privados, no hay indicadores que registren el volumen de inversión de éstos a nivel nacional y territorial, ni el Ministerio de entidad pública o privada alguna. Empero, si tenemos registro de la inversión pública en el sector a nivel nacional. La tabla 8 abajo muestra los recursos invertidos en el sector por programa para la vigencia 2014-2018” (sic) (Subrayado fuera de texto)

“La tabla 8 abajo muestra los recursos invertidos en el sector por programa para la vigencia 2014-2018.

³⁹¹ Nota: (Frase subrayada “**y personas privadas**” declarada exequible Sentencia C-702 de 1999 Corte Constitucional.)

Tabla 8

| RECURSOS | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| COP – Miles de millones de pesos | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| MCY | 0 | 80 | 249 | 362 | 452 |
| PVG-II | 0 | 32 | 140 | 636 | 527 |
| PVG-I | 1315 | 967 | 0 | 0 | 0 |
| VIPA | 340 | 595 | 320 | 0 | 0 |
| Coberturas | 95 | 134 | 193 | 265 | 340 |
| Total | 1750 | 1807 | 902 | 1263 | 1319 |

De acuerdo con lo anterior, el MVCT no cuenta con instrumentos para hacer seguimiento a las entidades privadas encargadas de la producción de vivienda, dado que carece de información sobre los dineros destinados para el sector en cuanto a la inversión efectuada y unidades de vivienda desarrollados por estas a nivel nacional y territorial durante las vigencias 2014-2018.

En su respuesta, también informa la entidad:

“(…) Sobre las unidades construidas en ese mismo período, la tabla 9 abajo muestra el número de iniciaciones de viviendas urbanas y rurales en el país entre 2014 y 2018. (Subrayado fuera de texto)

Tabla 9

| | Total | No VIS | VIS |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Ago-Dic 2014 | 92.854 | 43.086 | 49.768 |
| 2015 | 268.728 | 121.524 | 147.204 |
| 2016 | 226.286 | 121.257 | 105.029 |
| 2017 | 226.599 | 112.947 | 113.652 |
| Ene-Jul 2018 | 116.633 | 54.783 | 61.850 |
| PND 2014 – 2018 | 931.099 | 453.597 | 477.503 |

(…)”

Frente a la información consignada en la tabla anterior, la entidad no allega soportes que permitan realizar su validación, hecho que genera incertidumbre sobre la confiabilidad de la misma; además, no brinda claridad en cuanto a si las cifras se refieren a “**unidades construidas**” o al “**número de iniciaciones**”.

La falta de instrumentos e información necesaria para hacer seguimiento a las entidades públicas³⁹² y privadas encargadas de la producción de vivienda y de los recursos administrados, ocasiona que el MVCT y Fonvivienda no tengan el cabal conocimiento en cuanto al comportamiento del sector, para el direccionamiento de la política de manera eficiente, eficaz y económica, así como su efecto en el déficit habitacional.

Las situaciones descritas anteriormente, se comunicaron en oficio 2019IE0086597 del 27 de septiembre de 2019 a la Contraloría Delegada para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

Acciones adelantadas por los auditados para los hallazgos 41 y 42 en 2020.

El MVCT en su respuesta³⁹³ en relación a las observaciones 41 y 42 presentó los mismos argumentos, los cuales no dan respuesta al análisis efectuado por la CGR, respecto de las acciones adelantadas por esa Entidad frente a las debilidades manifestadas.

Hallazgo 43. Administrativo. Recursos sin Ejecutar Presupuesto Inversión Fonvivienda 2014-2018

Con la Ley 1753 de 2015, se expide el PND 2014–2018, “*Todos por un nuevo País*”. Artículo 149 “*Administración eficiente de los recursos*”.

El Decreto 111 de 1996, artículo 89, establece “*Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.*”

³⁹² Entidades no vinculadas al MVCT.

³⁹³ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

Procedimiento “Valor Liquidado Cero para constituir acreedores varios” de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional³⁹⁴

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional,³⁹⁵ define el procedimiento denominado “Valor Liquidado Cero para constituir acreedores varios” con fundamento en el Artículo 149, de la Ley 1753 de 2015, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En el oficio con Radicado 2-2019-023346 del 28 de junio de 2019, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifiesta al respecto:

“Considerando que de acuerdo con la funcionalidad del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, las cuentas por pagar no son susceptibles de modificar su cuantía para realizar pagos parciales durante la vigencia de ejecución, este procedimiento denominado valor liquidado cero se constituye como un importante instrumento para efectuar pagos parciales y se puede utilizar en cualquier momento del año para atender las reales necesidades de recursos, ahora bien, el flujo real de pagos a beneficiarios finales depende de la dinámica propia de cada uno de los proyectos que se ejecutan bajo esta modalidad.

Tabla 10. Detalle de los recursos constituidos

| 400101 | Historico de los constituido | Año |
|---|------------------------------|------|
| MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - GESTIÓN GENERAL | 90.584.520.614,70 | 2017 |
| | 224.827.712.038,00 | 2018 |
| | 362.837.777.992,00 | 2019 |
| 400200 | Historico de los constituido | Año |
| FONVIVIENDA | 639.093.904.150,77 | 2016 |
| | 581.213.305.901,00 | 2017 |
| | 495.085.826.880,00 | 2018 |
| | 948.595.385.950,00 | 2019 |

De los recursos asignados a Fonvivienda³⁹⁶ durante el último cuatrienio, se observa que aún se encuentran sin ejecutar, de la vigencia 2016 el 59%; de 2017 el 40% y de 2018 el 35%; representando un promedio para el período 2016-2018 del 43% de recursos asignados sin ejecutar efectivamente, evidenciando deficiencias en la

³⁹⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público Oficio Respuesta Radicado 2-2019-023346 del 28 de junio de 2019

³⁹⁵ Ibídem.

³⁹⁶ Cifras reportadas por Ministerio de Hacienda y Crédito Público con Oficio Radicado 2-2019-023346 de junio 28 de 2019- Difieren de las cifras reportadas al Equipo Auditor – Informe Auditoría Financiera a Fonvivienda Vigencia 2018. Tabla No. 9. y Reporte Ejecución Presupuestal Vigencia 2018 presentado a la CGR Auditoría Financiera y Auditoría Desempeño

ejecución de los mismos lo cual incide en la implementación y ejecución de la política.

Tabla 40. Recursos en valor liquido cero

| PORCENTAJE DE RECURSOS CONSTITUIDOS EN VALOR LIQUIDO CERO (2016 -2018) (Cifras en millones \$) | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Concepto | 2016 | 2017 | 2018 | TOTAL |
| Apropiación Vigente Presupuesto Definitivo (Inversión) | 1.091.873,00 | 1.470.959,00 | 1.410.928,00 | 3.973.760,00 |
| Valor Liquido Cero 0 | 639.093,00 | 581.213,00 | 495.086,00 | 1.715.392,00 |
| Ejecución con Pagos | 452.780,00 | 889.746,00 | 915.842,00 | 2.258.368,00 |
| Porcentaje Sin Ejecutar Pendiente de Pago | 59% | 40% | 35% | 43% |

Fuentes: Oficio de Radicado 2-2019-023346 del 28 de junio de 2019 Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Presupuesto Definitivo Vigencias 2016-2017-2018 MVCT publicado Página Web

Fuentes de Financiación Respuesta Oficio ADCV 001 2018ER0121874 del 16-11-2018 – Reportes de Ejecución Presupuestal 2014-2018 MVCT

Como quiera que los recursos no se han ejecutado al 100% en cada una de las vigencias, se constituyeron Cuentas por Pagar y Reservas Presupuestales, generando altos porcentajes de rezago presupuestal, situación evidenciada y observada por la CGR en informes de auditoría del último cuatrienio³⁹⁷.

La baja ejecución de los recursos asignados para el desarrollo de los Programas liderados por el MVCT, obedece a deficiencias en la planeación presupuestal y estratégica; afectando el eficiente y eficaz logro de los objetivos propuestos, así como, la cobertura de vivienda en el territorio nacional, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, que incide negativamente en el desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, así como la optimización de los recursos puestos a su disposición y en los resultados del sector vivienda en el período analizado.

Argumentos presentados por los auditados en 2020

El MVCT en su respuesta con Memorado 2020IE007128 del 23-09-2020, señala que: *“El Fondo Nacional de Vivienda reitera la respuesta emitida en el oficio*

³⁹⁷ Auditoría Fonvivienda: Vigencia 2014 CGR-CDIFYTCEYDR No.010 Julio de 2015, Vigencia 2015 CGR-CDSIFTCEDR .015 Julio de 2016; Vigencia 2016 CGR-CDSIFTCEDR No.013 Julio de 2017; Vigencia 2017 CGR-CDIFTCEDR No.009 mayo de 2018.

2019ER0082595 del 18-07-2019 (Radicado 2019EE0086114 del 18-07-2019), teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda nos restringe el giro de PAC a que haya pagos a realizar por parte del Negocio Fiduciario, lo cual solamente sucede cuando el subsidio es legalizado. Es decir, cuando la vivienda ha terminado su proceso de construcción y/o ha sido escriturada.”

Hallazgo 44. Administrativo. Recursos de Crédito Externo Empréstitos Internacionales

La Contraloría General de la República³⁹⁸ registra como Deuda Pública, un Crédito Externo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF 7998CO por USD 40 millones³⁹⁹ con el objeto de: “Facilitar el acceso a soluciones de vivienda de interés social dirigidos a hogares beneficiarios de bajos ingresos a través de un modelo público-privado para el desarrollo de suelo y vivienda. De manera particular, con el desarrollo del Programa se apoyará la implementación de entre 4 y 6 Macroproyectos en varias ciudades del país.”, como ejecutores se reporta al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo (Ahora Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT) con el 13% y al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda con 86,99%, para el sector Construcción de Vivienda para Desarrollo Progresivo.

La Contraloría observa que se acude a Créditos Externos, sin contar, en su momento, con proyectos definidos para ser desarrollados con estos recursos, generando compromisos⁴⁰⁰ por un período cercano a los 15 años, sin que se desarrolle el objeto para el cual se constituyó el crédito, adicional a los altos costos asumidos bajo esta modalidad de financiación.

Al solicitar información sobre este crédito a Fonvivienda, con oficio radicado 2019EE0051110 del 13-05-2019 manifiesta:

"... con relación a la fuente "Crédito BID7998 CO US\$40.000(sic) " que se menciona en la solicitud, se aclara que corresponden a recursos del Viceministerio de Agua, por tanto, no hay utilización para el desarrollo de los programas de vivienda".

³⁹⁸ Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas: *Dirigir y coordinar el proceso de registro de la deuda pública nacional y territorial, su consolidación para los informes mensuales y anuales sobre la materia y elaborar las certificaciones respectivas.*

³⁹⁹ Suscrito desde la vigencia 2011

⁴⁰⁰ Comisiones e intereses en Dólares.

Posteriormente con radicado 2019EE0058385 del 08-07-2019 el MVCT señala:

“En relación con la respuesta dada por esta entidad, de manera atenta se da claridad, que efectivamente el Gobierno Nacional suscribió con el Banco Mundial en marzo 11 de 2011, la operación de crédito por valor de US\$ 40 millones para financiar el Programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional, el cual se declaró efectivo el 20 de junio de 2011.

En misión realizada del 11 al 22 de julio del mismo año, con el objetivo de participar en el lanzamiento del proyecto MISN, luego de un análisis de la Ley 1469, el Departamento Nacional de Planeación-DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP y el Banco Mundial, evaluaron la posibilidad de reestructurar el Préstamo para asegurar que el mismo fuera consistente con el nuevo marco legal definido para los MISN y en esta medida ampliar el ámbito o espectro de aplicación del Programa cofinanciado con recursos del Banco Mundial; sin embargo, para estos propósitos se consideró necesario contar primero con la reglamentación de la nueva ley.

En forma paralela, se analizó una muestra de subproyectos susceptibles de ser financiados bajo el esquema del Préstamo (que demandaban una inversión que superaba un billón de dólares) entre los que se encontraban:

- *Nuevas etapas de los proyectos públicos de los municipios de Medellín, Neiva y Pereira.*
- *Nuevas etapas de ejecución bajo modalidad público-privada de los municipios de Barranquilla y Cartagena.*
- *Por la modalidad público-privada de los subproyectos de los municipios de Montería y Bucaramanga.*
- *Subproyectos de iniciativa privada en los municipios de Candelaria, Palmira y Mosquera.*

Sin embargo, una vez realizados los análisis en aspectos sociales, ambientales y viabilidad técnico-financiera, el equipo del Banco Mundial reconoció que algunos de éstos ya contaban con metodologías de ejecución y con características particulares que se tenían que respetar en el contexto del desarrollo futuro de los mismos, aspectos que era necesario garantizar para aprobar el financiamiento de este tipo de proyectos. En el transcurso del año 2011 se hicieron ajustes al Marco de Gestión Ambiental con el fin de incluir las disposiciones legales promulgadas en los años 2009 a 2011, en particular el Decreto 3671 de 2009 y la Resolución 204

de 2011 (que establecían los objetivos y procedimientos para la identificación y determinación, anuncio formulación, adopción, ejecución y financiación de los MINS y se identificaron, además, un total de 22 MISN en curso)

Posteriormente, en diciembre de 2012, se realizó una nueva misión de supervisión, en la que el MVCT y el MHCP, confirmaron la voluntad de reestructurar el Programa, con el fin de flexibilizar los parámetros para permitir el financiamiento de los Macroproyectos independientemente de la entidad que los promoviera (ente público o privado). El equipo del Banco confirmó su voluntad en otorgar una mayor flexibilización al préstamo a través de una reestructuración y se adquirieron por parte del Ministerio de Vivienda, ciudad y Territorio una serie de compromisos necesarios para iniciar este proceso, relacionados especialmente con la contratación de un equipo especializado de consultores dedicados a la implementación del Programa, mostrar avances en la definición y ejecución de un proyecto de carácter público y el envío al Banco de información sobre Macroproyectos susceptibles de financiación, aspectos, que fueron cumplidos.(...)”

De la misma manera informa:

“A pesar de los esfuerzos del Ministerio para lograr la aceptación del Banco a las solicitudes presentadas con el fin de extender la fecha de cierre del Contrato de Préstamo y a aceptar un método de excepción para la ejecución de los recursos asignados al municipio de Neiva para el MBSL, fue imposible lograr el desembolso de los recursos del préstamo previstos, para la construcción de las obras del Macroproyecto mencionado, razón por la cual se llevó a cabo el segundo proceso de cancelación parcial, lográndose ejecutar solamente la suma de US 369.605.54.

Los compromisos adquiridos con recursos de este contrato de crédito fueron los siguientes:

| | |
|------------------|----------------------|
| 2012 FONVIVIENDA | \$374.000.490. |
| 2013 FONVIVIENDA | \$188.159.906 |
| 2014 MINISTERIO | \$101.633.376 |
| 2014 FONVIVIENDA | \$156.822.400 (...)” |

La entidad no allegó con su respuesta, soportes que sustenten la ejecución y administración de estos recursos, situación que genera incertidumbre, sobre la gestión adelantada por esta Cartera, para la solución definitiva de esta transacción

que afecta la optimización de los recursos obtenidos a través de deuda pública externa en cabeza del gobierno nacional.

Adicionalmente, es importante mencionar en relación con el préstamo en comento, que la Contraloría, mediante Informe de Auditoría⁴⁰¹ a FONVIVIENDA por la vigencia 2013y 2014⁴⁰², observó:

“Hallazgo N° 6 Administrativo - Recursos no ejecutados En desarrollo del préstamo con la Banca Multilateral — Banco Mundial BIRF 7998- CO Programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional, con fundamento en la resolución 1138 de 2013 de asignación de recursos de cofinanciación, se generaron cinco cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2013 por \$9.811,8 millones del rubro C-620-1402-8-0-1-2, bajo la descripción "Bienes, Obras, Consultorías" destinados al desarrollo del Macroproyecto de Neiva "Villas de San Luis", las cuales no fueron pagadas a 31 de diciembre de 2014 y la prórroga solicitada hasta diciembre de 2015 para la ejecución del crédito, no fue aprobada por el Banco Mundial, quedando sin respaldo el compromiso adquirido para la ejecución del citado proyecto, con el consecuente efecto en los registros de presupuesto y de financiera de la vigencia, por cuanto FONVIVIENDA revocó la resolución mencionada con la resolución 0423 de marzo de 2015, así como en el reporte de la ejecución presupuestal de la vigencia 2013, al incluirse como recursos ejecutados sin que se hubiese cumplido el propósito de los mismos⁴⁰³.

Hallazgo N° 17 Administrativo - Cuentas por Pagar - (2.4.30.01) En la vigencia de 2013 con base en los documentos soportes que suministró la Dirección Ejecutiva de Fonvivienda, el Área Contable realizó el registro de cinco (5) obligaciones del Macro Proyecto Bosques de San Luis en Neiva por un valor de \$9.811,8 millones; no obstante, las gestiones adelantadas por la Subdirección Financiera, ante la Dirección Ejecutiva, para que se llevaran a cabo los respectivos pagos durante la vigencia de 2014, estos no se realizaron, debido a que el Banco Mundial no prorrogó el crédito BIRF 7998-CO, recursos encaminados al desarrollo de este macroproyecto. Esta situación afecta el saldo de las Cuentas por Pagar a 31 de diciembre de 2014, sobrestimándolas en \$9.811,8 millones.”

⁴⁰¹ Informe CGR-CDIFYTCEDR-No.008 de junio de 2013 H. 15. A Contratos de Consultoría Informe CGR-CDSIFCEDR-No.019 de junio de 2014 Hallazgo No.13 Administrativo con presunta connotación disciplinaria- Crédito BIRF 7998-CO 2011 Informe CGR-CDIFYTCEYDR No. 010 Julio de 2015 Hallazgo N° 6 Administrativo - Recursos no ejecutados Hallazgo 17 Administrativo - Cuentas por Pagar - (2.4.30.01)

⁴⁰³ Fonvivienda Informe Auditoria - Vigencia 2014. CGR-CDIFYTCEYDR No. 010 julio de 2015 Hallazgo 6 Administrativo - Recursos no ejecutados Hallazgo N° 17 Administrativo - Cuentas por Pagar - (2.4.30.01)

La Contraloría evidencia, que el crédito BIRF-7998 CO⁴⁰⁴ Sector Vivienda “*Proyecto Nacional del Programa de Interés Social de Macroproyectos*” – a invertir en los sectores Construcción de Vivienda para Desarrollo Progresivo - suscrito el 22 de marzo de 2011 por US\$40 millones, a la fecha se encuentra vigente, con un saldo pendiente por amortizar de USD369.605,54 que corresponde al 1% del total del crédito⁴⁰⁵, valor desembolsado y monetizado desde agosto de 2012, programado para cancelación el 15 de febrero de 2025, cuando finaliza el plazo convenido para amortización.

En consecuencia, por la no amortización de USD369.605,54, se asumen intereses por USD111.776,27 y comisiones por USD100.000⁴⁰⁶, los cuales se pactaron cancelar a partir de la formalización del crédito Julio 15 de 2011, hasta el día 15 de febrero de 2025.

Tabla 41. Recursos Crédito BIRF 7898CO

CREDITO EXTERNO BIRF 7898 CO
(Cifras en USD)

| FECHA | CONCEPTO | VALOR | |
|------------|-------------------------------------|---------------|-------------------|
| 22/03/2011 | CREDITO EXTERNO BIRF 7898 CO | 40.000.000,00 | |
| 15/07/2011 | Comisiones | | 100.000,00 |
| | Cancelaciones | 39.630.394,46 | |
| 08/08/2012 | | 499.970,00 | |
| 08/08/2012 | Desembolsos | 30,00 | |
| 31/03/2015 | | (130.394,46) | |
| 15/02/2019 | Intereses | | 48.964,44 |
| 15/02/2025 | | | 62.811,83 |
| 15/02/2025 | Amortizaciones | 369.605,54 | |
| | Total Comisiones e Intereses | | 211.776,27 |

Fuente: Hoja de Vida de registro de Crédito Externo 542100108 BIRF-7998 CO - CGR

Teniendo en cuenta que el crédito se canceló casi en su totalidad (99%), al poco tiempo de la suscripción del mismo, llama la atención, de una parte, que las comisiones que se cobraron por USD100.000 se amortizaron sobre la totalidad del crédito, es decir sobre USD40.000.000, desde la suscripción de la obligación (julio 15 de 2011).

⁴⁰⁴ Hoja de Vida de registro de Crédito Externo 542100108 BIRF-7998 CO

⁴⁰⁵ El valor restante total del crédito por USD39.630.394.46, es decir el 99% del crédito, cancelado sin utilizar.

⁴⁰⁶ Calculados sobre el valor total el crédito US\$40 millones y amortizados desde el inicio del mismo.

De otra parte, no se presentó a este Órgano de Control justificación sobre la no amortización del capital por USD369.605,54, hecho que genera incertidumbre sobre la oportunidad y conveniencia de mantener esta deuda por 14 años, de los cuales ya han pasado 8 y aún faltan 6 años; en consecuencia, se continúa asumiendo intereses, de los cuales a la fecha se han pagado USD48.964,44 quedando pendientes y programados por pagar USD62.811,63.

Lo anterior, pone en evidencia falencias de eficacia y economía en la gestión de esta Cartera, orientadas a la optimización de los recursos puestos a su disposición, que de alguna manera inciden en los resultados del sector vivienda, en el período analizado.

El MVCT en su respuesta⁴⁰⁷ a la observación, allega el documento copia del BIRF con fecha julio 11 de 2014, el cual hace referencia al monto cancelado del crédito que no se ejecutó por valor de USD\$ 34.2 millones. Como quiera que se presenta incertidumbre sobre las cifras, de la inversión realizada con los recursos utilizados y la gestión adelantada por el MVCT para el cierre definitivo del crédito, se informó mediante oficio 2019IE0086597 del 27 de septiembre de 2019, a la Contraloría Delegada para infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República.

Argumentos presentados por los auditados en 2020

El MVCT en su respuesta⁴⁰⁸ informa que: En cuanto al seguimiento de esta observación la Oficina Asesora de Planeación informa de manera atenta que se reitera lo expresado en la respuesta del oficio 2019EE0065493, en el sentido que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda fungen como ejecutores del proyecto y la administración del contrato está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consideración a que corresponde a un crédito del Gobierno Nacional.

⁴⁰⁷ Oficio 2019EE0065493 del 26 de julio de 2019

⁴⁰⁸ Oficio 2020EE0073278 del 23-09-2020

4. CONCLUSIONES

Objetivos, metas e indicadores

Las deficiencias en el manejo y consolidación de la información por parte del MVCT, no permiten determinar si el rezago pendiente de las metas del cuatrienio 2014-2018 del programa MCY fue ejecutado a octubre de 2020, debido a los errores presentados en los reportes de información, en los cuales se duplicaban los resultados, información que afectó el seguimiento del cumplimiento de metas en el período 2018-2022 con corte a junio de 2020.

El resultado de las metas del Programa CDVD, no se logró, por deficiencias en la planeación y coordinación del desarrollo del programa, teniendo en cuenta que son recurrentes los atrasos y la baja ejecución de los recursos asignados en lo transcurrido de 2019 y 2020.

Los indicadores diseñados por el MVCT, para medir los resultados de los programas MI CASA YA, Vivienda Gratuita y Casa Digna Vida Digna, no evalúan la contribución en el avance de la política de vivienda en términos de eficiencia, eficacia y economía, por cuanto no reflejan su aporte en la reducción del déficit habitacional urbano, ni miden el goce efectivo del derecho a la vivienda en condición de dignidad y en términos de calidad, debido a que en su medición involucra otros programas, es así como, en MCY se suman los resultados de PVG II y, en CDVD, se suman conexiones intradomiciliarias que corresponden a actividades de Agua Potable y Saneamiento Básico.

El MVCT y Fonvivienda, no cuentan con instrumentos de medición para evaluar el avance del programa Vivienda Gratuita; así como, para determinar su efecto en la disminución del déficit habitacional, teniendo en cuenta que para este programa no se contemplaron indicadores a partir de 2019 por no hacer parte del actual PND.

De igual manera el programa PVG desde su inicio, no contempló indicadores complementarios respecto a espacio suficiente, materiales apropiados, ubicación y acceso a servicios; tampoco formuló indicadores sectoriales asociados, por ejemplo, hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas.

El MVCT y Fonvivienda, no han considerado criterios de calidad básicos, ni mecanismos de control asociados a los mismos, en los programas MCY, PVG y

CDVD, de acuerdo con las condiciones geográficas, climatológicas, socioculturales, regionales, económicas y técnicas, para reducir el déficit cualitativo y garantizar una vivienda digna a la población objetivo de dichos programas.

La Contraloría encontró que el MVCT y Fonvivienda no contemplaron lineamientos que apunten al logro del ODS 11 en aspectos como: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, habitabilidad, asequibilidad, lugar, adecuación cultural, vínculos económicos, acceso a zonas verdes, a espacios públicos seguros y gastos soportables para los programas Mi Casa Ya y Casa Digna Vida Digna, ni adecuación cultural y gastos soportables para el Programa Vivienda Gratuita – PVG.

Adicionalmente, se observó que el MVCT no forma parte de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS, siendo el actor principal del sector vivienda.

Asignación de Subsidios

Los mecanismos adoptados por el MVCT y Fonvivienda, no han sido replanteados para que el tiempo de asignación y legalización del subsidio, se desarrolle en términos de oportunidad, eficiencia, eficacia y economía, por cuanto se evidenció que transcurren de 31 a 42 meses para la asignación y la legalización de los subsidios, poniendo de manifiesto los retrasos en los trámites inherentes al proceso, que ocasionan riesgos y costos adicionales para las viviendas.

Coordinación y Articulación.

Los mecanismos diseñados e implementados por el MVCT para la coordinación y articulación de programas y acciones con los diferentes actores afines con la ejecución de la política pública de vivienda, en cuanto a la disminución del déficit habitacional del país, han resultado insuficientes, en la medida que no se observa una efectiva integración y seguimiento entre el nivel nacional, regional y municipal, en procura del logro de las metas y objetivos del sector; puesto que persisten deficiencias estructurales como discontinuidad de estrategias y objetivos; los programas de vivienda no consideran las diferencias culturales y regionales, propias de cada territorio; se carece de una política de calidad de vivienda, que defina, entre otros, las estrategias, objetivos trazados, planes, programas y proyectos, así como los recursos a través de los cuales se van a desarrollar y que consideren los parámetros necesarios para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, según

lo establecido en la Constitución Política y los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Aunado a lo anterior, el Ministerio, como rector del sector, no ha precisado o definido el concepto de calidad de vivienda; al mismo tiempo, los indicadores del sector no permiten establecer el avance y resultados reales de la política.

A nivel regional se observa deficiente gestión del suelo urbano y de expansión urbana para la construcción de Vivienda de Interés Social - VIS y/o Vivienda de Interés Prioritario-VIP. Según el diagnóstico del PND 2018-2022, “...*En materia de sostenibilidad, se evidencia poco conocimiento y débil implementación de políticas de construcción sostenibles (Pacto por la Sostenibilidad)*”; limitaciones de acceso de los hogares informales a sistemas de financiación, por su baja capacidad de ahorro, además, se evidencia poca efectividad de las acciones adelantadas por el Ministerio, orientadas a contribuir al fortalecimiento de la función administrativa, operativa y financiera de los municipios como actores fundamentales para el desarrollo de la política pública.

Frente al control urbano, los instrumentos aplicados por el Gobierno Nacional no han sido eficientes ni efectivos, en cuanto a la articulación de las políticas; por cuanto la norma delegó esta competencia en los municipios sin considerar sus deficiencias administrativas y el déficit de recursos financieros y técnicos. De igual manera, no fue adelantado el Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados, para realizar las labores de diseño, revisión y supervisión; además, en los municipios que no cuentan con Curaduría Urbana, no existe un control técnico sobre las licencias expedidas.

El Consejo Superior de Vivienda como ente asesor del Gobierno Nacional en materia de vivienda presenta debilidades en su desempeño, puesto que en el marco de sus funciones no ha planteado propuestas orientadas a asesorar al MVCT en la coordinación de la ejecución de la política de vivienda; tampoco ha revisado los costos para la adquisición de vivienda en aspectos como: gastos de impuestos, tarifas y tasas; aunado a lo anterior se evidencia que este organismo no ha presentado proposiciones para atender las deficiencias estructurales del sector vivienda, relacionadas anteriormente.

Sistemas de Información y Gestión de Datos

El Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, presenta procesos, políticas y estrategias de gestión, captura, construcción, tratamiento e intercambio

de información que no permiten garantizar la consistencia, integridad y disponibilidad de la misma, como insumo que aporte al proceso de planeación del desarrollo territorial en materia de vivienda y la definición de la línea base para la implementación de la política.

Las herramientas informáticas y sistemas de información establecidos para el ejercicio de la función misional de las entidades auditadas no se han implementado adecuadamente, por la deficiente gestión de los recursos técnicos, económicos y administrativos, desconociendo la planeación estratégica de tecnologías de la información y las comunicaciones propuesta por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y Fonvivienda, por lo que se presenta un ineficaz manejo de los datos y de la información del sector vivienda.

Asistencia y Acompañamiento Técnico

Las estrategias e instrumentos diseñados y aplicados por el MVCT para brindar acompañamiento y asistencia técnica a los municipios, en los procesos relacionados con la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, no han sido efectivas; considerando que el 80% de los municipios tienen desactualizada la vigencia de Largo Plazo del POT, de acuerdo con las bases para el PND 2018-2022; además, se evidencian deficiencias en los contenidos y calidad de los POT, que han afectado la habilitación de suelo urbano para el desarrollo de vivienda de interés social y generación de licencias de urbanismo y construcción en zonas no aptas; adicionalmente, se evidencia poca implementación de la regionalización y desactualización catastral del país.

A lo anterior se suma, la falta de capacidad financiera, técnica e institucional, de los entes territoriales para determinar las zonas de riesgo del municipio.

Mecanismos de Seguimiento

Los instrumentos diseñados e implementados por el MVCT no permiten efectuar un seguimiento eficiente y oportuno a la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social urbana; además, no se efectúa con la periodicidad requerida que permita tener conocimiento oportuno de las dificultades que se puedan presentar durante su ejecución. Así mismo, los Convenios suscritos bajo el esquema público con las Entidades Territoriales, no establecen de manera clara el alcance de la supervisión, aspectos que afectan el proceso de asignación de las viviendas.

La ausencia de instrumentos administrativos para hacer seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda y el no contar con el conocimiento respecto de los recursos y unidades de vivienda producidas a nivel nacional, afecta el conocimiento del comportamiento del sector, para definir el direccionamiento de la política de manera eficiente, eficaz y económica, así como su efecto en la reducción del déficit habitacional urbano.

Durante los períodos 2014-2018 y 2018-2020, se presentó baja ejecución de los recursos asignados por el rubro de inversión, para el desarrollo de los Programas liderados por el MVCT y Fonvivienda, incluidos MCY, PVG y CDVD, reflejando deficiencias en la planeación presupuestal y estratégica, falta de optimización de los recursos asignados, insuficiente cobertura de construcción y asignación de vivienda a los hogares beneficiarios en el territorio nacional, situación que afectó el avance físico de los proyectos y por ende el objetivo de reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda urbana, de manera eficiente y eficaz.

Los procedimientos implementados por el MVCT y Fonvivienda, para realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos PVG, es deficiente e inoportuno, por cuanto, no sirven como mecanismos para generar la toman de decisiones respecto a los atrasos e inconvenientes presentados en el desarrollo de las obras

Acciones implementadas por el MVCT y Fonvivienda

El MVCT y Fonvivienda, frente a las observaciones comunicadas por la CGR en la auditoría de desempeño realizada en 2019, no adoptaron medidas para todas las observaciones planteadas y en aquellas donde se presentaron, no se atiende de manera integral el contenido de lo comunicado en aras de minimizar los riesgos que las deficiencias identificadas implican para el sector vivienda en atención a los principios de eficiencia, eficacia y economía; sin embargo, algunas de las acciones que realizaron generaron beneficios del proceso auditor, en el sentido que subsanan de manera parcial las deficiencias identificadas, es el caso de los hallazgos: 24 - Desempeño Consejo Superior de Vivienda, 25 - Sesiones Consejo Superior de Vivienda, 26 - Participación de integrantes Consejo Superior de Vivienda, 32 - Viviendas sin asignar y Viviendas por entregar - PVG II por \$20.076 millones, 34 Pago a Trabajadores Proyecto PVG II, 35 - Condiciones de Calidad de las Viviendas PVG II y 39 Planes de Ordenamiento Territorial.

5. APÉNDICES Y ANEXOS

APÉNDICE 1. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA

FUENTES Y CRITERIOS DEL ASUNTO AUDITADO.

Criterio 1: La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948⁴⁰⁹ y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966⁴¹⁰ reconocen el derecho a una vivienda adecuada. El derecho a una vivienda adecuada está descrito en la Observación general N° 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos.

En esta observación el Comité señala que: “*Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado*” ... y señala los siguientes:

Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.

Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la

⁴⁰⁹ Artículo 25 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

⁴¹⁰ Artículo 11, numeral 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.

Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.

Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.

Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Fuente: Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Criterio 2: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos seguros, resilientes y sostenibles: Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

Fuente: ODS 11

Criterio 3: “...todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda...”

Fuente: Constitución Política – artículo 51

Criterio 4: Planes Nacionales de Desarrollo y sus Bases

- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” Objetivo 1-literal d, Objetivo 5-Literal b: Oferta y demanda de vivienda
- Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, se plantean los siguientes objetivos y estrategias relacionados con el sector vivienda:

Objetivos del sector vivienda:

- Mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios
- Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos
- Desarrollo productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial del sector de la construcción

Fuente: Ley 1753 de 2015 y Ley 1955 de 2019

Criterio 5: Importancia estratégica del “Programa Subsidio Familiar de Vivienda Urbana en Especie de FONVIVIENDA”. El Programa tiene por objeto garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias en condiciones de extrema pobreza, población desplazada por la violencia, afectados por desastres naturales y los que habitan zonas de riesgo no mitigable, mediante el otorgamiento de subsidios en especie y el aseguramiento de los servicios complementarios a la vivienda.

Fuente: CONPES 3740 de 2013

Criterio 6: Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia: “Tiene como objetivo definir la estrategia de implementación de los ODS en Colombia, estableciendo el esquema de seguimiento, reporte y rendición de cuentas, el plan de fortalecimiento estadístico, la estrategia de implementación territorial y el mecanismo de interlocución con actores no gubernamentales.

Fuente: CONPES 3918 de 2018

Criterio 7: Importancia estratégica del programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no vis, frech no vis. Modifica los documentos CONPES 3897 y 3848

Fuente: CONPES 4002 de agosto 2020

Criterio 8: Normas orgánicas sobre Ordenamiento Territorial: Define competencias entra la Nación y las Entidades territoriales en cuanto al ordenamiento territorial: Artículo.

Fuente: Ley 1454 de 2011

Criterio 9: Define mecanismos y procedimientos que permitan al Gobierno Nacional en conjunto con las administraciones de los municipios y distritos, en ejercicio de sus respectivas competencias, promover, formular, adoptar y ejecutar operaciones urbanas integrales eficientes. Lo anterior, en desarrollo de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

Fuente: Ley 1469 de 2011. Artículo 1 numeral 2.

Criterio 10: Sistema de Información de las Entidades y Organismos.

Coordinación de la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.

Participación en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.

Orientación, coordinación y control, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas de las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta.

Fuente: Ley 489 de 1998: Artículo 59 - numerales 5, 6, 7 y Artículo 37.

Criterio 11: Funciones del Consejo Superior de Vivienda. El Consejo Superior de Vivienda debe asesorar al Gobierno Nacional en la formulación, coordinación y ejecución de la Política de Vivienda, particularmente la de interés social.

Fuente: Ley 546 de 1999 – numeral 1 del artículo 7, Decreto 418 de 2000 numeral 1 del Artículo 1- y Decreto 1077 de 2015

Criterio 12: 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, artículo 22. SANCIONES. Los directores o representantes legales de las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda tendrán la facultad de investigar y

sancionar a los constructores, interventores, auditores y/o supervisores de proyectos de vivienda de interés social, personas jurídicas y/o naturales, que incurran en incumplimiento de la ejecución de proyectos de vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido por el Gobierno Nacional.

La sanción de que trata este artículo será la imposibilidad de participación durante diez (10) años en proyectos de vivienda de interés social que vinculen los recursos asignados por las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda. Las entidades otorgantes incluirán en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda la información de las personas naturales y/o jurídicas sancionadas, para evitar su vinculación en nuevos proyectos de vivienda de interés social. Igualmente, remitirán dicha información a las Cámaras de Comercio para su inclusión en el Registro Único de Proponentes.

Fuente: Ley 1537 de 20 de junio de 2012.

Criterio 13: Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Ley 1848 - 2017

Criterio 14: Mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, dispuso en el párrafo 2° literal b) del artículo 45, que: “las entidades estatales tendrán un Director de Tecnologías y Sistemas de Información responsable de ejecutar los planes, programas y proyectos de tecnologías y sistemas de información en la respectiva entidad. Para tales efectos, cada entidad pública efectuará los ajustes necesarios en sus estructuras organizacionales, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestales, sin incrementar los gastos de personal. El Director de Tecnologías y Sistemas de Información reportará directamente al representante legal de la entidad a la que pertenezca y se acogerá a los lineamientos que en materia de TI defina el MinTIC”.

Fuente: Ley 1753 del 9 de junio de 2015.

Criterio 15: “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 546 de 1999, en lo relacionado por el Consejo Superior de Vivienda.

- Que el Consejo Superior de Vivienda haya asesorado al Gobierno Nacional en la formulación, coordinación, y ejecución de la política de vivienda, particularmente de la de interés social.
- Que el Consejo Superior de Vivienda haya revisado los costos para adquisición de vivienda, tales como los gastos por concepto de impuestos, tarifas y tasas.
- Que el Consejo Superior de Vivienda haya presentado anualmente al Congreso de la República un informe acerca del déficit cuantitativo y cualitativo, urbano y rural de vivienda, en el nivel nacional y regional, en forma global y por estrato socioeconómico.

Fuente: Decreto 418 de 2000.

Criterio 16: “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda”: Artículos 2 y 3.

Fuente: Decreto 555 de 2003

Criterio 17: Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, Título VII Sistema de información del subsidio familiar de vivienda.

Fuente: Decreto 2190 de junio 12 de 2009

Criterio 18: “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.”: Artículos 1, 2, 6, 13, 16 y 18.

Fuente: Decreto 3571 de 2011

Criterio 19: “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”. A través de este decreto se realiza compendio de la reglamentación del sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Fuente: Decreto 1077 de 2015

Criterio 20: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Decreto 1008 de junio 14 de 2018, por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de

Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Fuente: Decreto 1078 de mayo 26 de 2015

Criterio 21: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Decreto 1008 de junio 14 de 2018, por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Fuente: Decreto 1078 de mayo 26 de 2015

Criterio 22: Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del sector de la Función Pública, Decreto número 1083 de 2015, en lo relacionado con la definición de los lineamientos para el fortalecimiento institucional en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (Incluye Artículo 2.2.35.3. Objetivos del fortalecimiento institucional).

Fuente: Decreto 415 de marzo 07 de 2016

Criterio 23: Modificación parcial del Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con las características de la vivienda de interés social y prioritario, el tratamiento de renovación urbana, los requisitos de solicitud y trámite de las licencias urbanísticas y las cesiones anticipadas.

Fuente: Decreto 0583 de 2017

Criterio 24: Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, relativas a la garantía del derecho a la vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Decreto 2231 de 2017

Criterio 25: Por medio del cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio en lo relacionado con la vigencia y prórroga de las licencias urbanísticas.

Fuente: Decreto 2013 de 2017

Criterio 26: Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con las características de la vivienda de interés social y prioritario en tratamiento de renovación urbana, los requisitos de solicitud y trámite de las licencias urbanísticas y las cesiones anticipadas.

Fuente: Decreto 0583 de 2017

Criterio 27: Por la cual se adiciona el capítulo 6 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del Programa de Arrendamiento y Arrendamiento con opción de compra; Semillero de Propietarios; y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Decreto 2413 de 2018

Criterio 28: Por el cual se corrige el artículo 2.1.1.1.4.1.3 del Decreto 1077 de 2015, en relación con la fórmula para la determinación de puntajes para la calificación de postulaciones de subsidio familiar de vivienda.

Fuente: Decreto 2411 de 2018

Criterio 29: Por medio del cual se modifica el decreto 1077 de 2015, decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, en lo relacionado con el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas de los integrantes de la fuerza pública, que se encuentren en estado de vulnerabilidad y no cuenten con una solución habitacional y se adoptan otras disposiciones.

Fuente: Decreto 1335 de 2018

Criterio 30: Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la participación de las Cajas de Compensación Familiar en la asignación de subsidios familiares de vivienda, la expedición de certificaciones de elegibilidad y el otorgamiento de créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Decreto 0133 de 2018

Criterio 31: Por el cual se adiciona el capítulo 9 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con el subsidio familiar de vivienda en modalidad de adquisición en el marco del Programa; Semillero de Propietarios – Ahorradores y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Decreto 2058 de noviembre 2019.

Criterio 32: Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Fuente: Decreto 1829 de octubre de 2019.

Criterio 33: Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 de/6 de mayo de 2020.

Fuente: Decreto 0819 del 3 de junio 2020

Criterio 34: Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de licencias urbanísticas.

Fuente: Decreto 0691 de mayo de 2020.

Criterio 35: Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Fuente: Decreto 0579 de abril de 2020.

Criterio 36: Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Fuente: Decreto 0579 de abril de 2020

Criterio 37: Por el cual se adicionan los Decretos 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de causales de terminación anticipada de la cobertura de tasa de interés otorgada a deudores de crédito de vivienda y locatarios en operaciones de leasing habitacional.

Fuente: Decreto 0493 de marzo de 2020.

Criterio 38: Por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles fiscales y la legalización urbanística de asentamientos humanos.

Fuente: Decreto 0149 de febrero de 2020.

Criterio 39: Por el cual se adiciona una Subsección a la sección 7 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del decreto 1077 de 2015, en relación con el criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas a los hogares que pertenezcan al Pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad.

Fuente: Decreto 0119 de enero de 2020.

Criterio 40: "Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con los precios máximos de la Vivienda de Interés Social y la Vivienda de Interés Prioritario."

Fuente: Decreto 046 de enero de 2020

Criterio 41: Según la Corte "...el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural".

Fuente: Déficit habitacional DANE Sentencia T-409/13

Criterio 42: La Corte Constitucional señala que el acceso a la Vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan y se realizan los procesos propios de la sociedad. Por tal razón, las características y las condiciones de este espacio, que cualifican su dignidad y benefician a cada uno de los integrantes de la familia, deben ser reguladas por el Estado.

Fuente: Sentencia T-025/2004 y sus autos 008/09, 383/10 y 219/11.

Criterio 43: La Corte Constitucional adoptó la batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada, incluyendo los que se refieren a vivienda. La Corte Constitucional adoptó la batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada, incluyendo los que se refieren a vivienda. Los indicadores son de Goce Efectivo, Complementarios y Sectoriales.

Fuente: Auto 116/08

Y demás sentencias relacionadas.

Criterio 44: Estadísticas DANE - Estimación del déficit habitacional DANE, citado en punto 2 a Objeto de auditoria.

Fuente: Metodología déficit de vivienda DANE

Otras Fuentes y Criterios

- Circular 058 de 14 de septiembre de 2009 de la Procuraduría General de la Nación, Cumplimiento Decreto 1151 del 14 de abril de 2008 (por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia).
- Circular 0004 de septiembre de 2020. Procedimientos y condiciones para adelantar la habilitación, asignación, y desembolso o pago del Subsidio Familiar de Vivienda otorgados en el marco del Programa de Vivienda “SEMILLERO DE

PROPIETARIOS – AHORRADORES” y su enlace con el Programa de Adquisición de Vivienda “MI CASA YA”.

- Circular 0001 de mayo de 2020. Postulaciones y sorteos de nomenclaturas de manera virtual en el marco del Programa de Vivienda Gratuita.
- Circular 0013 de octubre de 2019. Aplicación de la concurrencia y/o complementariedad del subsidio familiar de vivienda, en el marco del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social mi casa ya con fundamento legal en el decreto 1533 de 2019.
- Circular 0012 de septiembre de 2019. Denuncias de los hogares incursos en presuntos incumplimientos de los requisitos para el programa de vivienda gratuita.
- Circular 0011 de mayo de 2019. Por la cual se invita a participar en la presentación de cotización en el marco de un estudio de mercado relacionado con la necesidad de contratar a una empresa de verificación documental en el programa de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra - Semillero de Propietarios.
- Circular 0010 de mayo de 2019. Por medio de la cual se amplía el pazo de la Circular 0007 del 26 de abril de 2019 “por la cual se invita a participar en la presentación de cotización para elaborar un estudio de sector referente a la ejecución del subsidio familiar de vivienda, bajo la modalidad de mejoramiento de vivienda de interés social urbana” y aclarada mediante Circular 0008 del 29 de abril de 2019 y Circular 0009 del 02 de mayo de 2019.
- Circular 0009 de mayo de 2019. Aclaración Circular 0007 del 26 de abril de 2019 y Circular 0008 del 29 de abril de 2019 “por la cual se invita a participar en la presentación de cotización para elaborar un estudio de sector referente a la ejecución del subsidio familiar de vivienda, bajo la modalidad de mejoramiento de vivienda de interés social urbana”.
- Planes Estratégicos Sectoriales 2015 – 2018 y 2019 – 2022: Que para la formulación o ejecución del Plan Estratégico Sectorial se consideren las buenas prácticas y regulaciones de Organismos internacionales y regionales en materia de vivienda. Que los Planes Estratégicos del sector de vivienda se encuentren alineados con los objetivos de los PND.

VALIDEZ DE FUENTES Y CRITERIOS

Los criterios y las fuentes indicadas guardan relación directa con el derecho de la población a una vivienda digna; así como con los programas de vivienda que hacen parte de la política pública de los periodos 2014-2018 y 2018 – 2022.

Los criterios que se relacionan regulan la gestión, funciones y competencias de cada uno de los actores involucrados en la formulación, ejecución, seguimiento y monitoreo de la política de vivienda.

Las fuentes de criterios de la auditoría, corresponden a documentos y normatividad aplicable al sector. Además de los lineamientos internacionales establecidos en el ODS 11 y las sentencias de la Corte Constitucional, las cuales se encuentran vigentes para su respectiva aplicación, en especial la T - 409 de 2013.

APÉNDICE 4. OBJETIVO GENERAL

Evaluar el desempeño institucional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, respecto a las acciones implementadas para reducir el Déficit Habitacional Urbano en Colombia, en el marco del PND 2014-2018 “Todo por un Nuevo País” y 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”, teniendo en cuenta los principios de eficiencia, eficacia y economía.

| OBJETIVOS ESPECIFICOS | PREGUNTAS | CONFIRMACIÓN/NEGACIÓN DE LAS PREGUNTAS |
|--|---|--|
| 1. Evaluar el desempeño institucional del MVCT y Fonvivienda, en los programas Casa Digna Vida Digna, MI CASA YA y Vivienda Gratuita, y su contribución a la reducción del déficit habitacional urbano, considerando los principios de economía, eficacia y eficiencia. | Pregunta 1 ¿Los objetivos y metas que quedaron pendientes a diciembre 31 de 2018, referentes al Programa Mi Casa Ya, fueron alcanzados en las vigencias 2019 y 2020? | Hallazgo 1. Administrativo. Gestión Proyectos Mi Casa Ya |
| | Pregunta 2 ¿Las metas formuladas para el programa Mi Casa Ya en el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022, se han alcanzado en la oportunidad establecida a junio de 2020? | Hallazgo 2. Administrativo. Reporte Indicador “Hogares Beneficiados con Subsidio Familiar para Adquisición de Vivienda” – Programa Mi Casa Ya. |
| | Pregunta 3 ¿Las metas formuladas para el programa Casa Digna Vida Digna en el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022, se han alcanzado en la oportunidad establecida a junio de 2020? | Hallazgo 3. Administrativo. Avance metas programa Casa Digna Vida Digna en el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022. |
| | Pregunta 4 ¿Los indicadores de los programas MI CASA YA y Casa Digna Vida Digna propuestos por el MVCT permiten evaluar el avance de los mismos, en términos de eficacia, eficiencia y economía? | Hallazgo 4. Administrativo. Indicadores de Mi Casa Ya y Casa Digna Vida Digna – PES 2019-2022 Hallazgo 5. Administrativo. Indicadores de seguimiento de los programas Mi casa Ya y Cada Digna Vida Digna y su incidencia en las metas de los ODS 11 |
| | Pregunta 5 ¿El MVCT y Fonvivienda cuentan con instrumentos de medición para evaluar el avance del programa Vivienda Gratuita; así como, para determinar su efecto en la disminución del déficit habitacional? | Hallazgo 6. Administrativo. Instrumentos de medición para evaluar el avance del Programa Vivienda Gratuita. Hallazgo 7. Administrativo. Aplicación de Mecanismos Efectivos para ejecución de obras complementarias Hallazgo 8. Administrativo. Término de ejecución contrato proyecto PVG II Hallazgo 9. Administrativo. Alcance contrato proyecto PVG II Hallazgo 10. Administrativo. Ejecución Contratos PVGII |

| | | |
|---|---|---|
| | | <p>Hallazgo 11. Administrativo. Gestión de seguimiento y control proyecto PVGII</p> <p>Hallazgo 12. Administrativo. Planeación proyecto PVG II</p> <p>Hallazgo 13. Administrativo. Seguimiento Proyecto PVG II</p> <p>Hallazgo 14. Administrativo. Gestión Asignación, Legalización de la Propiedad y Entrega de Viviendas PVGII</p> <p>Hallazgo 15. Administrativo. Proyectos con terminación anticipada PVG II</p> |
| | <p>Pregunta 6 ¿El MVCT ha adoptado mecanismos eficientes para la disminución de los tiempos en cuanto a la legalización del subsidio de vivienda, que contribuya a la reducción del déficit habitacional?</p> | <p>Hallazgo 16. Administrativo. Pagos por concepto de administración y custodia de viviendas PVGI sin entregar a beneficiarios</p> <p>Hallazgo 17. Administrativo. Tiempos para la legalización de subsidios de viviendas que contribuyan a la reducción del déficit habitacional Oportunidad en la asignación de Subsidios en Especie</p> <p>Hallazgo 18. Administrativo. Cumplimiento de meta del Programa de Vivienda Gratuita Fase I</p> <p>Hallazgo 19. Administrativo - Gestión Proyectos PGV II</p> |
| <p>Verificar las acciones adoptadas por el MVCT y Fonvivienda respecto de las observaciones comunicadas por la CGR en 2019, en desarrollo de la auditoría de desempeño al déficit habitacional urbano en el marco del PND 2014-2018, con base en los principios de eficiencia, eficacia y economía.</p> | <p>Pregunta 1: ¿Qué medidas adoptaron el MVCT y Fonvivienda, con ocasión de las observaciones comunicadas por la CGR en la auditoría de desempeño realizada en 2019?</p> <p>Pregunta 2: ¿Las medidas adoptadas por el MVCT y Fonvivienda para minimizar los riesgos detectados por la CGR atendieron los principios de eficiencia, eficacia y economía?</p> | <p>Hallazgo 20. Administrativo. Política Pública de Vivienda</p> <p>Hallazgo 21. Administrativo. Calidad de Vivienda</p> <p>Hallazgo 22. Administrativo. Control Urbano</p> <p>Hallazgo 23. Administrativo Coordinación y Articulación Interinstitucional, Sectorial, y Territorial –</p> <p>Hallazgo 24. Administrativo y beneficio cualitativo. Desempeño del Consejo Superior de Vivienda –</p> <p>Hallazgo 25. Administrativo beneficio cualitativo. Sesiones Consejo Superior de Vivienda-</p> <p>Hallazgo 26. Administrativo y beneficio cualitativo. Participación integrantes Consejo Superior de Vivienda-</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>Hallazgo 27. Administrativo - Metas y Objetivos propuestos Programas MI CASA YA y Vivienda Gratuita II</p> <p>Hallazgo 28. Administrativo. Indicadores programas MI CASA YA y Vivienda Gratuita II.</p> <p>Hallazgo 29. Administrativo. Lineamientos ODS 11 establecidos en los Programas Mi Casa Ya y Vivienda Gratuita II – PVG II.</p> <p>Hallazgo 30. Administrativo. Zonas de Cesión de los Proyectos</p> <p>Hallazgo 31. Administrativo. Localización de proyecto PVG II</p> <p>Hallazgo 32. Administrativo y Beneficio Cuantitativo. Viviendas sin asignar y Viviendas por entregar - PVG II</p> <p>Hallazgo 33. Administrativo. Títulos de Propiedad viviendas Proyectos PVG II</p> <p>Hallazgo 34. Administrativo y beneficio cualitativo. Condiciones de Calidad de las Viviendas PVG II</p> <p>Hallazgo 35. Administrativo y Beneficio Cualitativo. Pago a Trabajadores Proyecto PVG II</p> <p>Hallazgo 36. Administrativo Calidad, suficiencia y seguridad de la información del sector vivienda</p> <p>Hallazgo 37. Administrativo. Sistema de Información Nacional de Vivienda</p> <p>Hallazgo 38. Administrativo. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda</p> <p>Hallazgo 39. Administrativo y Beneficio Cualitativo. Planes de Ordenamiento Territorial</p> <p>Hallazgo 40. Administrativa. Instrumentos de seguimiento a Proyectos de vivienda de interés social urbana.</p> <p>Hallazgo 41. Administrativo. Instrumentos de seguimiento desde el MVCT a entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda.</p> |
|--|--|--|

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>Hallazgo 42. Administrativo. Instrumentos implementados por el MVCT para hacer seguimiento a recursos financieros invertidos por entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda.</p> <p>Hallazgo 43. Administrativo. Recursos sin Ejecutar Presupuesto Inversión FONVIVIENDA 2014-2018.</p> <p>Hallazgo 44. Administrativo. Recursos de Crédito Externo Empréstitos Internacionales.</p> |
|--|--|--|

Nota: Los hallazgos relacionados en el objetivo 2 (números 20 al 44) fueron presentados por el equipo auditor de la Auditoría de Desempeño al déficit habitacional - período 2014-2018 ante el Comité de Evaluación Sectorial, siendo aprobados según consta en Acta CES 37 del 22 de agosto de 2019, de la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

ANEXO 1. MUESTRA DE PROYECTOS VISITADOS (mayo de 2019)

| DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | PROYECTO |
|--------------------|-------------------|--|
| ATLÁNTICO | CANDELARIA | URBANIZACIÓN CANDELARIA REAL |
| ATLÁNTICO | MANATÍ | URBANIZACIÓN EL OASIS |
| ATLÁNTICO | POLONUEVO | URBANIZACIÓN VILLA CAROLINA |
| ATLÁNTICO | PONEDERA | URBANIZACIÓN SAN JOSÉ DE PUERTO ALEGRE |
| ATLÁNTICO | SANTA LUCÍA | URBANIZACIÓN SANTA LUCÍA ETAPA II |
| BOLIVAR | ARROYOHONDO | URBANIZACIÓN SANTA BÁRBARA |
| BOLIVAR | CALAMAR | VILLA ALICIA |
| BOLIVAR | CARMEN DE BOLÍVAR | URBANIZACIÓN VILLA SOFY |
| BOLIVAR | CLEMENCIA | URBANIZACIÓN SAN JOSÉ DE FRANCO |
| BOLIVAR | TURBACO | URBANIZACIÓN ORO BLANCO 2016 ETAPA II |
| CUNDINAMARCA | MEDINA | URBANIZACIÓN VILLA DIANA |
| CUNDINAMARCA | MEDINA | URBANIZACION VILLA DIANA II |
| CUNDINAMARCA | PARATEBUENO | URBANIZACIÓN LA GUARATARA |
| META | GRANADA | CIUDADELA LA SABANA |
| META | VISTA HERMOSA | URBANIZACIÓN JUAN PABLO II |
| NORTE DE SANTANDER | DURANIA | VILLA MARLY |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | |
|--------------------|------------|-------------------------|
| NORTE DE SANTANDER | EL ZULIA | ALTOS DEL ZULIA |
| NORTE DE SANTANDER | LOS PATIOS | VILLAS DE SAN DIEGO |
| NORTE DE SANTANDER | SALAZAR | URBANIZACIÓN EL HATILLO |
| NORTE DE SANTANDER | SANTIAGO | BRISAS DE SANTIAGO |

Carrera 69 No. 44 – 35 Piso 6 Código Postal 111071 • PBX: 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Vo.Bo. MSFR- Asesora de Despacho-02 - CDSVSB *[Signature]*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ANEXO 2. FOTOS PROYECTO PVG II - SANTA LUCIA ETAPA II, EN SANTA LUCIA – ATLANTICO (mayo de 2019)



Carrera 69 No. 44 – 35 Piso 6 Código Postal 111071 • PBX: 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Vo.Bo. MSFR- Asesora de Despacho-02 - CDSVSB *[Signature]* *[Signature]*

ANEXO 3. PROYECTOS EVALUADOS DOCUMENTALMENTE
(Segundo Semestre 2020)

| Muestra de Proyectos | | |
|-----------------------------|-------------------|---------------------------------|
| Departamento | Municipios | Nombre del Proyecto |
| CORDOBA | CIÉNAGA DE ORO | URBANIZACIÓN VILLA SULTANA |
| CUNDINAMARCA | EL COLEGIO | SANTA SOFIA FASE II |
| CESAR | EL COPEY | URBANIZACIÓN VILLA ANGELA |
| VALLE DEL CAUCA | DAGUA | ALTOS DE DAGUA |
| NARIÑO | SAN PABLO | U. ALTOS DE LA AVENIDA |
| CASANARE | PAZ DE ARIPORO | LOS ALELIES |
| CORDOBA | TIERRALTA | URBANIZACIÓN MAGOLA GOMEZ PEREZ |
| LA GUAJIRA | EL MOLINO | URBANIZACION MARIA FERNANDA |
| HUILA | LA PLATA | URB. ALTOS DE SAN SEBASTIAN |

GLOSARIO

Adecuación cultural: La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

Asequible: Que puede conseguirse o alcanzarse. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas.

Accesible: De fácil acceso

Box Couvert: Elementos de gran tamaño elaborados en concreto reforzado, para manejo de aguas.

Categorización de amenazas: Consideración de factores condicionantes de inestabilidad prevalentes en el área de estudio. Estos configuran la predisposición del terreno a la inestabilidad y están directamente relacionados con las características geológicas, geomorfológicas y geotécnicas de las laderas, considerándose inherentes al área de estudio, dado que prácticamente no varían en el espacio o tiempo.

Cuantitativo: Relativo a la cantidad

Cualitativo: Relativo a la calidad

Déficit cuantitativo: cuantifica los hogares que necesitan una nueva vivienda para su alojamiento. **Déficit cualitativo:** identifica los hogares que habitan en viviendas susceptibles a ser mejoradas.⁴¹¹

Déficit habitacional: éste no se trataba solo de la ausencia o falta de vivienda, son las *“carencias relacionadas con una óptima y digna calidad residencial.”*⁴¹² *“estas calidades están determinadas por las “condiciones en las que habita una población en un territorio determinado”*⁴¹³.

Determinantes regionales: Información geográfica, climatológica y física, así como demás descripciones básicas del municipio y de las zonas de estudio.

Gastos soportables: Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

Habitabilidad: Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

Manhole: Abertura en espacio confinado, boca de inspección

Per Cápita: Promedio por cabeza

Resiliente: Capacidad que tiene una persona o un grupo de recuperarse frente a la adversidad para seguir proyectando el futuro

Seguridad Jurídica de la Tenencia: La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los

⁴¹¹ DANE, Ficha metodológica déficit de vivienda.

⁴¹² PORTAFOLIO, 2020.

⁴¹³ CEPAL, 2000

hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

Suelo Suburbano: Terreno próximo, cercano o vecino a cualquier población o ciudad.

Terceros: Entidades públicas o privadas que realizan actividades para el desarrollo de los programas de vivienda en virtud de los convenios suscritos con Fonvivienda.

Vivienda Adecuada: *“La vivienda adecuada está reconocida como un derecho en los instrumentos internacionales incluidos la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La vivienda adecuada debe proveer más que cuatro paredes y un techo. Se deben cumplir una serie de condiciones particulares antes de considerarse como vivienda adecuada”, dichas condiciones son definidos como elementos de la vivienda adecuada.*⁴¹⁴

⁴¹⁴ ONU HÁBITAT