

## **INFORME DE AUDITORIA**

### **AUDITORÍA FINANCIERA FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA VIGENCIA 2022.**

**CGR-CDVSB No. 002**

**Junio de 2023**

Contralor General de la República (E):	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor:	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sector Vivienda y Saneamiento Básico:	Diego Alejandro Castro García
Directora de Vigilancia Fiscal:	Yanet Sanabria Pérez
Directora de Estudios Sectoriales:	Mercy Carina Martínez Bocanegra
Coordinador de Gestión-Supervisor:	Yamile Raquel Iguaran Pinedo
Líder de Auditoría:	Joselín Aguilera Ardila
Auditores:	Lida Eudora Díaz Rojas Milena Angarita Ruidiaz Richard Stephen Hernández V. Andrés Alfonso Osorio Rosado

## TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.	7
1.1	INFORMACIÓN DEL SUJETO DE CONTROL. ....	8
1.2	RESUMEN DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS CONTABLES. ....	10
1.3	RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL. ....	11
1.4	RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 11	
2.	FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2022.	12
2.1	FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE. ....	12
2.2	OPINIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS “ <i>Negativa o Adversa</i> ”. ....	13
3.	CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO.	14
4.	FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL.	16
4.1.	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL. ....	16
4.2.	FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL.....	20
4.3.	CONSTITUCION Y EJECUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES- REFRENDACIÓN. ....	21
5.	OPINIÓN PRESUPUESTAL “NO RAZONABLE”.	22
6.	PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA REVISIÓN DE LA CUENTA.	22
7.	AUSTERIDAD EN EL GASTO.	23
8.	SEGUIMIENTO A GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS.	23
9.	SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO.	24
10.	POLITICAS PUBLICAS.	25
10. 1.	GESTIÓN ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS. ....	25
10.2.	PROTECCIÓN A LA DISCAPACIDAD. ....	25
10.3.	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL. ....	25
11.	BENEFICIO DEL PROCESO AUDITOR.	26
12.	RELACIÓN DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES.	26
13.	PLAN DE MEJORAMIENTO.	26
14.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.	28
14.1.	PROCESO CONTABLE Y FINANCIERO.....	28
14.2.	PROCESO PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO. ....	52
14.2.1	Presupuesto.	52
14.2.2.	Proyectos de Vivienda.	80
15.	DENUNCIAS.	196

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

16. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO.	199
17. POLITICAS PUBLICAS.	199
17.1.1. Política de Discapacidad.	199
ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS	203
ANEXO 2 PRESUPUESTO A 31 DE DICIEMBRE DE 2022.	206
ANEXO 3. RELACIÓN DE HALLAZGOS.	207
ANEXO 4. MUESTRA CONTRATOS	210
ANEXO 5. MUESTRA DE PROYECTOS	212

815111-

Doctora  
NORMA JANETH GÓMEZ CÁCERES  
Directora Ejecutiva  
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda  
Bogotá. D. C.

La Contraloría General de la República-CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a los Estados Contables del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, por la vigencia 2022, los cuales comprenden el Estado de la Situación Financiera, el Estado de Resultados y sus respectivas Notas a los Estados Financieros; que han sido preparados de conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública dispuesto por la Contaduría General de la Nación.

Así mismo, con fundamento en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, realizó Auditoría a la Ejecución Presupuestal que incluye la Programación y Ejecución de ingresos y gastos de la vigencia 2022, preparados conforme el Marco Normativo del Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto Ley 111 de 1996 y sus normas complementarias.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría Financiera de la Contraloría General de la República y en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y adaptadas al contexto nacional y marco jurídico de la Contraloría General de la República (CGR), consecuentes con las de general aceptación; de manera que el examen proporcionó una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresados en el informe.

La auditoría incluyó el examen y aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría financiera sobre los importes y la información reconocida y revelada en los Estados Financieros de la vigencia fiscal 2022, presentados por el Representante Legal del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda a la Contraloría General de la República, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI. Se tuvo en cuenta la importancia del registro de información y soportes que reportan los registros en los Sistemas: SIIF Nación, sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias y documentos que soportan la gestión contable y presupuestal, las cifras y presentación de los Estados Financieros y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y

funcionamiento del Control Interno Contable y Financiero, de igual manera la efectividad de las acciones emprendidas por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda para eliminar las causas de los hallazgos de carácter contable y presupuestal que hacen parte del Plan de Mejoramiento.

Se presentaron limitaciones en el desarrollo de la Auditoría Financiera a Fonvivienda vigencia 2022, relacionadas con la no presentación de forma comparativa con el año anterior de las cifras reveladas en los Estados Financieros, ni la entrega de las Notas Explicativas del programa Fideicomiso Asistencia Técnica Findeter Equipamientos Públicos, lo cual afectó la oportuna y completa verificación de la información financiera registrada en los Estados Financieros de Fonvivienda sobre este programa.

En el desarrollo de la Auditoría Financiera se obtuvo evidencia suficiente que, proporcionó una base amplia y adecuada para emitir la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, vigencia 2022 y la opinión sobre la ejecución del presupuesto de la misma vigencia.

## 1. INTRODUCCIÓN.

La Contraloría General de la República realizó auditoría financiera al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, correspondiente a la vigencia 2022, para la cual se definieron los siguientes objetivos:

### **Objetivo General.**

Evaluar y emitir una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros, vigencia 2022, y emitir opinión sobre el fenecimiento de la cuenta fiscal.

### **Objetivos Específicos:**

1. Examinar los estados o cifras financieras a 31 de diciembre de 2022, y expresar la opinión sobre si están preparados de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
2. Evaluar la ejecución del presupuesto a 31 de diciembre de 2022 y emitir la opinión sobre su razonabilidad. Incluye también la verificación del cumplimiento de las normas de austeridad del gasto y de las reservas presupuestales: las reservas ejecutadas (pagadas) en el 2022 y las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2022, éstas últimas para efectos de su refrendación.
3. Evaluar el control interno financiero y expresar el concepto sobre su calidad y eficiencia.
4. Emitir el fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal a 31 de diciembre de 2022, remitida a través del SIRECI.
5. Efectuar seguimiento a las acciones ejecutadas por el sujeto de control para atender Glosas de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.
6. Efectuar seguimiento a las acciones sobre los procesos contable, financiero y presupuestal del plan de mejoramiento, ejecutadas a 31 de diciembre de 2022 y establecer su efectividad.

7. Evaluar la gestión energética en los edificios de la administración pública de conformidad con los objetivos previstos en la Ley 1955 de 2019 art. 292 (PND -2018 -2022).
8. Revisar las acciones adelantadas en cumplimiento de las políticas públicas de protección a la discapacidad (Ley 1618 de 2013, artículo 5°) y verificar los recursos asignados para la sostenibilidad ambiental.
9. Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR sobre los temas de la materia a auditar, que hayan sido allegadas hasta la etapa planeación de la auditoría.

### 1.1 INFORMACIÓN DEL SUJETO DE CONTROL.

El Fondo Nacional de Vivienda, en adelante FONVIVIENDA, es una entidad pública, adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, creado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por artículo 16, literal f) de la Ley No.790 de 2002, y reglamentado mediante Decreto No. 555 del 10 de marzo de 2003.

FONVIVIENDA ha sido creado como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales de orden nacional.

Su objetivo es el de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; así como 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 mencionado decreto.

Las funciones de Fonvivienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 3° del Decreto No. 555 de 2003, adicionado por el art. 82, Ley No.1151 de 2007 son:  
(...)

1. *Administrar los recursos de que trata el presente decreto y en particular el artículo 2°, con criterios de descentralización territorial y en función de las necesidades habitacionales de la población.*
2. *Canalizar recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda en aquellos programas adelantados con participación de las entidades territoriales o a través de*



*alianzas estratégicas y orientados a la provisión de soluciones de vivienda de interés social urbana a las poblaciones definidas por la política del Gobierno Nacional.*

*3. Coordinar acciones con las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para el desarrollo de las políticas respectivas. En especial, coordinará con el Banco Agrario los planes de subsidio familiar de vivienda con los programas de crédito y subsidio de esta entidad para vivienda rural o con las entidades que ejerzan esta función.*

*4. Coordinar sus actividades con las entidades del Sector Vivienda para la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general con todas aquellas que puedan proveer información para este Sistema.*

*5. Apoyar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la formulación de las políticas de vivienda a través del Sistema Nacional de Información de Vivienda.*

*6. Recibir en los términos establecidos en el artículo 1° de la Ley 708 de 2001 los bienes inmuebles fiscales que deben transferirle las entidades públicas del orden nacional.*

*7. Transferir bienes, directamente o a través de entidades públicas o privadas, a título de subsidio en especie, o por cualquier otro mecanismo de inversión social, de conformidad con las diferentes modalidades que establezca y reglamente el Gobierno Nacional*

*8. 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.*

*9. 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, entre otras:*

*9.1 Atender de manera continua la postulación de hogares para el subsidio familiar de vivienda, a través de contratos de encargo de gestión u otros mecanismos.*

*9.2 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.*

*9.3 Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda.*

10. Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social, de conformidad con el reglamento y, condiciones definidas por el Gobierno Nacional.

11. Las demás que le señale la ley.

12. Ejecutar los recursos y desarrollar las actividades necesarias para la habilitación de suelos urbanizados y el desarrollo de Macroproyectos de Interés Nacional de que trata el artículo 89 de la presente ley (Numeral adicionado por el artículo 82 de la Ley 1151 de 2007 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010). (...)

## 1.2 RESUMEN DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS CONTABLES.

Los Estados Financieros de Fonvivienda se preparan en cumplimiento del marco normativo definido por la Contaduría General de la Nación para entidades de gobierno, de acuerdo con la Resolución No. 533 de 2015 y sus modificaciones, el cual hace parte integral del Régimen de Contabilidad Pública.

Los recursos recibidos por Fonvivienda son obtenidos por el presupuesto asignado anualmente en la Ley de Presupuesto y son ejecutados, en su mayor parte, a través de patrimonios autónomos que administran los diferentes programas de vivienda.

Fonvivienda, aplica el marco técnico normativo, el marco conceptual, procedimientos, conceptos, circulares, instructivos y doctrina contable definida por la Contaduría General de la Nación, que integra el proceso contable relacionado para el reconocimiento, medición, presentación y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales incorporados en los estados financieros. De igual forma, se aplica el Catálogo General de Cuentas del Régimen de Contabilidad Pública a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF NACIÓN II del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a nivel de documento fuente de las operaciones que realiza en el desarrollo de su objeto misional.

La presentación de información financiera contable pública y notas a los estados financieros, se realiza a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública – CHIP bajo las disposiciones y requerimientos de la Contaduría General de la Nación; y el registro de las operaciones se lleva a cabo a través del Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación.

La parametrización de FONVIVIENDA, en SIIF NACIÓN es con matriz directa, lo que genera que automáticamente al momento de registrar obligaciones diferentes a patrimonios autónomos, genera un registro con cargo a la cuenta 5550 gasto público social con contrapartida 243001 subsidios por pagar. Para el caso de patrimonios autónomos la afectación contable con cargo a la cuenta de derechos en fideicomiso, la efectúa en el momento en que se realiza el desembolso a la sociedad fiduciaria.

El reconocimiento de partidas en los Estados Financieros se hace dando cumplimiento al principio de devengo, es decir que los hechos económicos se deben reconocer en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos.

### 1.3 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL.

Es responsabilidad del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda la administración del contenido de la información suministrada por el sujeto de control y analizada por la Contraloría General de la República, la preparación y presentación fiel de los Estados Financieros de conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública, que está conformado por el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos y la Doctrina Contable Pública, así como de las demás resoluciones aplicables emitidas por la Contaduría General de la Nación. Igualmente, la administración de Fonvivienda es responsable por el Sistema de Control Interno, que considere necesario para permitir la preparación de los Estados Financieros libres de incorrección material, debido a fraude o error; así como, del contenido de la información suministrada por Fonvivienda a través de SIRECI, información entregada a los auditores y la Carta de Salvaguarda, entre otros.

### 1.4 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contiene la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros auditados y de la Ejecución Presupuestal, soportada en pruebas que permitieron obtener una base suficiente y adecuada.

Los estudios y análisis realizados se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, y los papeles de trabajo que reposan en el Sistema Automatizado para el Proceso Auditor-APA de la CGR.

Las incorrecciones se dieron a conocer oportunamente al Representante Legal del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que la entidad presentara los argumentos y soportes que permitieran desvirtuar o no las incorrecciones comunicadas. Las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe lo mas relevante.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido es suficiente, apropiada y proporciona una base razonable para expresar la opinión contable y

presupuestal, concepto sobre el control interno financiero, reservas presupuestales y fenecimiento de la cuenta rendida.

## 2. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2022.

### 2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE.

En el desarrollo del proceso auditor se tomaron como insumos: la información contable y financiera registrada por Fonvivienda en el aplicativo SIRECI de la CGR con corte al 31 de diciembre de 2022, la suministrada por la entidad durante la auditoría y los reportes del SIIF, para evaluar la razonabilidad de los saldos de los Estados Financieros de Fonvivienda, con base en la selección de los saldos más representativos al cierre de la vigencia 2022.

Para efectos de revelación, se presentan Activos por \$1.245.726.751.908, Pasivos de \$106.699.318.347 y Patrimonio por \$1.139.027.433.561.

Los hechos económicos que fundamentan la opinión “Negativa o Adversa” se sustentan en las siguientes incorrecciones:

- El saldo de la cuenta *192603- Derechos en Fideicomiso del programa PVGII* de \$3.623.445.987 no es consistente con los registros que por concepto de *Otros Activos y Cuentas por Pagar* reportan los Estados Financieros, ni con las Notas Explicativas presentadas por la Alianza Fiduciaria S.A. y ni con el Acta de Conciliación No.24 del 20 de enero de 2023; razón por la cual, se presenta diferencia de menor valor en \$9.812.548.989 al descontar del saldo de los derechos fiduciarios de Fonvivienda con cargo al programa mayores obligaciones no soportadas y menores derechos y/o ingresos a los reconocidos en la información financiera de la fiduciaria con corte a 31/12/2022.
- En el año 2022, de 43 Resoluciones expedidas para el reconocimiento de los fallos de tutela para el pago de subsidios de vivienda en contra de Fonvivienda, no se registraron 16 resoluciones que quedaron pendientes de pago al cierre de la vigencia, lo que subestima el saldo de la cuenta 2460- Créditos Judiciales de los pasivos del Fondo por \$2.184.945.000.
- La cuenta *5550-Gasto Publico Social-Subsidios Asignados-Para Vivienda* se sobrestimó en \$16.375.158 por el registro de mayores ejecuciones cargadas a egresos del programa "Casa Digna, Vida Digna" y se subestimaron los gastos en \$4.389.566.368 por la omisión del Fondo en el reporte de facturas

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

causadas del programa "Equipamientos", con respecto a los valores aprobados por los supervisores designados para el trámite de pagos correspondientes al año 2022, lo que afecta el resultado del ejercicio y el debido reconocimiento de las ejecuciones cargadas a la cuenta del activo de Derechos en Fideicomiso al cierre de la vigencia.

- La cuenta 589035- *Gastos Diversos- Pérdida por Derechos en Fideicomiso* se sobrestimó en un valor total de \$1.173.249.838 por mayores ejecuciones cargadas a egresos de los programas "Mi Casa YA", "Sistemas de Información" y "VIPA" con respecto a los valores aprobados por los supervisores y por mayores gastos contabilizados por pérdida de derechos en fideicomiso del programa "PVGII", que afectan el debido reconocimiento efectuado en la cuenta del activo Derechos en Fideicomiso.
- Las Notas explicativas a los Estados Financieros de Fonvivienda presentan deficiencias en cuanto al nivel de completitud y detalle requerido para la adecuada comprensión de los saldos reportados al cierre de la vigencia, originado en debilidades de control sobre la información revelada, entre otros: de menor valor detallado en la cuantía de procesos judiciales en la Nota No.16.1.2 "Procesos Jurídicos en los Patrimonios Autónomos" por \$5.273.405.668 al no atender el estado de procesos al cierre de la vigencia; no se presenta la información financiera del programa "Equipamientos Públicos" de forma comparativa con el año anterior; reporte de saldos invertidos en las Notas de los programas "Mi Casa YA" y "Casa Digna y Vida Digna"; no se presenta el detalle de las partidas que afectan el saldo del programa "VIPA" y no se revelan las cuentas por pagar pendientes de pago por concepto de tutelas.
- El saldo disponible a 31/12/2022 en las Fiduciarias por concepto de rendimientos generados por doce patrimonios autónomos asciende a \$31.226.401.120, de los cuales el 75% corresponde a ingresos de vigencias anteriores sin que se evidencie obligaciones o compromisos adquiridos con cargo a estos recursos, lo que permite mantener mensualmente saldos en fiducias no utilizados en los fines de cada programa de vivienda.

## 2.2 OPINIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS "**Negativa o Adversa**".

En opinión de la Contraloría General de la República- CGR, debido a la importancia relativa de los hechos descritos en el párrafo de "Fundamentos de la opinión contable", los Estados Financieros no presentan fielmente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera del Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda a 31 de diciembre de 2022 así como de sus resultados correspondientes al ejercicio

terminado en esa fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

### 3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO.

Como resultado de la evaluación realizada por la Contraloría General de la República, al Sistema de Control Interno Financiero del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda en lo que corresponde a los Macroprocesos de Gestión Financiera y Contable y Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, se concluye que frente a los riesgos inherentes de los procesos seleccionados por la auditoría durante la vigencia 2022, se evaluó el diseño los controles existentes para la mitigación de los mismos, de lo cual se obtuvo que, la Evaluación de Diseño y Efectividad de los controles establecidos por la entidad (90%) es de 2,5 y el Resultado de la Evaluación de los Componentes de Control Interno (10%) es de 0,1, para una Calificación Final de Control Interno Fiscal Contable de 2,6, por lo cual se emite Calificación sobre la Calidad y Eficiencia del Control Interno **INEFICIENTE**.

Esta calificación está sustentada en situaciones estructuradas como hallazgos en el presente informe y originadas por debilidades de control y seguimiento, relacionadas con:

- En la vigencia 2019 se reconocieron en los estados financieros de Fonvivienda \$3.526.718.869 por concepto de correcciones de ejercicios anteriores, que afectaron la cuenta de Patrimonio, igual situación se presentó en el año 2020 con ajuste de \$17.731.902.545 y en 2021 por \$24.107.305.389, lo cual condujo a la reexpresión de Estados Financieros de cada año. Esta situación evidencia que persisten deficiencias de control que facilitan la ocurrencia de riesgos que se materializan en ajustes a los Estados Financieros con posterioridad a su emisión.
- Se continúan presentando observaciones de auditorías anteriores cuyas acciones de mejora no han sido efectivas, lo cual origina hallazgos reiterados en los informes de auditorías emitidos por la CGR, ocasionado en deficiencias de control establecidos en los Macroprocesos de Gestión Financiera y Contable, y Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto.
- Se establecieron deficiencias en el reconocimiento oportuno, completo y exacto de los derechos y obligaciones derivados de los recursos entregados a las fiduciarias que los administran, asignados a lo diferentes programas de vivienda adelantados por Fonvivienda, que evidencian deficiencias en los mecanismos de control aprobados.

***Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!***

- Existen debilidades en los controles establecidos para el debido reconocimiento de derechos y/o obligaciones en los términos establecidos en el Catálogo General de Cuentas de la Contaduría General de la Nación.
- Las Notas Explicativas a los Estados Financieros presentan deficiencias relacionadas con la falta de completitud, suficiencia y exactitud en la información revelada al cierre de la vigencia que garantice una adecuada comprensión de los saldos reportados al cierre de la vigencia, por debilidades en los controles establecidos para su reporte.
- Pese a haber firmado la Carta de Salvaguarda, se observó que, por falta de mecanismos de control sobre la información entregada en desarrollo de la auditoría, después de la comunicación de observaciones se entregaron soportes con fecha posterior a su presentación, que modificaron las conclusiones obtenidas y generan incertidumbre sobre la calidad de la información soporte al reconocimiento de derechos u obligaciones.
- Persisten las debilidades en la ejecución presupuestal, teniendo en cuenta que en la vigencia auditada se continúa presentando la constitución de reservas presupuestales que superan los límites permitidos por la ley; para el año 2022, se superó en \$81.868.735.970 sobre el presupuesto de inversión, por deficiencias en la gestión.
- De igual manera persiste acumulación de recursos de reservas presupuestales de vigencias anteriores que a la fecha se encuentran pendientes de giro y de pago, por falta de ejecución oportuna de las reservas constituidas en cada vigencia fiscal.
- Se observaron recursos del Subsidio Familiar Nacional de Vivienda que no fueron obligados por \$81.893.423.913, situación que afecta el cumplimiento de las metas proyectadas de la vigencia, por deficiencias en la planeación presupuestal.
- En la vigencia 2022, se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$ 1.149.945.000, correspondientes a 15 fallos de tutela, no obstante, de existir fallos definitivos a 31 de diciembre de 2022, por lo tanto, no les era aplicable el concepto de reserva presupuestal, lo anterior por deficiencias de control en la aplicación de los procedimientos.
- Se evidenciaron obligaciones de pagos por valor de \$ 59.867.764.506 del Banco de la República que no se constituyeron como Cuentas por Pagar presupuestal, pese a que las cuentas de cobro fueron radicadas el 16 de

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

enero de 2023, o sea antes de cierre presupuestal del año anterior, situación que obedece a la falta de control.

- Por deficiencias en el debido reconocimiento de obligaciones se generó un presunto detrimento fiscal por \$2.864.718.946 en los recursos del Estado por la diferencia en el pago a los contratistas de Diseño y Construcción de viviendas del Programa de Vivienda Gratuita- PVG II.
- Debilidades en la interventoría, supervisión y seguimiento de los proyectos de viviendas que fueron recibidos pese que presentan afectaciones y deficiencias físicas.
- A 31 de diciembre de 2022, se presentan saldos por pérdida de apropiación de \$25.963.562.495,60 correspondientes al presupuesto de gastos de inversión, debido a deficiencias en la planeación presupuestal.

#### 4. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL.

##### 4.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.

##### Información Presupuestal.

Los recursos de ingresos de Fonvivienda corresponden al Presupuesto General de la Nación. Durante la vigencia de 2022, se apropiaron inicialmente recursos por valor \$1.975.502.118.956,00, según lo determinado en el Decreto No. 1793 del 21 de diciembre de 2021. *“Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2022, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”*

SECCION: 4002		
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA		
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	4,576,559,836	4,576,559,836
B. PRESUPUESTO DE SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	172,134,681	172,134,681
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	1,970,753,424,439	1,970,753,424,439
4001 ACCESO A SOLUCIONES DE VIVIENDA	1,970,753,424,439	1,970,753,424,439
1400 INTERSUBSECTORIAL VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	1,970,753,424,439	1,970,753,424,439
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCION</b>	<b>1,975,502,118,956</b>	<b>1,975,502,118,956</b>



Durante la vigencia auditada no se presentaron reducciones al presupuesto; en el periodo se presentaron adiciones y un (1) traslado, como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Modificaciones al presupuesto, vigencia 2022**

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA MODIFICACIONES (ADICIONES -REDUCCIONES) AL PRESUPUESTO EN LA VIGENCIA 2022					
FECHA	ACTO ADMINISTRATIVO	RUBRO CONTRACRÉDITO	VALOR	RUBRO CRÉDITO	VALOR
28/07/2022	Resolución 1977	4001-1400-5		4001-1400-5	\$ 120.000.000.000,00
21/11/2022	Resolución 438	4001-1400-5	\$ 7.892.902.500,00	4001-1400-5	\$ 7.892.902.500,00
21/11/2022	Resolución 438	4001-1400-5		4001-1400-5	\$ 7.892.902.500,00
28/11/2022	Resolución 3195	4001-1400-5		4001-1400-5	\$ 100.000.000.000,00
29/12/2022	Resolución 3574	4001-1400-5		4001-1400-5	\$ 150.000.000.000,00
TOTAL MODIFICACIONES FONVIVIENDA - VIGENCIA 2022			\$ 7.892.902.500		\$ 385.785.805.000

Fuente: Oficio Fonvivienda 2023EE0004297 del 27-01-2023

### Adiciones:

Las adiciones fueron aprobadas mediante las siguientes Resoluciones:

- Resolución No.1977 del 28 de julio de 2022 *“Por la cual se efectúa una distribución en el presupuesto de gastos de inversión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia 2022”*: se adicionan \$120.000.000.000 al rubro Subsidio Familiar de Vivienda Nacional – Recurso 13- MCY.
- Resolución No.438 del 21 de noviembre (APC<sup>1</sup>). *“Por la cual se efectúa una modificación al presupuesto de inversión, contenidas en el anexo del Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2022”*: se adicionan \$7.892.902.500 al rubro Subsidio Familiar de Vivienda Nacional – Recurso 15- Contrato de Ejecución de Reforma Sectorial de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de la FARC EP.
- Resolución No.3195 del 28 de noviembre de 2022 *“Por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de Gastos de Inversión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”* Se adicionan \$100.000.000.000, para el rubro Subsidio Familiar de Vivienda – Recurso 13.

<sup>1</sup> Agencia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

- Resolución No.3574 de 29 de diciembre de 2022 *“Por la cual se efectúa una distribución en el presupuesto de gastos de inversión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal 2022.”* Se adicionan \$150.000.000.000 – Recurso 11- Para el Programa Mi Casa Ya - MCY.

### Traslados:

En la vigencia 2022, Fonvivienda realizó el siguiente traslado presupuestal:

- Acuerdo No. 001 del 16 de mayo de 2022 *“Por la cual se efectúa un traslado o modificación al anexo del Decreto de liquidación en el presupuesto de gastos de Inversión del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, vigencia 2022”*: se contracredita recursos del proyecto de inversión Subsidio Familiar de Vivienda Nacional”, para acreditarlos en el proyecto de inversión “Fortalecimiento a la Construcción de Equipamientos en los Programas de Vivienda de Interés Prioritario y Social Nacional por valor de \$6.491.467.391<sup>2</sup>

Por lo anterior, la apropiación vigente quedó conformada de la siguiente manera:

**Tabla 2**

PRESUPUESTO FONVIVIENDA, VIGENCIA 2022 (cifras en pesos)					
TIPO	DESCRIPCION	APR. INICIAL	APR. ADICIONADA	APR. REDUCIDA	APR. VIGENTE
Funcionamiento	Cuota de fiscalización y auditaje	4.576.559.836,00	0,00	0,00	4.576.559.836,00
Servicio de la Deuda	Aportes al fondo de contingencias	172.134.681,00	0,00	0,00	172.134.681,00
Inversión	Implementación del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación nacional	667.726.184.913,00	0,00	0,00	667.726.184.913,00
Inversión	Subsidio familiar de vivienda nacional	1.303.027.239.526,00	385.785.805.000,00	14.384.369.891,00	1.674.428.674.635,00
Inversión	Fortalecimiento a la construcción de equipamientos en los programas de vivienda de interés prioritario y social nacional	0,00	6.491.467.391,00	0,00	6.491.467.391,00
<b>TOTAL</b>		<b>1.975.502.118.956,00</b>	<b>392.277.272.391,00</b>	<b>14.384.369.891,00</b>	<b>2.353.395.021.456,00</b>

<sup>2</sup> Recurso 13 Crédito Externo Previa Autorización por \$2.500.000.000 para proyectos de vivienda y recurso 14 Préstamos Destinación Específica por \$3.991.467.391, para financiar la comisión fiduciaria.

Fuente: Oficio Fonvivienda 2023EE0004297 del 27-01-2023

### Ejecución Presupuestal.

En la vigencia 2022 Fonvivienda comprometió \$ 2.327.431.458.960, de los cuales \$4.576.559.836,00 corresponden a Funcionamiento, \$172.134.681,00 para el Servicio de Deuda (Fondo de contingencias) y \$2.322.682.764.443,40 a Inversión. De lo comprometido del presupuesto de inversión el rubro más significativo es Subsidio Familiar de Vivienda con recursos comprometidos por \$1.655.326.579.530; este rubro sin los costos operativos suma \$1.644.555.526.099, valor que corresponde al universo de los proyectos de inversión. Para la muestra se tomaron 6 proyectos por valor de \$ 322.998.373.420, que corresponden al 20% de los compromisos de los programas de Subsidio Familiar de Vivienda; al respecto se verificó el cumplimiento de los compromisos y objetivos propuestos, lo que permitió emitir la opinión correspondiente.

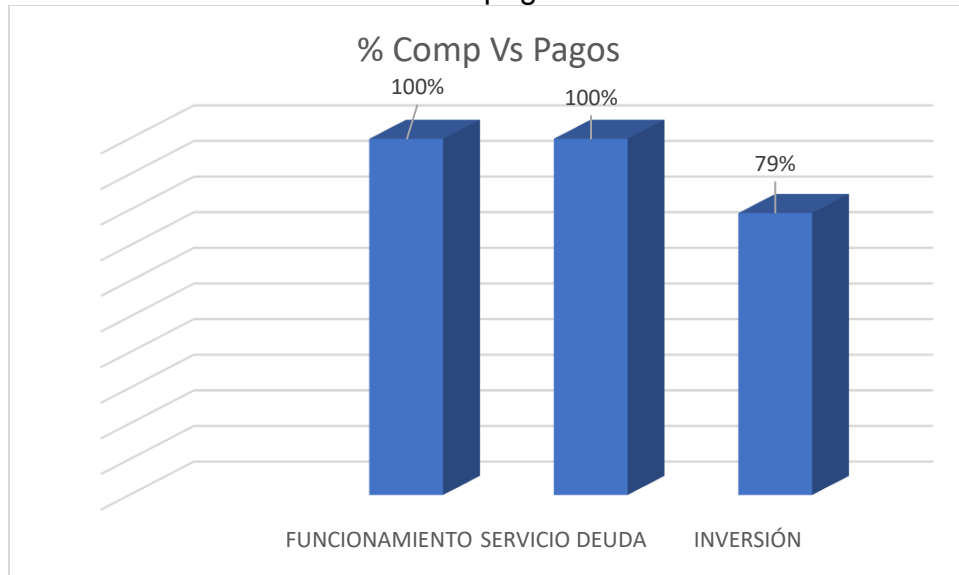
**Tabla 3**

<b>EJECUCIÓN PRESUPUESTAL FONVIVIENDA, VIGENCIA 2022</b> (cifras en pesos)						
Tipo	Descripción	Apr. Vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	% com vs pagos
FTO	Cuota de fiscalización y auditaje	4.576.559.836,00	4.576.559.836,00	4.576.559.836,00	4.576.559.836,00	100%
SERV DEUDA	Aportes al fondo de contingencias	172.134.681,00	172.134.681,00	172.134.681,00	172.134.681,00	100%
INV	Cobertura condicionada para créditos segunda generación nacional	667.726.184.913,00	667.356.184.913,00	578.826.562.994,00	578.826.562.994,00	87%
INV	Subsidio familiar de vivienda nacional	1.674.428.674.635,00	1.655.326.579.530,40	1.259.690.516.438,58	1.259.528.140.438,58	76%
INV	Fortalecimiento a la construcción de equipamientos en los programas VIP	6.491.467.391,00	0	0	0	0%
<b>TOTAL</b>		<b>2.353.395.021.456,00</b>	<b>2.327.431.458.960,40</b>	<b>1.843.265.773.949,58</b>	<b>1.843.103.397.949,58</b>	<b>79%</b>

Fuente: Fonvivienda

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

**Grafica 1.** Porcentaje de Compromisos vigencia 2022, con respecto a los pagos



Fuente: Fonvivienda

#### 4.2. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL.

- En la vigencia 2022, Fonvivienda respecto de la apropiación obligó \$1.843.265.773.949,58, o sea el 79% de lo comprometido. Se observa que, los recursos de Subsidio Familiar de Vivienda provenientes de donaciones y préstamos de destinación específica no fueron obligados, lo que afectó el cumplimiento de las metas proyectadas.
- A 31 de diciembre de 2022, se presentaron saldos por pérdida de apropiación de \$ 25.963.562.495,60 correspondientes al presupuesto de gastos de inversión, debido a deficiencias en la planeación presupuestal.
- Las reservas presupuestales constituidas a 31-12-2022 sobre el presupuesto de inversión, superaron en \$81.868.735.970 el 15% establecido en la norma. Situación que evidencia deficiencias en los mecanismos de control y planeación, afectando de esta manera la ejecución de los compromisos presupuestales de los proyectos de inversión.
- En la vigencia 2022, se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$ 1.149.945.000, correspondientes a 15 fallos de tutela, no obstante, de existir fallos definitivos a 31 de diciembre de 2022, por lo tanto, no les era aplicable el concepto de reserva presupuestal; lo anterior, por deficiencias en la aplicación de los procedimientos.

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

- Se evidenciaron obligaciones de pagos por valor de \$ 59.867.764.506 del Banco de la República que no se constituyeron como Cuentas por Pagar presupuestal, pese a que las cuentas de cobro fueron radicadas el 16 de enero de 2023, o sea antes de cierre presupuestal del año anterior, situación que obedece a la falta de control.

#### 4.3. CONSTITUCION Y EJECUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES- REFRENDACIÓN.

Las reservas presupuestales constituidas por Fonvivienda a 31 de diciembre de 2022, corresponden a \$484.165.685.011<sup>3</sup>, de los cuales \$50.000.000.000 fueron constituidas sin PAC, valor que fue certificado por la entidad mediante documento del 23 de febrero de 2023, las mismas están relacionadas con el Programa “Mi Casa Ya”.

Del total de las reservas se evaluó una muestra por \$389.265.357.993, que corresponde al 80% del total, sobre el cual:

La Contraloría General de la República - CGR - llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2022 por el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA por valor de **\$50.000.000.000**, las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 que establece: *“al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación y, que cada órgano constituirá al 31 de diciembre de año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios”,* fueron constituidas sin cumplir este requisito, basándose en el artículo 28 de la Ley 2276 de 2022 que estableció que *“Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2023.”*

Nótese que, no obstante lo establecido en la mencionada ley, el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se encuentra vigente, lo cual crea una dificultad para la presentación de la realidad económica por parte de las entidades, en la contabilidad presupuestal.

---

<sup>3</sup> Certificado de Fonvivienda del 24-01-2023.

Por esta razón, en relación con este asunto, la opinión sobre la ejecución del presupuesto emitida por la CGR para esta entidad no contiene salvedades.

Descontadas las reservas constituidas por falta de PAC, sobre un valor de \$339.265.357.993, la CGR estableció que no cumplieron el requisito para su refrendación el valor de \$ 59.867.764.506, que corresponden a un 18% de este total evaluado.

## 5. OPINIÓN PRESUPUESTAL “NO RAZONABLE”.

En opinión de la Contraloría General de la República, debido a la importancia de los hechos descritos en los párrafos anteriores, la Ejecución del Presupuesto es **No razonable**, por cuanto el mismo no fue ejecutado por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda para la vigencia 2022, de manera eficiente y razonable en todos los aspectos materiales, de conformidad con las normas y principios presupuestales que le son aplicables.

## 6. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA REVISIÓN DE LA CUENTA.

Con base en la opinión Contable (Negativa) y la opinión de Ejecución Presupuestal (No Razonable) y las consideraciones anteriores, la Contraloría General de la República, No Fenece la cuenta rendida por la entidad para la vigencia 2022.

**Tabla 4 Fenecimiento de la Cuenta 2022-Fonvivienda**  
CRITERIOS DE FENECIMIENTO DE LA CUENTA

OPINION CONTABLE	OPINION PRESUPUESTAL			
	RAZONABLE	CON SALVEDADES	NO RAZONABLE	ABSTENCION
<b>SIN SALVEDADES</b>	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
<b>CON SALVEDADES</b>	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
<b>NEGATIVA</b>	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE
<b>ABSTENCION</b>	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE

## NO FENECE

Fuente. Formato 25 de la CGR

De otra parte, se precisa que el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda cumplió con la presentación de la Cuenta vigencia 2022 en el SIRECI<sup>4</sup>, dentro de los términos establecidos en la Resolución No.042 de 2020.

### 7. AUSTERIDAD EN EL GASTO.

A través del Decreto No. 397 de 2022 “*Por la cual se establece el Plan de Austeridad en el Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación*”, el Gobierno Nacional reguló el gasto a realizar por parte de las Entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación - PGN para esta vigencia.

El Decreto No.555 de 2003, crea el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, como un fondo 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 adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y hoy al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por otra parte, el presupuesto de Funcionamiento de Fonvivienda solo se encuentra constituido por la Cuota de Auditaje de la Contraloría General de la República, por lo tanto, al no contar con recursos diferentes en su presupuesto de gastos de funcionamiento, como tampoco estructura administrativa ni planta de personal propia, no le son aplicables las directrices establecidas en las normas que regulan el tema de Austeridad en el Gasto.

### 8. SEGUIMIENTO A GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS.

De las glosas contables, presupuestales y de control Interno del Fondo Nacional de Vivienda que presentó la Comisión Legal de Cuentas de la Honorable Cámara de Representantes, según Gaceta del Congreso No. 1435 del 15 de noviembre de 2022, durante la vigencia 2022 siguen sin subsanar las siguientes:

- Limitaciones y deficiencias de tipo operativas o administrativo que inciden en el normal desarrollo del proceso contable, tales como: la operatividad del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF II relacionado con la cancelación de terceros correspondientes al pago de impuestos, se realiza

---

<sup>4</sup> Sistema de Rendición de Cuentas ante la Contraloría General de la República.

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

- de forma manual; igualmente se utilizan comprobantes manuales para registrar la actualización de los recursos entregados a terceros.
- Existen deficiencias en el reconocimiento de derechos y obligaciones con a los recursos trasladados a patrimonios autónomos y registrados en la cuenta Derechos en Fideicomiso.
  - Las cuentas 270100. Pasivos Provisión Litigios y Demandas; 310902. Pérdidas o déficits acumulados y 9120.Ctas de Orden-Litigios y mecanismos alternos de solución de conflictos, presentaron incremento con respecto al año anterior del 27%, 68%, y 18% respectivamente.
  - En el año 2022 el Estado de Resultados presenta un resultado negativo de \$112.044.089.245 y las Pérdidas o Déficits acumulados alcanzaron a \$219.145.281.300.
  - De acuerdo con el plan de mejoramiento vigente con Fonvivienda persisten deficiencias durante la vigencia 2022 relacionadas con las Notas a los Estados Financieros, cuentas recíprocas e incorrecciones materiales principalmente en la cuenta Derechos en Fiducia Patrimonios Autónomos y sus cuentas correlativas.
  - Se siguen presentando deficiencias relacionadas con el proceso contable y presupuestal de años anteriores sin subsanar.
  - Continúan presentándose reservas presupuestales constituidas que superan lo establecido en la norma, para el caso, a 31-12-2022 se superó en \$ 81.868.735.970, el 15%, por debilidades en el proceso de planeación presupuestal.
  - Saldos por pérdida de apropiación: a 31 de diciembre de 2022, se reflejan saldos por pérdida de apropiación de \$25.961.717.391; correspondiente a presupuesto de gastos de Inversión.
  - Persiste la baja de ejecución de rubros del presupuesto inversión, teniendo en cuenta que para el 2022 Fonvivienda obligó \$1.843.265.773.949,58, que corresponde al 79% de lo comprometido. Al respecto, los recursos de Subsidio Familiar de Vivienda provenientes de donaciones y préstamos de destinación específica no fueron obligados, lo que afecta el cumplimiento de las metas proyectadas para la vigencia y evidencia deficiencias en la planeación presupuestal.

## **9.SEGUIIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO.**

En desarrollo de la auditoría, se realizó seguimiento a 63 acciones de mejora, que corresponden a 50 hallazgos contenidos en el Plan de Mejoramiento vigente de Fonvivienda con corte a 31 de diciembre de 2022; estableciéndose como efectivas 9 acciones de mejora propuestas para minimizar los riesgos de 8 hallazgos. Así mismo, 54 acciones de mejora planteados para los riesgos de 42 hallazgos no



fueron efectivas. Los resultados sobre cada una de las acciones de mejora se encuentran en los resultados en el capítulo correspondiente.

## **10.POLITICAS PUBLICAS.**

### **10. 1. GESTIÓN ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS.**

De conformidad a lo regulado en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por La Equidad”*, se informa que, el Fondo Nacional de Vivienda no cuenta con edificaciones, sedes propias o en arriendo; de igual manera, tampoco tiene contemplado en su presupuesto recursos para atender servicios de energía y temas relacionados; al respecto, es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien se encarga de proveerlos, por cual en el informe correspondiente a la Auditoría Financiera al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se incluye las acciones de esta entidad frente a este objetivo.

### **10.2. PROTECCIÓN A LA DISCAPACIDAD.**

El Fondo Nacional de Vivienda no maneja de manera directa recursos relacionados con las políticas de Discapacidad; sin embargo, a través de los programas de vivienda, que la misma lidera, se aplican normativas con enfoque diferencial, que permiten acceder a las personas en condición de discapacidad al beneficio a través de los diferentes subsidios de vivienda en el marco de lo previsto en el artículo 51 de la Constitución Política, y en desarrollo de la Ley 1618 de 2013. La descripción en relación de cada programa se encuentra en el capítulo correspondiente en el punto de “Resultados”.

### **10.3. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.**

Fonvivienda no cuenta con recursos específicos en su presupuesto para atender actividades de gestión e impacto ambiental.

No obstante, lo anterior teniendo en cuenta que es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien desarrolla acciones en relación con el tema, esta entidad en cumplimiento de este objetivo expidió el Decreto No.1285 de 2015 y la Resolución No. 0549 de 2015, por medio de la cual se adopta la guía de construcción para el ahorro de Agua y Energía, con la expedición de este reglamento se busca que las construcciones sean más eficientes en términos de consumo de agua y energía;

para lo cual, se establecen porcentajes obligatorios de ahorro de energía y agua en las edificaciones.

## 11. BENEFICIO DEL PROCESO AUDITOR.

**Tabla 5. Beneficios de Auditoría. (cifras en pesos)**

TABLA DE BENEFICIOS DE AUDITORIA- FONVIVIENDA 2022		
PERIODO	AÑO	CONCEPTO
	2022	
ENERO		Cierre de Patrimonio POD - Devolución aportes a DTN
FEBRERO		Reintegro, Renuncia, Restitución e Indexación.
MARZO		Reintegro, Indexación y Liquidación.
ABRIL	25.067.435	Restitución y Reintegro.
MAYO	74.501.644	Restitución y Reintegro.
JUNIO	346.413.105	Restitución, Reintegro, Rendimientos
JULIO	92.965.950	Renuncia
AGOSTO	47.530.102	Reintegro
SEPTIEMBRE	133.548.711	Indemnización, rendimientos, Indexación, Reintegro.
OCTUBRE	20.389.018	Restitución y Reintegro.
NOVIEMBRE	45.417.206	Reinegro y devolución
DICIEMBRE		
<b>TOTAL</b>	<b>785.833.171</b>	

Fuente: Respuesta Oficio del AFF-17-2023 del 27/03/2023.

La Contraloría General de la República, en auditorías anteriores se ha pronunciado sobre la administración y manejo de los recursos del programa Bolsas Anteriores, ante lo cual la entidad ha realizado recuperaciones de recursos por los siguientes conceptos: rendimientos originados por reintegros, devoluciones por renunciaciones a subsidios familiares de vivienda o proyectos inviables, por indemnización de proyectos, cierre de un patrimonio y otros conceptos, cuyos recursos han sido reintegrados a la Dirección del Tesoro Nacional. En la presente auditoría se reportan recuperaciones correspondientes del mes de abril a noviembre de 2022, por un valor total de **\$ 785.833.171**.

## 12. RELACIÓN DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES.

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron treinta (30) hallazgos administrativos, de los cuales dieciséis (16) tienen presunta incidencia disciplinaria y cuatro (4) tiene presunta incidencia fiscal por valor de **\$2.864.718.946,40**. Los hallazgos serán trasladados a las instancias competentes para su trámite.

## 13. PLAN DE MEJORAMIENTO.

En cumplimiento de lo previsto en la Resolución Orgánica No.0042 del 25 de agosto de 2020 de la CGR, el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Por lo tanto, el Fondo Nacional de Vivienda debe remitir el plan de mejoramiento a través del aplicativo SIRECI, [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de esta comunicación.



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

**DIEGO ALEJANDRO CASTRO GARCÍA**

Contralor Delegado

Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Aprobado: Acta de Comité de Evaluación Sectorial No. 38 del 20 de junio de 2023

Revisó: Yanet Sanabria Pérez – Directora de Vigilancia Fiscal   
Yamile Iguaran Pinedo – Supervisora   
Elaboró: Equipo Auditor /Líder Equipo Auditor

TRD: 815111-011 Auditoría.

## 14.RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.

### 14.1. PROCESO CONTABLE Y FINANCIERO.

#### **Hallazgo 1. Derechos Fiduciarios Programa de Vivienda Gratuita PVGII. Administrativo.**

La característica cualitativa de la información financiera de que trata el numeral 4.1.2 Representación Fiel del Marco Normativo para Entidades de Gobierno adoptado por Res. 533 de 2015, indica: “Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción el fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo.” (...) *“Una descripción libre de error significativo quiere decir que no hay errores u omisiones que sean materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y que el proceso utilizado para producir la información presentada se ha seleccionado y aplicado sin errores” (...).*

El numeral 1.2.1.3 *“Actualización de los derechos fiduciarios” de la Resolución 090 del 8 de mayo de 2020, establece: “Los derechos en fideicomiso se actualizarán con la información que suministre la sociedad fiduciaria”.*

*“Los mayores valores obtenidos respecto a los derechos en fideicomiso se registrarán debitando la subcuenta 192603-Fiducia mercantil - Patrimonio autónomo de la cuenta 1926-DERECHOS EN FIDEICOMISO (...) y acreditando la subcuenta 480851-Ganancia por derechos en fideicomiso de la cuenta 4808- INGRESOS DIVERSOS (...).”*

*“Por su parte, los menores valores se registrarán debitando la subcuenta 589035-Pérdida por derechos en fideicomiso de la cuenta 5890-GASTOS DIVERSOS (...) y acreditando la subcuenta 192603-Fiducia mercantil - Patrimonio autónomo de la cuenta 1926-DERECHOS EN FIDEICOMISO.*

El saldo de la cuenta 192603- Fiducia Mercantil del Programa PVGII, registrado por Fonvivienda a 31/12/2022 según la Nota 16.11- Desglose-Subcuenta Otros, de \$3.623.445.987 así:

**PATRIMONIO AUTÓNOMO VIVIENDA GRATUITA II**

Detalle por concepto a 31 de diciembre 2022:

<b>SALDOS A DICIEMBRE 2021</b>		<b>0</b>
Más:	Aportes	185.859.000.000,00
Más:	Rendimientos	474.203.932,60
Más:	Saldo otros activos y pasivos según EE FF fiducia	-746.643.009,82
Menos:	Ejecuciones con cargo a aportes y rendimientos	168.604.818.963,65
Menos:	Cuentas por pagar	13.358.295.971,89
<b>SALDO A DICIEMBRE 2022</b>		<b>3.623.445.987,24</b>

Fuente: Notas Estados Financieros Fonvivienda.31/12/2022.

Se observa que en el detalle de las partidas que conforman el saldo del programa PVGII incluyen conceptos como Otros Activos y Pasivos y Cuentas por Pagar que deben ser registrados en la contabilidad de la Fiduciaria y no reconocidos por Fonvivienda hasta tanto se actualicen los derechos fiduciarios con cargo a Ingresos o abono a Gastos del ejercicio, de tal forma que se están presentando deducciones del saldo del derecho del fideicomiso que no se ajustan a los establecido en la Resolución 090 de 2020.

Igualmente, al revisar los movimientos mencionados se evidenció que Fonvivienda registra con saldo negativo los “otros activos y pasivos según EEFF fiducia” de \$-746.643.009.82, en contraste en el Acta de Conciliación No.24 del 20 de enero de 2023 el valor reportado por los Otros Activos asciende a \$482.424.511.86, generando una diferencia de menor valor de \$1.229.067.521.68; como se observa en la siguiente imagen del acta mencionada:

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

8. Detalle de la conformación del saldo de otros activos y pasivos reportados en el FRA-F-22, en el anexo 6

Otros Activos:

DETALLE INVERSIONES	VALOR
Traslado de recursos al colector	4.978.256.086,00
7 Viviendas que se encuentran en el colector	371.220.806,40
Rendimientos generados	6.263.744,55
Servicio de custodia de viviendas	(4.885.508.653,00)
Honorarios por Derechos Notariales	(51.964.805,00)
Servicios Públicos de las viviendas del colector	(32.650.810,57)
Impuesto predial - viviendas del colector	(6.712.946,00)
Paz y Salvos Municipales	(648.900,00)
Aplicación política de deterioro / Cuentas por Cobrar	(669.971,43)
<b>SUBTOTAL</b>	<b>377.584.550,95</b>

FECHA	CUENTA	FUENTE	CONCEPTO	VALOR
30/04/2021	0182002723 0122010109	SFV - POBLACION DESPLAZADA SFV	Retenciones realizadas a Constructora Colpatria S.A. del proyecto Urbanización Villa Campestre IV Etapa del M. Pijiño del Carmen-Magdalena, sobre la factura No. R14313 en el año 2019, y que no aplicaba retención de ICA por la calidad tributaria del contratista. "Se solicita devolución al Municipio".	104.838.989,87
30/11/2022	0122010109	SFV	Gastos Bancarios e IVA	971,04
<b>TOTALDICIEMBRE 2022</b>				<b>\$ 104.838.960,91</b>

Además, se descuentan por concepto de Cuentas por Pagar por \$13.358.295.971.89, la misma obligación no soportada en información reportada por la fiduciaria que fue objeto de hallazgo por la auditoría financiera realizada por la CGR en la vigencia 2021; sin embargo este saldo difiere, de acuerdo con lo certificado en los pasivos de los Estados Financieros del programa por el Representante Legal y Contador de Alianza Fiduciaria S.A., en el detalle de los numerales 8, 9 y 10 como obligaciones por concepto de comisiones y honorarios, proveedores y servicios por pagar e Impuestos por \$4.774.814.504, estableciendo una diferencia de \$8.583.481.467.89; como se observa a continuación:

Estados Financieros Programa PVGII Fiduciaria. A31/12/2022.

31/12/2022      31/12/2021

Pasivo		31/12/2022	31/12/2021
Impuestos por pagar	8	\$ 530.266.379	\$ 376.048.732
Cuentas por pagar	9	3.899.671.477	16.687.698.968
Otros pasivos	10	344.876.648	588.421.395
<b>Total pasivos</b>		<b>\$ 4.774.814.504</b>	<b>\$ 17.652.169.095</b>

Fuente: Estados Financieros de propósito especial por los años finalizados al 31 de diciembre de 2022 y 2021. Alianza Fiduciaria S.A.

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Esta situación se origina en el no reconocimiento oportuno, completo y exacto de la información reportada por la fiduciaria de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.2.1.3 “Actualización de los derechos Fiduciarios” de la Resolución No. 090 del 8 de mayo de 2020.

Lo anterior, permite establecer que el saldo reportado en la cuenta 192603-Derechos en Fideicomiso del programa PVGII de \$3.623.445.987 no es consistente con los registros que por concepto de Otros Activos y Cuentas por Pagar reportan los Estados Financieros, las Notas Explicativas presentados por la Alianza Fiduciaria S.A. y el Acta de Conciliación No.24 del 20 de enero de 2023; razón por la cual, se presenta diferencia de menor valor en \$9.812.548.989 al descontar del saldo de los derechos fiduciarios del programa mayores obligaciones no soportadas y menores derechos y/o ingresos a los reconocidos en la información financiera de la fiduciaria con corte a 31/12/2022.

#### Respuesta de la entidad

*(...) Teniendo en cuenta lo anterior, mediante concepto número 20211100070261 de septiembre 7 de 2021 emitido por la CGN, y mesa de trabajo realizada el día 8 de octubre de 2021 con dicha entidad, para evaluar la aplicación del concepto en mención, se concluyó en acta suscrita por las partes, que la conciliación de saldos entre derechos fiduciarios vs saldos de la fiduciaria se debe realizar contra la cuenta 3 (activo neto) del patrimonio autónomo. A continuación, se detalla parte de la conclusión de la mesa de trabajo:*

*(...) “la CGN indica que Fonvivienda debe reconocer los derechos fiduciarios que corresponden o están representados en el patrimonio autónomo, y es el patrimonio autónomo el encargado de llevar la contabilidad de los recursos a partir del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, siendo en esta contabilidad dónde la Contraloría puede verificar los registros uno a uno de los hechos económicos y operaciones que han ocurrido durante el periodo contable y qué soportan los derechos y obligaciones que tiene este, y que registrarán el valor que Fonvivienda reconoce como derecho en fideicomiso.*

*Con el párrafo anterior, se puntualiza que el valor del derecho en fideicomiso que debe reconocer la entidad al final de cada periodo contable en su contabilidad es el que corresponde al valor que el patrimonio autónomo presente como patrimonio en sus estados financieros, y la diferencia que se presente frente al valor previamente reconocido será registrado como ingreso o gasto en el resultado del periodo de Fonvivienda” (...)* (subrayado nuestro).

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la doctrina contable de la CGN, Fonvivienda debe conciliar con la cuenta patrimonial de los estados financieros de las Fiduciarias, la cual es el resultado neto de los activos menos los pasivos, en este sentido, Fonvivienda debe reconocer todos los hechos económicos registrados en los estados financieros de cada programa que incluyen los elementos de los estados financieros; ingresos, costos, gastos, activos y pasivos.

(...) El valor neto de las cuentas contables denominadas “otros activos y otros pasivos” del programa PVG II con corte a 31 de diciembre 2022, acorde al anexo 06 “detalle otros” FRA-F-22 es de \$271.672.586,47, el valor de -\$746.643.009,82 corresponde al movimiento del año 2022 con respecto al saldo a 31 de diciembre de 2021, como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 6**

COMPARATIVO

**ANEXO 06 DETALLE OTROS FRA-F-22 A 31 DE DICIEMBRE 2022 PROGRAMA PVG II**

CONCEPTO MOVIMIENTO	SALDO A 31 DE	SALDO A 31 DE	
	DICIEMBRE 2021	DICIEMBRE 2022	
ACTIVOS 526.728.873,90	1.018.315.596,29	491.586.722,36	-
PASIVOS 219.914.134,89	0	219.914.134,89	
SALDO A 31 DE DICIEMBRE 746.643.008,79	1.018.315.596,29	271.672.587	

Fuente: Formato FRA-F-22 Programa PVG II diciembre 2021 – 2022

Si bien el acta hace parte de la información que anexan los supervisores al área contable de Fonvivienda está no constituye el soporte idóneo para registrar en la contabilidad, los soportes contables y su fuente de verificación lo constituyen los estados financieros certificados y dictaminados por las Fiduciarias junto con los formatos establecidos por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto que garantizan la razonabilidad de las cifras que se incorporan en los estados financieros de Fonvivienda (...).

(...) La cuenta por pagar de \$13.358.295.971,89 registrada en los estados financieros de Fonvivienda en 2021 se encuentra soportada con base en la técnica contable Relacionada con el reconocimiento de activos y pasivos así:

El Consorcio Alianza Colpatria causa los pasivos en virtud de los compromisos que adquiere el Fideicomiso PVG II con cada uno de sus contratistas, con los cuales ha



suscrito un contrato (prestación de servicios, diseño y construcción, promesa de compraventa) y tiene la obligación de pagar los servicios prestados y facturados por los mismos (...).

(...) La causación del pasivo observado por el equipo de la CGR, se efectuó con base en el compromiso asumido directamente por Fonvivienda con la Sociedad Fiduciaria contractualmente para girar recursos y pagar a los terceros que entregaron sus productos o actividades a satisfacción, los cuales están soportados en documentos que demuestran dicha situación.

A 31 de diciembre de 2022 en la contabilidad de FONVIVIENDA no se registran cuentas por pagar del programa PVG II; lo que se refleja en el siguiente cuadro incorporado en la nota 16 Otros derechos y garantías, corresponde a los movimientos contables que se registraron en 2022 para llegar al saldo de la cuenta patrimonial de los estados financieros de Consorcio Alianza Colpatria a 31 de diciembre de 2022 por \$3.623.445.987.24, por lo anterior, se realizó registro contable en enero de 2023 para reclasificar el saldo de las cuentas por pagar por \$13.358.295.971,89 a la cuenta 1926 e iniciar con el mismo saldo de la cuenta patrimonial del programa PVG II (...).

(...) Teniendo en cuenta la exposición anterior se evidencia que en los estados financieros de Fonvivienda no se reconocieron cuentas por pagar del Programa PVG II con corte a 31 de diciembre de 2022 y que las cuentas por pagar registradas en los estados financieros de Fonvivienda a 31 de diciembre de 2021 estaban soportadas.

No es procedente la metodología utilizada por el equipo auditor de la CGR para determinar y observar una diferencia por \$8.583.481.467,89. El valor de \$13.358.295.971,89 corresponde al pasivo causado en los estados financieros de FONVIVIENDA en la vigencia 2021 atendiendo lo establecido en el marco normativo para entidades de gobierno definido por la CGN y el valor de \$4.774.814.504 corresponde a los pasivos registrados en los estados financieros de Consorcio Alianza a 31 de diciembre de 2022. Los valores referidos, surgen de hechos económicos de naturaleza distinta, por lo tanto, no hay lugar a asociarlos.

Fonvivienda reconoce de manera oportuna e integra la información reportada por la Fiduciaria Consorcio Alianza de manera mensual atendiendo lo definido en el marco de información financiera para entidades de gobierno y en particular la resolución 090 de 2020; el saldo reportado por PVG II representa fielmente los derechos fiduciarios de Fonvivienda a 31 de diciembre de 2022 siendo consistente con los lineamientos establecidos por el Ente Rector. (...)

### Análisis de la respuesta

Respecto al valor observado por la CGR, relacionado con del saldo negativo los “otros activos y pasivos según EEFF fiducia” de \$-746.643.009.82” reportado por Fonvivienda en la Nota 16.11- Desglose-Subcuenta Otros, el Fondo manifiesta que corresponde a lo contenido en el formato establecido por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto el anexo 06 “detalle otros” del FRA-F-22 del programa PVGII. Al revisar el detalle del cuadro presentado en la respuesta “COMPARATIVO ANEXO 06 DETALLE OTROS FRA-F-22 A 31 DE DICIEMBRE 2022 PROGRAMA PVG II” se observa que el saldo de diciembre 31 de 2021 de \$1.018.315.596.29, utilizado para explicar el movimiento del año por \$746.643.008.79, no es consistente con el saldo registrado en los estados financieros de Fonvivienda a 31/12/21 y auditados por la CGR de cero pesos (\$) ni con los valores conciliados por Fonvivienda en el Acta de Conciliación No.24 del 20 de enero de 2023 con la Fiduciaria Alianza Fiduciaria S.A; razón por la cual no se desvirtúa el valor observado en la presente auditoría.

Adicionalmente, respecto al valor descontado por Fonvivienda del saldo del programa PVGII por concepto de Cuentas por Pagar por \$13.358.295.971.89, la entidad indica que *“La causación del pasivo observado por el equipo de la CGR, se efectuó con base en el compromiso asumido directamente por Fonvivienda con la Sociedad Fiduciaria contractualmente para girar recursos y pagar a los terceros que entregaron sus productos o actividades a satisfacción, los cuales están soportados en documentos que demuestran dicha situación”; valor que es un “compromiso adquirido para el pago de obligaciones a cargo de la fiduciaria”.*

Igualmente, este valor de obligaciones difiere de los “Pasivos” relacionada en el formato FRA-F-22 de programa PVGII por \$219.914.134.89 con corte a 31/12/2022. Lo anterior desconoce lo establecido en el concepto de la Contaduría General de la Nación No.20211100070261 del 07/09/2021 según la cual *“(…) Adicionalmente al registro por los derechos, bienes u obligaciones entregados a la entidad durante el periodo contable, también le corresponde a la entidad efectuar la actualización del saldo de los derechos fiduciarios reconocidos en la cuenta 1926-DERECHOS EN FIDEICOMISO”, de acuerdo con la información que le sea suministrada por la sociedad fiduciaria.(…)* En consecuencia, la respuesta no presenta explicación de las diferencias de pasivos establecidas por la CGR descontados del saldo de derechos en fideicomiso del programa PGVII al cierre de la vigencia, los cuales deben reconocerse en la contabilidad de Fonvivienda de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.2.1.2 “Pago de Obligaciones por la sociedad fiduciaria” de la Resolución No.090 de 2020.

Por lo anterior, se constituye en hallazgo administrativo por la diferencia de menor valor de \$1.229.067.521.68 en el saldo de Otros Activos y de \$8.583.481.467.89 en

las Cuentas por Pagar, para un total de \$9.812.548.989,57 que no fueron soportados por Fonvivienda como abonos del saldo de los derechos fiduciarios del programa PVGII, originado en mayores obligaciones no soportadas y menores derechos y/o ingresos a los reconocidos en la información financiera de la fiduciaria con corte a 31/12/2022.

## **Hallazgo 2. Pasivos-Créditos Judiciales. Administrativo.**

El Marco Normativo para Entidades de Gobierno, adoptado Resolución No. 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, en el numeral 6.1.2 sobre reconocimiento Pasivos, señala *“La cancelación de una obligación presente implica que la entidad entrega unos recursos que llevan incorporados un potencial de servicio o beneficios económicos. La extinción de una obligación presente puede llevarse a cabo de varias maneras, entre otras, a través del pago en efectivo, la transferencia o traslado de otros activos, la prestación de servicios, la sustitución de esa obligación por otra y la prescripción de la obligación de acuerdo con la normativa sobre la materia.”*

La descripción y dinámicas del Catálogo de Cuentas del Marco Normativo mencionado indica: (...) *Para la Cuenta 2460- Cuentas por Pagar-Créditos Judiciales: “Representa el valor de las obligaciones por concepto de fallos en contra de la entidad, debidamente ejecutoriados, así como los mandamientos ejecutivos, conciliaciones administrativas y otras órdenes judiciales falladas a favor de terceros y originadas en litigios de carácter civil, laboral o administrativo. (...)*

Durante el año 2022 se expidieron 43 Resoluciones en reconocimiento de los fallos de tutela en contra de Fonvivienda para el pago de subsidios de vivienda los cuales se comprometieron y/o cancelaron con cargo al presupuesto “Asignación por Sentencias Judiciales” de esta entidad. De este total de resoluciones de reconocimiento de obligaciones de pago, se estableció que 16 resoluciones de tutela no se registraron a 31 de diciembre de 2022 en los pasivos del Fondo por \$2.184.945.000, que quedaron pendientes de pago al cierre de la vigencia, lo que subestima el saldo de la cuenta 2460- Créditos Judiciales.

Lo anterior, debido a deficiencias en los mecanismos de reconocimiento de obligaciones pese a desde el año 2021 para la adopción de Política de Daño Antijurídico de Fonvivienda se señala un riesgo alto para los casos de tutela: “La mayor litigiosidad presentada ante la entidad de acuerdo con los insumos presentados por el sistema eKOGUI e información interna de la Oficina Asesora Jurídica, dieron a conocer que las acciones de tutela representan una alta litigiosidad. Del total de estas, el 87.64% de las acciones de tutela que recibe el Fondo es por temas de derecho de petición.

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Aunque en la entidad se tiene un número importante de procesos cuya causa es la falta de reconocimiento del subsidio de vivienda, esta causa no genera alto riesgo, ni pagos por la misma; contrario a lo anterior, se tiene que las acciones de tutela tienen una alta incidencia en el reconocimiento de subsidios familiares de vivienda, indexaciones y/o mejoramiento de vivienda.”

En consecuencia, se subestimaron las 2460-Cuentas por Pagar por concepto de créditos judiciales en \$2.184.945.000; desconociendo lo establecido el Marco Normativo para entidades de Gobierno -Resolución No.533 de 2015 sobre reconocimiento de pasivos y Catalogo General de Cuentas expedido por la Contaduría General de la Nación.

#### Respuesta de la entidad

*(...) Al respecto resulta pertinente mencionar que el sistema de información litigiosa del estado eKOGUI, es una herramienta que permite al Fondo Nacional de Vivienda registrar todos los procesos judiciales y extrajudiciales en los que la entidad es parte, acorde a los lineamientos de la Agencia dentro de los cuales es necesario recordar que las acciones de tutela no se cargan o reportan en el aplicativo en mención, tal y como lo informa en el concepto expedido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en donde señala: “(...) En relación con los procesos y/o acciones de tutela en los que la Corte Constitucional sea parte procesal se reiteran los precitados argumentos, con la adición de que es claro que en el sistema Único de Información Litigiosa del Estado eKOGUI NO se gestiona información relacionada con los procesos coactivos, sancionatorios ambientales, acciones de tutela y acciones penales, en el sentido de que según lo estipulado en el artículo 2.2.3.4.1.2 del Decreto 1069 del 2015, en el sistema únicamente se adelantará la gestión litigiosa de los procesos judiciales, arbitrales y conciliaciones extrajudiciales que cursen ante las Jurisdicciones Ordinaria, Contenciosa Administrativa y Constitucional, excluyéndose de ésta última a la acción de tutela. (...); En efecto, en el sistema eKOGUI no se deben registrar las acciones de tutela ya que, no se debe registrar y tampoco existe el módulo para poderlo realizar, esto deriva que no se puede ni debe registrarse ninguna provisión contable con respecto a estas acciones de tutela en el sistema Ekogui, máxime cuando las acciones de tutela y los derechos invocados no tiene una estimación de cuantía, independiente de los efectos que el cumplimiento del fallo derive.*

*(...) Sin perjuicio de la imposibilidad técnica de la plataforma y de las directrices claras que ha dado la entidad competente en relación con el registro de las acciones de tutela, existe el lineamiento y principio general de la provisión como un ejercicio de registro de una cifra que determinada, clara y precisa deriva de la lectura de la pretensión en si misma, condición que no se da en las acciones de tutela, dado que el efecto principal de las mismas es la declaración de protección de un derecho*

*fundamental que no es en si mismo de contenido económico. En este orden, si bien el cumplimiento de algunos fallos acorde al contenido final del fallo puede representar un costo el mismo no es apreciable en el momento de su interposición.*

*(...) Una vez aclarada esta observación y teniendo en cuenta que a este punto se le dio la connotación de administrativa y disciplinaria, comedida y respetuosamente solicito al grupo auditor, reconsiderar esta observación y sus incidencias, ya que la confusión en la interpretación de los procesos no debe ser considerada como una falta administrativa. (...)*

### Análisis de la respuesta

De acuerdo con la respuesta las acciones de tutela no son objeto de provisión, desde el punto de vista financiero si se deben reconocer como pasivos las obligaciones que adquiere la entidad con la expedición de reconocimiento del pago de las 16 resoluciones pendientes de cancelar al cierre de la vigencia. Por lo anterior, se constituye un hallazgo administrativo retirando la posible incidencia disciplinaria comunicada inicialmente.

### **Hallazgo 3. Clasificación de Cuentas por Pagar. Administrativo.**

Resolución No.620 de 2015 de la Contaduría General de la Nación. Catalogo General de Cuentas. Descripción Cuenta 2401.Adquisición de Bienes y Servicios: *"Representa el valor de las obligaciones contraídas por la entidad con terceros por concepto de a) la adquisición de bienes o servicios de proveedores nacionales, en desarrollo de sus actividades y b) la adquisición de bienes y servicios para proyectos de inversión específicos."*

Descripción Cuentas por Pagar 2430-Subsidio Asignados: *"Representa el valor de los recursos recibidos por la entidad, en virtud de un mandato legal, con el propósito de entregarlos a la comunidad para colaborar con la solución de las necesidades básicas insatisfechas. También incluye el valor de los subsidios otorgados directamente por la entidad. "*

Fonvivienda registró como Cuentas por Pagar con cargo a la cuenta 2430-Subsidios Asignados obligaciones de la entidad que corresponden al concepto adquisición de Bienes o Servicios Nacionales por \$8.197.462.911, tales como las adquiridas con Fiduciaria la Previsora por \$7.843.788.949; con Imprenta Nacional de Colombia por \$158.537.500; con Servicio Aéreo a Territorios Nacionales por \$3.727.075 y Servicios Postales Nacionales por \$3.727.075 ocasionado por una indebida imputación contable; lo anterior, dado que dichas obligaciones no son producto de recursos recibidos por la entidad con el propósito de entregarlos a la comunidad. En consecuencia, se presenta una clasificación de partidas que no consulta la descripción de las cuentas establecido en el Catálogo General de Cuentas del

Marco Normativo para Entidades de Gobierno, hecho que afecta a su vez la adecuada presentación de las cuentas recíproca derivadas de estos pasivos.

#### Respuesta de la entidad

*“La misión de Fonvivienda es asignar subsidios de vivienda, todos los gastos relacionados a la ejecución de esta política pública son costos cargados a la asignación de los subsidios, por esta razón en la plataforma SIIF Nación la Contaduría General de la Nación (CGN), parametrizó a Fonvivienda como matriz directa, lo que no permite que al momento de realizar obligaciones con atributo contable 05 en SIIF Nación se seleccionen cuentas, esta parametrización genera automáticamente los registros contables afectando un débito a la cuenta de gasto público social -5550- y un crédito a la cuenta subsidios asignados -2430-.*

*Se concluye, que los registros realizados por Fonvivienda están acordes a lo parametrizado por el Ente Regulador, CGN, y por tanto no da lugar a efectuar reclasificaciones, ni afecta la adecuada presentación de las cuentas recíproca derivadas de estos pasivos.”*

#### Análisis de la respuesta

Para la CGR la clasificación de los saldos de las cuentas registradas con cargo a la Fiduciaria la Previsora, Imprenta Nacional de Colombia, Servicio Aéreo a Territorios Nacionales y Servicios Postales Nacionales no consulta la dinámica establecida para las cuentas por pagar en el Catálogo de Cuentas toda vez que las obligaciones reconocidas en los estados financieros corresponden al concepto adquisición de Bienes o Servicios Nacionales y no al de Subsidios Asignados; por lo cual se constituye en hallazgo administrativo en los términos comunicados.

#### **Hallazgo 4. Ingresos Diversos- Ganancias por Derechos en Fideicomiso. Administrativo.**

El numeral 3.3. Ingresos de los Recursos Entregados en Administración de la Resolución 386 de 2018, establece:

*"Los rendimientos financieros generados como resultado de los recursos entregados a otra entidad, que se mantengan en efectivo, se registrarán debitando la subcuenta 190801-En administración de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y acreditando la subcuenta 480232-Rendimientos sobre recursos entregados en administración de la cuenta 4802-FINANCIEROS."*

El Numeral 23.16.5. Recursos Entregados en Administración a Sociedades Fiduciarias-Encargos fiduciarios del FRA-M-01 Manual de Políticas Contables de

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

FONVIVIENDA indica *"Ingresos de los recursos entregados en administración: Los rendimientos financieros generados como resultado de los recursos en efectivo entregados a la sociedad fiduciaria u otro tipo de ingresos generados por el encargo fiduciario, se reconocerán aumentado el derecho reconocido como activo y registrando el correspondiente ingreso en las cuentas del resultado. Lo anterior, siempre y cuando, se establezca así en el contrato firmado por las partes, de lo contrario estos rendimientos se deberán reintegrar a la Dirección del Tesoro."*

La cuenta 480851-Ingresos Diversos- Ganancia en Derechos en Fideicomiso se sobrestimó en \$105.261.767, por el mayor valor registrado por concepto de rendimientos financieros causados del año 2022 con respecto al valor reportado por el mismo concepto en el acta de conciliación No.54 del 23/01/2023 con cargo al programa VIPA. Lo anterior evidencia deficiencias en los controles sobre el reconocimiento de ingresos en la contabilidad de este programa y genera sobrestimación del saldo de la cuenta de Ingresos 480851 en un valor neto de \$105.261.767.

#### Respuesta de la entidad

*"(...) de acuerdo con el análisis efectuado a las cláusulas del convenio de financiación No. T06.44 con la Unión Europea, esta donación corresponde a una transferencia condicionada y por tanto se debe contabilizar un débito a la subcuenta 190803 – Recursos entregados en administración y un crédito a la subcuenta 299002- Ingreso diferido por transferencias condicionadas – en la cuenta 2990 Otros pasivos diferidos, igual tratamiento contable se efectúa para los rendimientos financieros ya que estos recursos se derivan de la misma fuente de financiación."*

*(...) Se adjunta información reportada por Fiduprevisora donde relacionan el valor correspondiente a los \$57.298.935 en la cuenta Derechos en Fideicomiso. Dicho valor corresponde a cuentas por cobrar del P.A FIDEICOMISO ASISTENCIA TECNICA EQUIPAMENTOS PUBLICOS - GL870, (...).*

*Por lo anterior, se concluye que dicho valor no corresponde a rendimientos sino a cuentas pendientes por cobrar.*

#### Análisis de la respuesta

En la respuesta de Fonvivienda explica lo relacionado con los rendimientos generados por la donación del convenio de Financiación No. T06.44 y del programa Equipamientos Públicos, las cuales se retiraron con base en los soportes adjuntados. Sin embargo, no presentan argumentos ni soportes sobre la sobreestimación comunicada sobre el programa VIPA por \$105.261.767; razón por la cual se configura en hallazgo administrativo.

## Hallazgo 5. Gasto Público Social Subsidios Asignados. Administrativo.

El numeral 1.2.1.3 “Actualización de los derechos fiduciarios” de la Resolución 090 del 8 de mayo de 2020, establece: “Los derechos en fideicomiso se actualizarán con la información que suministre la sociedad fiduciaria”.

La característica de mejora de la información financiera de que trata el numeral 4.2.4 Comparabilidad del Marco Normativo para Entidades de Gobierno adoptado por Res. 533 de 2015, indica: “La comparabilidad es la característica cualitativa que permite a los usuarios identificar y comprender similitudes y diferencias entre partidas. Para que la información financiera de propósito general sea comparable, elementos similares deben verse parecidos y elementos distintos deben verse diferentes.”

La cuenta 5550-Gasto Publico Social-Subsidios Asignados-Para Vivienda se sobrestimó en \$16.375.158 por el registro de mayores ejecuciones cargadas a egresos del periodo del programa “Casa Digna y Vida Digna” y se subestimaron los gastos en \$4.389.566.368 por la omisión del Fondo en el reporte de facturas causadas del programa “Equipamientos”, con respecto a los valores de facturas aprobadas por los supervisores designados para el trámite de pagos correspondientes al año 2022, ocasionado por deficiencias en los mecanismos de control y conciliación que permitan reconocer oportunamente los pagos efectuados con los recursos entregados en administración a las fiduciarias.

Lo anterior afecta el resultado del ejercicio y el debido reconocimiento de las ejecuciones cargadas a la cuenta Derechos en Fideicomiso del activo, con corte a 31 de diciembre de 2022 en el valor de la sobreestimación y subestimación mencionada.

### Respuesta de la entidad

(...) Con respecto al programa “Casa Digna y Vida Digna”, se precisa: Durante la revisión de la información proporcionada por la sociedad fiduciaria del programa de mejoramiento urbano “Casa Digna y Vida Digna” y remitida a la Contraloría, se identificó una desviación de \$1.341.255.042 en relación con los gastos detallados por factura en el período del año 2022 del programa, diferencia que fue presentada en el oficio AFF-20-2023, específicamente en la observación número 11.

Sin embargo, al verificar nuevamente la información, se detectó la ausencia en la relación de las facturas autorizadas solicitadas por el ente auditor en requerimiento AFF-1-2023, de dos facturas correspondientes al prestador de asistencia técnica FINDETER nit: 800096329, en particular la factura FDTF4130 por un valor de \$1.267.405.740,00 y la factura FDTF4129 por un valor de \$57.474.144,00, correspondientes al mes de febrero de 2022 (se anexan). Por otra parte, la factura



**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

CMC 6 por \$339.120.758,85 del constructor de obra CONSORCIO MEJORAMIENTO CAUCA nit. 901519649, por error en digitación de la relación fue reportada por \$329.794.937,00 (se anexa). Adicional, se desarrolló, revisión detallada de algunas facturas que presentaban descuentos, y que fueron informadas con el valor a pagar, y no por el valor real de la cuenta por pagar, como es el caso de las comisiones fiduciarias asociadas con el funcionamiento del Patrimonio - FIDUCIARIA BOGOTA S.A. para los periodos marzo, abril y mayo (se anexa).

Como resultado, se justifica la desviación identificada, la cual obedece principalmente a la falta de estas dos facturas, y faltas en la reescritura de los valores a reportar, las cuales remitimos adjunto a esta respuesta con el ánimo de completar la documentación y justificar adecuadamente los gastos realizados durante dicho período del programa.

Es de aclarar, que los estados Financieros de Fonvivienda se registró la suma auditada como bien lo indica el equipo auditor, no obstante, por un error en la información reportada por la Fiduciaria Bogotá, en el requerimiento número 1, ítem 5, omitió relacionar la información detallada anterior, por lo que se puede concluir, que la cuenta 5550-Gasto Publico Social-Subsidios Asignados-Para Vivienda no se encuentra sobre estimada, por \$1.341.255.042

Revisados los pagos, el total de ejecuciones ascienden a un valor \$35.382.538.025, de los cuales \$34.848.075.044 corresponden a las ejecuciones realizadas por fuente de recursos Nación, PVG1 y VIPA y por concepto de rendimientos un total de \$534.462.981. Esto se reportó mediante los formatos establecidos por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto del MVCT.

Teniendo en cuenta que se desde el grupo de equipamientos se reportó \$31.292.025.551 que corresponde a los valores ejecutados en el año 2022 (solo pagos), nos permitimos informar que omitimos reportar \$4.090.512.474,14 que se encuentran soportados con una factura causada pendiente de pago, ajustes realizados durante el 2022 y rete garantías pendientes por girar. (se adjunta estado financiero). (...)

### Análisis de la respuesta

De acuerdo con la respuesta se evidencia que Fonvivienda no entrega oportunamente toda la información solicitada para la debida evaluación de las cuentas auditadas. De igual manera, se presentan deficiencias en los mecanismos de control sobre los gastos autorizados por los supervisores y en las conciliaciones efectuadas entre Fonvivienda y las Fiduciarias, tales como: ausencia en la relación de dos facturas autorizadas solicitadas por el ente auditor, error en digitación de la relación reportada, facturas informadas con el valor a pagar y no por el valor real de

la cuenta por pagar, faltas en la reescritura de los valores a reportar, error en la información reportada por la Fiduciaria Bogotá que omitimos reportar. En consecuencia, revisados los soportes y explicaciones entregadas por Fonvivienda se puede establecer que persiste una sobrestimación de los gastos con cargo al programa “*Casa Digna y Vida Digna*” de \$16.375.158 y subestimación del programa “*Equipamientos*” en \$4.389.566.368, valores con los cuales se configura hallazgo administrativo.

#### **Hallazgo 6. Gasto Diversos-Pérdida por Derechos en Fideicomiso. Administrativo.**

El numeral 1.2.1.3 “*Actualización de los derechos fiduciarios*” de la Resolución 090 del 8 de mayo de 2020, establece: “*Los derechos en fideicomiso se actualizarán con la información que suministre la sociedad fiduciaria*”.

La característica de mejora de la información financiera de que trata el numeral 4.2.4 Comparabilidad del Marco Normativo para Entidades de Gobierno adoptado por Res. 533 de 2015, indica: “*La comparabilidad es la característica cualitativa que permite a los usuarios identificar y comprender similitudes y diferencias entre partidas. Para que la información financiera de propósito general sea comparable, elementos similares deben verse parecidos y elementos distintos deben verse diferentes.*”

La cuenta 589035-Gastos Diversos- Pérdida por Derechos en Fideicomiso se sobrestimó en \$659.148.554 por el registro de mayores ejecuciones cargadas a egresos del periodo de los programas “*Mi Casa Ya*” en \$536.440.205 , “*Sistemas de Información*” en \$29.760.000 y “*VIPA*” en \$92.948.348 en con respecto a los valores de facturas aprobadas por los supervisores designados para el trámite de pagos correspondientes al año 2022 y del programa y PVGII en \$454.592.739 por la indebida clasificación en esta cuenta de ejecuciones que corresponden a la cuenta 555001 -Gasto Público Social -Subsidios Asignados, ocasionado por debilidades en los mecanismos de conciliación de saldos de los recursos administrados por las fiduciarias. Lo anterior afecta el resultado del ejercicio y el debido reconocimiento de las ejecuciones cargadas a la cuenta Derechos en Fideicomiso del activo, con corte a 31 de diciembre de 2022 en el valor de la sobrestimación mencionada.

Adicionalmente, se registran Gastos del programa “*PVGII*” por pérdida de derechos en fideicomiso por \$1.201.235.750; sin embargo, de acuerdo con la Nota 13 (4)-Gastos Diversos de los Estados Financieros del Programa entregado por la administradora Alianza Fiduciaria S.A., reporta como gastos actualización Derechos en Fideicomiso únicamente el valor de \$687.134.466, lo que sobrestima los gastos en \$514.101.284.

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Lo anterior sobrestima los gastos diversos por pérdida de derechos totales en \$1.173.249.838 que afectan el resultado del ejercicio y la cuenta de Gasto Público Social en \$424.592.739 y por ende el debido reconocimiento de las ejecuciones cargadas a la cuenta Derechos en Fideicomiso del activo, con corte a 31 de diciembre de 2022.

#### Respuesta de la entidad

*“No se registra sobrestimación en el Programa VIPA ya que el valor de \$92.948.348 corresponde a los pagos efectuados en 2022 con los ingresos de los fondos de inversión colectiva (FIC) para la cancelación de la comisión a la Fiduciaria (...).*

*Los gastos totales registrados en los estados financieros de Fonvivienda relacionados con el Programa PVG II a 31 de diciembre de 2022 son \$169.351.461.973,47, de los cuales \$168.604.818.963,65 corresponde a ejecuciones del programa y \$746.643.009,82 a ajustes al saldo de otros activos otros pasivos efectuados durante el 2022 para actualizar el saldo a 31 de diciembre de 2022 por \$271.672.586,47(...).*

*(...) Como se observa en el cuadro anterior \$454.592.740,34 que corresponden a ejecuciones quedaron registradas en la subcuenta 589035001 -pérdidas de derechos en fideicomiso-, siendo lo correcto en la subcuenta 555001001 – para vivienda-, por lo anterior, el saldo de la subcuenta 589035001 a 31 de diciembre de 2022 está compuesta por: \$454.592.740,34 que corresponde a ejecuciones del programa PVG II y \$746.643.009,82 a la actualización del saldo de otros activos otros pasivos que con corte a 31 de diciembre de 2022 registran el valor de \$271.672.586,47 conforme al anexo 06 detalle otros del formato FRA-F-22 de diciembre 2022 del programa PVG II.*

*Con respecto al Programa Mi Casa Ya, la suma de \$536.440.205 auditada por la Comisión Auditora, FONVIVIENDA no pudo identificar dicha cifra. Sin embargo, se evidenció que la Comisión Auditora no tuvo en cuenta la suma de \$488.540.000 que corresponde a las facturas autorizadas para ser canceladas con cargo a recursos de Rendimientos, reportadas en la respuesta del ítem 5 del requerimiento AFF-01-2023 (...).*

#### **SISTEMA DE INFORMACIÓN:**

*En la información cargada en el alcance del punto 5 Y 8 del requerimiento AFF-01-2023, se cargaron los pagos que habían sido efectuados desde capital y rendimientos del fideicomiso Sistema de Información. El valor que presenta la comisión auditora corresponde a 3 pagos de comisión fiduciaria que se hicieron desde rendimientos correspondiente a los meses de abril, mayo y junio. Estos pagos fueron relacionados en el alcance y se reportaron en la cuenta 5890-35-Gastos*

*Diversos, razón por la cual se concluye que la cuenta no se encuentra sobrestimada. (...).*

#### Análisis de la respuesta

En su respuesta la entidad, explica que las diferencias observadas con cargo al programa VIPA y Sistemas de Información corresponden a ejecuciones con cargo a rendimientos, hecho que se desestima por parte del equipo auditor por cuanto no fue posible evidenciar si los pagos fueron avalados por los supervisores dado que no están reportados en la información recibida por la CGR. Con respecto a las explicaciones y soportes entregados sobre el programa PVGII, se evidenció que estas diferencias obedecen al efecto de lo observado por la CGR en el hallazgo “Derechos Fiduciarios Programa de Vivienda Gratuita PVGII” del presente informe. En consecuencia, se configura en hallazgo administrativo adicionando lo relativo a la indebida clasificación de ejecuciones en esta cuenta que debieron registrarse en la cuenta Gasto Público Social.

#### **Hallazgo 7. Saldos por Conciliar de Operaciones Recíprocas. Administrativo.**

La Contaduría General de la Nación establece la obligatoriedad de aplicar los procedimientos establecidos en los instructivos y manuales para el reporte de operaciones recíprocas, una vez efectuados los respectivos procesos de conciliación de los saldos en los cortes trimestrales intermedios con el fin de minimizar los saldos por conciliar generados al finalizar el periodo contable, con independencia de la conciliación que debe efectuarse en el último corte.

De acuerdo con lo reportado por Fonvivienda 31 de diciembre de 2022 en el formulario CGN2015\_002\_OPERACIONES\_RECIPROCAS\_CONVERGENCIA y los saldos registrados por algunas entidades públicas con las cuales tuvo dichas operaciones, se estableció que no registró en el formulario de cuentas recíprocas del Fondo los pasivos registrado como Cuentas por Pagar con la Fiduciaria la Previsora por \$7.843.788.949; Imprenta Nacional de Colombia por \$158.537.500; Servicio Aéreo a Territorios Nacionales por \$3.727.075 y el excedente con Servicios Postales Nacionales por \$1.801.646.321.

Estas diferencias señaladas de menor valor revelado de \$9.807.699.845, limitan contar con información precisa y confiable con respecto a las entidades que reportan saldos con la entidad durante la vigencia analizada y antes del cierre del ejercicio, y evidencia falta de verificación, conciliación y ajuste de operaciones recíprocas exigida por la Contaduría General de la Nación en el numeral 2.3.1 “*Obligatoriedad y Consistencia del reporte de Operaciones Recíprocas*” del Instructivo No.001 del 24 de diciembre de 2021 que imparte las instrucciones relacionadas con el cambio

de periodo contable 2021-2022 de conformidad con el Manual de Instrucciones "Operaciones Recíprocas" de Septiembre de 2020.

#### Respuesta de la entidad

*(...) Como la cuenta 243001 - Cuentas por Pagar Subsidios Asignados Nacionales, no hace parte de las reglas de eliminación no se incluyó en el formulario de operaciones recíprocas con las entidades: con la Fiduciaria la Previsora por \$7.843.788.949; Imprenta Nacional de Colombia por \$158.537.500; Servicio Aéreo a Territorios Nacionales por \$3.727.075 y el excedente con Servicios Postales Nacionales por \$1.801.646.321.*

*Se concluye, que la partida observada por la CGR no se reportó dando cumplimiento al instructivo N 002 de 01 de diciembre de 2022, adicionalmente en la validación que realiza el aplicativo CHIP al registrar cuentas que no estén en las reglas de eliminación no valida el proceso y por tanto no permite la transmisión de forma exitosa.(...)*

#### Análisis de la respuesta

Para la CGR las cuentas relacionadas en el hallazgo corresponden a cuentas por pagar por concepto adquisición de Bienes o Servicios Nacionales y no por Subsidios Asignados que debieron ser reportadas como tales, como se explicó en el hallazgo "Clasificación de Cuentas por Pagar" del presente informe. En consecuencia, se configura en hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 8. Notas a los Estados Financieros. Administrativo.**

La Resolución No.533 del 08 de octubre de 2015 que incorpora, el Régimen de Contabilidad Pública y el Marco Normativo para entidades de gobierno, establece en el numeral 6.4. *"Revelación de los elementos de los estados financieros: (...) La información financiera se revela en la estructura de los estados financieros, así como en sus notas explicativas (...).*

Igualmente, en el numeral 6.5.1-135 sobre "Selección de la información" indica *"La información revelada en las notas a los estados financieros tiene las siguientes características:*

- a) Es necesaria para que los usuarios comprendan los estados financieros.*
- b) Proporciona información que presentan los estados financieros de manera contextualizada y según el entorno en que opera la entidad.*

c) *Tiene, generalmente, una relación clara y demostrable con la información presentada en los estados financieros.*”

La revelación en las Notas a los Estados Financieros a 31/12/2022, presentan las siguientes deficiencias:

- a) Los saldos de los Estados de Situación Financiera y de Resultados Integrales del 108585 P.A. Fideicomiso Asistencia Técnica FINDETER Equipamientos Públicos con Findeter no se presentaron de forma comparativa con el año anterior ni incluyen las Notas Explicativas a los Estados Financieros, lo cual impide conocer el detalle de las cuentas que presentan saldo al cierre de la vigencia y por ende la información sobre el manejo de los recursos aportados por Fonvivienda.
- b) El saldo del programa “Mi Casa YA” en los Estados Financieros es de cero pesos y el del Programa “Casa Digna y Vida Digna” de \$4.470.859.550, valores que quedaron invertidos con respecto a los saldos reportados por los Estados Financieros reportados por los administradores Fiduciaria de Occidente S.A. y Fiduciaria Bogotá S.A. con corte a 31 de diciembre de 2022 respectivamente; en consecuencia la información reportada en la Nota a Estados Financieros 16.11 Desglose subcuenta Otros no es consistente con el detalle de los registros de cada patrimonio presentado en las Notas mencionadas.
- c) En la Nota 16.1.1. Desglose-Subcuentas Otros no se presenta detalle de las partidas y/o conceptos que afectaron el saldo del programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores- VIPA, que impide tener explicación completa y suficiente de los reconocimientos contables efectuados con cargo al programa durante el año 2022.
- d) Las Cuentas por Pagar no detallan la relación de las obligaciones de pago a cargo de Fonvivienda por concepto de tutelas pendientes de cancelar al cierre de la vigencia.
- e) La Nota 480851-Ganancia por derechos en Fideicomiso registra un valor total de \$7.962.597.836; sin embargo, el detalle de la misma asciende a \$7.954.421.695, presentando una diferencia de \$491.823.859 sin explicación completa del valor reportado por la fiduciaria y programa con respecto al valor total que conforma el saldo, evidenciando falta de completitud sobre la información revelada en Notas a los Estados Financieros.
- f) En la Nota 16.1.2 “*Procesos jurídicos en los patrimonios autónomos*” se relaciona un proceso en contra del PAT-Macroproyecto Altos de Santa Helena con calificación como “probable” (porque tiene altas probabilidades de perderse ) por \$7.289.231.957, valor sobre el cual se comunicó por parte de la CGR una sobreestimación de la cuenta Derechos en Fideicomiso por el no registro de la provisión en los Estados Financieros reportados por

Fideicomiso Alianza Fiduciaria, conclusiones obtenidas a partir de los soportes entregados por Fonvivienda.

Como respuesta a la observación anexan de fecha 18 de abril de 2023 un alcance al Acta de Conciliación No.01 suscrita el 18 de enero de 2023 entre Fonvivienda y la Fiduciaria, posterior a la comunicación de la observación comunicada por la CGR con radicado 2023EE0055842 del 14/04/2023, en donde la fiduciaria manifiesta “(...) *Para el corte del 31 de diciembre de 2022 se reporta el Balance de conformidad con el informe remitido por el abogado externo, xxxxxxxx, con actuaciones del mes de diciembre de 2022, y radicado ante Alianza Fiduciaria en fecha 24 de enero de 2023, fecha en la cual ya se había remitido el acta de conciliación (...).*”

El acta que contiene la aclaración anterior sólo se entregó hasta el 18 de abril, en respuesta a la comunicación de la observación por parte de la CGR, hecho que no es de recibo por este ente de control, toda vez que fue posterior a la presentación y entrega de los estados financieros, de tal forma que lo reportado en las Notas a los estados Financieros de Fonvivienda no quedó conciliado con esta información adicional entregada por la Fiduciaria. Lo anterior, evidencia que el contenido de las Notas no responde al estado del proceso al cierre de la vigencia e induce a interpretaciones erróneas sobre la información del programa, situación que es contraria a su objetivo la cual es el de servir a los usuarios para comprender los estados financieros y el de ser una relación clara y demostrable con la información presentada en los estados financieros.

Adicionalmente, la Nota No.16.1.2 de los Estados Financieros de Fonvivienda reporta la cuantía del proceso de \$7.289.231.957 y no corresponde al valor entregado por el abogado de la Fiduciaria con la respuesta sobre el estado a 31/12/02022 de los procesos judiciales la cual indica que *“La cuantía fue modificada en la reforma de la demanda por parte de Integrar Constructores S.A.S., esto es, que en la actualidad las pretensiones alcanzan el monto de Doce Mil Quinientos Sesenta y Dos Millones Seiscientos Treinta y Siete Mil Seiscientos Veinticinco Pesos M/L (\$12.562.637.625)”*, lo que evidencia falta de controles en la exactitud de la información reportada y conciliada por Fonvivienda y la Fiduciaria Alianza, presentándose una diferencia materialidad en la información reportada de \$5.273.405.668.

Lo anterior evidencia que las Notas explicativas a los Estados Financieros de Fonvivienda presentan deficiencias en cuanto al nivel de completitud y detalle requerido para la adecuada comprensión de los saldos reportados al cierre de la vigencia, originado en debilidades de control sobre la información revelada y por ende no acata las disposiciones relacionadas con las características que sobre su contenido exige la Contaduría General de la Nación en la Resolución No. 533 de 2015.

Respuesta de la entidad

(...)

a) *Del programa Equipamientos:*

*De acuerdo con lo manifestado por el Programa Equipamientos, damos respuesta de la siguiente manera:*

*En cuanto a los estados financieros comparativos 2022-2021, se manifiesta que no se recibió la información por parte de la Fiduprevisora, debido a la cesión que se llevó a cabo en agosto de 2022.*

b) *Del programa “Mi casa YA”*

*Si bien se registra esta inconsistencia en el desglose, en el detalle de cada una de los programas se revela a los usuarios de la información de forma correcta los movimientos ocurridos en el 2022 por cada uno de los programas que conforman la política pública de vivienda.*

c) *Se acepta el numeral c) de esta observación.*

d) *Respecto a las Cuentas por Pagar: (...) A la luz de la respuesta dada en el punto 17, y como quiera que ha sido demostrado que una vez recibido el fallo judicial que ordena la asignación de los subsidios, hay que desplegar una serie de acciones al interior de la entidad y con entidades externas, se desvirtúa la observación por parte de la auditoría en el sentido de que, -para el caso de las tutelas existían fallos definitivos a 31 de diciembre de 2022, por lo tanto, no les era aplicable el concepto de reserva presupuestal.- Es claro que desde el instante de la expedición del acto administrativo hasta el giro de los recursos, se surten múltiples actuaciones, muchas de ellas que no se encuentran bajo el control del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y que demandan tiempos ajenos a esta cartera.*

e) *Según lo revelado en la nota 28: ingresos, en la subcuenta 480851 Ganancia por derechos en fideicomiso se detalló de manera completa y correcta el valor correspondiente al saldo a 31 de diciembre de 2022 por \$ 7.462.597.836,39 (...).*

Análisis de la respuesta.

La respuesta permite concluir que con lo argumentado en los literales a), b), c) y d) la entidad no desvirtúa lo observado por la CGR; con respecto al literal d) se relaciona en el título un total de \$7.462.597.836,39 y en el detalle por \$7.954.421.695,45. En consecuencia se configura en hallazgo administrativo adicionando el literal f) relacionado con la respuesta recibida a la comunicación de



observaciones denominada “Derechos Fiduciarios. Macroproyecto Altos de Santa Helena”.

### **Hallazgo 9. Saldos en Fiducias. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria**

Ley 1753 de 2015, artículo 149, modificado por el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019, establece:

*“Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos, sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales.*

*En consecuencia, saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna”.*

El artículo 2.3.1.1.1 del Decreto único reglamentario del sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015 estipula que *“Las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación que hayan recibido aportes de la Nación destinados a la ejecución de recursos a través de patrimonios autónomos deben ordenar a los administradores de los patrimonios autónomos, siempre que el contrato lo permita, el reintegro a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de los saldos disponibles en dichos patrimonios que no estén amparando obligaciones cuyo giro se haya realizado con más de dos años de anterioridad”.*

El inciso segundo del artículo 2.3.1.1.1 del Decreto No. 1068 de 2015 establece que *“Tratándose de contratos de fiducia que respalden el pago de obligaciones sujetas a condición, las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación que hayan recibido aportes de la Nación destinados a la ejecución de recursos a través de patrimonios autónomos, cederán los derechos fiduciarios que reflejen dichos saldos disponibles a favor de la Nación-Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para que esta reporte los derechos fiduciarios, sin que ello afecte los recursos en los patrimonios autónomos”.*

La Resolución No.090 del 08 de mayo 2020 *“Por la cual se modifica el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en*

*administración y el Catálogo General de Cuentas, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno”*

El artículo 53 de la Ley 2063 de 2020 señala que *“En ningún caso las entidades podrán solicitar la transferencia de recursos a fiducias o encargos fiduciarios o patrimonios autónomos, o a las entidades con las que celebre convenios o contratos interadministrativos, sin que se haya cumplido el objeto del gasto (...)”*

Artículos 10, 26 y 38 Numeral 1º. Ley No.1952 de 2019. *“Por medio de la cual se expide el Código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”*

Decreto No.2712 de 2014, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 92, 98 y 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el artículo 261 de la Ley No. 1450 de 2011, ello en concordancia con lo establecido en el artículo 36 de la Ley No.1955 de 2019, que dispone:

*“Administración eficiente de recursos. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales.*

*En consecuencia, los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna...”*

De la revisión de los recursos disponibles al cierre de la vigencia 2022 en Fiducias por concepto de rendimientos generados por doce patrimonios autónomos que administran recursos de Fonvivienda por \$31.226.401.120, se estableció que \$23.732.697.729 corresponden a saldos de años anteriores a 2021 y \$7.493.703.390 a ingresos causados en la vigencia 2022; además, se determinó que la ejecución de los recursos con cargo a rendimientos en el año fue de \$14.712.921.732, de los cuales \$11.852.660.822 fueron transferidos al programa "PAM Equipamientos", situación que permite concluir que del saldo de rendimientos en las fiduciarias, el 75% corresponde a ingresos de vigencias anteriores sobre los cuales no se evidencian compromisos ni devoluciones de saldos a la Dirección del Tesoro Nacional, como tampoco comprometidos en la adquisición de bienes y servicios en desarrollo de los programas de vivienda.

Lo anterior genera que se mantengan mensualmente saldos con cifras altas en fiducia no utilizados en los fines, compromisos y obligaciones de cada programa,

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

por lo cual se configura una observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria al no acatar Ley 1753 de 2015, Decreto No. 1068 de 2015 y Ley No.1952 de 2019.

#### Respuesta de la entidad

*Tanto los recursos de capital como los rendimientos amparan compromisos del patrimonio autónomo y en la medida en que se requiere hacer un pago se solicitan recursos a la DTN o se pagan desde el rubro de rendimientos.*

*(...) Los saldos en las cuentas de rendimientos no son reportados en la certificación teniendo en cuenta que la condición de ejecución mínima del 90% es sobre el último giro realizado, por lo tanto, los rendimientos no son un giro realizado por la DTN. De otro lado, si en la cuenta de rendimientos del Patrimonio Autónomo en específico, existen los recursos para cubrir la totalidad de la solicitud de PAC, no se tramita el requerimiento ante la DTN, de acuerdo con la instrucción del Ministerio de Hacienda en diferentes mesas de trabajo; de tal forma que al momento no ha sido restringida o rechazada una solicitud de PAC.*

*El saldo en la cuenta rendimientos ampara compromisos del PA y en la medida que se requiere, se paga desde este rubro. Por ejemplo, para el caso específico de PVGI los rendimientos amparan las obligaciones de Equipamentos-FINDETER, pagos de impuestos, pagos de gastos notariales, pagos de servicios públicos y de administración y vigilancia de las viviendas recuperadas, resciliaciones, gastos de escrituración, contingencias judiciales, pagos de contratación derivada y pagos al colector y retenciones, motivo por el cual este monto se utiliza mes a mes en lo correspondiente. En el caso de MCY, los rendimientos amparan el pago de la comisión fiduciaria que es mes a mes; en PVGII se hicieron pagos para diferentes facturas en el transcurso del 2022 y así mismo para los diferentes fideicomisos tal como se mostró en las respuestas dadas a los anteriores requerimientos donde se relacionaron los formatos F29 (pago con cargo a rendimientos) y se relacionó la ejecución de este rubro para cada programa.*

*De acuerdo con los argumentos expuestos, Fonvivienda realiza solicitudes de nuevos giros al Ministerio de Hacienda de acuerdo con los compromisos que ya se tienen establecidos y a medida que el fideicomiso cumple con la ejecución del último giro. Por lo anterior, muy respetuosamente se solicita no tener en cuenta esta observación para el informe final de la Comisión Auditora.*

#### Análisis de la respuesta.

En la respuesta allegada por Fonvivienda se indica que los rendimientos amparan compromisos del patrimonio autónomo; sin embargo, esta información no fue remitida a la comisión auditora para su verificación.

La observación se presenta en razón a que las solicitudes de PAC para un Patrimonio Autónomo se efectúan con la certificación de saldos de al menos el 90% de ejecución de recursos del último giro por parte de la Fiduciaria, sin incluir los saldos por rendimientos y demás conceptos que están disponibles a la fecha de solicitud de nuevos recursos, de tal forma que se mantienen saldos acumulados sin utilizar de vigencias anteriores señalados en la observación comunicada, razón por la cual se constituye en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de la Ley 1753 de 2015, Decreto No. 1068 de 2015 y Ley 1952 de 2019 artículos 10, 26 y 38 numeral 1º.

## 14.2. PROCESO PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO.

### 14.2.1 Presupuesto.

En la vigencia 2022 Fonvivienda comprometió \$ 2.327.431.458.960, de los cuales \$4.748.698.517, corresponden a Funcionamiento y \$2.322.682.764.433 a Inversión. De lo comprometido del presupuesto de inversión el rubro más significativo es Subsidio Familiar de Vivienda con recursos comprometidos por \$1.655.326.579.530; este rubro sin los costos operativos suma \$1.644.555.526.099, valor que corresponde al universo de los proyectos de inversión. La muestra fue evaluada de la siguiente manera:

Compromisos: Para la muestra se tomaron 6 proyectos por valor de \$ 322.998.373.420, que corresponden al 20% de los compromisos de los programas de Subsidio Familiar de Vivienda; al respecto se verificó el cumplimiento de los compromisos y objetivos propuestos, lo cual permitió emitir la opinión correspondiente.

Cuentas por Pagar: Se evaluó el 100% por valor de \$162.366.000.

Del total de reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2022, por valor de \$484.165.685.011 se seleccionó una muestra por valor de \$389.265.357.993, equivalente al 80% del total.

Reservas constituidas en 2021: Del total de reservas con corte a 31 de diciembre de 2021, por valor de \$630.810.374.038 se seleccionó una muestra por valor de \$ 432.319.285.141, equivalente al 69% de las reservas constituidas a este corte y ejecutadas en 2022.

Vigencias futuras: Se evaluó el 100% de las vigencias futuras comprometidas en 2022 por valor de \$1.439.009.752.167,00.

## **Hallazgo 10. Saldos de Recursos Constituidos como Reserva en las Últimas Siete vigencias que datan desde el año 2015, sin Ejecutar. Administrativo.**

La Ley 179 de 1994 “*Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto.*” El artículo 9 de la Ley 38 de 1989, quedará así: “*Planificación: El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan operativo Anual de Inversiones*”.

El Decreto No.1068 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*”. Artículo 2.8.1.1.1. *Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal.* “*Son objetivos del Sistema Presupuestal: El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia*”.

A 31/12/2021 el saldo de la cuenta Recursos de Acreedores Reintegrados a Tesorería fue de \$1.222.366.968.665, corresponde a las reservas presupuestales no ejecutadas de los años 2015 a 2020, del cual el 87% del saldo se concentra en reservas constituidas en los años 2016 (16%), 2019 (46%) y 2020 (25%) y los programas con una participación del 73% del total corresponden al de Vivienda Gratuita II (48%) y Vivienda Rural (25%).

El 68% del total de pagos efectuados en la vigencia 2022 por \$344.728.136.660 se efectuaron por la cancelación de compromisos principalmente de los años 2020 con el 43% seguido del año 2017 con el 24% del saldo. El programa con mayor ejecución en su orden fueron el de Vivienda Gratuita II (57%) y VIPA (24%).

A 31/12/2022 el saldo de la cuenta Recursos de Acreedores Reintegrados a Tesorería es de \$1.172.897.883.899, menor en un 4% con respecto al 2021 y corresponde a las reservas presupuestales no ejecutadas de los años 2015 a 2021, del cual el 81% del saldo se concentra en los años 2019 (35%), 2020 (21%) y 2021 (25%), siendo los programas con mayor participación: Vivienda Rural (40%) y Vivienda Gratuita II (35%), que suman el 76% del total.

**Tabla 7**

<b>Cuentas por Cobrar- Recursos de Acreedores Reintegrados a Tesorería. Fonvivienda 31/12/2022</b>		
<b>VIGENCIA</b>	<b>SALDOS 31/12/2022</b>	<b>%</b>
2.015	75.109.120.109	6%
2.016	120.525.983.314	10%
2.017	20.000.000.000	2%
2.018	6.632.022.364	1%
2.019	411.004.896.792	35%
2.020	244.366.799.427	21%
2.021	295.259.061.893	25%
<b>TOTAL</b>	<b>1.172.897.883.899</b>	<b>100%</b>

Fuente: Estados Financieros Fonvivienda 31/12/2022

Este comportamiento permite concluir que a 31/12/2022, se continúan registrando saldos de recursos sin ejecutar correspondiente a compromisos adquiridos con más de 7 años desde la fecha en que se constituyeron vía reservas, sobre los cuales sólo se utilizan por año en promedio un 18% de los saldos acumulados por programa, lo que evidencia la falta de eficiencia y efectividad en la ejecución de los programas de inversión en vivienda proyectados y la baja capacidad institucional para cumplir con las metas establecidas para cada vigencia y teniendo en cuenta a que cada año se incrementa el saldo de manera significativa (año 2022 se incrementó en \$295.259.061.893), se seguirán manteniendo saldos en el Tesoro Nacional sin utilizar (para el año 2022 fue de \$1.172.897.883.898) en los objetivos y periodos establecidos anualmente en los respectivos Planes de Desarrollo, de los 8 programas sobre los cuales se han registrados saldos a favor.

Lo anterior, incumple lo establecido en el artículo 13 el Estatuto Orgánico del Presupuesto-Principio de Planificación Presupuestal según la cual, *"El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones"*.

#### Respuesta de la entidad

*(...) Es importante precisar que la dinámica de construcción y/o mejoramiento de la vivienda urbana o rural, requiere una implementación a través de distintos procesos como la presentación y desarrollo de proyectos en los diferentes municipios del país, así como dependerá de la participación tanto de la entidad territorial como de entidades privadas en las convocatorias que se efectúen en los diferentes programas las cuales puede llegar a declararse desiertas entro otros factores lo que impiden que la ejecución de las obras inicie en los tiempos inicialmente previstos*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

que son entre 18 y 24 meses. Tiempo que excede los recursos presupuestales inicialmente apropiados en la vigencia.

*Por otra, la ejecución de las obras puede presentar diversos factores exógenos que hacen que la ejecución de estas se extienda hasta varias vigencias, generando el valor líquido cero, sin que esto dependa directamente del Fondo, pero que este ha venido haciendo un trabajo continuo y arduo para la ejecutar los programas y poderlos finalizar.*

*Por otra parte, es importante precisar que el concepto de valor líquido cero se generó precisamente para que los recursos apropiados en la vigencia en la cual se compromete y en la que su ejecución requiere obligarlos y pagar en vigencias posteriores. Lo anterior, con el propósito de no mantener recursos parqueados en las cuentas de fiducias de manera ociosa.*

*Ahora bien, en concordancia con la respuesta a la observación 15, los giros a los patrimonios autónomos se realizan después de haber superado las fases de cumplimiento de requisitos bien sea del contratista/oferente con el patrimonio o de Fonvivienda con el Ministerio de Hacienda, por lo tanto, los montos constituidos en reserva no corresponden a falta de eficiencia y efectividad en la ejecución de los programas de inversión en vivienda, por el contrario, los pagos solo se autorizan cuando desde el ámbito contractual se cumple con los requisitos definidos para un pago. Pagos que se destinan a la adquisición de una vivienda nueva en la cual el proceso constructivo puede durar más de 18 meses y solo hasta que la vivienda esté terminada o el subsidio legalizado se autoriza el giro correspondiente. Fonvivienda en la estimación de recursos, incluye las diferentes restricciones o lineamientos normativos para la estimación de apropiación y ejecución de recursos.*

*Se realizan los giros de los pagos que se van a realizar en el corto o muy corto plazo; se podría solicitar el giro de los recursos que se encuentran constituidos en Valor Líquido Cero, pero no se tendría respuesta positiva del Ministerio de Hacienda, en el caso de que fuera de esa manera, se generaría un costo adicional (detrimento) al Gobierno Nacional al tener que conseguir la liquidez necesaria para depositar los recursos en una cuenta bancaria de un privado (Banco comercial) el cual se beneficiaría en gran medida de esa solvencia. Tanto los recursos de capital como los rendimientos amparan compromisos del patrimonio autónomo y en la medida en que se requiere hacer un pago se solicitan recursos a la DTN o se pagan desde el rubro de rendimientos.*

*Por lo anterior, muy respetuosamente se solicita no tener en cuenta esta observación para el informe final de la Comisión Auditora.*

#### Análisis de la respuesta

La respuesta de Fonvivienda explica el proceso para la ejecución de los proyectos y para la constitución del valor líquido cero, argumentos que no desvirtúan el mantener recursos acumulados no ejecutados de compromisos adquiridos con más de 7 años desde la fecha en que se constituyeron vía reservas, más aún considerando que debieron obedecer al cumplimiento de metas e indicadores de un plan de desarrollo que perdió vigencia. Por lo anterior, confirma la situación observada, dado que efectivamente no se ha ejecutado la reserva de las vigencias fiscales anteriores y en consecuencia se configura como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 11. Límite de Reservas Presupuestales Constituidas Sobre el Presupuesto de Inversión. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

Decreto 111 de 1996 *“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.*

Artículo 12. *“Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (L. 38/89, art. 8º; L.179/94, art. 4º).”*

Artículo 78. *“En cada vigencia, el gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ello, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior”*

Decreto No. 1068 de 2015. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”*

Artículo 2.8.1.7.3.5. *“Reducción al Presupuesto de acuerdo con el monto de **reservas presupuestales**. De conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, en cada vigencia, el Gobierno Nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año (...).”*

**Ley 1952 de 2019** *“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario, artículo 38 numerales 1 y 4”*



Artículo 38. “Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

(...) 4. *Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos (...)*

Las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre del 2022 del presupuesto de inversión de Fonvivienda, descontadas las no canceladas por falta de PAC, corresponden a \$ 434.165.685.011, valor que supera el 15% de la apropiación definitiva del presupuesto de inversión en cuantía de \$ 81.868.735.970, considerando que para la vigencia 2022 el presupuesto de inversión correspondió a \$ 2.348.646.326.939, como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 8. Ejercicio de la Reserva**

CONCEPTO	VALOR
Total, Reservas Presupuestales constituidas en 2022	\$ 484.165.685.011
(-) Reservas no canceladas por falta de PAC	\$ 50.000.000.000
<b>Total, Reservas 2022 (descontadas las que no tuvieron PAC)</b>	<b>\$ 434.165.685.011</b>
Apropiación definitiva del Presupuesto de Inversión 2022	\$ 2.348.646.326.939
15% de la Apropiación Presupuestal del Presupuesto de Inversión	\$ 352.296.949.041
<b>Valor que supera el 15% de la norma</b>	<b>\$ 81.868.735.970</b>

Fuente: Oficio Fonvivienda 2023EE0004297 del 27-01-2023. Construcción CGR

Situación que evidencia deficiencias en los mecanismos de control y planeación, afectando de esta manera la ejecución de los compromisos presupuestales de los proyectos de inversión programados por el Fondo Nacional de Vivienda, toda vez que no se ejecutaron de manera eficiente y oportuna los recursos disponibles para

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

la vigencia fiscal 2022; lo cual, se afecta los principios de Planificación y Programación Integral del sistema presupuestal, establecidos en el artículo 12 en aplicación del artículo 78 del Decreto No. 111 de 1996 y el artículo 2.8.1.7.3.5 del Decreto No.1068 de 2015, presentándose incumplimiento de conformidad a lo señalado en el artículo 38 numerales 1 y 4 de la Ley 1952 de 2019, razón por la cual se constituye una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

### Respuesta de la Entidad

*“(...) En tal sentido, la aprobación del presupuesto anual y la expedición del respectivo decreto de liquidación por parte del Gobierno Nacional implica ceñirse por parte de esta Entidad a la planificación de ejecución que se ha hecho para la celebración y ejecución de los contratos dentro de la respectiva vigencia anual.(...)”*

*“(...)Ahora bien, ocurre en muchos eventos que lo previsto en el convenio y/o contrato no se cumple por todas las vicisitudes que sufre la contratación estatal, y se ve suspendido, requiere de prórrogas por mayor tiempo de ejecución de obra o por circunstancias imprevistas, que se presentan por problemas de orden público o fuerza mayor o caso fortuito o, como se presentó en el año 2022 cambio de dos veces de administración, que implico retraso en la toma de decisiones para la ejecución de recursos como fueron los de crédito de Banco Mundial, adicionado a todos los largos procesos que tiene establecido este organismo para la suscripción de los contratos o convenios que se requieran en el marco de cada programa de vivienda. Por otra parte, en años anteriores factores exógenos como la pandemia hicieron que los programas tengan retrasos y estos impacten los años siguientes en la ejecución de los recursos. Así mismo ocurrió con la formulación de la política de vivienda rural, la cual se llevó a cabo durante prácticamente toda la vigencia 2020, esto conlleva a que la implementación de esta política se realizara durante el primer semestre del año 2021 y solamente hasta el segundo semestre de esta vigencia su pudiera iniciar los primeros procesos de contratación para posterior inicio de ejecución de obras, sumado a que algunos esquemas establecidos en vivienda rural se presentaron convocatorias desiertas, igualmente afectando el retraso de ejecución de las obras para los siguientes años planeados con los recursos apropiados.(...)”*

*“(...)Ahora bien, como se ha mencionado en respuestas anteriores, la justificación de constitución de reserva para la vigencia 2022, explica que en los programas de vivienda se realiza la correspondiente obligación y pago hasta que la vivienda esté terminada y con certificación de habitabilidad para los programas de oferta o el subsidio legalizado en la adquisición de la vivienda para los programas de demanda; esto con el propósito que los recursos sean girados eficientemente contra la materialización de la adquisición de la vivienda. En este sentido y con la maduración*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*de los programas en ejecución, Fonvivienda ha venido disminuyendo el porcentaje de recursos constituidos en reserva en los últimos cinco años, como se mostró en las respuestas dadas a diferentes requerimientos de la vigencia actual; se conservan los requisitos para los pagos y cumpliendo con las condiciones de nuevos giros de recursos (PAC) por parte del Ministerio de Hacienda. (...)*

*“(...)Sin embargo, Ministerio de Hacienda no siempre gira el total de los recursos que se solicitan desde Fonvivienda, aún se hayan cumplido con los requisitos de ejecución del 90%, situación presentada en el fideicomiso Mi Casa Ya en diciembre de 2022, donde se solicitaron \$100.000.000.000 y solo fueron girados \$50.000.000.000 , esto evidencia que Fonvivienda únicamente solicita recursos cuando se han cumplido los requisitos definidos para un pago, no obstante, sin la aprobación por parte del Ministerio de Hacienda del giro total de recursos, causa constitución de reserva adicional.(...)”*

#### Análisis de Respuesta.

La reserva presupuestal constituida a diciembre de 2022 descontadas las que no tuvieron PAC suman \$ 434.165.685.011, de las cuales el 96% por valor de \$418.739.269.426 corresponden a los programas MI CASA YA, Vivienda Rural Y FRECH<sup>5</sup>. Respecto de MCY y FRECH estos programas no se desarrollan a través de proyectos de vivienda implementados por la entidad si no que corresponden a la gestión del sector financiero y los beneficiarios; en cuanto al programa de Vivienda Rural durante la vigencia de 2022 se evidenció que los atrasos obedecieron a deficiencias en la planeación; por lo tanto, no es de recibo lo argumentado en relación circunstancias imprevistas provenientes de años anteriores que han impactado la ejecución.

Señala además la entidad, que factores exógenos de años anteriores como la pandemia generaron retrasos e impactaron el desarrollo de los programas; al respecto se precisa que no obstante que la pandemia tuvo impacto en años anteriores las restricciones no se extendieron hasta 2022.

Respecto de los recursos de MCY que fueron solicitados por la entidad al MHCP se aclara que la CGR en el análisis realizado descontó \$50.000.000.000 que no fueron aprobados por el MHCP.

Por lo anterior se concluye que la reserva presupuestal constituida por la entidad para la vigencia 2022, obedece mayoritariamente a deficiencias en la planeación y la programación integral del presupuesto. Por lo cual, se constituye hallazgo

---

<sup>5</sup> MCY \$201.500.000.000, Vivienda Rural \$128.709.647.507, FRECH \$88.529.621.919

administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad a lo establecido en los artículos 12 y 78 del Decreto No. 111 de 1996, el artículo 2.8.1.7.3.5 del Decreto No.1068 de 2015, presentándose incumplimiento a lo señalado en el artículo 38 numerales 1 y 4 de la Ley 1952 de 2019.

## **Hallazgo 12. Saldos de Apropiación Vigencia 2022. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

El artículo 2.8.3.4 del Decreto 1068 de 2015 señala: *“Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.*

Ley 1952 de 2019, artículo 38, numerales 1 y 4. (norma vigente para la época de los hechos)

(...)

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

*4.Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos (...)*

El presupuesto apropiado de 2022 para gastos de Funcionamiento fue de \$4.576.559.836 y de Inversión \$ 2.348.646.326.939, de los cuales se generaron compromisos por \$ 4.576.559.836 y \$ 2.322.682.764.443 respectivamente. A 31 de diciembre de 2022, se presentan saldos por pérdida de apropiación de \$ 25.963.562.495,60 correspondientes al presupuesto de gastos de inversión. Los cuales se detallan a continuación:

**Tabla 9. Perdida de Apropiación**

DESCRIPCIÓN	VALOR
Transferencias corrientes- Servicio de apoyo financiero para adquisición de vivienda- Implementación del programa de cobertura	\$370.000.000

condicionada para créditos de vivienda segunda	
Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos (subsidio de vivienda rural)	\$19.100.250.000
Transferencias de capital- Servicio de apoyo financiero para la construcción de equipamientos- fortalecimiento a la construcción de equipamientos en los programas de vivienda	\$2.500.000.000
Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos (Equipamiento Vivienda de Interés Prioritario e Interés Social)	\$3.991.467.391
Valor no justificado en la respuesta de la Entidad.	\$ 1.845.104,60
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 25.963.562.495,60</b>

Fuente: Oficio Fonvivienda 2023EE0004297 del 27-01-2023

Según la manifestado por la entidad en respuesta al requerimiento AFF-01-2023, punto 28, lo relacionado con los recursos para subsidio vivienda rural por \$19.100.250.000, se presentó en primer lugar por el aplazamiento del cronograma para los procesos de validación y no objeción por parte del Banco Mundial y en segundo lugar por cuanto el MHCP no aceptó la reducción de los recursos solicitada por Fonvivienda.

Por otra parte, menciona la entidad que los recursos asignados para el rubro “*Fortalecimiento a la construcción de equipamientos en los programas de vivienda de interés prioritario y social Nacional*” por \$6.491.467.391, de los cuales \$3.991.467.391 serían destinados para los proyectos de vivienda y \$2.500.000.000 para financiar a Comisión Fiduciaria, se vieron afectados por cuanto fueron apropiados inicialmente en el rubro “*Subsidio Familiar de Vivienda Nacional*”, lo que implicó realizar un traslado presupuestal; de igual manera, se mencionan inconvenientes en la parametrización del sistema SIIF NACIÓN II y de que el proceso de contratación debía adelantarse no por el método de solicitud de cotizaciones y no de ofertas como el trámite inicialmente realizado.

Lo anterior es causado por deficiencias en la planeación presupuestal y coordinación respectiva, considerando que no se previó la complejidad de cada uno de los trámites necesarios para comprometer los recursos apropiados, lo que finalmente conllevó a la pérdida de apropiación de estos y el incumplimiento de las metas planteadas en la vigencia.

De acuerdo a los saldos informados por la entidad en el punto 23 (Ejecución presupuestal), en respuesta al requerimiento AFF01-2023 se observa diferencia por

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

\$1.845.104,60, en la pérdida de apropiación, comparado con las cifras reportadas en el Detalle de pérdida de apropiación, punto 28.

De conformidad con las situaciones expuestas se configura observación administrativa que presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento de la Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

#### Respuesta de la Entidad

*“Es necesario precisar que los saldos informados en los archivos Excel enviados como respuesta al punto 23 y 28 del requerimiento AFF-01-2023 coinciden en sus cifras, sin embargo, en el oficio 2023IE0000455 adjunto para el punto 28, por error involuntario se cortó el cuadro, excluyendo la fila con el valor de \$1.845.104, no obstante, la cifra es justificada en el oficio. Por lo anterior, muy respetuosamente se solicita no tener en cuenta esta observación para el informe final de la Comisión Auditora.”*

#### Análisis de la Respuesta

De conformidad con la respuesta de la entidad y los soportes aportados por la entidad no se justifica la pérdida de apropiación vigencia 2022 por \$ 25.963.562.496, por consiguiente, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de la Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

### **Hallazgo 13. Reserva Presupuestal Fallos Tutela. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

**Decreto 111 de 1996** *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".*

#### ARTÍCULO 89

*(...) Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. (Subrayado fuera de texto).*

*Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8).*

*(...)*

**Ley 2276 de 2022** *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023.”*

**(...) ARTÍCULO 28.** *A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2022 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

*Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2023. (...)*

Ley 1952 de 2019 *“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, artículo 38 numeral 1”*

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

Para la vigencia 2022, Fonvivienda constituyó reservas presupuestales por valor de \$ 1.149.945.000, correspondientes a 15 fallos de tutela, en su mayoría relacionados con la Restitución de Tierras cuya imputación se realizó bajo el rubro presupuestal Subsidio Familiar de Vivienda Nacional. En el memorado 2023IE000232 del 13 de enero de 2023, de justificación de las mismas se informa: *(...) aunque se profirieron a finales del año 2022, es decir, su resolución de asignación fue expedida en 2022,*

no se pudieron pagar en la misma vigencia, por cuenta de los trámites propios que se requieren para dichos pagos. Por ejemplo, el proceso de abono a las cuentas CAP en el Banco Agrario de Colombia, el cual tiene un procedimiento y unos tiempos ajenos al Ministerio, se encontraba en trámite para estos fallos, pero no pudo culminar en diciembre. (...)

**Tabla 10. Relación Fallo de Tutelas**

Resolución Asignación	Fecha	Valor	N° Fallo
1906	26/09/2022	\$ 15.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2014-00198-01
1929	28/09/2022	\$ 15.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2018-00020
2171	15/11/2022	\$ 30.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2021-00064
2170	15/11/2022	\$ 30.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2017-00139
2154	10/11/2022	\$ 30.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2019-00276
2153	9/11/2022	\$ 15.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2015-00128
2308	12/12/2022	\$ 15.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2016-00135-01
2309	12/12/2022	\$ 30.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2015-00019
2310	12/12/2022	\$ 15.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2016-00284
2312	12/12/2022	\$ 15.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2014-00595
2314	12/12/2022	\$ 30.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2020-00038
2311	12/12/2022	\$ 30.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2014-00397
2313	12/12/2022	\$ 15.000.000	Fallo de Restitución de Tierras No. 2015-00642
2426	27/12/2022	\$ 823.149.000	Fallo de Tutela 2022-00095-01 proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia de Montelíbano
2427	27/12/2022	\$ 41.796.000	Fallos de Tutela 2022-00285-01, proferido por el Tribunal Administrativo del Caquetá-Sala Tercera de Decisión; 2022- 00040-01, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia- Sala Tercera de Decisión y 2022- 00345-01, proferido por el Tribunal Administrativo del Caquetá-Sala Cuarta de Decisión
<b>Total</b>		<b>\$ 1.149.945.000</b>	

Fuente: Oficio Fonvivienda 2023EE0004287 del 27-01-2023

Las reservas presupuestales deben corresponder a compromisos que no se hayan cumplido dentro de la vigencia, y que se encuentren legalmente contraídas<sup>6</sup>, y para el caso de las tutelas, existían fallos definitivos a 31 de diciembre de 2022, por lo tanto, no les era aplicable el concepto de reserva presupuestal.

Lo anterior, por cuanto la entidad no previó la situación presentada frente a las tutelas, y no se tomaron las decisiones de manera oportuna, lo que generó que los valores de los fallos se constituyeran como reserva presupuestal. Por lo anterior, se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 89 del Decreto No.111 de 1996 y el número 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad

(...)

<sup>6</sup> Decreto 111 de 1996, artículo 89.



**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Las reservas presupuestales son el resultado de hechos contractuales imprevistos, como la suspensión de los contratos u otras situaciones jurídicas y que tienen término de expiración, no constituyen una forma ordinaria de adquirir compromisos, según lo dispuesto en el artículo 2.8.1.7.3.2, 2.8.1.7.3.3 y 2.8.1.7.3.4 del Decreto 1068 de 2015 del Sector Hacienda y Crédito Público, y confirma que, en dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos.*

*Así las cosas, los compromisos legalmente adquiridos para ser ejecutados durante la respectiva vigencia, que excepcionalmente no se hayan podido ejecutar al 31 de diciembre, podrán constituirse como reservas presupuestales, de conformidad con el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Una vez constituidas dichas reservas, se aplicará lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, si a ello hubiere lugar.*

*Resulta evidente que la asignación de Subsidios Familiares de Vivienda en el marco de fallos de tutela es objeto de los recursos apropiados al Fondo Nacional de Vivienda y son situaciones excepcionales, debido a que: (i) se debe dar cumplimiento a los fallos de sentencia judicial, los cuales no son predecibles por esta entidad y (ii) se trata de una asignación imprevista y de caso fortuito, **que no depende de la entidad**. Fonvivienda no puede controlar el tiempo o la periodicidad en el que se envían los fallos de tutela, y dicho momento afecta el proceso de obligación y pago de la asignación.*

*(...) A la luz de lo anteriormente expuesto, y como quiera que ha sido demostrado que una vez recibido el fallo judicial que ordena la asignación de los subsidios, hay que desplegar una serie de acciones al interior de la entidad y con entidades externas, se desvirtúa la observación por parte de la auditoría en el sentido de que, -para el caso de las tutelas existían fallos definitivos a 31 de diciembre de 2022, por lo tanto, no les era aplicable el concepto de reserva presupuestal.- Es claro que desde el instante de la expedición del acto administrativo hasta el giro de los recursos, se surten múltiples actuaciones, muchas de ellas que no se encuentran bajo el control del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y que demandan tiempos ajenos a esta cartera.*

*Ahora bien, para la entidad es claro que debe surtir todos los procedimientos administrativos, financieros y operativos para el acatamiento de la orden judicial, en razón a que el desacatamiento de esta genera sanciones. Lo anterior obedece a que, sin perjuicio de los esfuerzos y ejercicios de defensa judicial, lo ordenado en los fallos es de obligatorio cumplimiento. El fundamento legal para las acciones constitucionales de tutela, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991(...)*

## Análisis de la Respuesta

Respecto a los casos específicos de las tutelas la entidad explica sobre los diferentes procedimientos y acciones a desplegar para realizar el trámite respectivo, lo que conlleva, según lo manifestado, unos tiempos que se salen del control y manejo del ministerio; anota de igual manera, que los fallos de tutela corresponden a *“... un tema de asignación imprevista y de caso fortuito, que no depende de la entidad en el tiempo en que este fallo sea enviado y que afecta el proceso de obligación y pago de esta asignación...”* y afirma que *“...es claro que debe surtir todos los procedimientos administrativos, financieros y operativos para el acatamiento de la orden judicial, en razón a que el desacatamiento de esta genera sanciones. Lo anterior obedece a que, sin perjuicio de los esfuerzos y ejercicios de defensa judicial, lo ordenado en los fallos es de obligatorio cumplimiento. El fundamento legal para las acciones constitucionales de tutela, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991...”*

Sobre los tiempos que conllevan los procedimientos realizados no se adjuntan los soportes que den cuenta de ello, como quiera que la CGR se debe remitir a la documentación que demuestre lo señalado por la entidad. Por otra parte, es claro que la entidad tenía conocimiento sobre estas obligaciones, toda vez que se habían apropiados recursos para estos efectos y de conformidad al memorando 2023IE0001202 del 24/02/2023 en el ítem implementación mecanismo #2 se señala: *“Se realiza reunión del 28 de diciembre 2022, con el grupo de atención al usuario, en donde se informa que se radican 14 mil casos por acciones de tutelas en 2021 y en 2022 hubo una pequeña reducción de 13854 se va a implementar derechos de petición a no solo GAUA sino otras dependencias, se revisaran los formatos disminuyendo su cantidad y haciendo las plantillas menos técnicas”*; por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento del artículo 89 del Decreto No.111 de 1996 y el número 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### **Hallazgo 14. Registros Constituidos como Reserva Presupuestal, con Obligación. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

#### **Ley 2276 del 29 de noviembre de 2022:**

*“ARTÍCULO 280. A través del Sistema Integrado de información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2022 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la*

*diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

*Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2023.”*

**Ley 1952 de 2019** “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, artículo 38 numeral 1.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

Los siguientes registros fueron imputados presupuestalmente en la Reservas Presupuestales constituidas en 2022:

**Tabla 11. Registros Presupuestales con Obligación** (cifras en pesos)

# Doc Soporte Compromiso	Valor Actual	# de Cuenta Por Pagar	Objeto Del Compromiso
COM 1896	808.548	2223	Acompañamiento jurídico a citación audiencia pública informativa y de cierre programa de vivienda de interés social rural en la ciudad de Montería
COM 1944	734.562	2323	Atención y participación en representación del director de la DVR del MVCT en la convocatoria comisión mixta decreto 1811 CRIC
COM 1909	127.055	2623	Acompañamiento técnico a visitas de predios para la ejecución de viviendas en el marco de la ola invernal nacional 2022

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

# Doc Soporte Compromiso	Valor Actual	# de Cuenta Por Pagar	Objeto Del Compromiso
COM 1854	808.548	3323	Acompañamiento técnico a la citación de la veeduría ciudadana del contrato 016F de 2021 ejecución ETCR <sup>7</sup> Filipinas Arauquita Arauca
<b>TOTAL</b>			2.478.713

Fuente: Fonvivienda

Al respecto se evidenció a través de los soportes que los mismos corresponden a servicios prestados durante el 2022, lo que sobrestima las reservas presupuestales en cuantía de \$2.478.713, teniendo en cuenta que estos valores ya habían sido obligados y existía un documento equivalente, por lo tanto, no les era aplicable el concepto de reserva presupuestal sino el de Cuentas por Pagar.

Lo anterior, por deficiencias en la verificación de los registros y la inaplicabilidad de los conceptos; lo que generó una sobrestimación en las reservas presupuestales en \$2.478.713 y configura una observación administrativa y disciplinaria, por el incumplimiento del artículo 28 de la Ley 2276, y el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad

*(...) De acuerdo con lo manifestado por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto damos respuesta de la siguiente manera:*

*Desde el punto de vista presupuestal, las cuatro comisiones relacionadas por el equipo Auditor por valor total de \$2.478.713, al 31 de diciembre de 2022, no se encontraban obligadas, dado que no se habían radicado a esta fecha los documentos soporte para el trámite de pago; por lo que la entidad de forma correcta y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las constituyó como Reservas Presupuestales, dado que fueron resultado de la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, existentes al cierre del año 2022, en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación.*

*De acuerdo con lo establecido en la Circular Externa 039 de 2022, expedida por el Ministerio de Hacienda y crédito público, en su página 24 literal c, indica: "Restricciones para el registro de obligaciones en el período de transición: De conformidad con lo establecido en el Decreto 1068 de 2015, en dicho período NO SE PODRÁN asumir obligaciones con cargo al presupuesto del año 2022"; motivo*

<sup>7</sup> Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

por el cual, al no haberse recibido los documentos de solicitud de trámite de pago, fueron constituidas como Reserva Presupuestal.

En consecuencia, no hubo sobrestimación de la Reserva Presupuestal en la cuantía indicada, ni se presenta deficiencia en la verificación de los registros y los conceptos, dado que fueron aplicados de forma correcta de acuerdo con el Decreto 1068 de 2015, numeral 2.9.1.2.15. “Del período de ajustes previos al cierre definitivo del sistema. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación tendrá un período de transición al inicio de cada año, con el fin de que las entidades hagan ajustes a los compromisos y obligaciones a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, de conformidad con lo señalado en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual durará hasta el día anterior al de la constitución legal de estas, de forma que puedan obtener del sistema la información requerida para tal fin. **En todo caso, en concordancia con los artículos 14 y 71 de dicho estatuto, en este período no se podrán asumir compromisos ni obligaciones con cargo a las apropiaciones del año que se cerró.** Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Desde el punto de vista Contable, en cumplimiento a lo indicado en el instructivo de cierre No 002 de 2022, expedido por la Contaduría General de la Nación, las obligaciones relacionadas por el Equipo Auditor fueron obligadas en el año 2023, con el atributo contable 40, que afecta únicamente cuentas del pasivo al momento de hacer el pago, en razón a que la causación del gasto y la cuenta por pagar quedó registrada a 31 de diciembre de 2022 de forma manual.

Igualmente, el aplicativo SIIF Nación tiene un período de transición contable, con el fin de que las entidades efectúen los ajustes respectivos a la contabilidad del año que se cierra, el cual durará hasta la fecha señalada, previa al momento que las entidades deban reportar la información solicitada por la Contaduría General de la Nación, según lo indicado en la circular mencionada anteriormente.

Es importante resaltar que, la entidad aplicó los preceptos presupuestales señalados en la norma y se dio cumplimiento a los requisitos en materia contable indicados por el ente rector.

Se concluye que, contablemente en el SIIF nación se debe constituir una cuenta por pagar manual, en el período de transición, siempre y cuando se cumpla con los requisitos correspondientes, tal como efectivamente se realizó. Para el tema presupuestal, la norma no permite constituir cuentas por pagar Presupuestales,

*razón por la cual quedaron correctamente constituida como Reserva Presupuestal y contablemente como cuenta por pagar manual.*

*Finalmente, y dada la explicación anterior, se solicita de manera respetuosa al Equipo Auditor que, esta observación no sea tenida en cuenta en el informe final, toda vez que no hay trasgresión a ninguna norma. (...)*

#### Análisis de la Respuesta.

De conformidad a la información detallada en las planillas, las comisiones presentan como fecha de legalización el 28 de diciembre de 2022; por tanto, es claro que, a 31 de diciembre de 2022, las mismas estaban obligadas y en la respuesta la entidad no allega un soporte o documento que demuestre lo contrario.

Por otra parte, se resalta que las comisiones fueron efectuadas el 30 de noviembre, 7, 9 y 16 de diciembre de 2022; sin embargo, de acuerdo al PROCEDIMIENTO: MANEJO DE VIÁTICOS Y GASTOS DE VIAJE DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y FONVIVIENDA en su numeral 5 Políticas de operación ítem 3 indica: "(...) Los funcionarios, personal del esquema de seguridad y contratistas del MVCT y FONVIVIENDA deben legalizar la comisión dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de la misma, para el correspondiente pago o reconocimiento de los gastos de la comisión. (...)"; por lo tanto el procedimiento de legalización no se está llevando a cabo conforme a lo reglamentado.

Dadas las consideraciones anteriores se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 2276, y el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

#### **Hallazgo 15. Apropriación No Ejecutada. Administrativo.**

Ley 489 de 1998 - "ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen."

Decreto No.111 de 1996- ARTÍCULO 13.- Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9; L. 179/94, art. 5).

El Fondo Nacional de Vivienda durante la vigencia 2022, apropió recursos por \$2.353.395.021.456, de los cuales comprometió \$2.327.43.1458.960, que corresponden al 99% de lo apropiado. Respecto a la apropiación se obligó \$1.843.265.773.949,58, o sea el 79% de lo comprometido. Se observa que, los recursos de Subsidio Familiar de Vivienda provenientes de donaciones y préstamos de destinación específica no fueron obligados, lo que afecta el cumplimiento de las metas proyectadas para la vigencia y evidencia deficiencias en la planeación presupuestal de los recursos en el marco de los principios de eficacia y responsabilidad con que debe desarrollarse la función administrativa.

Por lo anteriormente expuesto se configura observación administrativa.

### Respuesta de la Entidad

(...)

*Es evidente que la asignación de subsidios familiares de vivienda primero son objeto de los recursos apropiados al Fondo Nacional de Vivienda y segundo son excepcionales debido a que se debe dar cumplimiento a fallo de sentencia judicial, que es un tema de asignación imprevista y de caso fortuito, que no depende de la entidad en el tiempo en que este fallo sea enviado y que afecta el proceso de obligación y pago de esta asignación.*

*Es importante resaltar que la entidad aplicó los preceptos presupuestales señalados en la norma, teniendo en cuenta los siguientes procedimientos establecidos en los programas de vivienda que a continuación se explica.*

#### **1. Recursos crédito Banco Mundial para ejecución de mejoramientos urbanos**

*Los procedimientos establecidos en desarrollo de la ejecución de los proyectos incluyen un sin número de actividades que requieren tiempos y aprobaciones y no objeciones por parte del Banco Mundial, lo cual se lleva entre 12 a 18 meses teniendo en cuenta las no objeciones por las que debe pasar la contratación previa a la ejecución ante el Banco Mundial. (...)*

#### **2. Subsidios Familiares de Vivienda Rural del Crédito Banco Mundial**

*(...) Si bien, el MVCT adelantó la convocatoria para la selección de los municipios y distritos del país para asignar un subsidio familiar de vivienda rural, bajo la modalidad de mejoramiento de vivienda, en el marco del programa “Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia”, la Resolución de adjudicación de cupos, estuvo sujeta a la respuesta de No Objeción del Banco Mundial para el uso del Patrimonio Autónomo, tal como lo establece el Manual Operativo Manual Operativo*

del Proyecto -MOP-. y finalmente se expidió la resolución 0185 del 5 de abril de 2023.

*En este sentido, es importante precisar que la No Objeción del Banco Mundial para el uso del Patrimonio Autónomo solo pudo obtenerse las primeras semanas de agosto de 2022, momento en que se estaba realizando el cambio del gobierno. Además, para continuar con el proceso de adjudicación de cupos, se debía contar con la incorporación de los recursos que sustentaban poder realizar la asignación y también garantizar la viabilidad de la contratación de los constructores que realizaran los mejoramientos en los municipios seleccionados, mediante la no objeción de por parte de Banco Mundial, la Solicitud de Oferta (SDO). Situaciones que se describirán más adelante.*

### Análisis de Respuesta

Respecto a lo observado por la CGR, la Entidad en su respuesta se refiere a los montos relacionados con el Crédito Banco Mundial y Donaciones Unión Europea equivalentes a \$28.644.000.000 y \$6.392.902.500, que suman \$ 35.036.902.500, y en la verificación de las cifras se estableció que el valor no obligado a 31 de diciembre de 2022 corresponde a \$81.893.423.913; por lo tanto, la entidad no se pronuncia sobre el valor total. De igual manera, de acuerdo a lo explicado en la respuesta se evidencia las deficiencias en la programación y planeación de los recursos del presupuesto, considerando que no se contemplaron los tiempos que conllevan los procedimientos para la ejecución de los recursos del Banco Mundial y de la donación. Por lo tanto, se configura hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 16. Obligaciones de Fonvivienda No Registradas Presupuestalmente como Cuentas por Pagar. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

#### **Ley 2276 del 29 de noviembre de 2022:**

*“ARTÍCULO 280. A través del Sistema Integrado de información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2022 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia,



**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2023.”

**Ley 1952 de 2019** “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, artículo 38 numeral 1:

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

Existen obligaciones de pagos por valor de \$ 59.867.764.506 de acuerdo con los siguientes soportes del Banco de la República:

**Tabla 12**

<b>FRECH LEY 1450 enero 2023</b> (cifras en pesos)	
<b>Cobertura</b>	<b>Valor Cuenta por Pagar</b>
FRECH LEY 1450 2011	\$19.478.786.342
VIP Ahorradores	\$2.792.291.462
Mi Casa Ya	\$37.596.686.702
<b>Subtotal</b>	<b>\$ 59.867.764.506</b>

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda

Al respecto se verificó que los mismos no se constituyeron como Cuentas por Pagar presupuestal, no obstante, de haberse radicado las cuentas de cobro el 16 de enero de 2023, o sea antes de cierre presupuestal del año anterior, de conformidad a lo señalado en la circular externa 033 del MHCP con fecha 18 de noviembre de 2022, en donde se establece que el cierre de la constitución de reservas y cuentas por pagar presupuestales tiene una fecha máxima del 20 de enero de 2023. Lo anterior, obedece a deficiencias en el control de los registros presupuestales y evidencia inaplicabilidad de los conceptos, lo que configura una observación administrativa

con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a lo establecido en el artículo 280 de Ley 2276 de 2022, y artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la Entidad.

*De acuerdo con lo manifestado por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto damos respuesta de la siguiente manera:*

*Desde el punto de vista presupuestal, las obligaciones de pagos por valor de \$ 59.867.764.506 del Banco de la República relacionadas por el equipo Auditor, al 31 de diciembre de 2022, no se encontraban obligadas, dado que no se habían radicado a esta fecha los documentos soporte para el trámite de pago; por lo que la entidad de forma correcta y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las constituyó como Reservas Presupuestales, dado que fueron resultado de la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, existentes al cierre del año 2022, en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación.*

*De acuerdo con lo establecido en la Circular Externa 039 de 2022, expedida por el Ministerio de Hacienda y crédito público, en su página 24 literal c, indica: “Restricciones para el registro de obligaciones en el período de transición: De conformidad con lo establecido en el Decreto 1068 de 2015, en dicho período NO SE PODRÁN asumir obligaciones con cargo al presupuesto del año 2022”; motivo por el cual, al no haberse recibido los documentos de solicitud de trámite de pago, fueron constituidas como Reserva Presupuestal.*

*En consecuencia, no hubo sobrestimación de la Reserva Presupuestal en la cuantía indicada, ni se presenta deficiencia en la verificación de los registros y los conceptos, dado que fueron aplicados de forma correcta de acuerdo con el Decreto 1068 de 2015, numeral 2.9.1.2.15. “Del período de ajustes previos al cierre definitivo del sistema. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación tendrá un período de transición al inicio de cada año, con el fin de que las entidades hagan ajustes a los compromisos y obligaciones a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, de conformidad con lo señalado en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual durará hasta el día anterior al de la constitución legal de estas, de forma que puedan obtener del sistema la información requerida para tal fin. **En todo caso, en concordancia con los artículos 14 y 71 de dicho estatuto, en este período no se podrán asumir compromisos ni obligaciones con cargo a las apropiaciones del año que se cerró.** Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Desde el punto de vista Contable, en cumplimiento a lo indicado en el instructivo de cierre No 002 de 2022, expedido por la Contaduría General de la Nación, las obligaciones relacionadas por el Equipo Auditor fueron obligadas en el año 2023, con el atributo contable 40, que afecta únicamente cuentas del pasivo al momento de hacer el pago, en razón a que la causación del gasto y la cuenta por pagar quedó registrada a 31 de diciembre de 2022 de forma manual.*

*Igualmente, el aplicativo SIIF Nación tiene un período de transición contable, con el fin de que las entidades efectúen los ajustes respectivos a la contabilidad del año que se cierra, el cual durará hasta la fecha señalada, previa al momento que las entidades deban reportar la información solicitada por la Contaduría General de la Nación, según lo indicado en la circular mencionada anteriormente.*

*Es importante resaltar que, la entidad aplicó los preceptos presupuestales señalados en la norma y se dio cumplimiento a los requisitos en materia contable indicados por el ente rector.*

*Se concluye que, contablemente en el SIIF nación se debe constituir una **cuenta por pagar manual**, en el período de transición, siempre y cuando se cumpla con los requisitos correspondientes, tal como efectivamente se realizó. Para el tema presupuestal, la norma no permite constituir **cuentas por pagar Presupuestales**, razón por la cual quedaron correctamente constituida como Reserva Presupuestal y contablemente como cuenta por pagar manual.*

*Finalmente, y dada la explicación anterior, se solicita de manera respetuosa al Equipo Auditor que, esta observación no sea tenida en cuenta en el informe final, toda vez que no hay trasgresión a ninguna norma.*

#### Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta de la entidad el valor correspondiente a \$59.867.764.506 se constituyó como reserva presupuestal a 31 de diciembre de 2022, de conformidad con la Circular Externa del 15/11/2022, en su numeral 11.2, literal c establece: (...) *Restricciones para el registro de obligaciones en el período de transición: De conformidad con lo establecido en el Decreto 1068 de 2015, en dicho período NO SE PODRÁN asumir obligaciones con cargo al presupuesto del año 2022. (...)*, no obstante, el monto enunciado ya se encontraba obligado, en el periodo de transición con la radicación de las cuentas de cobro, por consiguiente, debió reclasificarse como cuentas por pagar. Lo anterior, configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a lo establecido en el artículo 280 de Ley 2276 de 2022, y artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## Hallazgo 17. Reserva Presupuestal Constituida en 2021 y Ejecutada en 2022. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### Constitución Política de Colombia:

*“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

### Ley 2276 del 29 de noviembre de 2022:

*“ARTÍCULO 280. A través del Sistema Integrado de información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2022 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos. (subrayado fuera de texto).*

### Decreto No. 4836 de 2011:

*ARTICULO 6: “Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la expiración de estas.*

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

A 31 de diciembre de 2021 las reservas presupuestales constituidas por Fonvivienda corresponden a \$630.810.374.038,22; las cuales incluyen 16 registros por concepto de viáticos que ascienden a \$6.484.762, y que de acuerdo con los documentos soporte, no fueron ejecutados durante el año 2022, sin que hayan sido

constituidos presupuestalmente como Cuentas por Pagar, a pesar de que se había prestado el servicio. Las mismas se relacionan en la siguiente tabla:

**Tabla 13. Registros viáticos** (cifras en pesos)

No CDP	VALOR RESERVA CONSTITUIDA 2021	PROGRAMA DE VIVIENDA	VALOR PAGADO
23121	189.056	Transversal	0
38921	742.275	Transversal	0
41021	473.318	Transversal	0
43121	756.585	Transversal	0
43921	296.761	Transversal	0
47921	148.455	Transversal	0
49821	497.951	Transversal	0
50421	766.585	Transversal	0
53121	415.365	Transversal	0
55121	392.566	Transversal	0
55221	622.275	Transversal	0
56121	236.910	Transversal	0
55921	296.761	Transversal	0
56721	237.333	Transversal	0
57321	372.566	Transversal	0
57521	40.000	Transversal	0
Total			6.484.762

Fuente: Oficio Fonvivienda 2023EE0004287 del 27-01-2023

Lo anterior obedece a deficiencias y falta de control en la constitución de los registros.

Por otra parte, se identificaron 9 registros por valor de \$308.342.306.333 relacionados con los Programas de Vivienda Rural, Casa Digna Vida Digna, PVG II y Semilleros de Propietarios que no fueron pagadas en 2022, ya que la totalidad de su monto se constituyó como valor liquidado cero, que se relacionan a continuación:

**Tabla 14. Reservas con Valor Liquidado Cero** (cifras en pesos)

PROGRAMA DE VIVIENDA	VALOR RESERVA CONSTITUIDA 2021	NUMERO DE CONTRATO
Vivienda Rural	13.083.244.440,00	027 de 2020. Documento de Incorporación 02.
Vivienda Rural	3.537.824.000,00	027 de 2020. Documento de Incorporación 06.
Vivienda Rural	13.500.000.000,00	27 de 2020 Documento de Incorporación 02.
Vivienda Rural	15.281.633.640,00	027 de 2020. Documento de Incorporación 03

PROGRAMA DE VIVIENDA	VALOR RESERVA CONSTITUIDA 2021	NUMERO DE CONTRATO
Vivienda Rural	19.220.236.643,00	027 de 2020. Documento Incorporación 04
Vivienda Rural	209.390.763.357,00	027 de 2020. Documento Incorporación 04
Casa Digna Vida Digna	10.000.000.000,00	001 de 2019. Documento de Incorporación 06
Casa Digna Vida Digna	6.769.402.217,00	001 de 2019. Documento de Incorporación 07
PVG II	17.559.202.036,00	325 de 2015 Documento de Incorporación 05
<b>Total</b>	<b>308.342.306.333</b>	

Fuente: Oficio Fonvivienda 2023EE0004287 del 27-01-2023

La ausencia de pagos de la reserva presupuestal constituida en 2021 mencionados anteriormente se presentan como consecuencia de las deficiencias en la ejecución presupuestal y a la baja gestión de los programas, considerando que para los 9 últimos casos referidos se genera el pago presupuestal, pero continúan sin realizarse pagos contablemente. De acuerdo con lo descrito se genera una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del artículo 280 de la Ley 2276 de 2022, el artículo 6 del Decreto No. 4836 de 2011 y el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

#### Respuesta de la Entidad

*(...) Adicionalmente y de acuerdo con lo manifestado por la DIVIS, con respecto a la observación 24, nos permitimos precisar lo siguiente:*

*Como se ha mencionado en las respuestas a los requerimientos anteriores, mediante los documentos de incorporación se obligan presupuestalmente los recursos; luego de acuerdo con la evaluación de cada uno de los programas, inicia el proceso de contratación derivada con cargo a esos recursos y previo al cumplimiento de aprobación por parte de los órganos de administración del Patrimonio Autónomo (Comité Financiero, Técnico y Fiduciario), otorgando las respectivas autorizaciones a la Fiduciaria para que adelante el proceso de contratación y luego que se cumpla con los requisitos establecidos en los contratos de obra e interventoría y las viviendas hayan sido entregadas previo certificado de recibido a satisfacción por el beneficiario y con el certificado de habitabilidad, entre otros requisitos, se procede a realizar el pago con cargo a los recursos del patrimonio autónomo.*

*De conformidad con los contratos de fiducia mercantil de administración y pagos que suscribe FONVIVIENDA con las diferentes sociedades Fiduciarias, las adiciones de recursos a los patrimonios autónomos se realizan para continuar con*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*la ejecución de las actividades necesarias para el desarrollo de cada programa, entre ellas, contar con los recursos para soportar los subsidios que se asignarán a los hogares en cumplimiento de las condiciones específicas de cada programa de vivienda o para realizar la contratación derivada. En consecuencia, la conformación del patrimonio autónomo contempla los incrementos de los recursos a administrar a través de documentos de incorporación suscritos por las partes en los cuales debe constar las sumas de dinero aportadas bien sea por FONVIVIENDA en calidad de FIDEICOMITENTE o de terceros. En caso de ser entidades públicas quienes aporten recursos a los patrimonios autónomos, dichos recursos se comprometerán presupuestalmente con la suscripción del documento de incorporación donde se indicará el número de CDP (certificado de disponibilidad presupuestal) el cual, deberá ser objeto de registro presupuestal una vez perfeccionado y el giro de los aportes estará sujeto a la disponibilidad de recursos de acuerdo con el PAC.*

*En ese sentido, con corte al 31 de diciembre de 2022, los recursos relacionados en la tabla del requerimiento, aún no han sido desembolsados por el Ministerio de Hacienda al patrimonio autónomo, hasta tanto Fonvivienda los solicite al momento de agotar el PAC disponible y certificado por la Fiduciaria con una ejecución mínima del 90% de los recursos administrados por el patrimonio autónomo. Se están ejecutando en este momento recursos de vigencias anteriores, y hasta no agotar los mismos, no se harán nuevas solicitudes de giro de recursos al Ministerio de Hacienda, por lo cual se sigue con la ejecución presupuestal establecida para cada fideicomiso; la gestión de los programas continua a medida que se vayan cumpliendo los requisitos establecidos en los contratos de cada programa. (...)*

### Análisis de la Respuesta

Fonvivienda en su respuesta no se pronuncia sobre los 16 registros por concepto de viáticos que ascienden a \$6.484.762, por lo tanto, se mantiene lo relacionado a la no ejecución; sin embargo, se retira lo señalado en cuanto a la constitución de Cuentas por Pagar, teniendo en cuenta que los recursos corresponden a la vigencia 2021, y que los recursos fueron liberados.

En cuanto a lo correspondiente a los documentos de incorporación por valor de \$308.342.306.333, los cuales se constituyeron como liquido cero, la entidad manifiesta para el proceso de realización de pago: “luego que se cumpla con los requisitos establecidos en los contratos de obra e interventoría y las viviendas hayan sido entregadas previo certificado de recibido a satisfacción por el beneficiario y con el certificado de habitabilidad, entre otros requisitos, se procede a realizar el pago con cargo a los recursos del patrimonio autónomo.”, lo que confirma las deficiencias en la ejecución presupuestal y la baja gestión de los programas; por lo tanto se configura hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por el incumplimiento

del artículo 280 de la Ley 2276 de 2022, el artículo 6 del Decreto No. 4836 de 2011 y el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

#### 14.2.2. Proyectos de Vivienda.

En cuanto a los proyectos de vivienda, se realizó análisis documental y visitas de campo, que permitieron concluir sobre el cumplimiento de los términos definidos en los proyectos y pactados en los contratos, calidad de las obras, avance físico y financiero y cumplimiento de la normatividad aplicable. La muestra correspondió a:

**Tabla 15**

Porcentajes de la Muestra de Proyectos por Programa			
PROGRAMA	UNIVERSO	MUESTRA	PORCENTAJE (%)
PVG II	67	10	15
CDVD	15	4	27
DESASTRE	6	1	17

Fuente: Oficio Fonvivienda 2023EE0014830 del 2-03-2023

#### **Hallazgo 18. Proyecto Urbanización Romana en Aguachica – Cesar. PVG II. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y Fiscal.**

- Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.
- Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.
- Artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019.
- Contrato de Fiducia No.325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...) pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)”.

En desarrollo del proyecto Urbanización Romana correspondiente al Programa PVG II en el municipio de Aguachica, departamento del Cesar, las viviendas construidas fueron pagadas al contratista de diseño y construcción con el valor del salario mínimo diferente al pactado contractualmente, siendo este hecho aprobado por el Comité Técnico de PVG II, pese a que el primer contratista incumplió con



obligaciones contractuales, con lo cual se incurrió en una gestión antieconómica que tuvo como efecto presunto detrimento patrimonial en los recursos del Estado.

Los hechos se explican a continuación:

El contrato No. 5-018 del 12 de diciembre de 2016, fue suscrito entre el Consorcio Alianza Colpatría S.A., como vocero del Fideicomiso del Programa de Vivienda Gratuita- PVGII, y Sociedad Valores y Contratos S.A. – VALORCON, cuyo objeto es “...DISEÑO y CONSTRUCCIÓN incluida la obtención y/o Modificación de las licencias de urbanismo y construcción así como el desarrollo de las obras relacionadas con la ejecución de cien (100) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Torres de Alvequín ubicado en el municipio de Aguachica, Departamento del Cesar, bajo la tipología de vivienda unifamiliar, en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 196-40650 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Aguachica, bajo la modalidad de contratación PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los términos de referencia y sus anexos, y en los anexos del presente contrato.”

En la cláusula Sexta del contrato se establece “En todo caso, los pagos se realizarán de acuerdo al valor señalado en la propuesta, dentro de los quince días siguientes al recibo de los documentos antes mencionados, por parte del CONTRATANTE y para cualquiera de los pagos a realizar, el valor del salario mínimo legal mensual que se tendrá en cuenta para calcular el valor a pagar será el año de terminación de las viviendas” (subrayado fuera de texto)

De igual manera, en la cláusula quinta se establece que, el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia.

En el Acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción del 25 de enero de 2017 se hace referencia a cada una de las fases del proyecto. De igual manera, en el Informe No. 2 de Julio de 2017, la interventoría señala que las Fases del proyecto en tiempo corresponden a:

<b>PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:</b>	FASE 1: Proyecto Urbano Arquitectónico – 45 días FASE 2: Elaboración de estudios y diseños - 4 meses FASE 3: Revisión y/o ajustes de los estudios y diseños, y complementarios - 0 días FASE 4: Trámite de Licencias - 5 días FASE 5: Construcción - 14 meses FASE 6: Entrega del Proyecto - 2 meses FASE 7: Liquidación del contrato - 4 meses
<b>FIRMA DEL ACTA DE INICIO:</b>	25 de enero de 2017
<b>FECHA DE INICIACIÓN:</b>	06 de marzo de 2017
<b>FECHA DE TERMINACIÓN:</b>	28 de abril de 2019

Por lo anterior, queda establecido como fecha de terminación del proyecto el 28 de abril de 2019. De igual manera, de conformidad a lo señalado en el Acta de Inicio del contrato de Diseño y Construcción el número de días corresponde a 755, incluyendo todas las fases, con lo cual se confirma de igual manera que la terminación corresponde al año 2019. Lo anterior, sin contar que la Fase 5 de construcción terminaría unos meses antes a la fecha final.

En desarrollo del contrato objeto de análisis se observa que VALORCON, contratista inicial, incumplió con las obligaciones del contrato, de conformidad con lo reportado por FONADE, hoy ENterritorio, quién ejerció la interventoría y que, a través de comunicaciones al Consorcio Alianza Colpatria, reportó los hechos de incumplimiento por parte del contratista, los cuales se detallan:

**Tabla 16. Comunicaciones de la interventoría, reporte presuntos incumplimientos**

Comunicación	Asunto	Incumplimiento
201723000109471 del 24-04-2017 para contratista	Presunto incumplimiento requerimiento de entrega del proyecto Urbano Arquitectónico	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Posible causal de terminación anticipada del contrato o el acaecimiento de un presunto incumplimiento, tipificado en el literal e) de la cláusula decima segunda del contrato
201882200121991 del 4-0-5-2018. Para Alianza Colpatria.	Presunto incumplimiento. Entrega productos fase I del proyecto. Estudios de suelo.	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Estudios y diseño.
20182200281101 del 19-09-2018. Para Alianza Colpatria.	Posible incumplimiento. Solicitud modificación propuesta urbanística para dar cumplimiento a las	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Estudios y diseño (literal 3.7)

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

	zonas de cesión. Solicitud reiterativa.	Informes solicitados por el interventor (numeral 3.22)
20182200316231 del 20-10-2018. Para Alianza Colpatría.	Posible incumplimiento.  Estudios de Suelo.	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Estudios y diseño (literal 3.7)  Informes solicitados por el interventor (numeral 3.22)
20182200351821 del 7-11-2018. Para Alianza Colpatría.	Posible incumplimiento.  Estudios y Diseños Fase II y Estudios de Suelo.	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Estudios y diseño (literal 3.7)  Informes solicitados por el interventor (numeral 3.22)
20182200323721 del 10-10-2018	Informe de posible incumplimiento Entrega de Diseños Fases I y II. Topografía, Planteamiento Urbanístico y Arquitectónico, Estudios de Suelo, componente estructural, componente hidrosanitario, componente eléctrico y diseño de pavimentos	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Estudios y diseño (literal 3.7)  Informes solicitados por el interventor (numeral 3.22)
20182200373801 del 4-12-2018. Para Alianza Colpatría.	Atención Instrucción EE122241 – Solicitud descargos.  Estudios y Diseños Fase II y Estudios de Suelo.	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Estudios y diseño (literal 3.7)  Informes solicitados por el interventor (numeral 3.22)
20182300000751 del 10-2018	Llamado de atención contratista. Productos Fase I: Estudios de suelo, propuesta urbano-arquitectónica y corrección a las observaciones de topografía.	Cláusula Decima segunda – causales de terminación anticipada del contrato, numeral 12.2, literal e.
20192200061591 del 14-03-2019. Para Consorcio Alianza Colpatría	Actualización estado Posible incumplimiento.  Persiste productos de Geotécnica, diseño	

	estructural y diseño eléctrico	
20192200135871 del 28-05-2019	Posible incumplimiento cierre Fase II. Elaboración de Estudios y Diseños y actualización de pólizas. No se ha ajustado el cálculo estructural y el diseño eléctrico.	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Estudios y diseño (literal 3.7)  Informes solicitados por el interventor (numeral 3.22)  Realizar modificaciones y aclaraciones a las garantías. (numeral 3.33)

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023

El 16 de julio de 2019, fue admitida por la Superintendencia Delegada de Procedimientos de Insolvencia a la sociedad VALORES Y CONTRATOS S.A. VALORCON S.A, y el 26 de diciembre de 2019, esta firma manifestó su intención de ceder algunos de los contratos a su cargo, entre ellos el No. 5-018 e informó que se veían abocados a ceder el contrato como consecuencia de un embargo de la Contraloría General de la República<sup>8</sup>.

En el contrato de Cesión de posición contractual del 5 de agosto de 2020, suscrito entre VALORCON S.A. el CONSORCIO AGUACHICA 2019 y el CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA, se informa sobre el plazo y cumplimiento de cada una de las fases, así:

(...)

*Fase 1: Anteproyecto Urbanístico y Arquitectónico: inicia el 6 de Marzo de 2017 – Finaliza el 3 de diciembre de 2017- fases paralelas.*

*Fase 2: estudios y Diseños: inicia el 4 de diciembre de 2017 – Termina el de abril hasta el 17 de abril de 2018. El proyecto se reinicia el 18 de abril de 2018 y vence el 6 de octubre de 2018 – fases paralelas.*

*Suspensión: desde el 10 de junio de 2019 – hasta el 2 de julio de 2019 – ampliación 5 de agosto de 2019 – ampliación 4 de octubre de 2019 – ampliación 5 de noviembre de 2019 – ampliación 14 de diciembre de 2019 – ampliación 31 de enero de 2020 – ampliación 28 de febrero de 2020 – ampliación 25 de mayo de 2020 – ampliación hasta el 26 de julio de 2020 – ampliación hasta el 28 de septiembre. (...)*

El Comité Técnico del Fideicomiso PGVII mediante acta No. 437 del 13 de noviembre de 2019, instruye al Consorcio Alianza Colpatria para que proceda conforme al proceso de cesión, sin dar aplicación en su oportunidad a las acciones administrativas establecidas en el contrato de Diseño y Construcción por el

<sup>8</sup> Tomado del contrato de cesión.

incumplimiento del contratista<sup>9</sup>, lo cual se encuentra además reglamentado en el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia No. 325 del 11 de febrero de 2015, que establece las funciones del Comité Técnico Fiduciario. Al respecto revisadas las Actas de este de Comité, se observa que los miembros del mismo, para la época de los hechos, conocieron el incumplimiento en que venía incurriendo el contratista desde el inicio del contrato y del consecuente riesgo que esto implicaba y que finalmente se materializó, generando un incremento en el valor final del contrato y, a pesar de ello, solo realizaron recomendaciones, sin tomar las acciones que condujeran a que el contratista cumpliera con sus obligaciones. Lo anterior, se evidencia en la información aportada por parte de Fonvivienda en la respuesta al oficio de la CGR No. AFF-19-2023 con radicado 2023EE0051488 de la siguiente manera:

**Tabla 17. Reporte Actas de Comités Técnicos Fiduciarios**

COMITÉ TÉCNICO	FECHA	ACTA	SOPORTES	INSTRUCCIÓN
112	29/08/2017	9	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20172300154171	Comunicarle al constructor que el comité acoge al concepto dado por la interventoría No 20172300154171, donde con base no se encuentra justificación técnica y jurídica para que el contratista no ejecute el contrato de diseño y construcción, de acuerdo a lo evidenciado por él, de igual forma instruye solicitar al contratista presente justificación y/o razones técnicas, si la hay, del porque no puede desarrollar el objeto del contrato de diseño y construcción conforme a lo estipulado en el mismo, de lo contrario se debe continuar con el desarrollo del proyecto.
163	12/01/2018	5	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182300000751	1- Trasladar el informe llamado de atención al constructor VALORCON S.A., con el fin de que el mismo se pronuncie ante el mismo antes del 29 de enero de 2018. 2- Citar a reunión a VALORCON y FONADE en las instalaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Sede Botica el 29 de enero del mismo año en el horario 3:00 a 4:00 pm con el fin de que se entregue la información solicitada por la interventoría.
173	5/02/2018	9	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182300000751	Solicitar a Fonade que cuando se inicie el procedimiento de presunto incumplimiento establecido en la cláusula décima tercera (13ª) del contrato de diseño y construcción y para el mismo se otorguen plazos que generen nuevos compromiso por parte de la Interventoría (mesas, correos, reuniones, etc.) con el Contratista Diseño y Construcción, se actualice y/o modifique de manera inmediata al Consorcio Alianza Colpatría y Comité Técnico PVGII, lo indicado inicialmente en el informe de presunto incumplimiento para cada uno de los procesos, en el referido de aclarar que si persiste o no el presunto incumplimiento, esto con el fin de evitar errores que se puedan presentar al notificar a las aseguradoras y entidades financieras, que afectan el desarrollo del proyecto y aumentan los riesgos asumidos por las partes. Se deberá enviar copia de esta solicitud al Comité supervisor del Contrato No.05 de 2016 para su respectivo Seguimiento

<sup>9</sup> Clausula Decima tercera del Contrato de Diseño y Construcción

COMITÉ TÉCNICO	FECHA	ACTA	SOPORTES	INSTRUCCIÓN
184	23/02/2018	4	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182200032561	Trasladar el informe de Fonade radicado No. 20182200032561 del 14 de febrero de 2018 sobre el llamado de atención al contratista VALORCON S.A, con el fin de que se pronuncie sobre los mismos y entregue los soportes requeridos.
200	4/04/2018	6	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182200088611 3. Acta de Suspensión 1 Fase de Estudios y Diseños	*Solicitar a FONADE suscribir la(s) acta(a) de suspensión con el contratista que determinará el plazo o la condición para reiniciar el(los) contrato(s) en mención y enviar copia(s) y demás documentos que se requieran para legalizar dicha(s) suspensión(es) y requerir a Fonade la actualización de la información con el constructor VALORCON S.A. •Solicitar al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía * realizar traslado de la solicitud, al supervisor designado por Fonvivienda del Convenio suscrito con el municipio, con el fin de que se gestione, de acuerdo con sus competencias, en el marco del convenio suscrito con el municipio.
211	4/05/2018	8	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182200121991	•Trasladar el mismo al constructor VALORCON S.A, con el fin de que el mismo presente los descargos del citado informe y entregue los soportes requeridos (Estudio de Suelos del Proyecto) •Remitir copia a la Interventoría (Fonade), de la comunicación enviada a VALORCON S.A, con el fin que se realice seguimiento y se informe al Consorcio Alianza Colpatría si el constructor cumplió con la entrega de la información en el tiempo establecido
264	20/09/2018	3	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182200281101	•Trasladar al constructor VALORCON S.A, con el fin de que el mismo presente los descargos del citado informe y entregue los soportes requeridos (documentos pendientes que menciona FONADE en el concepto) •Remitir copia a la Interventoría (Fonade), de la comunicación enviada a VALORCON S.A, con el fin que se realice seguimiento y se informe al Consorcio Alianza Colpatría si el constructor cumplió con la entrega de la información en el tiempo establecido
271	8/10/2018	6	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182200316231	•Trasladar el mismo al constructor VALORCON S.A, con el fin de que el mismo presente los descargos del citado informe y entregue los soportes requeridos (documentos pendientes que menciona FONADE en el concepto) •Remitir copia a la Interventoría (Fonade), de la comunicación enviada a VALORCON S.A, con el fin que se realice seguimiento y se informe al Consorcio Alianza Colpatría si el constructor cumplió con la entrega de la información en el tiempo establecido
290	21/11/2018	3	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182200351821	• Remitir comunicación al contratista informando que se requiere realizar mesa de trabajo en las instalaciones del Consorcio Alianza Colpatría, con la participación del Supervisor del Convenio, la Interventoría, el constructor, el Comité Técnico del Fideicomiso, Alcaldía y el Consorcio Alianza Colpatría, con el fin de validar el estado de los proyectos
298	12/12/2018	11	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182200373801/2018430060958 2	• Solicitarle a la interventoría (Fonade) que dé alcance al concepto No. 20182200373801 con el fin de que se actualice la información conforme a las mesas de trabajo realizadas

COMITÉ TÉCNICO	FECHA	ACTA	SOPORTES	INSTRUCCIÓN
300	13/12/2018	4	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20182200351821	• Solicitarle a la interventoría (Fonade) dé alcance al concepto 20182200351821 actualizando la información de subsanación de los incumplimientos referidos en los mencionados conceptos conforme al seguimiento y las mesas de trabajo realizadas por el despacho del señor viceministro de Vivienda
342	21/03/2019	12	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20192200061591	• Dar traslado del mismo al constructor VALORCON S.A., con el fin de que se presente lo solicitado por la interventoría referente a (productos de geotecnia, diseño estructural y diseño eléctrico), con el fin de dar aprobación definitiva a las fases 1 y 2 del proyecto
367	23/05/2019	17	1. Acta de Comité Técnico 2. Comunicación Contratista ER17349	Responder la comunicación allegada por el contratista VALORCON S.A aclarando que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, realiza la gestión para desarrollo de los proyectos de viviendas, que hay un procedimiento establecido por el Comité fiduciario en las cesiones No. 32 y No. 45, y que es responsabilidad de VALORCON S.A la presentación de posibles cesionarios
371	29/05/2019	22	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20192200135871	• Trasladar el mismo al constructor VALORCON, con el fin de que se presenten los descargos y entregue los soportes requeridos (Ajuste al diseño eléctrico y el cálculo estructural, actualización de las pólizas, cierre de la fase 2 elaboración de estudios y diseños) • Remitir copia a la Interventoría (ENTerritorio), de la comunicación enviada al constructor VALORCON S.A, con el fin que se realice seguimiento la entrega de la información, conforme a los compromisos adquiridos en las mesas de trabajo.
376	10/06/2019	6	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20192200146281 3. Acta de suspensión 2 Fase de Estudios y Diseños 2	El Comité Técnico, después de haber analizado el informe de la interventoría y teniendo en cuenta la comunicación del contratista VALORCON S.A. sobre la cesión del contrato y dado a que el mismo se encuentra en evaluación por parte de FINDETER, se suspende.
386	2/07/2019	11	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20192200168621 3. Acta de suspensión 2 Fase de Estudios y Diseños Ampliación 1	• Solicitar a ENTerritorio se informe al constructor la suspensión de los contratos de diseño y construcción referidos anteriormente, y requerir al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía, manteniendo los términos del contrato(s), el cual surtirá el mismo procedimiento establecido para la aprobación de la(s) póliza(s) que da lugar a la legalización del(los) contrato(s) y su respectivo seguimiento por parte de la interventoría. • Solicitar a ENTerritorio suscribir la respectiva acta de suspensión y remitirla en un término no superior a (5) días al Consorcio Alianza Colpatria para la firma del representante legal
399	31/07/2019	10	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20192200186021 3. Acta de suspensión 2 Fase de Estudios y Diseños Ampliación 2	• Informar a la interventoría ENTerritorio que se acoge el mencionado concepto y se proceda con la modificación del número de folio de matrícula para el proyecto Torres de Alvequin, ubicado en el municipio de Aguachica - Cesar. • Dar traslado al supervisor del convenio para su información y fines pertinentes.

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023

No obstante que VALORCON solicitó el proceso de cesión sin cumplir con la totalidad de los compromisos detallados en las Fases I y II del proyecto; situación

que debió ser atendida por el CONSORCIO AGUACHICA 2019, en calidad de cesionario.

Por otra parte, en el contrato de cesión en la CLAUSULA DECIMA NOVENA, se informa que *“...el CESIONARIO manifiesta conocer y aceptar el contrato mencionado en la consideración segunda, y conocer el estado en que se encuentra el mismo, así como la información general y especial y demás documentos del proceso de selección junto con los anexos de la convocatoria No 20 del Fideicomiso del Programa de Vivienda Gratuita II y la propuesta presentada por el CEDENTE, acepta los requisitos mínimos en ellos contenidos y se compromete a dar cumplimiento a lo establecido en la propuesta y en los documentos del proceso de selección citados.”*; por lo tanto, la situación presentada fue reconocida y aceptada por el cesionario.

No obstante, lo anteriormente expuesto el Comité Técnico del Fideicomiso PVG II autorizó el cambio del año de los salarios con que se pagarían las viviendas de este proyecto, y a través del Otrosí No. 2 del 13 de marzo de 2020 (suscrito con Valorcon S.A.) se establece que las viviendas se pagarán con SMLMV de 2020; al respecto en la consideración CUARTA de este contrato se resalta *“Que de conformidad con el procedimiento establecido en el Comité Fiduciario No 51 del primero de agosto de 2019, y el Manual Operativo en su 6ta versión, así como los Comités Financieros No 54 del veintiuno (21 de agosto de 2019, No 57 del 25 de noviembre de 2019 y No 60 del siete de enero de 2020; se indica que el SMLMV que se tendrá en cuenta para el pago de las viviendas , será el que aplique contractualmente, salvo en aquellos casos en los cuales de común acuerdo entre las partes que suscribieron el Contrato de diseño y Construcción se establezca aplicar un SMLMV inferior al del año proyectado de terminación de las viviendas, para lo cual se suscribirá el respectivo otrosí, previa reunión de las partes en compañía del Comité Técnico del Fideicomiso PVG II”*, sin considerar que ello desborda el plazo establecido en el contrato inicial, toda vez que la fecha de terminación de las viviendas debe corresponder a lo pactado, y no a lo atribuido a circunstancias presentadas por el incumplimiento del contratista, quien generó que las fases del proyecto se hubiesen desarrollado más allá del tiempo establecido. De cualquier forma, es menester precisar que las CLAUSULAS SEGUNDA Y QUINTA del contrato de Diseño y Construcción señalan que el plazo estimado para su desarrollo no podrá superar el establecido en los términos de referencia.

Posteriormente, con el otrosí No. 5 del 20 de mayo de 2022 (suscrito con Consorcio Aguachica 2019), se modifica nuevamente y se pacta que el año de los SMLMV para el pago de las viviendas es de 2022; presentándose diferencia entre los pagos realizados y los pactados en el contrato inicial y los términos de referencia; considerando que el contrato inicial contempló que las viviendas se pagarían con



SMLMV del año de la terminación de las mismas, o sea el 2019, de conformidad con el plazo establecido para cada una de las fases del proyecto.

Teniendo en cuenta que el incumplimiento fue generado por el primer contratista, sin que se tomaran las medidas pertinentes, los pagos al cesionario se debieron realizar con salarios diferentes a la terminación inicial.

A continuación, se muestra el cálculo, resaltando que los pagos se realizaron al Consorcio Aguachica 2019:

**Tabla 18. Cálculo presunto detrimento (cifras en pesos)**

FECHA PAGO	FACT Y/O DOC EQUIV	CANTIDAD VIP	PORCENTAJE	VALOR FACTURADO Y PAGADO SMLMV 2022	SMLMV PAGADOS	VALOR CALCULADO CGR SMLMV QUE CORRESPONDE	DIFERENCIA
14-jul-22	FECA1	36	95%	2.291.400.000,00	2022	1.897.545.002,40	393.854.997,60
16-dic-22	FECA2	32	95%	2.036.800.000,00	2022	1.686.706.668,80	350.093.331,20
29-dic-22	FECA3	32	95%	2.036.800.000,00	2022	1.686.706.668,80	350.093.331,20
TOTAL				6.365.000.000,00		5.270.958.340,00	<b>1.094.041.660,00</b>

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023, calculo CGR

Por lo cual se puede concluir que el Comité Técnico del Fideicomiso del PVGII no contaba sustento jurídico, ni técnico para aprobar las modificaciones mencionadas, por lo que afectó los recursos del Estado ocasionando detrimento por valor de **\$1.094.041.660,00**, a través de una conducta antieconómica, vulnerando el principio de Economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política desarrollado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, e incumpliendo con una de sus funciones estipuladas en el contrato de Fiducia No. 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...) pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)”, el numeral 18.2 del Manual de Fideicomiso PVGII, en aplicación de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, así como el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019.

#### Respuesta de la Entidad

Menciona la Entidad que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y expone lo siguiente:

### **FASES DEL PROYECTO**

*Fase 1: Proyecto Urbano y Arquitectónico, se indica un plazo inicial de 45 días, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba el anteproyecto presentado por el contratista, realice devolución indicando el plazo*

*Fase 2: Elaboración de Estudios y Diseños, se indica un plazo inicial de 2 meses, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los estudios y diseños presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo.*

*Fase 3: Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios, se indica un plazo inicial de 45 días para revisión y evaluación de los estudios y demás documentos si el proyecto cuenta con estos. Si el contratista opta por ajustarlos, se establece un plazo de 1 mes para tal fin.*

*Así mismo, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los documentos presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo para que el contratista presente las correcciones pertinentes. Adicionalmente si presentadas las correcciones el interventor mantiene su decisión de no aprobar los documentos puede hacer una nueva devolución fijando un plazo adicional para su corrección. (...)*

*Fase 4: Trámite de licencias, se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales encargadas de estos trámites en el marco de lo estipulado en las normas vigentes. Y para ello concluye que no existe un plazo definido, si no que depende del tiempo que conlleva el trámite y expedición de las licencias.*

*Fase 5: Construcción, dependiendo de las condiciones de los proyectos, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses. Para este proyecto específico fue de 14 meses. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase de construcción, en los Contratos de Diseño y Construcción (Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava) (...)*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Fase 6: Entrega del Proyecto, se indica un plazo de dos (2) meses desde la terminación de las viviendas para la certificación de las mismas y recibo a satisfacción de la totalidad del proyecto por la interventoría. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial) (...)*

*Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción, se indica un plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato de diseño y construcción, una vez realizada la entrega del proyecto. (...)*

### **Suspensiones y Ampliaciones.**

*De conformidad con lo anterior y de acuerdo con lo informado por la interventoría, la Fase 5 – Construcción del contrato No. 5-018 inició el 9 de diciembre de 2020 y tenía como fecha inicial de finalización el 9 de febrero de 2022; sin embargo, por las situaciones especiales presentadas, esto es dada la necesidad de ceder el contrato por el inicio del proceso de reorganización del contratista inicial y las suspensiones presentadas por efectos de la pandemia generada por el Covid – 19, se dio reinicio del proyecto desde Fase 1 y 2 y posteriormente se presentaron suspensiones, ampliaciones y ampliaciones a las suspensiones en la Fase 5 justificadas (fuertes lluvias, protestas, falta de materiales y hurto de materiales eléctricos) previamente validadas tanto por la interventoría como por el Comité Técnico del Fideicomiso, la terminación de la Fase 5 se dio el 30 de noviembre de 2022. En este punto nótese que la terminación de las viviendas independientemente de las ampliaciones estaba prevista inicialmente para el año 2022, es decir que en todo momento se tuvo presente lo dispuesto tanto en los Términos de Referencia de la Convocatoria No. 20 - Cesar, como en el Contrato de Diseño y Construcción No. 5-018. (...)*

*En los términos de referencia de la Convocatoria No. 20, en el subnumeral 4.7 referente a la forma de pago se estableció lo siguiente:*

### **Forma de Pago.**

*4.7 FORMA DE PAGO (...) En todo caso, los pagos se realizarán de acuerdo al valor señalado en la propuesta, dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de los documentos antes mencionados, por parte del CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA y para cualquiera de los pagos a realizar, el valor del salario mínimo legal mensual que se tendrá en cuenta para calcular el valor a pagar será el año de terminación de las viviendas. (Negrilla y subrayado fuera de texto original).(...)*

*En cuanto a los otrosíes, por medio de los cuales se autoriza que el pago de las viviendas se realice con SMLMV de 2020 y 2022, la Entidad señala:*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Otrosí N° 2 de fecha 13 de marzo de 2020: Suscrito como resultado de la aplicación estricta del procedimiento de Cesión de Posición Contractual Total definido en el Capítulo 15 numeral 15.1 del Manual Operativo, literal “c” 3 y con el propósito de estipular en dicho otrosí el año del SMLMV para el pago de las viviendas del Proyecto, por lo cual se modificó la Cláusula Sexta única y exclusivamente en el sentido de indicar que los SMLMV del pago de todas las viviendas del Proyecto sería el del año 2020 de acuerdo con el cronograma aprobado por el Comité Técnico y previa verificación de la interventoría. En este punto, es importante reiterar que la fijación del año del SMLMV que se tuvo en cuenta para el pago de las viviendas corresponde a la fecha de terminación de la Fase 5 proyectada en ese momento guardando armonía con lo que dispone los Términos de Referencia y lo estipulado en el Contrato de Diseño y Construcción inicial.*

*Puntualmente para el presente contrato, el contratista mediante comunicación de fecha trece (13) de mayo de dos mil diecinueve (2019) radicado en el Consorcio Alianza – Colpatria bajo el No. ER17424 de fecha diecisiete (17) de mayo de dos mil diecinueve (2019), manifestó. (...) Situación sobreviniente y que imposibilitó la continuación del desarrollo del proyecto de vivienda y la afectación en el cumplimiento de algunas obligaciones contractuales, entre ellas ocasionando retrasos en la ejecución del proyecto. (...).*

Se refiere la Entidad además sobre cada uno de los procedimientos relacionados con el proceso de cesión y todo el tiempo que ello conlleva, en donde se observa que la primera actividad tiene fecha 12-12-2019 y de finalización del 5 de agosto de 2020.

*(...) Otrosí N° 5 de fecha 20 de mayo de 2022: Suscrito como resultado de la aplicación del PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE SOLICITUDES DE MODIFICACIÓN DE FORMA DE PAGO, definido en el Capítulo 18 del Manual Operativo del FIDEICOMISO PVG II, y que dio lugar a la modificación de la Cláusula Sexta del Contrato de Diseño y Construcción única y exclusivamente en el sentido de indicar que los SMLMV del pago de las 100 viviendas que conforman el Proyecto será el del año 2022. También para este punto es importante indicar que la fijación del año del SMLMV que se tuvo en cuenta para el pago de las viviendas corresponde a la fecha de terminación de las mismas guardando armonía con lo que dispone los Términos de Referencia y lo estipulado en el contrato inicial.*

*Es importante destacar, que el procedimiento en mención fue adoptado e incorporado en el Manual Operativo del Fideicomiso PVG II, una vez viabilizado jurídica y técnicamente el procedimiento respectivo, teniendo en cuenta las diferentes solicitudes de modificación de la forma de pago respecto al año del SMLMV de pago de las viviendas por causas no imputables a los contratistas, nos permitimos comunicarles que al interior de los órganos contractuales del*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Fideicomiso PVG II, se analizaron las situaciones presentadas durante los años 2020 y 2021 enmarcadas dentro de lo que se puede determinar como “circunstancias ajenas a los contratistas”, y en tal sentido se estableció la necesidad de generar un procedimiento que permita efectuar un análisis objetivo de las solicitudes, de manera tal que se pueda establecer si es procedente atender favorablemente las mismas.*

(...)

*Con lo cual queda demostrado que las estrategias y decisiones adoptadas por los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II han surtido el efecto esperado, como quiera que el Proyecto concluyó su fase de construcción el 30 de noviembre de 2022, con lo cual se cumple con el objetivo del Programa de Vivienda Gratuita consistente en atender a los hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna existiendo una necesidad imperiosa de entregar las viviendas a los beneficiarios, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia. (...)*

*Y se concluye que, (...)Expuesto lo anterior, consideramos que los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II si contaban con suficiente sustento técnico y jurídico para aprobar las modificaciones a las que se refiere la CGR tal como se expuso en párrafos anteriores, dado que, se procedió y aplicaron los procedimientos adoptados e incorporados en el Manual Operativo del Fideicomiso PVG II con el propósito de superar las situaciones presentadas en desarrollo del Proyecto, cumpliendo con el objetivo del Programa de Vivienda Gratuita que consiste en atender a los hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna lo que genera una necesidad imperiosa de entregar las viviendas a los beneficiarios, y por lo tanto, no se considera que hubieran desplegado una conducta antieconómica, que pudiera vulnerar el principio de economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, ni incumplido las funciones estipuladas en el Contrato de Fiducia Mercantil No. 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...)*

#### Análisis de la Respuesta.

Con Memorando 2023IE0003036 del 27 de abril de 2023, la Subdirección de Apoyo Técnico del MVCT remite a la Directora de Fonvivienda la Comunicación EE52274 del 27 de abril de 2023, a través de la cual el Consorcio Alianza Colpatria envía respuesta de las observaciones de proyectos de PVG II.

Se menciona en la respuesta que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y expone que en las Fases 1 (Proyecto Urbano y arquitectónico: 45 días), Fase 2 (Elaboración de estudios y Diseños: dos (2) meses), Fase 3 (Revisión y/o ajuste de los estudios

y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios: 45 días), existe la posibilidad que el interventor una vez revisados los documentos pueda realizar devolución indicando un nuevo plazo para ajustes y correcciones; de igual manera, se señala que, en la Fase 4 (Trámite de licencias) se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales

En cuanto a la Fase 5 de Construcción, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses, y que para el caso del proyecto en análisis fue de 14 meses. No obstante, hay posibilidad de ocurrencia de factores externos que afectan el normal desarrollo de esta fase (*Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava*) (...)

En cuanto a la Fase 6, se informa que, aunque el plazo es de dos (2) meses (...) *No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial).* (...).

Respecto a lo relacionado anteriormente correspondiente a la respuesta, es preciso remitirse a la cláusula quinta del Contrato de Diseño y Construcción en donde se establece que, (...) *el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia para cada una de las fases.*

En el acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción del 25 de enero de 2017 se hace referencia a cada una de las fases del proyecto. De igual manera, en el Informe No. 2 de Julio de 2017, la interventoría señala que las Fases del proyecto en tiempo corresponden a lo comunicado por la CGR.

De igual manera, el numeral 3.24 de la Cláusula Tercera del Contrato de Diseño y Construcción, se establece: ***“Informar al Interventor cualquier evento que atrase o pueda atrasar el cumplimiento del cronograma de avance de obras presentado. En caso de que el atraso llegare a causar un perjuicio al FIDEICOMISO PVG II, el mismo deberá ser asumido por el contratista. En todo caso, cuando el interventor advierta que la fecha de terminación de las viviendas superará la establecida en los términos de referencia y su anexo técnico, y no encuentre justificada la prórroga, se dará aplicación al procedimiento establecido en la cláusula décima tercera.*** (Negrita fuera de texto)

Por otra parte, en los términos de Referencia del Proceso de Selección se establece para las Fases 1 y 2, que en los casos en que la interventoría no aprueba el Anteproyecto Urbanístico y los de estudios y Diseños presentados por el contratista, dentro del plazo referido, la interventoría hará devolución en un plazo que no supere los 5 días hábiles después de recibidos estos diciendo las razones e indicará el nuevo plazo, el cual será de obligatorio cumplimiento para el contratista, (...). En cuanto a la Fase 3, se indican que, (...) *el contratista tendrá un plazo máximo de un (1) mes para el ajuste de los estudios y diseños urbanísticos, arquitectónicos, estructurales, estudio geotécnico, hidrosanitario y eléctricos, contados a partir de la aprobación del Anteproyecto Urbano Arquitectónico.* (...); para estas tres (3) fases (...) *El plazo que defina el interventor será de obligatorio cumplimiento para el contratista, de manera que, si no se cumple, se iniciará el proceso por presunto incumplimiento del contrato, definido en el numeral 4.8 de estos términos de referencia.* (...). Respecto de estas tres (3) Fases se observó que no obstante que la interventoría realizó las devoluciones y estableció los plazos el contratista no cumplió con el termino; lo cual fue evidenciado en los oficios en donde la interventoría informa a Alianza Colpatria sobre los posibles incumplimientos del contratista a los nuevos plazos.

Respecto a la Fase 4, de igual manera los Términos de Referencia definen que el plazo máximo para la expedición de las Licencias está sujeto a los tiempos de estudio y expedición de la Curadurías Urbanas o entidades municipales; no obstante, estas no podrán superar los tiempos señalados en el Decreto 1077 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya. Esta norma ha definido que las Curadurías disponen de 45 días para pronunciarse sobre las solicitudes de Licencias urbanística, o sea que no puede ser indefinido.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se concluye que los plazos de cada Fase se encuentran definidos en los Términos de Referencia, los cuales para el caso del proyecto en análisis fueron ratificados en el Informe de febrero de 2017 de la interventoría; sin embargo, los mismos se encuentran sujetos al cumplimiento y diligencia del contratista. Por lo tanto, no es de recibo por parte de este ente de control la teoría desarrollada en la respuesta, en donde se afirma que los plazos no están propiamente definidos.

Del análisis y revisión documental realizado por el equipo de la CGR se evidencia que el incumplimiento del contratista comienza desde las primeras fases: Urbanismo y de Diseño y Construcción (Fases I y II), como consta en las comunicaciones relacionadas por la CGR.

En relación a que en los otros ítems 2 y 5, se pacta pagar las viviendas con el valor de los SMLMV de la fecha de terminación de las mismas, acorde con lo determinado

en los términos de referencia; al respecto de debe tener en cuenta, que no obstante que, los Términos de Referencia así los señalan, es también cierto que ello debe obedecer al cumplimiento de los plazos de cada fase y de manera circunstancial solo en la medida en que diversas situaciones ajenas a la gestión y responsabilidad el contratista hayan ocasionado demoras en el normal desarrollo del proyecto.

En la respuesta se refieren (...) a los aspectos *tantos previstos como concomitantes y posteriores a la celebración de la cesión de posición contractual, indicando que, para algunos casos los constructores han manifestado inconvenientes para continuar con el desarrollo de los proyectos para lo cual se ha generado la posibilidad de cesión de posición contractual, trámite previsto en la Cláusula Décimo Sexta del contrato de Diseño y Construcción y reglamentado a través del Manual Operativo del Fideicomiso PVCG II (numeral 15.1 del capítulo 15)*, se argumenta además, que con este trámite se atiende la necesidad de buscar soluciones; al respecto si bien, la finalidad es el logro de la terminación de las viviendas, no es menos cierto que el hecho es responsabilidad del contratista, en la medida en que no corresponde dificultades provenientes del desarrollo mismo del proyecto. Por otra parte, VALORCON solicitó el proceso de cesión ante el Consorcio Alianza Colpatria mediante comunicación ER17424 del 13 de mayo de 2019; no obstante, el incumplimiento ya había sido reportado de manera reiterativa por la interventoría desde el 2017. Se anota, que el Manual Operativo, versión 6 allegado por Fonvivienda en respuesta a comunicación de la CGR 2023EE0051488 del 10-04-2023, no tiene fechas, ni firmas del Representante Legal de Alianza Colpatria y del Representante Legal de Fonvivienda.

El incumplimiento que desde el inicio mismo del contrato que venía presentando el contratista y que fue la causa principal para que finalmente se pagaran unos mayores valores por cada una de las viviendas, también fue informado por la interventoría al Comité Técnico Fiduciario, comité este que, a pesar de haber efectuado distintas reuniones para tratar el tema, como consta en las Actas de Comités Fiduciarios relacionados por la CGR, no actuó de manera diligente en la aplicación de acciones para hacer efectivas las obligaciones pactadas en el Contrato, como por ejemplo aplicar el procedimiento por incumplimiento contractual o el cobro de la cláusula penal pecuniaria, medidas estas que, en todo caso, habrían evitado o mitigado la ocurrencia del riesgo de pérdida de recursos por los mayores valores desembolsados.

Por lo anterior, se ratifica lo inicialmente comunicado en el sentido de que, dado los incumplimientos del contratista inicial respecto de sus obligaciones contractuales, de conformidad con lo señalado por la interventoría; los pagos al contratista cedente se realizaron con SMLMV diferentes a los que correspondían si el primero hubiese cumplido; así mismo, el Comité Técnico del Fideicomiso PVGII a través de las



decisiones tomadas en desarrollo del Contrato de Diseño y Construcción No. 5-018 de 2017 afectó los recursos del Estado lo que generó un presunto detrimento por, a través de una conducta antieconómica, vulnerando el principio de Economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, incumpliendo con una de sus funciones estipuladas en el contrato de Fiducia 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...) *pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)*”, además del numeral 18.2 del Manual de Fideicomiso PVGII, en aplicación de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, así como el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019; configurándose hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por cuantía de **\$1.094.041.660**.

#### **Hallazgo 19. Proyecto Urbanización Villa Cruz en la Gloria – Cesar. PVG II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.**

- Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.
- Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.
- Artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019.
- Contrato de Fiducia 325 del 11 de febrero de 2015, en el numeral 8.2.2 funciones “(...) *pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)*”.

En desarrollo del proyecto Urbanización Villa Cruz correspondiente al Programa PVG II en el municipio de la Gloria, departamento de Cesar, las viviendas construidas fueron pagadas al contratista del diseño y construcción con el valor del salario mínimo diferente al pactado contractualmente, siendo este hecho aprobado por el Comité Técnico de PVG II, pese que el contratista incumplió con obligaciones contractuales, con lo cual se incurrió en una gestión antieconómica que tuvo como efecto presunto detrimento patrimonial en los recursos del Estado.

Los hechos se explican a continuación:

El contrato No. 5-122 del 17 de octubre de 2017, fue suscrito entre el Consorcio Alianza Colpatria S.A., como vocero del Fideicomiso del Programa de Vivienda

Gratuita- PVGII, y Transporte Ingeniería Construcciones y Maquinaria S.A. TICOM S.A, cuyo objeto es “...*DISEÑO y CONSTRUCCIÓN incluida la obtención y/o Modificación de las licencias de urbanismo y construcción así como el desarrollo de las obras relacionadas con la ejecución de cien (100) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Urbanización Villa Cruz ubicado en el municipio de La Gloria, Departamento del Cesar, bajo la tipología de vivienda unifamiliar, en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 196-31587 y 196-56423 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Aguachica, bajo la modalidad de contratación PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los términos de referencia y sus anexos, y en los anexos del presente contrato.*”

En la cláusula Sexta del contrato se establece “*En todo caso, los pagos se realizarán de acuerdo al valor señalado en la propuesta, dentro de los quince días siguientes al recibo de los documentos antes mencionados, por parte del CONTRATANTE y para cualquiera de los pagos a realizar, el valor del salario mínimo legal mensual que se tendrá en cuenta para calcular el valor a pagar será el año de terminación de las viviendas*” (subrayado fuera de texto)

De igual manera, en la cláusula quinta se establece que, el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia.

En el acta de inicio del 17 de octubre de 2017 del contrato de Diseño y Construcción se hace referencia a cada una de las fases del proyecto así:

<b>PLAZO:</b>	Fase 1: Proyecto Urbano Arquitectónico. Cuarenta y cinco (45) días. ✓ Fase 2: Elaboración de estudios y diseños. Dos (2) 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. Diez (10) meses. ✓ Fase 6: Entrega del proyecto. Dos (2) meses. ✓ Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción. Cuatro (4) meses. ✓
---------------	---

El Comité Técnico del Fideicomiso PGVII, sin dar aplicación en su oportunidad a las acciones administrativas establecidas en el contrato de Diseño y Construcción por el incumplimiento del contratista<sup>10</sup>, lo cual se encuentra además reglamentado en el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia No. 325 del 11 de febrero de 2015, que establece las funciones del Comité Técnico Fiduciario. Al respecto revisadas las Actas de este de Comité, se observa que los miembros del mismo, para la época de los hechos, conocieron el incumplimiento en que venía incurriendo el contratista desde el inicio del contrato y del consecuente riesgo que esto implicaba y que

<sup>10</sup> Clausula Decima Tercera del Contrato de Diseño y Construcción

finalmente se materializó, generando un incremento en el valor final del contrato y, a pesar de ello, solo realizaron recomendaciones, sin tomar las acciones que condujeran a que el contratista cumpliera con sus obligaciones. Lo anterior, se evidencia en la información aportada por parte de Fonvivienda en la respuesta al oficio de la CGR No. AFF-19-2023 con radicado 2023EE0051488, en donde no se reporta acciones del Comité del periodo comprendido entre 2017, año de inicio del contrato hasta el 4 de abril de 2018, de la siguiente manera:

**Tabla 19. Reportes Actas de Comités Técnicos Fiduciario**

COMITÉ TÉCNICO	FECHA	PUNTO ACTA	SOPORTES	INSTRUCCIÓN
200	4/04/2018	5	Informe Fonade 20182200087391	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar la suspensión por un mes a partir del 04 de abril de 2018.</li> <li>- Solicitar a la interventoría se informe al constructor la suspensión del contrato y se requiera la actualización de pólizas.</li> <li>- Solicitar a la interventoría se suscriba el acta de suspensión.</li> </ul>
247	9/08/2018	10	Informe Fonade 20182200218691	Trasladar al supervisor designado por Fonvivienda la solicitud de la interventoría para que se gestione de acuerdo con sus competencias lo pertinente para superar las situaciones expuestas.
392	16/07/2019	13	Informe ENTerritorio 20192200180081	Solicitar al supervisor se dé un plazo máximo de 15 días al municipio para que dé respuesta a lo informado por enterritorio.
440	20/11/2019	7	Informe ENTerritorio 20192200280901	Trasladar el informe al contratista para que presente los descargos.

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023

En desarrollo del contrato objeto de análisis se observa que TICOM S.A, contratista incumplió con las obligaciones del contrato, de conformidad con lo reportado por la interventoría, realizada por FONADE hoy ENTerritorio, a través de comunicaciones al Consorcio Alianza Colpatria, en calidad de contratante, los cuales se detallan:

**Tabla 20. Comunicaciones de la interventoría, reporte presuntos incumplimientos**

Comunicación	Asunto	Incumplimiento
20192200280901 del 14-11-2019	Presunto incumplimiento de obligaciones contractuales	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Posible causal de terminación anticipada del contrato o el acaecimiento de un presunto incumplimiento, tipificado en el literal e) de la cláusula decima segunda del contrato

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

20202200005491 del 14-01-2020.	Respuesta a comunicación EE23085 sobre descargos a informe de presunto incumplimiento	Cláusula Decima segunda y décima tercera del contrato- Obligaciones.  Ejecución de obra
20202400166881 del 24-08-2020.	Posible incumplimiento de obligaciones contractuales por las causales 12.3 y la cláusula decima segunda	Clausula decima segunda  12.3 literal b.c.d y e  Clausula terceras obligaciones del contratista
20232400048181 del 22-03-2023.	Posible incumplimiento.  Estado del proyecto	Clausula decima segunda  2.3 literal b.c.d y e  Clausula terceras obligaciones del contratista.

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023

Teniendo en cuenta que en el contrato inicial el plazo corresponde a las sumatoria de las diferentes fases y siendo el número de días 695, o sea a un (1) año y once (11) meses, con inicio en octubre de 2017, el proyecto debía terminar en septiembre de 2019, año que corresponden a los SMLMV con que debieron pagarse las viviendas; sin embargo, no obstante los incumplimientos del contratista, el valor del 95% de las 70 viviendas del proyecto se pagaron con SMLMV del año 2022; por lo que se presenta una diferencia entre el valor de los pagos realizados y los pactados en el contrato inicial y los términos de referencia.

A continuación, se muestra el cálculo, resaltando que los pagos se realizaron al Consorcio Ticom S.A:

**Tabla 21. Calculo presunto detrimento**

FECHA PAGO	FACT Y/O DOC EQUIV	CANTIDAD VIP	PORCENTAJE	VALOR FACTURADO Y PAGADO SMLMV 2022	SMLMV PAGADOS	VALOR CALCULADO CGR SMLMV (2019) QUE CORRESPONDE	DIFERENCIA
31-ago-22	FV3021	74	95%	4.710.100.000,00	2022	3.900.509.171,60	809.590.828,40
<b>TOTAL</b>				4.710.100.000,00		3.900.509.171,60	809.590.828,40

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023, calculo CGR

Por lo cual se puede concluir que el Comité Técnico del Fideicomiso del PVGII no contaba sustento jurídico, ni técnico para aprobar las modificaciones mencionadas, por lo que afectó los recursos del estado ocasionado detrimento por valor de \$

**809.590.828,40**, a través de una conducta antieconómica, vulnerando el principio de economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, el Contrato de Fiducia No. 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...) *pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)*”, el numeral 18.2 del Manual de Fideicomiso PVGII, en aplicación de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, así como el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019. Por lo anterior, se configura una observación administrativa, disciplinaria y fiscal.

#### Respuesta de la Entidad

Menciona la Entidad que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y expone lo siguiente:

Fase 1: Proyecto Urbano y Arquitectónico, se indica un plazo inicial de 45 días, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba el anteproyecto presentado por el contratista, realice devolución indicando el plazo

Fase 2: Elaboración de Estudios y Diseños, se indica un plazo inicial de 2 meses, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los estudios y diseños presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo.

*Fase 3: Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios, se indica un plazo inicial de 45 días para revisión y evaluación de los estudios y demás documentos si el proyecto cuenta con estos. Si el contratista opta por ajustarlos, se establece un plazo de 1 mes para tal fin.*

*Así mismo, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los documentos presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo para que el contratista presente las correcciones pertinentes. Adicionalmente si presentadas las correcciones el interventor mantiene su decisión de no aprobar los documentos puede hacer una nueva devolución fijando un plazo adicional para su corrección. (...)*

*Fase 4: Trámite de licencias, se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales encargadas de estos trámites en el marco*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

de lo estipulado en las normas vigentes. Y para ello concluye que no existe un plazo definido, si no que depende del tiempo que conlleva el trámite y expedición de las licencias.

*Fase 5: Construcción, dependiendo de las condiciones de los proyectos, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses. Para este proyecto específico fue de 14 meses. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase de construcción, en los Contratos de Diseño y Construcción (Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava) (...)*

*Fase 6: Entrega del Proyecto, se indica un plazo de dos (2) meses desde la terminación de las viviendas para la certificación de las mismas y recibo a satisfacción de la totalidad del proyecto por la interventoría. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial) (...)*

*Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción, se indica un plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato de diseño y construcción, una vez realizada la entrega del proyecto. (...)*

*De conformidad con lo anterior y de acuerdo con lo informado por la interventoría, la Fase 5 – Construcción del contrato No. 5-018 inició el 9 de diciembre de 2020 y tenía como fecha inicial de finalización el 9 de febrero de 2022; sin embargo, por las situaciones especiales presentadas, esto es dada la necesidad de ceder el contrato por el inicio del proceso de reorganización del contratista inicial y las suspensiones presentadas por efectos de la pandemia generada por el Covid – 19, se dio reinicio del proyecto desde Fase 1 y 2 y posteriormente se presentaron suspensiones, ampliaciones y ampliaciones a las suspensiones en la Fase 5 justificadas (fuertes lluvias, protestas, falta de materiales y hurto de materiales eléctricos) previamente validadas tanto por la interventoría como por el Comité Técnico del Fideicomiso, la terminación de la Fase 5 se dio el 30 de noviembre de 2022. En este punto nótese que la terminación de las viviendas independientemente de las ampliaciones estaba prevista inicialmente para el año 2022, es decir que en todo momento se tuvo presente lo dispuesto tanto en los Términos de Referencia de la Convocatoria No. 20 - Cesar, como en el Contrato de Diseño y Construcción No. 5-018. (...)*

*En los términos de referencia de la Convocatoria No. 20, en el subnumeral 4.7 referente a la forma de pago se estableció lo siguiente:*

**4.7 FORMA DE PAGO (...)** *En todo caso, los pagos se realizarán de acuerdo al valor señalado en la propuesta, dentro de los quince (15) días siguientes al recibo*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*de los documentos antes mencionados, por parte del CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA y para cualquiera de los pagos a realizar, el valor del salario mínimo legal mensual que se tendrá en cuenta para calcular el valor a pagar será el año de terminación de las viviendas. (Negrilla y subrayado fuera de texto original).(...)*

*Y se concluye que, (...)Expuesto lo anterior, consideramos que los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II si contaban con suficiente sustento técnico y jurídico para aprobar las modificaciones a las que se refiere la CGR tal como se expuso en párrafos anteriores, dado que, se procedió y aplicaron los procedimientos adoptados e incorporados en el Manual Operativo del Fideicomiso PVG II con el propósito de superar las situaciones presentadas en desarrollo del Proyecto, cumpliendo con el objetivo del Programa de Vivienda Gratuita que consiste en atender a los hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna lo que genera una necesidad imperiosa de entregar las viviendas a los beneficiarios, y por lo tanto, no se considera que hubieran desplegado una conducta antieconómica, que pudiera vulnerar el principio de economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, ni incumplido las funciones estipuladas en el Contrato de Fiducia Mercantil No. 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...)*

#### Análisis de la Respuesta.

Con Memorando 2023IE0003036 del 27 de abril de 2023 la Subdirección de Apoyo Técnico del MVCT remite a la Directora de Fonvivienda la Comunicación EE52274 del 27 de abril de 2023, a través de la cual el Consorcio Alianza Colpatria envía respuesta de las observaciones de proyectos de PVG II.

Se menciona en la respuesta que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y expone que en las Fases 1 (Proyecto Urbano y arquitectónico: 45 días), 2 (Elaboración de estudios y Diseños: dos (2) meses), Fase 3 (Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios: 45 días), existe la posibilidad que el interventor una vez revisados los documentos pueda realizar devolución indicando un nuevo plazo para ajustes y correcciones; de igual manera, se señala que, en la Fase 4 (Trámite de licencias) se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales

En cuanto a la Fase 5 de Construcción, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses, y que para el caso del proyecto en análisis fue de 10 meses. No obstante, hay posibilidad de ocurrencia de factores externos que afectan el normal

desarrollo de esta fase (Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava) (...)

En la Fase 6, se informa que, aunque el plazo es de dos (2) meses (...) *No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial).* (...).

Respecto a lo relacionado anteriormente correspondiente a la respuesta, es preciso remitirse a la cláusula quinta del Contrato de Diseño y Construcción en donde se establece que, (...) *el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia para cada una de las fases.*

En el acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción del 17 de octubre de 2017 se hace referencia a cada una de las fases del proyecto.

De igual manera, el numeral 3.24 de la Cláusula Tercera del Contrato de Diseño y Construcción, se establece: *“Informar al Interventor cualquier evento que atrase o pueda atrasar el cumplimiento del cronograma de avance de obras presentado. En caso de que el atraso llegare a causar un perjuicio al FIDEICOMISO PVG II, el mismo deberá ser asumido por el contratista. En todo caso, **cuando el interventor advierta que la fecha de terminación de las viviendas superará la establecida en los términos de referencia y su anexo técnico**, y no encuentre justificada la prórroga, se dará aplicación al procedimiento establecido en la cláusula décima tercera. (Negrita fuera de texto)*

Por otra parte, en los términos de Referencia del Proceso de Selección se establece para las Fases 1 y 2, que en los casos en que la interventoría no aprueba el Anteproyecto Urbanístico y los de estudios y Diseños presentados por el contratista, dentro del plazo referido, la interventoría hará devolución en un plazo que no supere los 5 días hábiles después de recibidos estos diciendo las razones e indicará el nuevo plazo, el cual será de obligatorio cumplimiento para el contratista, (...). *En cuanto a la Fase 3, se indican que, (...) el contratista tendrá un plazo máximo de un (1) mes para el ajuste de los estudios y diseños urbanísticos, arquitectónicos, estructurales, estudio geotécnico, hidrosanitario y eléctricos, contados a partir de la aprobación del Anteproyecto Urbano Arquitectónico. (...); para estas tres (3) fases (...) El plazo que defina el interventor será de obligatorio cumplimiento para el contratista, de manera que si no se cumple, se iniciará el proceso por presunto incumplimiento del contrato, definido en el numeral 4.8 de estos términos de referencia. (...).*



Respecto a la Fase 4, de igual manera los Términos de Referencia definen que el plazo máximo para la expedición de las Licencias está sujeto a los tiempos de estudio y expedición de la Curadurías Urbanas o entidades municipales; no obstante, estas no podrán superar los tiempos señalados en el Decreto 1077 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya. Esta norma ha definido que las Curadurías disponen de 45 días para pronunciarse sobre las solicitudes de Licencias urbanística, o sea que no puede ser indefinido.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se concluye que los plazos de cada Fase se encuentran definidos en los Términos de Referencia; sin embargo, los mismos se encuentran sujetos al cumplimiento y diligencia del contratista. Por lo tanto, no es de recibo por parte de este ente de control la teoría desarrollada en la respuesta, en donde se afirma que los plazos no están propiamente definidos.

No obstante que, los Términos de Referencia señalan, que las viviendas se pagaran con SMLMV del año de su terminación es también cierto que ello debe obedecer al cumplimiento de los plazos de cada fase y de manera circunstancial solo en la medida en que diversas situaciones ajenas a la gestión y responsabilidad el contratista haya ocasionado demoras en el normal desarrollo del proyecto.

El incumplimiento que desde el inicio de la fase 5 del contrato venía presentando el contratista y que fue la causa principal para que finalmente se pagaran unos mayores valores por cada una de las viviendas, también fue informado por la interventoría al Comité Técnico Fiduciario, comité este que, a pesar de haber efectuado distintas reuniones para tratar el tema, como consta en las Actas de Comités Fiduciarios relacionados por la CGR, no actuó de manera diligente en la aplicación de acciones para hacer efectivas las obligaciones pactadas en el Contrato, como por ejemplo aplicar el procedimiento por incumplimiento contractual o el cobro de la cláusula penal pecuniaria, medidas estas que, en todo caso, habrían evitado o mitigado la ocurrencia del riesgo de pérdida de recursos por los mayores valores desembolsados.

Por lo anterior, se confirma lo inicialmente comunicado respecto a que el Comité Técnico del Fideicomiso del PVGII no contaba sustento jurídico, ni técnico para realizar los pagos con los SMLMV diferentes a los que correspondía de conformidad a los plazos establecidos y aprobados, que fueron incumplidos por el contratista de Diseño y Construcción, por lo que afectó los recursos del estado ocasionado detrimento por valor de **\$809.590.828,40**, a través de una conducta antieconómica, vulnerando el principio de Economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política desarrollado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, el contrato de Fiducia 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...) *pronunciarse*

indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)", el numeral 18.2 del Manual de Fideicomiso PVGII, en aplicación de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, así como el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019. Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal.

## **Hallazgo 20. Proyecto Urbanización Villa Ana II en Distracción – Guajira. PVG II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.**

- Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.
- Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.
- Artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019.
- Contrato de Fiducia 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones "(...) pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)".

En desarrollo del proyecto Urbanización Villa Ana II en el municipio de Distracción, departamento de Guajira, las viviendas construidas fueron pagadas al contratista de diseño y construcción con el valor del salario mínimo diferente al pactado contractualmente, siendo este hecho aprobado por el Comité Técnico de PVG II, pese a que el primer contratista incumplió con obligaciones contractuales, con lo cual se incurrió en una gestión antieconómica que tuvo como efecto presunto detrimento patrimonial en los recursos del Estado.

Los hechos se explican a continuación:

El contrato No. 5-003 del 12 de Diciembre de 2016, fue suscrito entre el Consorcio Alianza Colpatria S.A., como vocero del Fideicomiso del Programa de Vivienda Gratuita- PVGII, y Sociedad Valores y Contratos S.A. – VALORCON, cuyo objeto es "...DISEÑO y CONSTRUCCIÓN incluida la obtención y/o Modificación de las licencias de urbanismo y construcción así como el desarrollo de todas las obras relacionadas con la ejecución de ciento treinta (130) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Urbanización Villa Ana ubicado en el municipio de Distracción/ Departamento de Guajira/ bajo tipología de vivienda Bifamiliar/ en el

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 214-26057/de la oficina de Registro e Instrumentos Públicos de San Juan del Cesar, bajo la modalidad de contratación PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los términos de referencia y sus anexos, y en los anexos del presente contrato”.

En la cláusula Sexta del contrato se establece “En todo caso, los pagos se realizarán de acuerdo al valor señalado en la propuesta, dentro de los quince días siguientes al recibo de los documentos antes mencionados, por parte del CONTRATANTE y para cualquiera de los pagos a realizar, el valor del salario mínimo legal mensual que se tendrá en cuenta para calcular el valor a pagar será el año de terminación de las viviendas” (subrayado fuera de texto)

De igual manera, en la cláusula quinta se establece que, el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia.

En el Acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción del 08 de febrero de 2017 se hace referencia a cada una de las fases del proyecto, así:

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

Teniendo en cuenta que en el contrato inicial el plazo corresponde a las sumatoria de las diferentes fases y siendo el número de días 785, o sea a dos (2) años y dos (2) meses, con inicio en febrero de 2017, el proyecto debía terminar en el 2019, año que corresponden a los SMLMV con que debieron pagarse las viviendas; sin embargo, no obstante los incumplimientos del contratista, el valor del 95% de las 70 viviendas del proyecto se pagaron con SMLMV del año 2022; por lo que se presenta una diferencia entre el valor de los pagos realizados y los pactados en el contrato inicial y los términos de referencia.

En desarrollo del contrato objeto de análisis se observa que VALORCON, contratista inicial incumplió con las obligaciones del contrato, de conformidad con lo reportado por la interventoría, realizada por FONADE hoy ENterritorio, a través de comunicaciones tanto al contratista como al Consorcio Alianza Colpatria, en calidad de contratante, los cuales se detallan:

**Tabla 22. Reporte comunicaciones interventoría presuntos incumplimientos**

Comunicación	Asunto	Incumplimiento
20192200083171 del 02-04-2019	Presunto incumplimiento requerimiento de entrega del proyecto Urbanización Villa Ana 2	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Posible causal de terminación anticipada del contrato o el acaecimiento de un presunto incumplimiento
20192200104671 26-04-2019	Respuesta comunicación EE16412 del 10 de abril de 2019 y Reiteración presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato 5-003 y vencimiento de la fase 5	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones  Numeral 4.4 obligaciones del contratista en los contratos de Diseño  Clausula Decima Segunda
20192200136481 27-05-2019	Respuesta comunicación EE17159 del 8 de mayo 2019	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Clausula Decima Segunda
20192200173051 05-07-2019	Reiteración presunto incumplimiento Proyecto Villa Ana 2	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Clausula Decima Segunda  Numeral 4.4 obligaciones del contratista en los contratos de Diseño
20192200299781 09-12-2019	Informe de presunto incumplimiento. Proyecto Villa Ana 2	Cláusula Tercera del contrato- Obligaciones.  Clausula Decima Segunda  Numeral 4.4 obligaciones del contratista en los contratos de Diseño

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023

El 16 de julio de 2019, fue admitida por la Superintendencia Delegada de Procedimientos de Insolvencia a la sociedad VALORES Y CONTRATOS S.A. VALORCON S.A, y el 26 de diciembre de 2019, esta firma manifestó su intención de ceder algunos de los contratos a su cargo, entre ellos el No. 5-003 e informó que se veían abocados a ceder el contrato como consecuencia de un embargo de la Contraloría General de la República<sup>11</sup>.

El contrato de Cesión de posición contractual del 12 de diciembre de 2016, suscrito entre VALORCON S.A. el CONSORCIO UNION TEMPORAL GUAJIRA PVG II y el

<sup>11</sup> Tomado del contrato de cesión.

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA, se informa sobre el plazo y cumplimiento de cada una de las fases, así:

*(...) Fase 1: Anteproyecto Urbanístico y Arquitectónico Inició el 06 de marzo de 2017 – aprobada el 10 de noviembre de 2017*

*Fase 2: Estudios y Diseños: Inició el 06 de marzo de 2017 - aprobada el 10 de noviembre de 2017*

*Fase 4: Trámite de licencias: Inició el 19 de diciembre de 2017 - finalización el 19 de enero de B2018 - aprobada el 19 de enero de 2018.*

*Fase 5 Construcción: 19 de enero de 2018 - Fecha de terminación: 19 de marzo de 2019.*

*Suspensión No.1 a Fase 5: a partir del 22 de mayo de 2018 por el término de un (1) mes, hasta el 22 de junio de 2018.Reinicio Fase 5: 23 de junio de 2018*

*Suspensión No.2 a Fase 5: a partir del 29 de junio de 2018, por el término de tres (3) meses, hasta el 29 de septiembre de 2018.*

*Ampliación No. 1 a suspensión No 2: a partir del 29 de septiembre por el término de un (1) mes, hasta el 29 de octubre de 2018*

*Ampliación No.2 a suspensión No 2: a partir del 29 de octubre por el término de un (1) mes, hasta el 29 de noviembre de 2018*

*Reinicio 2 a Fase 5:30 de noviembre de 2018 fecha de terminación de Fase 5: 21 de septiembre de 2019.*

*Suspensión No.3 a Fase 5: a partir del 10 de junio de 2019 por el termino de (23) días, hasta el 2 de julio de 2019.*

*Ampliación No.1 a la suspensión No.3: por un término de 34 días a partir del 3 de julio de 2019 hasta el 5 de agosto de 2019.*

*Ampliación No.2 a la suspensión No.3: por un término de 60 días a partir del 6 de agosto de 2019 hasta el 4 de octubre de 2019.*

El Comité Técnico del Fideicomiso PGVII autorizó la cesión del contrato, sin dar aplicación en su oportunidad a las acciones administrativas establecidas en el contrato por el incumplimiento<sup>12</sup> del contratista de Diseño y Construcción, lo cual se encuentra además reglamentado en el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia 325 del 11 de febrero de 2015, que establece las funciones del Comité Técnico

---

<sup>12</sup> Clausula Decima Tercera del Contrato de Diseño y Construcción.

Fiduciario. Al respecto revisadas las Actas de este de Comité, se observa que los miembros del mismo, para la época de los hechos, conocieron el incumplimiento en que venía incurriendo el contratista desde el inicio del contrato y del consecuente riesgo que esto implicaba y que finalmente se materializó, generando un incremento en el valor final del contrato y, a pesar de ello, solo realizaron recomendaciones, sin tomar las acciones que condujeran a que el contratista cumpliera con sus obligaciones. Lo anterior, se evidencia en la información aportada por parte de Fonvivienda en la respuesta al oficio de la CGR No. AFF-19-2023 con radicado 2023EE0051488 de la siguiente manera:

**Tabla 23. Reportes de Comités Técnicos Fiduciarios**

COMITÉ TÉCNICO	FECHA	PUNTO O ACTA	SOPORTES	INSTRUCCIÓN
86	15/05/2017	4	Informe Fonade 20172300115641	Se aprueba la disminución de 6 viviendas en el número máximo del proyecto, estableciéndose un total de 124.
154	14/12/2017	9	Informe Fonade 20172300342551	Trasladar los presuntos incumplimientos al contratista para que presente la radicación de la modificación de las licencias de urbanismo y construcción.
159	27/12/2017	3	Comunicación Contratista Valorcon ER5593	Contestar la solicitud a FONADE, anexando la respuesta y soporte remitido por VALORCON S.A. el 22 de diciembre de 2017 frente al presunto incumplimiento.
218	21/05/2018	3	Informe Fonade 20182200134491	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar la suspensión del Contrato por un término de un (1) mes contado a partir del 22 de mayo de 2018, esto es hasta 22 de junio de 2018.</li> <li>- Solicitar a la interventoría suscribir el (las) acta(a) de suspensión con el contratista que determinará el plazo.</li> <li>- Solicitar al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía.</li> </ul>
221	29/05/2018	6	Informe Fonade 20182200142341	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar los trámites necesarios para modificar el contrato.</li> <li>- Solicitar al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía.</li> <li>- Solicitar a Fonade se realice las modificaciones en los demás documentos que sean necesario.</li> </ul>
235	29/06/2018	8	Informe Fonade 20182200179131	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar la suspensión del Contrato a partir del 29 de junio de 2018, esto es hasta 29 de septiembre de 2018.</li> <li>- Solicitar a la interventoría suscribir el (las) acta(a) de suspensión con el contratista que determinará el plazo.</li> <li>- Solicitar al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía.</li> <li>- Trasladar la solicitud al supervisor con el fin de que gestione las situaciones expuestas por la interventoría respecto al Ente Territorial.</li> </ul>

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

266	27/09/2018	11	Informe Fonade 20182200312081	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar la ampliación a la suspensión hasta el 29 de Octubre de 2018.</li> <li>- Solicitar a la interventoría suscribir el (las) acta(a) de ampliación a la suspensión con el contratista que determinará el plazo..</li> <li>- Citar a la alcaldía del municipio de Distracción constructor, interventor, supervisor del convenio, con el fin de realizar seguimiento frente a los puntos que se encuentran pendientes de aclaración.</li> <li>- Solicitar al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía.</li> <li>- Trasladar la solicitud al supervisor con el fin de que gestione las situaciones expuestas por la interventoría respecto al Ente Territorial.</li> </ul>
271	8/10/2018	8	Informe Fonade 20182200313191	Se acoge el informe e informar al contratista que fueron cerrados los presuntos incumplimientos.
280	26/10/2018	4	Informe Fonade 20182200341081	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar la ampliación a la suspensión hasta el 29 de Noviembre de 2018.</li> <li>- Solicitar a la interventoría suscribir el (las) acta(a) de ampliación a la suspensión con el contratista que determinará el plazo.</li> <li>- Solicitar al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía.</li> <li>- Trasladar la solicitud al supervisor con el fin de que gestione las situaciones expuestas por la interventoría respecto al Ente Territorial.</li> </ul>
348	8/04/2019	6	Informe Fonade 20192200083171	Trasladar al contratista con el fin de que presente descargos.
358	30/04/2019	15	Informe Fonade 20192200104671	Dar traslado del informe presentado por la interventoría al contratista con el fin de que se dé cumplimiento a los compromisos adquiridos en reunión del 01 de abril del 2019.
376	10/06/2019	6	Informe ENTerritorio 20192200146281	Aprobar la suspensión del contrato por un término de 23 días, contados a partir del 10 de junio, es decir hasta, el 02 de julio de 2019.- Solicitar a la interventoría suscribir el (las) acta(a) de suspensión con el contratista que determinará el plazo.- Solicitar al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía.
377	11/06/2019	5	Informe ENTerritorio 20192200136481	Trasladar al contratista con el fin de que presente descargos.
385	27/06/2019	40	Informe Findeter 220193200032228	Realizar el proceso conforme a lo establecido en Comité Ampliado No. 32 de mayo de 2018 y 45 del 11 de Abril de 2019.
386	2/07/2019	11	Informe ENTerritorio 20192200168621	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobar la suspensión del contrato hasta el 05 de agosto de 2019.</li> <li>- Solicitar a la interventoría suscribir el (las) acta(a) de suspensión con el contratista que determinará el plazo.</li> <li>- Solicitar al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía.</li> </ul>

389	10/07/2019	12	Informe ENTerritorio 20192200173051	Solicitar a la interventoría ENTerritorio se presente alcance al concepto, en donde se actualice el estado del proyecto a la fecha de terminación de la suspensión dada con base en el proceso de cesión que se adelanta del Contrato.
399	31/07/2019	4	Informe ENTerritorio 20192200191741	Aprobar la suspensión del contrato hasta el 04 de octubre de 2019. - Solicitar a la interventoría suscribir el (las) acta(a) de suspensión con el contratista que determinará el plazo. - Solicitar al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía.
410	27/08/2019	18	Comunicación Contratista ER20403	Dar traslado del cronograma de obra a la interventoría para su validación teniendo en cuenta el proceso de cesión.
419	10/09/2019	6	Informe ENTerritorio 20192200221541	- Solicitar a la interventoría se requiera al cesionario la documentación para el reinicio de obras. - Remitir el informe al cesionario para que atienda lo indicado por la interventoría.

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023

No obstante, la CLAUSULA DECIMA OCTAVA del contrato expresa que, este solo podrá ser modificado por mutuo acuerdo de las partes, previa autorización del COMITÉ TÉCNICO DEL FIDEICOMISO PVG II, cuando exista justificación técnica y jurídica para realizarlo.

Por otra parte, en el contrato de cesión en la CLAUSULA SEGUNDA, se informa que *“...el CESIONARIO manifiesta conocer y aceptar el contrato mencionado en la consideración segunda, y conocer el estado en que se encuentra el mismo, así como la información general y especial y demás documentos del proceso de selección junto con los anexos de la convocatoria No 18 del Fideicomiso del Programa de Vivienda Gratuita II y la propuesta presentada por el CEDENTE, acepta los requisitos mínimos en ellos contenidos y se compromete a dar cumplimiento a lo establecido en la propuesta y en los documentos del proceso de selección citados.”*

Mediante otrosí No 2 sin fecha, se modifica el número de viviendas a construir en 124; en el otrosí No 3 del 19 de mayo de 2020 se modifican los SMLMV con que se pagaran, así: 44 viviendas con SMLMV de 2019 y 80 con SMLMV de 2020. En el otrosí No. 5 del 21 de julio de 2021 se modifica el número de viviendas en 120 y se pacta el pago de 44 viviendas con SMLMV de 2019 y 76 con SMLMV de 2020. Con el otrosí No 9 del 20 de mayo de 2022, se acuerda el pago de 32 viviendas con SMLMV de 2022.

Teniendo en cuenta que en el contrato inicial el plazo corresponde a las sumatoria de las diferentes fases y siendo el número de días 785, o sea a dos (2) años y dos (2) meses, con inicio en febrero de 2017, el proyecto debía terminar en abril de 2019, año que corresponden a los SMLMV con que debieron pagarse las viviendas;



sin embargo, no obstante, los incumplimientos del contratista, el valor de las 120 viviendas del proyecto se pagaron con SMLMV diferentes al pactado en el contrato inicial y los términos de referencia.

Teniendo en cuenta que el incumplimiento fue generado por el primer contratista, sin que se tomaran las medidas pertinentes, los pagos al cesionario se debieron realizar con salarios diferentes a la terminación inicial.

A continuación, se muestra el cálculo, resaltando que los pagos se realizaron a la UNIÓN TEMPORAL GUAJIRA:

**Tabla 24. Calculo presunto detrimento**

FECHA PAGO	CANTIDAD VIP	PORCENTAJE	VALOR FACTURADO Y PAGADO SMLMV	SMLMV PAGADOS	VALOR CALCULADO CGR SMLMV QUE CORRESPONDE	DIFERENCIA
5-nov-21	44	95%	2.319.221.669,60	2019	2.319.221.669,60	-
4-mar-22	44	95%	2.458.375.081,80	2020	2.319.221.669,60	139.153.412,20
16-jun-22	32	95%	2.036.800.000,00	2022	1.686.706.668,80	350.093.331,20
27-ene-23	44	5%	122.064.298,40	2019	122.064.298,40	-
27-ene-23	44	5%	129.388.162,20	2020	122.064.298,40	7.323.863,80
27-ene-23	32	5%	107.200.000,00	2022	88.774.035,20	18.425.964,80
TOTAL			236.588.162,20		6.658.052.640,00	<b>514.996.572,00</b>

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023, Calculo CGR

Por lo cual se puede concluir que el Comité Técnico del Fideicomiso del PVGII no contaba sustento jurídico, ni técnico para aprobar las modificaciones mencionadas, por lo que afectó los recursos del estado ocasionado detrimento por valor de **\$514.996.572,00**, a través de una conducta antieconómica, vulnerando el principio de Economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, el Contrato de Fiducia No. 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones "(...) pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)"., el numeral 18.2 del Manual de Fideicomiso PVGII, en aplicación de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, así como el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad.

Menciona la Entidad que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y expone lo siguiente:

Fase 1: Proyecto Urbano y Arquitectónico, se indica un plazo inicial de 45 días, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba el anteproyecto presentado por el contratista, realice devolución indicando el plazo

Fase 2: Elaboración de Estudios y Diseños, se indica un plazo inicial de 2 meses, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los estudios y diseños presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo.

*Fase 3: Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios, se indica un plazo inicial de 45 días para revisión y evaluación de los estudios y demás documentos si el proyecto cuenta con estos. Si el contratista opta por ajustarlos, se establece un plazo de 1 mes para tal fin.*

*Así mismo, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los documentos presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo para que el contratista presente las correcciones pertinentes. Adicionalmente si presentadas las correcciones el interventor mantiene su decisión de no aprobar los documentos puede hacer una nueva devolución fijando un plazo adicional para su corrección. (...)*

*Fase 4: Trámite de licencias, se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales encargadas de estos trámites en el marco de lo estipulado en las normas vigentes. Y para ello concluye que no existe un plazo definido, si no que depende del tiempo que conlleva el trámite y expedición de las licencias.*

*Fase 5: Construcción, dependiendo de las condiciones de los proyectos, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses. Para este proyecto específico fue de 14 meses. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase de construcción, en los Contratos de Diseño y Construcción (Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava) (...)*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Fase 6: Entrega del Proyecto, se indica un plazo de dos (2) meses desde la terminación de las viviendas para la certificación de las mismas y recibo a satisfacción de la totalidad del proyecto por la interventoría. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial) (...)*

*Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción, se indica un plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato de diseño y construcción, una vez realizada la entrega del proyecto. (...)*

*(...) De conformidad con lo anterior y de acuerdo con lo informado por la interventoría, la Fase 5 – Construcción inició el 19 de enero de 2018 y tenía como fecha inicial de finalización el 19 de marzo de 2019; sin embargo, por las situaciones especiales presentadas, esto es dada la necesidad de ceder el contrato por la situación en que se encontraba el Contratista y las demás que se relacionan a continuación, que dieron lugar a ampliaciones y suspensiones y reinicios previamente validados tanto por la interventoría como por el Comité Técnico del Fideicomiso la terminación de la Fase 5 se dio el 15 de mayo de 2022 (...)*

*“En los términos de referencia de la Convocatoria No. 18, en el subnumeral 4.7 referente a la forma de pago se estableció lo siguiente:*

*4.7 FORMA DE PAGO (...) En todo caso, los pagos se realizarán de acuerdo al valor señalado en la propuesta, dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de los documentos antes mencionados, por parte del CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA y para cualquiera de los pagos a realizar, el valor del salario mínimo legal mensual que se tendrá en cuenta para calcular el valor a pagar será el año de terminación de las viviendas. (Negrilla y subrayado fuera de texto original).(...)*

*(...) Respecto al cambio del año del SMLMV para el pago de las viviendas, y partiendo de lo transcrito en el párrafo anterior, par calcular el valor a pagar de las viviendas se toma como base el SMLMV del año de terminación de las mismas , siendo este un criterio tomado en cuenta por los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II al momento de adoptar las decisiones que dieron lugar a las modificaciones efectuadas a la cláusula sexta del contrato de diseño y construcción referido, respecto del SMLMV del pago de las viviendas así:*

**a. Otrosí N° 3 de fecha 19 de mayo de 2020:** *Suscrito como resultado de la aplicación estricta del procedimiento de Cesión de Posición Contractual Total definido en el Capítulo 15 numeral 15.1 del Manual Operativo, literal “c” 3 y con el propósito de estipular en dicho otrosí el año del SMMLV para el pago de las viviendas del Proyecto, por lo cual se modificó la Cláusula Sexta única y*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*exclusivamente en el sentido de indicar como año de SMLMV para 44 viviendas 2019 y para el pago de 80 viviendas el de 2020. Para este punto es importante indicar que la fijación del año del SMLMV que se tuvo en cuenta para el pago de las viviendas corresponde a la fecha de terminación de las mismas guardando armonía con lo que dispone los Términos de Referencia y lo estipulado en el Contrato de Diseño y Construcción inicial. (...)*

*Puntualmente para el presente contrato, el contratista mediante comunicación de fecha trece (13) de mayo de dos mil diecinueve (2019) radicado en el Consorcio Alianza – Colpatria bajo el No. ER17424 de fecha diecisiete (17) de mayo de dos mil diecinueve (2019), manifestó. (...) Situación sobreviniente y que imposibilitó la continuación del desarrollo del proyecto de vivienda y la afectación en el cumplimiento de algunas obligaciones contractuales, entre ellas ocasionando retrasos en la ejecución del proyecto. (...).*

Se refiere la Entidad además sobre cada uno de los procedimientos relacionados con el proceso de cesión y todo el tiempo que ello conlleva, en donde se observa que la primera actividad tiene fecha 17-05-2019 y de finalización del 12 de septiembre de 2019.

*(...) b. Otrosí N° 9 de fecha 20 de mayo de 2022: Suscrito como resultado de la aplicación del PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE SOLICITUDES DE MODIFICACIÓN DE FORMA DE PAGO, definido en el Capítulo 18 del Manual Operativo del FIDEICOMISO PVG II, y que dio lugar a la modificación de la Cláusula Sexta del Contrato de Diseño y Construcción única y exclusivamente en el sentido de indicar que los SMLMV del pago de las 32 viviendas del proyecto será del año 2022. También para este punto es importante indicar que la fijación del año del SMLMV que se tuvo en cuenta para el pago de las viviendas corresponde a la fecha de terminación de las mismas guardando armonía con lo que dispone los Términos de Referencia y lo estipulado en el contrato inicial.*

*Es importante destacar, que el procedimiento en mención fue adoptado e incorporado en el Manual Operativo del Fideicomiso PVG II, una vez viabilizado jurídica y técnicamente el procedimiento respectivo, teniendo en cuenta las diferentes solicitudes de modificación de la forma de pago respecto al año del SMLMV de pago de las viviendas por causas no imputables a los contratistas, nos permitimos comunicarles que al interior de los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II, se analizaron las situaciones presentadas durante los años 2020 y 2021 enmarcadas dentro de lo que se puede determinar como “circunstancias ajenas a los contratistas”, y en tal sentido se estableció la necesidad de generar un procedimiento que permita efectuar un análisis objetivo de las solicitudes, de manera tal que se pueda establecer si es procedente atender favorablemente las mismas.*

(...)

*Con lo cual queda demostrado que las estrategias y decisiones adoptadas por los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II han surtido el efecto esperado, como quiera que el Proyecto concluyó su fase de construcción el 30 de noviembre de 2022, con lo cual se cumple con el objetivo del Programa de Vivienda Gratuita consistente en atender a los hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna existiendo una necesidad imperiosa de entregar las viviendas a los beneficiarios, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia. (...)*

*Y se concluye que, (...)Expuesto lo anterior, consideramos que los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II si contaban con suficiente sustento técnico y jurídico para aprobar las modificaciones a las que se refiere la CGR tal como se expuso en párrafos anteriores, dado que, se procedió y aplicaron los procedimientos adoptados e incorporados en el Manual Operativo del Fideicomiso PVG II con el propósito de superar las situaciones presentadas en desarrollo del Proyecto, cumpliendo con el objetivo del Programa de Vivienda Gratuita que consiste en atender a los hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna lo que genera una necesidad imperiosa de entregar las viviendas a los beneficiarios, y por lo tanto, no se considera que hubieran desplegado una conducta antieconómica, que pudiera vulnerar el principio de economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, ni incumplido las funciones estipuladas en el Contrato de Fiducia Mercantil No. 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...)*

#### Análisis de la Respuesta.

Con Memorando 2023IE0003036 del 27 de abril de 2023 la Subdirección de Apoyo Técnico del MVCT remite a la Directora de Fonvivienda la Comunicación EE52274 del 27 de abril de 2023, a través de la cual el Consorcio Alianza Colpatría envía respuesta de las observaciones de proyectos de PVG II.

Se menciona en la respuesta que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y expone que en las Fases 1 (Proyecto Urbano y arquitectónico: 45 días), 2 (Elaboración de estudios y Diseños: dos (2) meses), Fase 3 (Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios: 45 días), existe la posibilidad que el interventor una vez revisados los documentos pueda realizar devolución indicando un nuevo plazo para ajustes y correcciones; de igual manera, se señala que, en la Fase 4 (Trámite de licencias) se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las

respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales

En cuanto a la Fase 5 de Construcción, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses, y que para el caso del proyecto en análisis fue de 14 meses. No obstante, hay posibilidad de ocurrencia de factores externos que afectan el normal desarrollo de esta fase (*Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava*) (...)

En cuanto a la Fase 6, se informa que, aunque el plazo es de dos (2) meses (...) *No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial).* (...).

Respecto a lo relacionado anteriormente correspondiente a la respuesta, es preciso remitirse a la cláusula quinta del Contrato de Diseño y Construcción en donde se establece que, (...) *el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia para cada una de las fases.*

En el Acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción del 8 de febrero de 2017 se hace referencia a cada una de las fases del proyecto.

De igual manera, el numeral 3.24 de la Cláusula Tercera del Contrato de Diseño y Construcción, se establece: *“Informar al Interventor cualquier evento que atrase o pueda atrasar el cumplimiento del cronograma de avance de obras presentado. En caso de que el atraso llegare a causar un perjuicio al FIDEICOMISO PVG II, el mismo deberá ser asumido por el contratista. En todo caso, **cuando el interventor advierta que la fecha de terminación de las viviendas superará la establecida en los términos de referencia y su anexo técnico**, y no encuentre justificada la prórroga, se dará aplicación al procedimiento establecido en la cláusula décima tercera. (Negrita fuera de texto)*

Por otra parte, en los términos de Referencia del Proceso de Selección se establece para las Fases 1 y 2, que en los casos en que la interventoría no aprueba el Anteproyecto Urbanístico y los de estudios y Diseños presentados por el contratista, dentro del plazo referido, la interventoría hará devolución en un plazo que no supere los 5 días hábiles después de recibidos estos diciendo las razones e indicará el nuevo plazo, el cual será de obligatorio cumplimiento para el contratista, (...). En cuanto a la Fase 3, se indican que, (...) *el contratista tendrá un plazo máximo de un (1) mes para el ajuste de los estudios y diseños urbanísticos, arquitectónicos, estructurales, estudio geotécnico, hidrosanitario y eléctricos, contados a partir de la*

*aprobación del Anteproyecto Urbano Arquitectónico. (...); para estas tres (3) fases (...) El plazo que defina el interventor será de obligatorio cumplimiento para el contratista, de manera que, si no se cumple, se iniciará el proceso por presunto incumplimiento del contrato, definido en el numeral 4.8 de estos términos de referencia.*

Respecto a la Fase 4, de igual manera los Términos de Referencia definen que el plazo máximo para la expedición de las Licencias está sujeto a los tiempos de estudio y expedición de la Curadurías Urbanas o entidades municipales; no obstante, estas no podrán superar los tiempos señalados en el Decreto No.1077 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya. Esta norma ha definido que las Curadurías disponen de 45 días para pronunciarse sobre las solicitudes de Licencias urbanística, o sea que no puede ser indefinido.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se concluye que los plazos de cada Fase se encuentran definidos en los Términos de Referencia, los cuales para el caso del proyecto en análisis fueron ratificados en acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción. Por lo tanto, no es de recibo por parte de este ente de control la teoría desarrollada en la respuesta, en donde se afirma que los plazos no están propiamente definidos.

Con relación a lo explicado en la respuesta sobre las razones de la suscripción del Otrosí No. 3 del 19 de mayo de 2020, como resultado de la aplicación al procedimiento de **Cesión y Posición Contractual** definido en el capítulo 15 numeral 15.1 del manual Operativo, literal c; se argumenta que, ello corresponde a la necesidad de buscar soluciones; con relación a esta afirmación si bien, la finalidad es el logro de la terminación de las viviendas, no es menos cierto que el hecho es responsabilidad del contratista, en la medida en que no corresponde dificultades provenientes del desarrollo mismo del proyecto.

No obstante que, los Términos de Referencia señalan, que las viviendas se pagaran con SMLMV del año de su terminación es también cierto que ello debe obedecer al cumplimiento de los plazos de cada fase y de manera circunstancial solo en la medida en que diversas situaciones ajenas a la gestión y responsabilidad del contratista haya ocasionado demoras en el normal desarrollo del proyecto.

El incumplimiento que desde el inicio de la fase 5 del contrato venía presentando el contratista y que fue la causa principal para que finalmente se pagaran unos mayores valores por cada una de las viviendas, también fue informado por la interventoría al Comité Técnico Fiduciario, comité este que, a pesar de haber efectuado distintas reuniones para tratar el tema, como consta en las Actas de Comités Fiduciarios relacionados por la CGR, no actuó de manera diligente en la

aplicación de acciones para hacer efectivas las obligaciones pactadas en el Contrato, como por ejemplo aplicar el procedimiento por incumplimiento contractual, medidas estas que, en todo caso, habrían evitado o mitigado la ocurrencia del riesgo de pérdida de recursos por los mayores valores desembolsados.

Por lo cual se confirma que el Comité Técnico del Fideicomiso del PVGII no contaba sustento jurídico, ni técnico para aprobar las modificaciones mencionadas, por lo que afectó los recursos del Estado ocasionado detrimento por valor de **\$514.996.572,00**, a través de una conducta antieconómica, vulnerando el principio de Economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, el Contrato de Fiducia 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...) *pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)*”, el numeral 18.2 del Manual de Fideicomiso PVGII, en aplicación de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, así como el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019. Por lo cual se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

### **Hallazgo 21. Proyecto Urbanización Villa Sultana en Chimá, Córdoba - PVG II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.**

- Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.
- Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.
- Artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019.
- Contrato de Fiducia 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...) *pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)*”.

En desarrollo del proyecto Urbanización Villa Sultana correspondiente al Programa PVG II en el municipio de Chimá, departamento de Córdoba, las viviendas construidas fueron pagadas al contratista de diseño y construcción con el valor del salario mínimo diferente al pactado contractualmente, siendo este hecho aprobado por el Comité Técnico de PVG II, pese a que tanto el primer contratista como el



**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

segundo incumplieron con obligaciones contractuales, con lo cual se incurrió en una gestión antieconómica que tuvo como efecto presunto detrimento patrimonial en los recursos del Estado.

Los hechos se explican a continuación:

El contrato 5-029 del 06 de septiembre de 2016, fue suscrito entre el Consorcio Alianza Colpatria S.A., como vocero del Fideicomiso del Programa de Vivienda Gratuita- PVGII, y Sociedad Valores y Contratos S.A. – VALORCON, cuyo objeto es *“...DISEÑO y CONSTRUCCIÓN incluida la obtención y/o Modificación de las licencias de urbanismo y construcción, así como el desarrollo de las obras relacionadas con la ejecución de las doscientas (200)/viviendas de interés prioritario, en el proyecto, denominado Urbanización San Francisco ubicado/ en el municipio de Chima/Departamento de Córdoba, bajo tipología de vivienda Unifamiliar/ en el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 146-32127/de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Lorica, bajo la modalidad de contratación PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los términos de referencia y sus anexos, y en los anexos del presente contrato.”*

En la cláusula Sexta del contrato se establece nuevamente que las viviendas se pagaran por el SISTEMA DE PRECIO GLOBAL FIJO NO REAJUSTABLE y para cualquiera de los pagos a realizar, el valor del salario mínimo mensual que se tendrá en cuenta para calcular el valor a pagar, será el año de terminación de las viviendas.”(subrayado fuera de texto).

De igual manera, en la cláusula quinta se establece que, el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia.

En el Acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción del 25 de enero de 2017 se hace referencia a cada una de las fases del proyecto. De igual manera, en el Informe de junio de 2017, la interventoría señala que las Fases del proyecto en tiempo corresponden a:

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Contratista	VALORES Y CONTRATOS – VALORCON
Fecha de Inicio	06 de marzo de 2017
Fecha de terminación	05 de marzo de 2019
Valor actualizado	67 SMMLV – Incluido IVA
Plazo	Fase N° 1: Proyecto Urbano arquitectónico. 45 días. Fase N° 2: Elaboración de estudios y diseños 4 meses. Fase N° 3: Revisión y/o ajustes de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios 45 días. Fase N° 4: Trámite de Licencias. 5 días. Fase N° 5: Construcción 14 meses Fase N° 6: Entrega del proyecto 30 días Fase N° 7: Liquidación del contrato de Diseño y Construcción 4 meses.

Por lo anterior, queda establecido como fecha de terminación del proyecto el 5 de marzo de 2019. De igual manera, de conformidad a lo señalado en el Acta de Inicio del contrato de Diseño y Construcción el número de días corresponde a 785, incluyendo todas las fases, con lo cual se confirma de igual manera que la terminación corresponde al año 2019. Lo anterior, sin contar que la Fase 5 de construcción terminaría unos meses antes a la fecha final.

En desarrollo del contrato objeto de análisis se observa que VALORCON, contratista inicial incumplió con las obligaciones del contrato, de conformidad con lo reportado por la interventoría, realizada por FONADE hoy ENterritorio, a través de comunicaciones al Consorcio Alianza Colpatría, en calidad de contratante, los cuales se detallan:

**Tabla 25. Reporte Interventoría presuntos incumplimientos**

Comunicación	Asunto	Incumplimiento
20182200104641 del 17-04-2018	<p>Descargos presunto incumplimiento VALORCON.</p> <p>No contar con el personal técnico y profesional en el sitio de las obras.</p> <p>Llegada al sitio de las obras de la maquinaria necesaria para la nivelación del lote.</p> <p>Fechas reunión socialización del proyecto a la comunidad.</p> <p>Disponer de una oficina o campamento.</p> <p>Valla del contrato.</p>	<p>Caso omiso a las reiteradas solicitudes y requerimiento de interventoría. Se solicita la aplicación de la CLAUSULA TERCERA del contrato de Diseño y construcción en donde se indica el procedimiento por presunto incumplimiento.</p>

	Inicio de obras  Superposición de actividades	
20182200160001 del 7-06-2018	Informe presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales.  Cerramiento perimetral  Campamento de obra.  Contar con el personal técnico mínimo requerido.  Definición de fecha de socialización del proyecto	Presunto incumplimiento de la Clausula Tercera del contrato, numerales  3.13 (presentación de licencia de construcción y cronograma)  3.14 (instalar valla informativa)  3.43 (contar con logística operativa, infraestructura física adecuada y recurso humano suficiente.)  3.44 (contar con campamento de obras, oficinas y espacio para los trabajadores.
20182200333251 del 18 de octubre de 2018.	Expediente virtual.  Se reitera: cronograma de obra, equipo mínimo de trabajo, implementación inmediata de un plan de choque o plan de contingencia que permita iniciar con las actividades programadas, Construcción de campamento, cerramiento total y maquinaria	Incumplimiento de la Cláusula Tercera del contrato  3.43 (contar con logística operativa, infraestructura física adecuada y recurso humano suficiente.)  3.46 (Mantener durante toda la ejecución del contrato un equipo mínimo de trabajo.  3.47 (Cumplir en el desarrollo del contrato con las normas de seguridad.  3.51 (Cumplir con las obligaciones laborales y de seguridad social frente a sus trabajadores.  3.52. Entregar la información que requiera el interventor sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias, parafiscales y prestaciones a su cargo.

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023

El 16 de julio de 2019, fue admitida por la Superintendencia Delegada de Procedimientos de Insolvencia a la sociedad VALORES Y CONTRATOS S.A. VALORCON S.A, y el 26 de diciembre de 2019, esta firma manifestó su intención de ceder algunos de los contratos a su cargo, entre ellos el No. 5-029 e informó que se veían abocados a ceder el contrato como consecuencia de un embargo de la Contraloría General de la República<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Tomado del contrato de cesión.

El contrato de Cesión de posición contractual del 06 de septiembre de 2019, suscrito entre VALORCON S.A. el CONSORCIO UNION TEMPORAL CORDOBA PVGII y el CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA, se informa sobre el plazo y cumplimiento de cada una de las fases, así:

(...)

*Fase I: fecha de inicio 06 de marzo de 2017*

*Fase I: plazo No 1. 20 días a partir del 22 de junio hasta el 19 de julio*

*Fase I: plazo No 2. 60 días a partir del 19 de julio hasta 18 de septiembre*

*Fase I: aprobada el 18 de septiembre de 2017*

*Fase II: Estudios y diseños inicia: 18 de septiembre de 2017*

*Fase II: Plazo No 3, 30 días calendario a partir del 30 de septiembre hasta el 30 de octubre de*

*2017*

*Fase II: Plazo No.4, 15 días hábiles a partir del 30 de octubre hasta el 22 de noviembre de 2017*

*Fase II: Finalizo el 30 de noviembre de 2017*

*Fase IV: aprobada el 4 de enero de 2018*

*Fase V: inicio el 4 de enero y finaliza 4 de marzo de 2019*

*Fase V: ampliación hasta el 30 de julio de 2019*

*Fase 5: suspensión del 10 de junio de 2019 al 2 de julio de 2019*

*Fase 5: ampliación suspensión del 3 de julio de 2019 al 5 de agosto de 2019*

*Fase 5: ampliación del 6 de agosto de 2019 al 4 de octubre de 2019.*

El Comité Técnico del Fideicomiso PGVII mediante acta No. 389 del 10 de julio de 2019, instruye al Consorcio Alianza Colpatria para que proceda conforme al proceso de cesión, sin dar aplicación en su oportunidad a las acciones administrativas<sup>14</sup> establecidas en el contrato de Diseño y Construcción por el incumplimiento del contratista, lo cual se encuentra además reglamentado en el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia 325 del 11 de febrero de 2015, que establece las funciones del

---

<sup>14</sup> Clausula Decima Tercera del Contrato de Diseño y Construcción.

Comité Técnico Fiduciario. Al respecto revisadas las Actas de este de Comité, se observa que los miembros del mismo, para la época de los hechos, conocieron el incumplimiento en que venía incurriendo el contratista desde el inicio del contrato y del consecuente riesgo que esto implicaba y que finalmente se materializó, generando un incremento en el valor final del contrato y, a pesar de ello, solo realizaron recomendaciones, sin tomar las acciones que condujeran a que el contratista cumpliera con sus obligaciones. Lo anterior, se evidencia en la información aportada por parte de Fonvivienda en la respuesta al oficio de la CGR No. AFF-19-2023 con radicado 2023EE0051488 de la siguiente manera:

**Tabla 26. Reportes Actas de Comités Técnicos Fiduciarios**

COMITÉ TÉCNICO	FECHA	PUNTO ACTA	SOPORTES	INSTRUCCIÓN
197	23/03/2018	3	1. Acta de Comité 2. Informe Interventoría 20182200073671	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasladar el informe del asunto al constructor VALORCON S.A, con el fin que entregue los documentos requeridos y realice los descargos del mencionado informe a la Interventoría con copia al Consorcio Alianza Colpatría</li> <li>• Remitir copia a la Interventoría (Fonade), de la comunicación enviada a VALORCON S.A, para que informe al Consorcio Alianza Colpatría si el constructor cumplió con la entrega de los documentos y si continua o no la posible terminación anticipada del contrato</li> </ul>
208	27/04/2018	3	1. Acta de Comité 2. Informe Interventoría 20182200104641	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar al contratista VALORCON se remita copia de los soportes entregados a Electricaribe y la respuesta por escrito de Electricaribe en donde manifiesta que no va a dar la factibilidad, esta respuesta se debe enviar a la interventoría con copia al consorcio.</li> <li>• Solicitar a FONADE se aclare el estado de factibilidad eléctrica del proyecto y las causa de no aprobación de dicha factibilidad.</li> <li>• Solicitar a FONADE se informe si por el estado de factibilidad eléctrica del proyecto el mismo se requiere suspender.</li> <li>• Solicitar a FONADE se informe la aprobación final de las Fases, especialmente la Fase 4.</li> </ul>

223	31/05/2018	6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de Comité</li> <li>2. Informe Interventoría 20182200148821</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teniendo en cuenta que la solicitud presentada por la interventoría se mencionan situaciones que deben valorarse en el marco del convenio suscritos entre Fonvivienda y la entidad territorial, se instruye para que el Consorcio Alianza Colpatría quien obra en calidad de vocero y administrador del FIDEICOMISO – PVG II, realice traslado del Informa Fonade en mención, al supervisor designado por Fonvivienda del Convenio suscrito con el municipio, con el fin de que se gestione de manera perentoria, de acuerdo con sus competencias, en el marco del convenio suscrito con el municipio, lo pertinente para superar las situaciones expuestas por la Interventoría con el fin de que se realice el trámite con la empresa prestadora del servicio y el municipio para que se obtenga el punto de conexión.</li> </ul>
227	12/06/2018	17	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de Comité</li> <li>2. Informe Interventoría 20182200160001</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasladar el mismo al constructor VALORCON S. A., con el fin que presente los descargos del citado y entregue los soportes requeridos (Cronograma de obras, cerramiento perimetral del lote, construcción de campamento, disposición del personal, equipo y maquinaria requerido, instalar la valla y disponer de un campamento de obra).</li> </ul>
245	2/08/2018	5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de Comité</li> <li>2. Informe Interventoría 20182200211161</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasladar el mismo al constructor VALORCON S. A., con el fin que presente los descargos del citado informe y entregue los soportes requeridos (cronograma de obras, cerramiento perimetral del lote, construcción de campamento, disposición del personal, equipo y maquinaria requerido para dar inicio de actividades de construcción, instalar la valla representativa del Programa de Vivienda Gratuita II y disponer de un campamento de obra.)</li> </ul>
270	3/10/2018	12	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de Comité</li> <li>2. Informe Interventoría 20182200313241</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar al contratista VALORCON que hemos iniciado el procedimiento de presunto incumplimiento conforme a lo estipulado en la cláusula décima tercera del contrato de diseño y construcción.</li> <li>• Dar traslado del informe enviado por la interventoría con el fin de que se presente los descargos citados en dicho informe y se entreguen los documentos</li> </ul>

278	24/10/2018	6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de Comité</li> <li>2. Informe Interventoría 20182200333241</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Solicitar a FONADE, se dé alcance al concepto de tal forma que se incluyan las respuestas de la interventoría a cada uno de los argumentos expuestos por el contratista, con anterioridad a emitir concepto sobre el incumplimiento; teniendo en cuenta que una vez revisada la respuesta del contratista, no se está verificando por parte de la interventoría cada uno de los argumentos frente a los descargos del inicio del posible incumplimiento del proyecto de Tierralta radicado en Fonade el día 18 de octubre de 2018 con No. 2018-430-056729-2.</li> <li>•Así mismo, se solicita a la interventoría valorar todas las solicitudes que realice el Contratista en especial las relacionadas con prórrogas, adiciones y demás, que se encuentren justificadas o puedan ser justificadas.</li> <li>•Solicitar al contratista se remita a la interventoría (Fonade) comunicación con los soportes de la prórroga de la fase 5 construcciones, en razón a las obras complementarias que el municipio está ejecutando y lo indicado en la respuesta de descargos.</li> </ul>
283	6/11/2018	8	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de Comité</li> <li>2. Informe Interventoría 20182200344601</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a la Interventoría (Fonade) se dé alcance al concepto, al incluyendo el informe No. 20182200333241 de fecha 22 de octubre de 2018 y a su vez se dé respuesta a la comunicación No 2018-430-060114-2 radicada en las instalaciones de Fonade el 26 de octubre de 2018</li> <li>• Citar mesa de Trabajo el próximo 19 de noviembre de 2018, en las instalaciones del Consorcio en donde participan Contratista, Alcaldía, Interventoría Fonade, Supervisor y Consorcio Alianza Colpatría.</li> </ul>
295	5/12/2018	5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de Comité</li> <li>2. Informe Interventoría 20182200365551</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a la interventoría (Fonade) se dé alcance al concepto No. 20182200351821 actualizando la información de subsanación de los incumplimientos referidos en el mencionado concepto conforme al seguimiento y las mesas de trabajo realizadas para el proyecto Torres de Alvequin Municipio de Aguachica - Cesar</li> </ul>

297	12/12/2018	6	1. Acta de Comité 2. Informe Interventoría 20182200383191/ Comunicación Contratista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasladar el mismo al constructor VALORCON S.A. y con el fin de que el mismo presente los descargos del citado informe conforme a la cláusula décima tercera del contrato.</li> </ul>
333	1/03/2019	10	1. Acta de Comité 2. Informe Interventoría 20192200043511	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a Fonade se Informe al constructor la prórroga de la Fase de construcción del proyecto San Francisco, ubicado en el municipio de Chimá, en Córdoba y requerir al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía, manteniendo los términos del contrato, el cual surtirá el mismo procedimiento establecido para la aprobación de la(s) póliza(s)</li> </ul>
338	14/03/2019	6	1. Acta de Comité 2. Informe Interventoría 20192200053711	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar traslado del mismo al constructor VALORCON S.A., con el fin de que el mismo presente los descargos del citado informe y entregue los soportes requeridos (atraso en las actividades de construcción, avance de obra e implementación inmediata y eficaz del plan de choque o contingencia persisten en la actualidad)</li> </ul>
376	10/06/2019	6	1. Acta de Comité 2. Informe Interventoría 20192200146281 3. Acta de suspensión 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a ENTerritorio se informe al constructor la suspensión del contrato de diseño y construcción, y requerir al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía, manteniendo los términos del contrato(s), el cual surtirá el mismo procedimiento establecido para la aprobación de la(s) póliza(s) que da lugar a la legalización del(los) contrato(s) y su respectivo seguimiento por parte de la interventoría.</li> <li>• Solicitar a ENTerritorio suscribir la respectiva acta de suspensión y remitirla en un término no superior a (5) días al Consorcio Alianza Colpatría para la firma del representante legal</li> </ul>
386	2/07/2019	11	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20192200168621 3 Acta. Ampliación 1 a la suspensión 1 Fase 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a ENTerritorio se informe al constructor la suspensión de los contratos de diseño y construcción referidos anteriormente, y requerir al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía, manteniendo los términos del contrato(s), el cual surtirá el mismo procedimiento establecido para la aprobación de la(s) póliza(s) que da lugar a la legalización del(los) contrato(s) y su respectivo seguimiento por parte de la interventoría.</li> <li>• Solicitar a ENTerritorio suscribir la respectiva acta de suspensión y remitirla en un término</li> </ul>



				no superior a (5) días al Consorcio Alianza Colpatria para la firma del representante legal
389	10/07/2019	3	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 220193200032626	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar el proceso conforme a lo establecido en Comité Ampliado No 32 de mayo de 2018 y 45 del 11 de abril de 2019.</li> </ul>
399	31/07/2019	4	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20192200191741 3. Acta Ampliación 2 a la suspensión 1 a la fase 5 4. Acta de reinicio de la Fase 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitar a ENTerritorio se informe al constructor la suspensión de los contratos de diseño y construcción referidos anteriormente, y requerir al Contratista la modificación de la(s) póliza(s) de garantía, manteniendo los términos del contrato(s), el cual surtirá el mismo procedimiento establecido para la aprobación de la(s) póliza(s) que da lugar a la legalización del(los) contrato(s) y su respectivo seguimiento por parte de la interventoría.</li> <li>Solicitar a ENTerritorio suscribir la respectiva acta de suspensión y remitirla en un término no superior a (5) días al Consorcio Alianza Colpatria para la firma del representante legal.</li> </ul>
410	27/08/2019	18	1. Acta de Comité Técnico 2. Cronograma de obra ER20408	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dar traslado de los cronogramas de obra de los proyectos mencionados en líneas atrás a la interventoría para su validación y/o aprobación y se emita informe, teniendo en cuenta el proceso que se está adelantando de cesión de posición contractual.</li> </ul>
417	5/09/2019	3	1. Acta de Comité Técnico 2. Informe Interventoría 20192200223241	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitar a la Interventoría ENTerritorio, se requiera al cesionario UNION TEMPORAL CORDOBA PVG, toda documentación o aspectos necesarios para el desarrollo de la construcción de las viviendas, una vez se dé el reinicio de las obras.</li> <li>Remitir copia del concepto enviado por la interventoría No 20192200223241 al cesionario UNION TEMPORAL CORDOBA PVG, para que atienda lo indicado por la interventoría en su conclusión.</li> </ul>

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Por otra parte, en el contrato de cesión en la CLAUSULA VIGESIMA: (...) *EL CESIONARIO, manifiesta conocer y aceptar el contrato mencionado en la consideración segunda anterior, y conocer el estado en que se encuentra el mismo, así como la información general y especial y demás documentos del proceso de selección (...)*, por lo tanto, la situación presentada fue reconocida y aceptada por el cesionario.

No obstante, lo anteriormente expuesto el Comité Técnico del Fideicomiso PVG II autorizó el cambio del año de los salarios con que se pagarían las viviendas de este proyecto, y a través del Otrosí No. 2 del 13 de marzo de 2020 (suscrito con Unión Temporal Córdoba PVG II) se establece *“...que los SMLMV de pagos de las viviendas será del año 2019 para 48 viviendas y del año 2020 para 152 viviendas, conforme al cronograma aprobado por el Comité técnico previa verificación de la interventoría...”*.

Posteriormente, con el otrosí No. 4 del 12 de noviembre de 2020, se disminuye el número de viviendas a 182, y se establece que *“...el pago de las viviendas será el del año 2019 para cuarenta (48) viviendas y del año 2020 para ciento treinta y cuatro (134 viviendas); presentándose diferencia entre los pagos realizados y los pactados en el contrato inicial y los términos de referencia; considerando que el contrato inicial contempló que las viviendas se pagarían con SMLMV del año de la terminación de las mismas, o sea el 2019, de conformidad con el plazo establecido para cada una de las fases del proyecto. La aprobación en la disminución de las viviendas se realizó a través del Comité Técnico Fiduciario No 555 del 8-09-2020, en donde se expresa que: “El Comité Técnico del Fideicomiso PVG II , luego de analizar el concepto favorable de la interventoría, acoge el mismo y dan el visto bueno para que se continúe con el planteamiento urbano arquitectónico del Proyecto Urbanización San Francisco – Municipio de El Chimá – Córdoba de 182 soluciones de VIP, manteniendo las condiciones pactadas en la Convocatoria 38 - Córdoba conforme al cumplimiento de la propuesta presentada por el Contratista Unión Temporal Córdoba PVGII (antes Valorcon), Términos de Referencia, Adendas, Anexos y el Contrato de diseño y construcción.”*, ni en esta acta ni el oficio ER29443 del 8 de septiembre de 2020, en donde la interventoría emite su concepto, se mencionan las razones de esta disminución; sin embargo, en el marco de la reunión realizada el 11 de abril de 2023 en las instalaciones de Alianza Colpatria entre la CGR, la Interventoría, Fonvivienda y Alianza Colpatria se informó que esta aprobación obedece a temas de ajustes de salarios, situación contemplada en los términos de referencia, teniendo en cuenta que revisado el rango se observa que el mismo se encuentra entre 180 a 200 soluciones. No obstante, lo anterior se precisa que el número contratado corresponde a 200, de conformidad a la propuesta presentada por el contratista.

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

Teniendo en cuenta los cambios en los años de los SMLMV con que se pagarían las viviendas, se realiza el cálculo por la diferencia entre los salarios del año de terminación inicial y el año de los SMLMV con que se pagaron las mismas:

**Tabla 27. Calculo presunto detrimento**

FECHA PAGO	FACT Y/O DOC EQUIV	CANTIDAD VIP	PORCENTAJE	VALOR FACTURADO Y PAGADO SMLMV	SMLMV PAGADOS	VALOR CALCULADO CGR SMLMV QUE CORRESPONDE	DIFERENCIA
31-mar-21	UC-7	48	95%	2.530.060.003,20	2019	2.530.060.003,20	-
21-may-21	UC-8	32	95%	1.787.909.150,40	2020	1.686.706.668,80	101.202.481,60
29-jun-21	UC-10	22	95%	1.229.187.540,90	2020	1.159.610.834,80	69.576.706,10
26-jul-21	UC-13	26	95%	1.452.676.184,70	2020	1.370.449.168,40	82.227.016,30
28-jul-21	UC-14	14	95%	782.210.253,30	2020	737.934.167,60	44.276.085,70
17-sep-21	UC-16	22	95%	1.229.187.540,90	2020	1.159.610.834,80	69.576.706,10
8-oct-21	UC-17	18	95%	1.005.698.897,10	2020	948.772.501,20	56.926.395,90
13-oct-22	UC-28	48	5%	133.161.052,80	2019	133.161.052,80	-
13-oct-22	UC-29	134	5%	394.045.766,70	2020	371.741.272,40	22.304.494,30
<b>TOTAL</b>				10.544.136.390,00		10.098.046.504,00	<b>446.089.886,00</b>

Fuente: Fonvivienda Respuesta oficio AFF-019-2023, calculo CGR

Por lo cual se puede concluir que, el Comité Técnico del Fideicomiso del PVGII no contaba sustento jurídico, ni técnico, para aprobar las modificaciones mencionadas, por lo que afectó los recursos del Estado ocasionado detrimento por valor de **\$446.089.886**, a través de una conducta antieconómica, vulnerando el principio de Economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, desarrollado en el

artículo 3 de la Ley 489 de 1998, el Contrato de Fiducia No.325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...) pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)”, el numeral 18.2 del Manual de Fideicomiso PVGII, en aplicación de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, así como el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad.

#### **Fases del Proyecto.**

*Fase 1: Proyecto Urbano y Arquitectónico, se indica un plazo inicial de 45 días, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba el anteproyecto presentado por el contratista, realice devolución indicando el plazo*

*Fase 2: Elaboración de Estudios y Diseños, se indica un plazo inicial de 2 meses, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los estudios y diseños presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo.*

*Fase 3: Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios, se indica un plazo inicial de 45 días para revisión y evaluación de los estudios y demás documentos si el proyecto cuenta con estos. Si el contratista opta por ajustarlos, se establece un plazo de 1 mes para tal fin.*

*Así mismo, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los documentos presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo para que el contratista presente las correcciones pertinentes. Adicionalmente si presentadas las correcciones el interventor mantiene su decisión de no aprobar los documentos puede hacer una nueva devolución fijando un plazo adicional para su corrección. (...)*

*Fase 4: Trámite de licencias, se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales encargadas de estos trámites en el marco de lo estipulado en las normas vigentes. Y para ello concluye que no existe un plazo definido, si no que depende del tiempo que conlleva el trámite y expedición de las licencias.*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Fase 5: Construcción, dependiendo de las condiciones de los proyectos, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses. Para este proyecto específico fue de 14 meses. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase de construcción, en los Contratos de Diseño y Construcción (Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava) (...)*

*Fase 6: Entrega del Proyecto, se indica un plazo de dos (2) meses desde la terminación de las viviendas para la certificación de las mismas y recibo a satisfacción de la totalidad del proyecto por la interventoría. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial) (...)*

*Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción, se indica un plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato de diseño y construcción, una vez realizada la entrega del proyecto. (...)*

### **Suspensiones y Ampliaciones.**

(...)

*De conformidad con lo anterior y de acuerdo con lo informado por la interventoría, la Fase 5 inició el 4 de enero de 2018 y tenía como fecha inicial de finalización el 4 de marzo de 2019; sin embargo, por las situaciones especiales presentadas, que presentadas que se relacionan a continuación entre ellas la pandemia generada por el Covid -19 y el inicio del proceso de reorganización empresarial Ley 116 de 2006 del Contratista Inicial que dieron lugar tanto a la cesión de posición contractual del contratista como a las ampliaciones, suspensiones, ampliaciones a las suspensiones y reinicios previamente validados tanto por la interventoría como por el Comité Técnico del Fideicomiso la Terminación de la Fase 5 se dio el 30 de septiembre de 2021.(...)*

(...)

*En los términos de referencia de la Convocatoria No. 38 – Córdoba con el subnumeral 4.7 referente a la forma de pago se estableció lo siguiente:*

### **Forma de Pago.**

**4.7 FORMA DE PAGO (...)** *En todo caso, los pagos se realizarán de acuerdo al valor señalado en la propuesta, dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de los documentos antes mencionados, por parte del CONSORCIO ALIANZA*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

COLPATRIA y para cualquiera de los pagos a realizar, **el valor del salario mínimo legal mensual que se tendrá en cuenta para calcular el valor a pagar será el año de terminación de las viviendas.** (Negrilla y subrayado fuera de texto original).(...)

En cuanto a los otrosíes, por medio de los cuales se autoriza que el pago de las viviendas se realice con SMLMV, la Entidad señala:

(...)

*Frente al cambio del año del SMLMV para el pago de las viviendas, y partiendo de lo transcrito en el párrafo anterior, para calcular el valor a pagar de las viviendas se toma como base del SMLMV del año de terminación de las mismas, siendo este un criterio tomado en cuenta por los órganos contractuales del fideicomiso PVG II al momento de adoptar las decisiones que dieron lugar a las modificaciones efectuadas a la cláusula sexta del Contrato de Diseño y Construcción referido así:*

- a) *Otro si No 2 de fecha de 13 de marzo de 2020: Suscrito como resultado de la aplicación estricta del procedimiento de Cesión de Posición Contractual Total definido en el capítulo 15 numeral 15.1. del Manual Operativo, literal c y con el propósito de estipular en dicho otrosí el año del SMLMV para el pago de las viviendas del proyecto, por lo cual se modificó la Cláusula Sexta única y exclusivamente en el sentido se indicar como año de SMLMV para 48 viviendas 2019 y para el pago de 152 viviendas el de 2020. Para este punto es necesario indicar que la fijación del año del SMLMV que se tuvo en cuenta para el pago de las viviendas corresponde a la fecha de terminación de las mismas guardando armonía con lo que dispone los Términos de Referencia y lo estipulado en el contrato inicial. (...)*

*(..) Puntualmente para el presente contrato, el contratista mediante comunicación de fecha trece (13) de mayo de dos mil diecinueve (2019) radicado en el Consorcio Alianza – Colpatria bajo el No. ER17424 de fecha diecisiete (17) de mayo de dos mil diecinueve (2019), manifestó. (...) Situación sobreviniente y que imposibilitó la continuación del desarrollo del proyecto de vivienda y la afectación en el cumplimiento de algunas obligaciones contractuales, entre ellas ocasionando retrasos en la ejecución del proyecto. (...).*

Se refiere la Entidad además sobre cada uno de los procedimientos relacionados con el proceso de cesión y todo el tiempo que ello conlleva, en donde se observa que la primera actividad tiene fecha 17-05-2019 y de finalización del 12-09-2019.

*(...) Otrosí N° 4 de fecha 12 de noviembre de 2020: Suscrito con ocasión a la reducción de las viviendas de 200 a 182 justificada previamente y validada por la*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*interventoría y por el Comité Técnico, y aprobada por este último en sesión 590 del 5 de noviembre de 2020. Se resalta que, a través de este otrosí no se modificó el SMLMV con él se pagarían las viviendas sino la cantidad de viviendas que conforman el proyecto con lo que dio una reducción en el valor total del contrato, quedando 48 viviendas a pagar con SMLMV del año 2019 y las 134 viviendas restantes con el SMLMV del año 2020.*

*De otra parte, es en cuanto a la aplicación de la cláusula penal de que trata la cláusula decima quinta del contrato de Diseño y Construcción No 5-029, es preciso indicar que no se ha declarado el incumplimiento del referido contrato, por lo cual no es procedente dar aplicación que textualmente indica (...) CLAUSULA DECIMA QUINTA...”*

*Es así como se ha dado cumplimiento al procedimiento de cesión de posición contractual total, dispuesto en el Capítulo 15, subnumeral 15.1 del Manual Operativo del Fideicomiso PVG II para el pago de las viviendas y se aprobó la disminución de las viviendas, todo ello bajo las competencias y facultades otorgados a los órganos contractuales del fideicomiso (...)*

*Con lo cual queda demostrado que las estrategias y decisiones adoptadas por los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II han surtido el efecto esperado, como quiera que el Proyecto concluyó su fase de construcción el 30 de noviembre de 2022, con lo cual se cumple con el objetivo del Programa de Vivienda Gratuita consistente en atender a los hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna existiendo una necesidad imperiosa de entregar las viviendas a los beneficiarios, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia. (...)*

*Y se concluye que, (...)Expuesto lo anterior, consideramos que los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II si contaban con suficiente sustento técnico y jurídico para aprobar las modificaciones a las que se refiere la CGR tal como se expuso en párrafos anteriores, dado que, se procedió y aplicaron los procedimientos adoptados e incorporados en el Manual Operativo del Fideicomiso PVG II con el propósito de superar las situaciones presentadas en desarrollo del Proyecto, cumpliendo con el objetivo del Programa de Vivienda Gratuita que consiste en atender a los hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna lo que genera una necesidad imperiosa de entregar las viviendas a los beneficiarios, y por lo tanto, no se considera que hubieran desplegado una conducta antieconómica, que pudiera vulnerar el principio de economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, ni incumplido las funciones estipuladas en el Contrato de Fiducia Mercantil No. 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...)*

### Análisis de la Respuesta.

Se menciona en la respuesta que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y expone que en las Fases 1 (Proyecto Urbano y arquitectónico: 45 días), Fase 2 (Elaboración de estudios y Diseños: dos (2) meses), Fase 3 (Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios: 45 días), existe la posibilidad que el interventor una vez revisados los documentos pueda realizar devolución indicando un nuevo plazo para ajustes y correcciones; de igual manera, se señala que, en la Fase 4 (Trámite de licencias) se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales

En cuanto a la Fase 5 de Construcción, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses, y que para el caso del proyecto en análisis fue de 10 meses<sup>15</sup>. No obstante, hay posibilidad de ocurrencia de factores externos que afectan el normal desarrollo de esta fase (*Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava*) (...)

En cuanto a la Fase 6, se informa que, aunque el plazo es de dos (2) meses (...) *No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial).* (...).

Respecto a lo relacionado anteriormente correspondiente a la respuesta, es preciso remitirse a la cláusula quinta del Contrato de Diseño y Construcción en donde se establece que, (...) *el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia para cada una de las fases.*

En el acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción del 25 de enero de 2017 se hace referencia a cada una de las fases del proyecto. De igual manera, en el Informe No. 2 de Julio de 2017, la interventoría señala que las Fases del proyecto en tiempo corresponden a lo comunicado por la CGR.

De igual manera, el numeral 3.24 de la Cláusula Tercera del Contrato de Diseño y Construcción, se establece: *“Informar al Interventor cualquier evento que atrase o pueda atrasar el cumplimiento del cronograma de avance de obras presentado. En*

---

<sup>15</sup> Item 1.5.5. Términos de Referencia – Fase 5 Construcción



*caso de que el atraso llegare a causar un perjuicio al FIDEICOMISO PVG II, el mismo deberá ser asumido por el contratista. En todo caso, **cuando el interventor advierta que la fecha de terminación de las viviendas superará la establecida en los términos de referencia y su anexo técnico, y no encuentre justificada la prórroga, se dará aplicación al procedimiento establecido en la cláusula décima tercera.*** (Negrita fuera de texto)

Por otra parte, en los términos de Referencia del Proceso de Selección se establece para las Fases 1 y 2, que en los casos en que la interventoría no aprueba el Anteproyecto Urbanístico y los de estudios y Diseños presentados por el contratista, dentro del plazo referido, la interventoría hará devolución en un plazo que no supere los 5 días hábiles después de recibidos estos diciendo las razones e indicará el nuevo plazo, el cual será de obligatorio cumplimiento para el contratista, (...). En cuanto a la Fase 3, se indican que, (...) *el contratista tendrá un plazo máximo de un (1) mes para el ajuste de los estudios y diseños urbanísticos, arquitectónicos, estructurales, estudio geotécnico, hidrosanitario y eléctricos, contados a partir de la aprobación del Anteproyecto Urbano Arquitectónico.* (...); para estas tres (3) fases (...) *El plazo que defina el interventor será de obligatorio cumplimiento para el contratista, de manera que, si no se cumple, se iniciará el proceso por presunto incumplimiento del contrato, definido en el numeral 4.8 de estos términos de referencia.* (...). Respecto de estas tres (3) Fases se observó que no obstante que la interventoría realizó las devoluciones y estableció los plazos el contratista no cumplió con el termino; lo cual fue evidenciado en los oficios en donde la interventoría informa a Alianza Colpatria sobre los posibles incumplimientos del contratista a los nuevos plazos.

Respecto a la Fase 4, de igual manera los Términos de Referencia definen que el plazo máximo para la expedición de las Licencias está sujeto a los tiempos de estudio y expedición de la Curadurías Urbanas o entidades municipales; no obstante, estas no podrán superar los tiempos señalados en el Decreto No.1077 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya. Esta norma ha definido que las Curadurías disponen de 45 días para pronunciarse sobre las solicitudes de Licencias urbanística, o sea que no puede ser indefinido.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se concluye que los plazos de cada Fase se encuentran definidos en los Términos de Referencia, los cuales para el caso del proyecto en análisis fueron ratificados en el Informe de febrero de 2017 de la interventoría; sin embargo, los mismos se encuentran sujetos al cumplimiento y diligencia del contratista. Por lo tanto, no es de recibo por parte de este ente de control la teoría desarrollada en la respuesta, en donde se afirma que los plazos no están propiamente definidos.

Del análisis y revisión documental realizado por el equipo de la CGR se evidencia que el incumplimiento del contratista comienza desde las primeras fases: Urbanismo y de Diseño y Construcción (Fases I y II), como consta en las comunicaciones relacionadas por la CGR. En el oficio No. 20182200333251 del 18 de octubre de 2018, se estableció el incumplimiento de la Fase 5 de construcción y se indica que esta inicia el 22-11-2017 y finaliza el 22-01-2019, fecha establecida para la finalización de las viviendas.

En relación a lo afirmado en la respuesta sobre el Otrosí No 2 de fecha de 13 de marzo de 2020<sup>16</sup>, en donde se indica que, se pacta pagar las viviendas con el valor de los SMLMV de la fecha de terminación de las mismas, acorde con lo determinado en los términos de referencia; al respecto debe tener en cuenta, que no obstante que, los Términos de Referencia así los señalan, es también cierto que ello debe obedecer al cumplimiento de los plazos de cada fase y de manera circunstancial solo en la medida en que diversas situaciones ajenas a la gestión y responsabilidad del contratista hayan ocasionado demoras en el normal desarrollo del proyecto.

En la respuesta se refieren (...) a los aspectos tanto previstos como concomitantes y posteriores a la celebración de la cesión de posición contractual, indicando que, para algunos casos los constructores han manifestado inconvenientes para continuar con el desarrollo de los proyectos para lo cual se ha generado la posibilidad de cesión de posición contractual, trámite previsto en la Cláusula Décimo Sexta del contrato de Diseño y Construcción y reglamentado a través del Manual Operativo del Fideicomiso PVCG II (numeral 15.1 del capítulo 15), se argumenta además, que con este trámite se atiende la necesidad de buscar soluciones; al respecto si bien, la finalidad es el logro de la terminación de las viviendas, no es menos cierto que el hecho es responsabilidad del contratista, en la medida en que no corresponde dificultades provenientes del desarrollo mismo del proyecto.

Por otra parte, VALORCON solicitó el proceso de cesión ante el Consorcio Alianza Colpatria mediante comunicación ER17424 del 13 de mayo de 2019; no obstante, el incumplimiento ya había sido reportado de manera reiterativa por la interventoría desde el 2018. Se anota, que el Manual Operativo, versión 6 allegado por Fonvivienda en respuesta a comunicación de la CGR 2023EE0051488 del 10-04-2023, no tiene fechas, ni firmas del Representante Legal de Alianza Colpatria y del Representante Legal de Fonvivienda.

El incumplimiento que desde el inicio mismo del contrato venía presentando el contratista y que fue la causa principal para que finalmente se pagaran unos

---

<sup>16</sup> Se modifica el valor y forma de pago: El pago de las viviendas será de SMLMV de 2019 para 48 viviendas y del año 2020 para 152

mayores valores por cada una de las viviendas, también fue informado por la interventoría al Comité Técnico Fiduciario, comité este que, a pesar de haber efectuado distintas reuniones para tratar el tema, como consta en las Actas de Comités Fiduciarios relacionados por la CGR, no actuó de manera diligente en la aplicación de acciones para hacer efectivas las obligaciones pactadas en el Contrato, como por ejemplo aplicar el procedimiento por incumplimiento contractual, medidas estas que, en todo caso, habrían evitado o mitigado la ocurrencia del riesgo de pérdida de recursos por los mayores valores desembolsados.

Por lo anterior, se ratifica lo inicialmente comunicado en el sentido de que, dado los incumplimientos del contratista inicial respecto de sus obligaciones contractuales, de conformidad con lo señalado por la interventoría; los pagos al contratista cedente se realizaron con SMLMV diferentes a los que correspondían si el primero hubiese cumplido; así mismo, el Comité Técnico del Fideicomiso PVGII a través de las decisiones tomadas en desarrollo del Contrato de Diseño y Construcción No. 5-029 del 06 de septiembre de 2019 afectó los recursos del Estado lo que generó un presunto detrimento por **\$446.089.886**, a través de una conducta antieconómica, incumpliendo con una de sus funciones estipuladas en el contrato de Fiducia 325 del 11 de febrero de 2015 en el numeral 8.2.2 funciones “(...) *pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (...)*”. vulnerando el principio de Economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, el numeral 18.2 del Manual de Fideicomiso PVGII, en aplicación de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, así como el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogado por el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019. Por lo que se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

**Hallazgo 22. Calidad de las obras ejecutadas dentro del proyecto San Sebastián en Manizales – Caldas. Programa de DESASTRE. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

### **Constitución Política de Colombia**

Artículo 6. “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (...)*”.

**Ley 80 de 1993.** “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Artículo 4. **“DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

**1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Iguales exigencias podrán hacer al garante (...).** Negrilla fuera de texto.

Artículo 14. **“DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL.** Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

**1º. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. (...).** Negrilla fuera de texto.

**Ley 1474 de 2011.** “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”

ARTÍCULO 83. “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. (...)”

ARTÍCULO 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...)”

**Ley 1952 de 2019,** “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”

**Artículo 38. Deberes.** “Son deberes de todo servidor público:

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

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 en su título B – Cargas, B.2 COMBINACIONES DE CARGA, B.2.1 DEFINICIONES Y LIMITACIONES, MANTENIMIENTO:

*“Mantenimiento (Maintenance) — Conjunto total de actividades que se realizan durante la vida de servicio de diseño de la estructura para que sea capaz de cumplir con los requisitos de desempeño.”*

Titulo C - Concreto estructural, C.23-C.4.10 – Juntas enciso C.23-C.4.10.3 —  
Sellantes:

*“Deben colocarse sellantes de junta a lo largo del perímetro expuesto de las juntas que impidan el paso de líquidos y gases; y para prevenir que sólidos entren en la junta y afecten su funcionamiento. Los sellantes deben diseñarse para que sean capaces de resistir las presiones, temperaturas, y movimientos y no deben perder su adherencia ni verse afectados bajo el ataque químico o de gases esperado, y además deben resistir las presiones, temperaturas y movimientos esperados.  
(...)”*

El Fondo Nacional de Vivienda suscribió con el Fondo Nacional de Gestión de Riesgos - FNGRD, representado por Fiduprevisora y el municipio de Manizales, el convenio No 9677-PPAL001-741-2017, cuyo objetivo es *“Aunar esfuerzo técnicos, administrativos y financieros para implementar y ejecutar la rehabilitación, reconstrucción y/o construcción de viviendas, en el marco de la Declaratoria de Situación de Calamidad Pública del municipio de Manizales, Caldas, de conformidad con el Decreto Municipal No. 291 del 19 de abril de 2017, prorrogado por el Decreto 724 del 5 de octubre de 2017.”*

De acuerdo con los compromisos citados en este convenio, correspondía a Fonvivienda aportar \$12.961.687.690, asignar los subsidios, realizar el acompañamiento técnico necesario para la estructuración de las invitaciones a cotizar, realizar verificación técnica de las cotizaciones recibidas y participar en los Comités Técnicos, entre otras. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD tenía como compromisos adelantar los tramites precontractuales, contractuales y postcontractuales, suministrar el Registro Único de Damnificados y garantizar los procesos administrativos, técnicos y gerenciales para las acciones del desarrollo del convenio. Por su parte, la Fiduprevisora es la administradora del Patrimonio Autónomo a través del cual se manejaban los recursos, y quien suscribe el contrato a través del cual se ejecutaron las obras objeto del convenio.

En la Cláusula Segunda Literal A, de este convenio se establece: (...) **COMPROMISOS CONJUNTO DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD, EN CALIDAD DE ORDENADORA DEL**

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*GASTO, DEL PATRIMONIO AUTONOMO DENOMINADO FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES – FNGRD Y EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA:*

- 1. Cumplir a cabalidad con el objeto y los compromisos que de él se deriva.*
- 2. Supervisar y controlar periódicamente la ejecución del convenio.*
- 3. Colaborar recíprocamente para el normal desarrollo del objeto del objeto del presente convenio.*
- 4. Concurrir a la liquidación final del convenio.*
- 5. Informar sobre situaciones que puedan afectar la ejecución del convenio. (...)*

Corresponde al Comité Técnico de Supervisión (Literal B de la Cláusula 4):

(...)

*1. Realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero y contable sobre le cumplimiento del objeto del convenio y de los actos jurídicos derivados del mismo. (Subrayado fuera de texto).*

*2. Hacer seguimiento y evaluación al desarrollo y cumplimiento del objeto del convenio, efectuando los controles y proponer los correctivos que considere necesarios. (...).*

(...)

Según la cláusula sexta del convenio los aportes de Fonvivienda corresponden a \$12.961.687.690, destinados a obras y del FNGRD a \$972.126.577 para la interventoría. Por su parte el municipio de Manizales debía aportar el predio en donde se desarrollará el proyecto. Y en la cláusula quinta se establece que el valor total del convenio corresponde a \$13.933.814.267.

En desarrollo de este convenio Fiduprevisora, en representación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD adelantó el contrato con el Consorcio Manizales, con el objeto de *“Realizar estudios, diseños técnicos, obtención de licencias urbanísticas, permisos a que haya lugar y la construcción de la soluciones de vivienda multifamiliar en el municipio de Manizales, Caldas, adelantados en el marco de la declaratoria de calamidad pública No 291 del 19 de abril de 2017, prorrogados por el Decreto No. 724 del 5 de octubre de 2017 y el desarrollo del convenio 9677 -PPAL001-741-2017, suscrito entre el Fondo nacional de Gestión de Riesgos de Desastres- Fiduprevisora S.A. y el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda conforme al anexo técnico – Especificaciones técnicas, viviendas y obras de Urbanismo.”*, por valor de \$13.332.021.624.

En el marco de la Auditoría Financiera a la vigencia 2022, que la Contraloría General de la República adelanta al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, se realizó visita técnica los días 14, 15 y 16 marzo de 2023 al proyecto San Sebastián en la ciudad de Manizales - Caldas, contándose con presencia de funcionarios de

Fonvivienda, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastre y la Alcaldía Municipal - Manizales, en donde se identificaron visualmente que las estructuras de los apartamentos que componen el proyecto San Sebastián presentan problemas de calidad. (ver fotografías 1 y 2).

Conforme a lo antes mencionado, se observan deficiencias constructivas de los apartamentos, toda vez que, se evidencia en las torres 4,7 y 9 filtración y/o humedad de paredes en la parte superior de los espacios de sala – comedor, zona de labores, habitaciones y baños; además, en las zonas verdes se observa presencia de aguas estancadas entre las torres y el inadecuado sellado de las juntas entre los muros.

Al respecto, en el acta de la visita se plasmaron de manera específica las observaciones para cada uno de los apartamentos revisados, así como de las zonas sociales que presentan afectaciones.

Fotografía 1: Presencia de humedad y filtración en apartamentos certificados





Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR del 14, 15 y 16 marzo de 2023

Fotografía 2: Presencia de estancamiento de aguas en zonas comunes y sellado inadecuado de juntas entre muros en zonas sociales certificados.







**Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR del 14, 15 y 16 marzo de 2023**

Las viviendas se encuentran terminadas, certificadas y recibidas por la interventoría el 16 de diciembre de 2022; no obstante, las revisadas en desarrollo de la visita de CGR no cumplen con normas constructivas, presentan filtraciones y humedades,

así mismo se observan deficiencias en la calidad, siendo esto observado en los espacios del comedor, zona de labores, habitaciones y baños, además de la presencia aguas estancadas en las zonas verdes entre las torres y el inadecuado sellado de las juntas entre los muros, observándose deterioro prematuro a pesar de que las mismas fueron entregadas al municipio en diciembre de 2022, para continuar con el proceso de legalización de la propiedad; lo que implicará que a futuro se requieran de obras de reparación y adecuación de las viviendas.

En el acta de recibo definitivo de Obra, de la misma fecha, se indica que “... de acuerdo al anexo técnico relacionado al clausulado contractual en el apartado No. 1.2.11 POSVENTAS, el servicio de posventas se debe realizar de la siguiente manera: *“Prestar el servicio de posventa de las viviendas, y de las zonas comunes, a partir del acta de recibo a satisfacción por parte de interventoría, con el fin de velar por la calidad y funcionamiento de los elementos de la vivienda en los tiempos de garantía establecidos en los manuales de operación y mantenimiento de las viviendas y de los proyectos y el manual de usuario de las viviendas, por un (1) año después de entregadas. El tiempo de atención de una (1) solicitud de servicio de posventa, sea el caso de asistencia, mantenimiento y/o reparación debe atenderse en un tiempo máximo de cinco (5) días hábiles después de solicitada la posventa, dependiendo de la necesidad del servicio.”*(subrayado fuera de texto). De conformidad con el Informe de Supervisión del Fonvivienda del 28-02-2023 el **avance físico del contrato de obra es del 100% y el financiero del 88%**.

En la siguiente tabla se muestra la situación a la fecha de la visita de la entrega de las viviendas a los beneficiarios y de los subsidios:

**Tabla 28. Situación de entrega de las viviendas a los beneficiarios**

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>No</b>
Apartamentos entregados	152
En proceso de escrituración y entrega	26
Beneficiarios que no han realizado la entrega del lote al municipio	33
Renuncias	32
Subsidios sin asignar	8

Fuente: Fonvivienda

Las señaladas deficiencias en la calidad de las obras incumplen lo establecido en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, título B –

Cargas en su capítulo B.2 COMBINACIONES DE CARGA, B.2.1 DEFINICIONES Y LIMITACIONES, MANTENIMIENTO *“Mantenimiento (Maintenance) — Conjunto total de actividades que se realizan durante la vida de servicio de diseño de la estructura para que sea capaz de cumplir con los requisitos de desempeño.”*; título C Concreto estructural capítulo C.23-C.4.10 – Juntas enciso C.23-C.4.10.3 — *Sellantes “Deben colocarse sellantes de junta a lo largo del perímetro expuesto de las juntas que impidan el paso de líquidos y gases; y para prevenir que sólidos entren en la junta y afecten su funcionamiento. Los sellantes deben diseñarse para que sean capaces de resistir las presiones, temperaturas, y movimientos y no deben perder su adherencia ni verse afectados bajo el ataque químico o de gases esperado, y además deben resistir las presiones, temperaturas y movimientos esperados (...); sin embargo, las obras fueron recibidas a satisfacción por la interventoría, Consorcio Interviviendas, quien en su oportunidad no objetó la mala calidad de las obras ejecutadas por el contratista e incumplió con las obligaciones de “Responder la calidad y cumplimiento del trabajo asignado”<sup>17</sup>.*

Por otra parte, es de anotar, que correspondía a la FNGRD, Fonvivienda realizar supervisión del convenio frente al cual tenían como compromiso entre otras la de supervisar y controlar periódicamente la ejecución del mismo e informar sobre las situaciones que pudieran afectar su ejecución, al respecto no se observó pronunciamiento de estas, por lo tanto no se aplicó lo establecido en numeral 4º, artículo 4 de la Ley 80 de 1993, sobre los derechos y deberes de las Entidades *“..Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan...”*

Según la cláusula VIGESIMA del contrato de interventoría, correspondía al FNGRD o quien este designará, la supervisión del contrato de interventoría.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia incumplimiento en la labor de vigilancia de la interventoría en desarrollo del contrato No. 9677-PPAL001-279-2018 celebrado con la FNGRD, representado legalmente por Fiduprevisora S.A, y el Consorcio Intervivienda, teniendo en cuenta que se recibieron y certificaron las viviendas ejecutadas por el contratista de obra, sin que las mismas cumplieran con las normas técnicas aplicables, y debilidades en el seguimiento del convenio por parte de Fonvivienda y el FNGRD, de conformidad a la Clausula Segunda literal A del mismo; así como incumplimiento del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, el numeral 4º del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, Reglamento NSR 10 y el artículo 38 de la Ley 1952 del 2019.

---

<sup>17</sup> Cláusula Tercera – Obligaciones de las partes del contrato No. 9677-PPAL001-279-2018

Por lo tanto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad.

*“(…) 1. De acuerdo con lo informado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la alcaldía de Manizales, el Consorcio Manizales viene adelantando la atención de posventa en los apartamentos, las humedades y filtraciones identificadas en algunos de ellos ubicados específicamente hacia el costado posterior del predio obedecen al taponamiento de las canales debido a la caída de hojas de los árboles (cuya altura iguala e incluso supera la de las torres). Para el momento de la visita el municipio se encontraba realizando la poda de los árboles, para que el Consorcio pudiera adelantar la limpieza y arreglo de los soportes de las canales, así como los resanes al interior de los apartamentos que presentaron filtraciones.*

*2. La humedad interna identificada al interior de algunos apartamentos del primer piso se debe al desprendimiento del graniplast en los muros de fachada que dan hacia el vacío interior, para atender esta situación en la mesa de trabajo realizada el 14 de marzo de 2023 y mediante oficio MVCT 2023EE0020360 del 22/03/2023 dirigido a la UNGRD por la supervisora designada por Fonvivienda, se les solicitó requerir tanto a los contratistas de obra, como de interventoría para que atendieran la situación y corrigieran los desprendimientos del material de acabado.*

*3. En relación con los estancamientos de agua que se presentan en algunas zonas puntuales ubicadas entre las torres de apartamentos, cabe anotar que el diseño contemplaba que fueran zonas verdes, en la mayoría de las áreas el pasto prendió satisfactoriamente, pero en otras el pasto no recibió sol y por lo tanto no creció, desde Fonvivienda se solicitó a la UNGRD requerir al contratista para que garantice un tipo de acabado que evite los empozamientos en estas zonas.*

*4. En relación con el “sellado de juntas entre muros”, las fotos que presenta el informe no corresponden exactamente a una falencia en las juntas de construcción, sino a un error en la aplicación del graniplast ya sea porque no se garantizó una adecuada adherencia al sello de la junta o por un menor espesor en la película de recubrimiento, desde Fonvivienda se solicitó a la UNGRD requerir al contratista para que subsane estas deficiencias.*

*5. Durante la visita a la obra, la ingeniera residente informó que funcionarios de las empresas de telefonía fija, internet y televisión, han venido instalando el servicio a los apartamentos donde los residentes lo han solicitado (estos servicios no hacen parte del alcance del proyecto), durante estos trabajos han generado deterioro en algunas zonas, rompiendo tapas de cajas y dejando escombros. Previa a la entrega formal que la UNGRD realizará al municipio, el contratista entregará todas las zonas exteriores limpias y en perfecto estado. Como se puede evidenciar en el acta levantada durante la visita, las humedades, filtraciones y demás observaciones no son situaciones generalizadas en todo el proyecto, ni corresponden propiamente a problemas de calidad en la estructura de los apartamentos, como lo señala el informe. Las fallas evidenciadas corresponden a situaciones que se atienden dentro de las reparaciones propias del servicio de posventa, las cuales el contratista de obra viene realizando, como lo ha informado la alcaldía de Manizales quienes mantienen comunicación directa con los beneficiarios del proyecto.*

Desde Fonvivienda se ha realizado la supervisión periódica del convenio interadministrativo y los compromisos adquiridos por cada una de las partes para el desarrollo del mismo. (...) Fonvivienda informa que remitió a la UGRD, la observación comunicada, sobre la cual no se aporta información.

### Análisis de la respuesta.

Frente a la respuesta de Fonvivienda sobre las deficiencias detectadas por la CGR en desarrollo de la visita, no se aportan pruebas que evidencien que estas corresponden a errores que puedan ser corregidos a través del proceso de post venta; por tanto, la CGR ratifica lo observado sobre condiciones físicas que presentan las viviendas, las zonas entre las torres y el sellado de las juntas de este proyecto; así como la deficiente labor de la interventoría y la falta de pronunciamiento del FNCR y Fonvivienda sobre los hechos; configurándose hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad a la Cláusula Segunda literal A del convenio; así como incumplimiento del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, el numeral 4º del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, Reglamento NSR 10 y el artículo 38 de la Ley 1952 del 2019.

### **Hallazgo 23. Calidad de las obras ejecutadas dentro del proyecto Urbanización María Fernanda en el municipio de El Molino – La Guajira, del programa PVG II. Administrativa con presunta incidencia disciplinaria.**

#### **Constitución Política de Colombia.**

Artículo 6. *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (...)”.*

**Ley 80 de 1993.** “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

Artículo 4. “DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1º. **Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Iguales exigencias podrán hacer al garante (...)**. Negrilla fuera de texto.

Artículo 14. “DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el

cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

**1º. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. (...)**. Negrilla fuera de texto.

**Ley 1474 de 2011.** *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”*

ARTÍCULO 83. *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. (...)”*

ARTÍCULO 84. *“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...)”*

**Ley 734 de 2002,** *“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único, Norma vigente al momento de los hechos, en concordancia con Artículo 38. Deberes de la Ley 1952 de 2019.”*

**Artículo 34. Deberes.** *“Son deberes de todo servidor público:*

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

Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 en su título B – Cargas, B.2 COMBINACIONES DE CARGA, B.2.1 DEFINICIONES Y LIMITACIONES, MANTENIMIENTO:

*“Mantenimiento (Maintenance) — Conjunto total de actividades que se realizan durante la vida de servicio de diseño de la estructura para que sea capaz de cumplir con los requisitos de desempeño.”*

Titulo C - Concreto estructural, C.23-C.4.10 – Juntas enciso C.23-C.4.10.3 — Sellantes:

*“Deben colocarse sellantes de junta a lo largo del perímetro expuesto de las juntas que impidan el paso de líquidos y gases; y para prevenir que sólidos entren en la*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*junta y afecten su funcionamiento. Los sellantes deben diseñarse para que sean capaces de resistir las presiones, temperaturas, y movimientos y no deben perder su adherencia ni verse afectados bajo el ataque químico o de gases esperado, y además deben resistir las presiones, temperaturas y movimientos esperados.*

*(...)*”

El Fondo Nacional de Vivienda suscribió con el Municipio de El Molino – Guajira, el Convenio Interadministrativo de Cooperación No 099 del 2016, cuyo objeto es *“Anuar esfuerzos para desarrollar un proyecto de vivienda de interés prioritario en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 214-31942, para entregar las viviendas resultantes, a título de subsidio en especie, a la población más vulnerable.”*

Según la CLAUSULA TERCERA - 3.1 OBLIGACIONES DE FONVIENDA: *para la adecuada ejecución del objeto del presente convenio, Fonvivienda se obliga: (...)* C5. *Designar un supervisor para la vigilancia y control de la ejecución del presente convenio. (...).* Por su parte el municipio tiene entre otras las siguientes obligaciones 3.2.1 (...)**OBLIGACIONES EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN QUE ADELANTE EL FIDEICOMISO-PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II, PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO: (...)** *“2. Acompañar las visitas que se realicen a los predios en el marco del proceso de selección del ejecutor de los proyectos, y designar para las mismas un funcionario de la alcaldía o de las Entidades Centralizada o descentralizadas el municipio que tengan competencia en el tema, para que atiendan las observaciones que se presenten en el marco de las visitas.”*

En desarrollo del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 099 del 2016, el Consorcio Alianza Colpatria, quien administra los recursos del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II - PVG II, de conformidad al contrato de No. 325 de 2015, suscrito con Fonvivienda, este último en calidad de Fideicomitente; suscribió el contrato de Diseño y Construcción No. 5-004 del 12 de diciembre de 2016, 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 doscientas (200) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Urbanización María Fernanda ubicado en el Municipio de El Molino, Departamento de la Guajira, bajo la tipología de vivienda Bifamiliar, en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 214-31942 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Juan del Cesar, bajo la modalidad de contratación PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los términos de referencia y sus anexos...”*

Mediante otrosí No 2 del 10 de julio de 2018, se cambia el número de viviendas a construir de 200 a 180.

En el marco de la Auditoria Financiera a la vigencia 2022, que la Contraloría General de la de la República adelantó al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, se realizó visita técnica los días 21 y 22 de marzo de 2023 al proyecto de Urbanización María Fernanda en el municipio de el Molino en La Guajira, contándose con presencia de funcionarios de Fonvivienda, Enterritorio, Consorcio Interviviendas y Secretario de Planeación de la Alcaldía Municipal – Molino, se identificó que las estructuras de los apartamentos que componen este proyecto presentan problemas de calidad. (ver fotografías 1, 2 y 3).

Conforme a lo antes mencionado se observan deficiencias constructivas de los apartamentos y zonas comunes; toda vez que, se evidencia en las manzanas 2, 3, 4, 5, filtración y/o humedad de paredes en la parte superior de las zonas tales y como, sala – comedor, zona de labores, habitaciones y baño, además del inadecuado sellado de las juntas entre muros y dilatación en zonas sociales.

Al respecto en el acta de la visita se plasmaron de manera específica las observaciones para cada uno de los apartamentos revisados, así como de las zonas sociales que presentan afectaciones.

Fotografía 1: Presencia de humedad y filtración en apartamentos certificados.

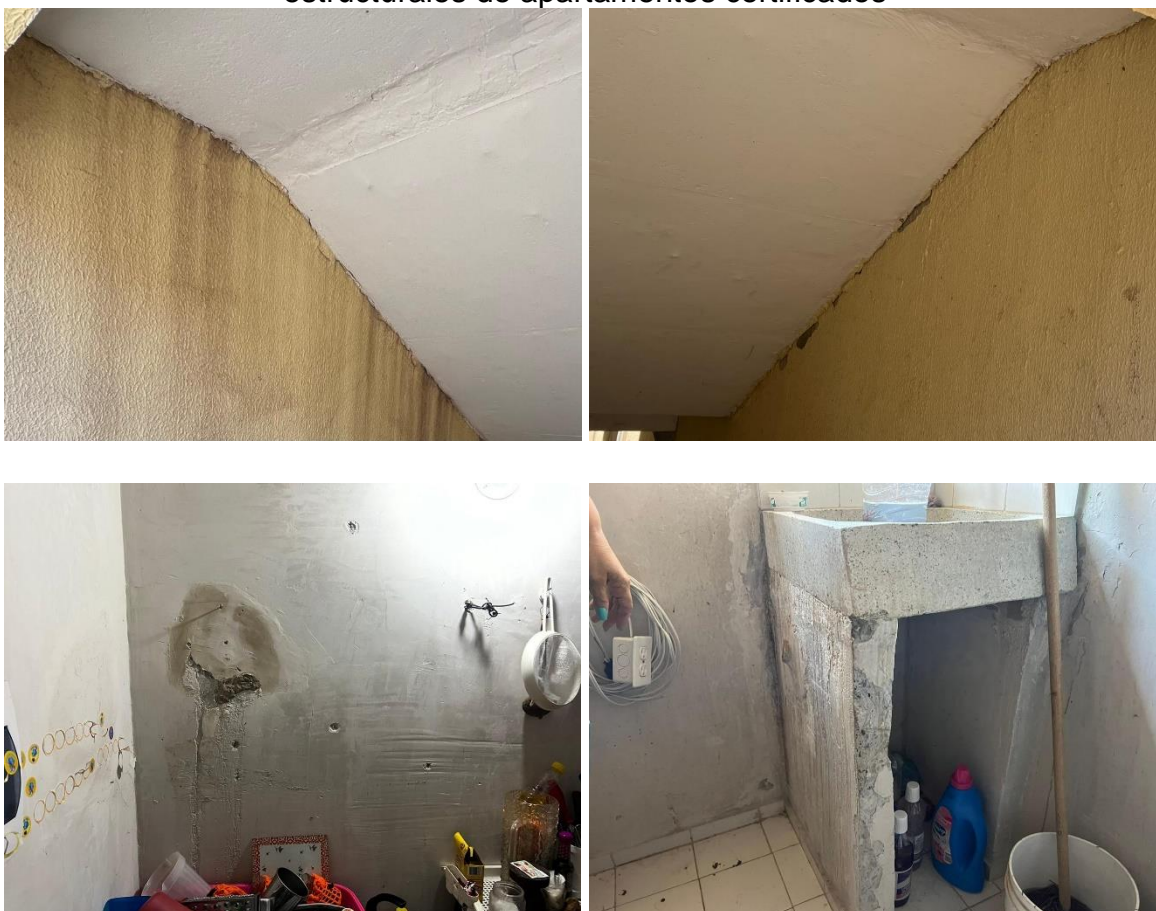






**Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR del 21 y 22 marzo de 2023**

**Fotografía 2: No sellado de las juntas entre muros y fisuras en elementos estructurales de apartamentos certificados**



Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR del 21 y 22 marzo de 2023

Fotografía 3: Filtración entre muro y lamina de apartamentos entre muro certificados



Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR del 21 y 22 marzo de 2023

Las 180 viviendas se encuentran terminadas, certificadas y recibidas por la interventoría el 15 de julio de 2022; no obstante, las revisadas en desarrollo de la visita de CGR no cumplen con normas constructivas, presentan filtraciones y humedades, así mismo se observan deficiencias en su calidad, siendo esto observado en los espacios del comedor, zona de labores, cocina, habitaciones y baños, además del inadecuado sellado de las juntas entre los muros, observándose deterioro prematuro a pesar de que las mismas fueron entregadas en julio de 2022, lo que implicará que a futuro se requieran de obras de reparación y adecuación de las viviendas habitadas.

Las señaladas deficiencias en la calidad de las obras incumplen lo establecido en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, título B –

Cargas en su capítulo B.2 COMBINACIONES DE CARGA, B.2.1 DEFINICIONES Y LIMITACIONES, MANTENIMIENTO *“Mantenimiento (Maintenance)-Conjunto total de actividades que se realizan durante la vida de servicio de diseño de la estructura para que sea capaz de cumplir con los requisitos de desempeño.”*; título C Concreto estructural capítulo C.23-C.4.10 – Juntas enciso C.23-C.4.10.3 — *Sellantes “Deben colocarse sellantes de junta a lo largo del perímetro expuesto de las juntas que impidan el paso de líquidos y gases; y para prevenir que sólidos entren en la junta y afecten su funcionamiento. Los sellantes deben diseñarse para que sean capaces de resistir las presiones, temperaturas, y movimientos y no deben perder su adherencia ni verse afectados bajo el ataque químico o de gases esperado, y además deben resistir las presiones, temperaturas y movimientos esperados (...); sin embargo, las obras fueron recibidas a satisfacción por la interventoría ejercida por Enterritorio, quien en su oportunidad no objetó la mala calidad de estas, por lo tanto no aplicó lo establecido en numeral 4º, artículo 4 de la Ley 80 de 1993, sobre los derechos y deberes de las Entidades “..Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan...”*; así mismo incumplió lo establecido en la CLAUSULA 4 del Contrato de Interventoría 4.1.5 “Realizar control y seguimiento de todas las obligaciones que adquiera el contratista en virtud del contrato de diseño y construcción.”

Por otra parte, es de anotar, que correspondía a Fonvivienda y al municipio de El Molino realizar la supervisión del convenio frente al cual era procedente verificar las situaciones que se presentaran y que pudieran afectar su ejecución; observándose que no se aplicó lo establecido en numeral 4º, artículo 4 de la Ley 80 de 1993, sobre los derechos y deberes de las Entidades *“..Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan....”*

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia incumplimiento en la labor de vigilancia por parte de la interventoría sobre el desarrollo de las obras del contrato 325 de 2015 y de la supervisión realizada por parte de Fonvivienda y el Municipio de El Molino al Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 099 del 2016, teniendo en cuenta que fueron recibidas la totalidad de las 180 viviendas entregadas mediante acta de entrega y recibo final a satisfacción y pagadas al contratista de obra y construcción sin que las mismas cumplieran con todas las normas técnicas aplicables. Por lo anterior, se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a lo señalado en artículo 6 de la

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Constitución Política de Colombia, los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, el numeral 4º del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, Reglamento NSR 10 y el artículo 38 de la Ley 1952 del 2019.

#### Respuesta Fonvivienda.

Del que se destaca el siguiente contenido: “(...) Sea lo primero señalar que, el seguimiento como interventores del proyecto se realizó durante toda la ejecución del proyecto a través del personal mínimo requerido y en obra del residente de interventoría y del director de interventoría, seguimiento que se soporta en los informes mensuales y semanales presentados para la totalidad de la ejecución del proyecto, de esta forma se destaca que las viviendas se encontraban en óptimas condiciones al momento de su certificación y entrega, no obstante, por razones de uso, los beneficiarios deben acatar el MANUAL DE MANTENIMIENTO DE SU VIVIENDA EN LA URBANIZACION MARIA FERNANDA EN EL MUNICIPIO EL MOUINO - LA GUAJIRA, para que la construcción continúe en excelentes condiciones tal y como se entregaron (...).”

*En respuesta al traslado realizado, el Contratista mediante correo electrónico del 24 de abril de 2023, Informó entre otros aspectos que, en el primer bimestre de 2022 recibió oficio para la atención de Posventa con una relación de 58 Viviendas y que no obstante el listado del Municipio de El Molino relacionaba un listado de 58 Viviendas, el contratista UT Guajira PVG II, durante el proceso de revisión y corrección de posventas atendió 148 Viviendas, aclarando que no se atendieron las otras 32 Viviendas, primero porque no estaban relacionadas en el informe del Municipio de El Molino, y segundo porque durante el tiempo de presencia del Contratista para hacer los correctivos de posventa, o no habitaban las viviendas o sus propietarios nunca se presentaron.*

#### Respuesta Alcaldía del Molino – Guajira.

*“(...) le informo que el secretario Planeación De El Molino, realizó las respectivas visitas y supervisión durante la ejecución de la obra, tal y como se evidencia en las actas de comité de obra donde incluso, se hacen sugerencias al contratista respecto al proyecto, asimismo se solicitó al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - Fondo Nacional de Vivienda, quienes fueron la entidad contratante de la obra e interventoría, mediante oficio de fecha 03 de enero de 2022, requerir al contratista de la obra - Programa de Vivienda Gratuita II fase - Convocatoria No 18 Urbanización María Fernanda, para que realice reparaciones y correcciones por estabilidad de obra bajo los siguientes argumentos; "Los beneficiarios a los cuales se les ha hecho entrega de vivienda, han presentado de manera verbal ante la*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Secretaría de Planeación Municipal, quejas en cuanto a la calidad de las obras ejecutadas por el contratista, en el marco del desarrollo del proyecto, razón por la cual el equipo técnico de la Secretaría de Planeación, pudo verificar cada una de las quejas planteadas por la comunidad, concluyendo además que, existen obras ejecutadas que presentan deterioros prematuros que podrían deber a los siguientes hechos:*

- 1. Mala calidad de los materiales usados en el desarrollo de las obras construidas, lo que representa un pésimo control en la calidad de los materiales por parte de la*
- 2. interventoría externa contratada.*
- 3. Utilización de mano de obra calificada y no calificada no apta para el desarrollo de las obras ejecutadas.*
- 4. Deficiencia de los estudios y diseños realizados para la ejecución de las obras proyectadas.*
- 5. Mala práctica de la ingeniería en la implementación de un proceso constructivo inadecuado"*

*Por otro lado, la Secretaría de Planeación de El Molino, mediante oficio de fecha 01 de junio de 2023 (sic) requirió por tercera vez al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda, para que el contratista de la obra - Programa de Vivienda Gratuita II fase - Convocatoria No 18 Urbanización María Fernanda, realizara las reparaciones y correcciones por estabilidad de obra bajo los siguientes argumentos; "Este despacho ha realizado denuncias sobre la mala y precaria práctica de la ingeniería por parte del contratista, en el desarrollo de las actividades de construcción de las 180 viviendas, situación que se ha empeorado con el uso de las viviendas que ya se han entregado a los beneficiarios, evidenciando deterioros prematuros, mal proceso constructivo hasta en las instalaciones de las redes de los servicios públicos, superponiendo redes del servicio de acueducto con las del sistema eléctrico, e inclusive instalando cruzados entre las viviendas del primer piso los medidores de los servicios públicos domiciliarios como agua y energía, donde los consumos de las viviendas resultan los consumos de los vecinos, denotando un incumplimiento total de la normatividad Colombiana en este tipo de construcciones, para tales circunstancias señora ministra, al hecho de que cada día que pasa los beneficiarios ven con desespero y desesperanza como se deterioran aún más sus viviendas, a causas de las malas prácticas de la ingeniería por parte de la empresa contratista, hacemos un llamado a que se requiera al contratista y al interventor de la obra, para que de manera inmediata realicen las reparaciones de las 180 viviendas de la urbanización María Fernanda, así también, la reparación de los daños ocasionados a las instalaciones y cerramiento perimetral de la casa de la Cultura del municipio de El Molino"(...)"*

### Análisis de respuesta de Fonvivienda y de la Alcaldía de El Molino.

Fonvivienda señala en su respuesta que al momento de la Certificación y Entrega las viviendas se encontraban en óptimas condiciones y señala: (...) *no obstante, por razones de uso, los beneficiarios deben acatar el MANUAL DE MANTENIMIENTO DE SU VIVIENDA EN LA URBANIZACION MARIA FERNANDA EN EL MUNICIPIO EL MOLINO - LA GUAJIRA, para que la construcción continúe en excelentes condiciones tal y como se entregaron (...)*"; no obstante lo anterior, en su respuesta la Secretaria de Planeación de la alcaldía de El Molino manifiesta que realizó visita y supervisión como consta en las actas de Comité de Obras, en donde se realizaron solicitudes al contratista de obras, al MVCT y a Fonvivienda para que se realizaran las correcciones por estabilidad, considerando las quejas de los beneficiarios respecto de la mala calidad de las mismas; al respecto la CGR recibió de la Alcaldía Actas de Comités.

Por otra parte, la Secretaría de Planeación del municipio de El Molino el 3 de enero de 2022 envió comunicación al MVCT y a Fonvivienda, en donde informa de la mala calidad de las obras y del deterioro prematuro de las viviendas, que habían sido entregadas al municipio por parte el contratista de obra con el aval de ENterritorio (interventoría) el 17 de septiembre de 2021, o sea a escasos tres (3) meses ya presentaban deterioro.

En consideración al análisis anterior, la CGR ratifica que se evidencia incumplimiento en la labor de vigilancia por parte de la interventoría sobre el desarrollo de las obras de este proyecto y de la supervisión realizada por parte de Fonvivienda al Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 099 del 2016, teniendo en cuenta que fueron recibidas la totalidad de las 180 viviendas entregadas mediante acta de entrega y recibo final a satisfacción y pagadas al contratista de obra y construcción sin que las mismas cumplieran con todas las normas técnicas aplicables. Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a lo señalado en artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, el numeral 4º del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, Reglamento NSR 10 y el artículo 38 de la Ley 1952 del 2019.

**Hallazgo 24. Calidad de las obras ejecutadas dentro del proyecto de Urbanización Villa Cruz en la Gloria -Cesar del programa de PVG II. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

## Constitución Política de Colombia

Artículo 6. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (...)”.

**Ley 80 de 1993.** “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

Artículo 4. “DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1º. **Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Iguales exigencias podrán hacer al garante (...)**”. Negrilla fuera de texto.

Artículo 14. “DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1º. **Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. (...)**”. Negrilla fuera de texto.

**Ley 1474 de 2011.** “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”

ARTÍCULO 83. “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. (...)”

ARTÍCULO 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...)”

**Ley 734 de 2002,** “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único, Norma vigente al momento de los hechos, en concordancia con Artículo 38. Deberes de la Ley 1952 de 2019.”

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

**Artículo 34. Deberes.** “*Son deberes de todo servidor público:*

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

Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 en su título B – Cargas, B.2 COMBINACIONES DE CARGA, B.2.1 DEFINICIONES Y LIMITACIONES, MANTENIMIENTO:

*“Mantenimiento (Maintenance) — Conjunto total de actividades que se realizan durante la vida de servicio de diseño de la estructura para que sea capaz de cumplir con los requisitos de desempeño.”*

Titulo C - Concreto estructural, C.23-C.4.10 – Juntas enciso C.23-C.4.10.3 — *Sellantes:*

*“Deben colocarse sellantes de junta a lo largo del perímetro expuesto de las juntas que impidan el paso de líquidos y gases; y para prevenir que sólidos entren en la junta y afecten su funcionamiento. Los sellantes deben diseñarse para que sean capaces de resistir las presiones, temperaturas, y movimientos y no deben perder su adherencia ni verse afectados bajo el ataque químico o de gases esperado, y además deben resistir las presiones, temperaturas y movimientos esperados.*

*(...)”*

El Fondo Nacional de Vivienda suscribió con el Municipio de La Gloria – Cesar, el Convenio Interadministrativo de Cooperación No 0050 del 2017, cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos para desarrollar un proyecto de vivienda de interés prioritario en el predio identificado con los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 196-31587 y 196-56423, para entregar las viviendas resultantes, a título de subsidio en especie, a la población más vulnerable.”*

Según la CLAUSULA TERCERA - 3.1 OBLIGACIONES DE FONVIENDA: *para la adecuada ejecución del objeto del presente convenio, Fonvivienda se obliga: (...) C5. Designar un supervisor para la vigilancia y control de la ejecución del presente convenio. (...).* Por su parte el municipio tiene entre otras las siguientes obligaciones 3.2.1 (...) OBLIGACIONES EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN QUE ADELANTE EL FIDEICOMISO-PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II, PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO: (...) “2. Acompañar las visitas que se realicen a los predios en el marco del proceso de selección del ejecutor de los proyectos, y designar para las mismas un funcionario de la alcaldía o de las Entidades Centralizada o descentralizadas el municipio que tengan competencia en



**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*el tema, para que atiendan las observaciones que se presenten en el marco de las visitas.”*

En desarrollo del Convenio Interadministrativo de Cooperación No 0050 del 2017, el Consorcio Alianza Colpatria, quien administra los recursos del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II - PVG II, de conformidad al contrato de 325 de 2015, suscrito con Fonvivienda, este último en calidad de Fideicomitente; suscribió el contrato de Diseño y Construcción No. 5-122 del 12 de diciembre de 2016, 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 cien (100) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado URBANIZACIÓN VILLA CRUZ ubicado en el Municipio de La Gloria, departamento del Cesar, bajo la tipología de vivienda unifamiliar, en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 196-31587 y 196-56423 de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica, bajo la modalidad de contratación PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los términos de referencia y sus anexos y en los anexos del presente contrato.”*

En el marco de la Auditoría Financiera a la vigencia 2022, que la Contraloría General de la de la República adelanta al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, se realizó visita técnica los días 30 y 31 de marzo de 2023 al proyecto de Urbanización Villa Cruz en el municipio de La Gloria - Cesar, contándose con presencia de funcionarios de Fonvivienda, Interventoría Euroestudios, Ticom S.A y Secretaria de Planeación de la Alcaldía Municipal – La Gloria, se identificaron visualmente que las estructuras de las viviendas que componen el proyecto de Urbanización Villa Cruz presenta problemas de calidad como: (ver fotografías 1, 2 y 3).

Conforme a lo antes mencionado se observan deficiencias en la construcción de las casas, toda vez que, se evidencia en las manzanas A, B, C y D, filtración y/o humedad, fisuras, hormigueros, mal estado de acabados y mala reparación de paredes de las zonas tales y como, sala – comedor, zona de labores, habitaciones y baño; así como el inadecuado de las juntas entre muros y dilatación en zonas sociales.

Al respecto en el acta de la visita se plasmaron de manera específica las observaciones para cada una de los apartamentos revisados, así como de las zonas sociales que presentan afectaciones.

Fotografía 2: Acabados de mala calidad, presencia de hormiguero en el concreto y mala reparación

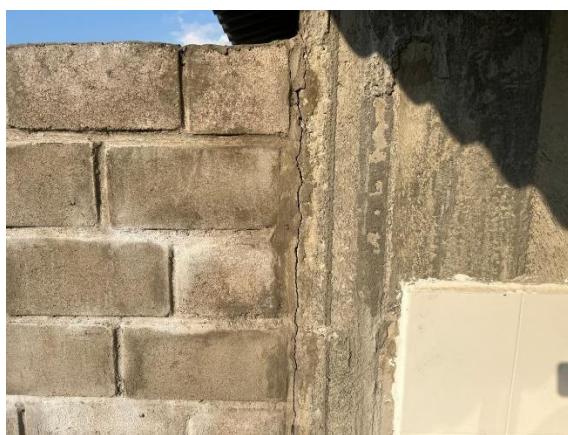
*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*



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



**Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR del 30 y 31 marzo de 2023**  
**Fotografía 2: Fisuras en elementos estructurales, malos acabados y mala reparación**



Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR del 30 y 31 marzo de 2023  
Fotografía 3: Filtración, mala instalación de lámina, presencia de hormiguero y mala reparación.



Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR del 30 y 31 marzo de 2023

En desarrollo de la visita se determinó que 74 de las viviendas se encuentran terminadas, recibidas y certificadas con terminación por parte de la interventoría, de las cuales 24 viviendas corresponden a la manzana A, 10 de la manzana B, 16 de la manzana C y 24 de la manzana D; no obstante, con un faltante de los servicios públicos domiciliarios, 74 viviendas de las mismas no cumplen con normas constructivas, presentan filtraciones, humedades y fisuras, así como deficiencias en la calidad d las obras, siendo esto observado en los espacios de sala - comedor, zona de labores, habitaciones, baños y patio, además, en las zonas sociales presenta fisuras y el inadecuado sellado de las juntas entre los muros. Las obras fueron recibidas el 5 de agosto de 2022, sin embargo, se observó deterioro

prematureo de las mismas, afectando su vida útil y por ende anticipando su mantenimiento, lo que implicará que se deben realizar obras de reparación y adecuación de las viviendas que aún siguen presentando el mismo inconveniente presentados anteriormente.

Las señaladas deficiencias en la calidad de las obras incumplen lo establecido en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, título B – Cargas en su capítulo B.2 COMBINACIONES DE CARGA, B.2.1 DEFINICIONES Y LIMITACIONES, MANTENIMIENTO *“Mantenimiento (Maintenance) — Conjunto total de actividades que se realizan durante la vida de servicio de diseño de la estructura para que sea capaz de cumplir con los requisitos de desempeño.”*; título C Concreto estructural capítulo C.23-C.4.10 – Juntas enciso C.23-C.4.10.3 — *Sellantes “Deben colocarse sellantes de junta a lo largo del perímetro expuesto de las juntas que impidan el paso de líquidos y gases; y para prevenir que sólidos entren en la junta y afecten su funcionamiento. Los sellantes deben diseñarse para que sean capaces de resistir las presiones, temperaturas, y movimientos y no deben perder su adherencia ni verse afectados bajo el ataque químico o de gases esperado, y además deben resistir las presiones, temperaturas y movimientos esperados (...);* sin embargo, las obras de 74 viviendas fueron recibidas a satisfacción por la interventoría, Enterritorio a través de Euroestudios, en su oportunidad no objetó la mala calidad de estas, por lo tanto no aplicó lo establecido en numeral 4º, artículo 4 de la Ley 80 de 1993, sobre los derechos y deberes de las Entidades *“..Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan....”*

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia incumplimiento en la labor de vigilancia por parte de la interventoría sobre el desarrollo de las obras del contrato de Diseño y Construcción 5-122 del 12 de diciembre de 2016 y de deficiencias en la supervisión realizada por parte de Fonvivienda y el municipio de La Gloria – Cesar al Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 0050 del 2017; lo anterior, teniendo en cuenta que fueron recibidas 74 viviendas mediante Acta de Certificado Terminación y pagadas al contratista de obra y construcción el 95% de las mismas, sin que cumplieran todas las normas técnicas aplicables. Lo anterior, configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento a lo señalado en artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, el numeral 4º del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, Reglamento NSR 10 y el artículo 38 de la Ley 1952 del 2019.

#### Respuesta de la Entidad.

De lo aportado por la Entidad, se destaca el siguiente contenido: “(...) *En este punto es importante señalar que, tal como se indica en los párrafos anteriores, actualmente es posible evidenciar que las viviendas del proyecto requieren reparaciones debido a la presencia de filtraciones en cubiertas, humedades, detalles en los muros de concreto que requieren resanes y revoques, entre otros.*

*El contratista de diseño y construcción ha ido realizando las correspondientes reparaciones, sin embargo, la interventoría ha realizado reiterativamente observaciones a estas en cada una de las viviendas, debido a que se considera que dichas reparaciones NO están presentando la calidad esperada y es por esta razón que hasta al momento no existe ninguna vivienda recibida al 100% por parte de la Interventoría tal como se evidencia en las listas de chequeo de la manzana A que se anexan en la presente como ejemplo de los pendientes y que cuentan con la firma y recibo de los representantes del contratista en su momento. (...)*”

*“(..)es de precisar que, en atención a las diferentes comunicaciones recibidas por parte de la Interventoría, el Comité Técnico del Fideicomiso PVG II y el Consorcio Alianza - Colpatria vienen realizando gestiones tendientes a obtener el cumplimiento de obligaciones por parte del Contratista, tal como se observa entre otras en los traslados realizados al Contratista frente a las observaciones realizadas por la Interventoría, y en las actas de mesa de trabajo llevada a cabo, resaltando la más reciente que se llevó a cabo el día 24 de abril de esta anualidad, a la que asistieron los miembros del Comité Técnico, el Contratista y el Consorcio Alianza - Colpatria actuando como vocero y administrador del Fideicomiso, documento que da cuenta de los avances y adecuaciones que viene adelantando el Contratista y de los compromisos adquiridos por este para subsanar las fallas o deficiencias detectadas (...)*”

#### Análisis de la respuesta.

En su respuesta la Entidad reconoce el estado que presentan las viviendas y que las mismas requieren reparaciones debido a la presencia de filtraciones en cubiertas, humedades, detalles en los muros de concreto, resanes y revoques, entre otros; sin embargo, con otrosí No 4 del 5 de julio de 2022 se cambió el Certificado de Existencia y Habitabilidad por Certificado de Terminación, sobre el cual se reconoció el pago del 95% de 74 viviendas.

Por lo anteriormente expuesto, se confirma incumplimiento en la labor de vigilancia por parte de la interventoría sobre el desarrollo de las obras del contrato de Diseño y Construcción 5-122 del 12 de diciembre de 2016 y de deficiencias en la supervisión realizada por parte de Fonvivienda y el municipio de La Gloria – Cesar al Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 0050 del 2017; lo anterior,

teniendo en cuenta que fueron recibidas 74 viviendas mediante Acta de Certificado Terminación y pagadas al contratista de obra y construcción el 95% de las mismas, sin que cumplieran todas las normas técnicas aplicables. Lo anterior, configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a lo señalado en artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, el numeral 4º del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, Reglamento NSR 10 y el artículo 38 de la Ley 1952 del 2019.

## **Hallazgo 25. Obras complementarias del contrato 5-122 Urbanización Villa Cruz – Municipio de La Gloria– Cesar. Administrativo**

### **Constitución Política de Colombia**

**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.”*

El 06 de septiembre de 2017, se suscribió el contrato No 5-122, cuyo objeto fue *“Diseño y la construcción incluida la obtención y/o modificación de las licencias de urbanización y la construcción, así como el desarrollo de todas las obras relacionadas con la ejecución de cien (100) viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Urbanización Villa Cruz en la Gloria – departamento del Cesar- PVG II.”*

El 13 de octubre de 2016, se generó el Certificado de Viabilidad del Proyecto con No FSC-2-0168, el cual corresponde en el marco del Programa de Vivienda Gratuita PVG II para el Municipio de la Gloria, Departamento del Cesar.

En este documento, se detalla que el predio postulado por el municipio de la Gloria localizado la Calle 2 No 1-113, es apto para la construcción del proyecto de vivienda y cuenta con disponibilidad para los servicios de alcantarillado, acueducto, energía eléctrica y cobertura de gas. Por consiguiente, el referido documento declara VIABLE la construcción de las viviendas.

En el proceso de viabilización y posterior concepto emitido por FINDETER por medio del cual se dio aprobación del predio para el desarrollo de las obras se manifiesta:

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*“...3.2.4 En relación con la visita técnica del predio en evaluación:*

*FINDETER, realizará en compañía de un funcionario delegado por la entidad pública, una visita de inspección ocular a el(los) lote(s) en donde se desarrollen o desarrollarán, los proyectos presentados y revisará en el terreno, que según la observación del profesional:*

*b. Que el lote no se encuentra en una zona inestable de alto riesgo “no mitigable” o potencialmente inundable...”*

En desarrollo de la visita técnica realizada por la CGR los días 30 y 31 de marzo de 2023, se evidenciaron aguas represadas en las inmediaciones del predio, donde se ejecutó el proyecto. Debido a las condiciones del terreno, el municipio debió adelantar actividades no previstas, tales como relleno del mismo para estabilizarlo y lograr el nivel freático requerido. Sin embargo, queda pendiente la construcción del canal para el manejo de aguas lluvias, según lo manifestado por la interventoría en el informe de febrero de 2023. Todo lo anterior generó ampliaciones, suspensiones y atrasos en la ejecución del proyecto, como se muestra a continuación:

**Tabla No 29. Ampliaciones y suspensiones**



ACTA	FECHA SUSPENSIÓN DESDE	FECHA SUSPENSIÓN HASTA	No. COMITÉ TÉCNICO	FECHA COMITÉ TÉCNICO	RAZONES SUSPENSIÓNES
Suspensión 1 Fase 1	4/04/2018	5/05/2018	200	4/04/2018	Temas faltantes por parte del municipio tales como la entrega de certificaciones, disponibilidad actualizada de los servicios de acueducto, alcantarillado, disponibilidad de punto de conexión de energía eléctrica y redes de gas domiciliario, plan vial, pronunciamiento sobre el área de afectación del agua estancada, planos anexos de la cartografía y avance de obras complementarias.
Suspensión 1 Fase 5	25/03/2020	25/05/2020	489	25/03/2020	Pandemia (COVID-19)
Suspensión 2 Fase 5	9/10/2020	9/12/2020	574	9/10/2020	Se presenta una situación jurídica en el predio pendiente del municipio, se otorga la suspensión hasta que se tenga claridad de la gestión realizada por la alcaldía de la Gloria- Cesar y el avance real del trámite en la IGAC
Suspensión 2 Ampliación 1 Fase 5	10/12/2020	9/02/2021	606	4/12/2020	No se ha recibido la documentación que soporte la aclaración jurídica y física (registral y catastral) del predio de mayor extensión, así como de los lotes que intervienen en el englobe final, esta pendiente tramites ante el IGAC
Suspensión 3 Fase 5	3/03/2021	5/04/2021	655	3/03/2021	Un área del predio que no cumple con la cota mínima del nivel de subrasante, lo que obliga al Municipio a retomar las actividades de relleno y compactación hasta llegar al nivel requerido para iniciar la construcción del proyecto de vivienda,
Suspensión 3 Ampliación 1 Fase 5	6/04/2021	5/05/2021	671	26/03/2021	La obra complementaria del relleno del predio no ha sido concluida y el municipio estima en un mes su terminación
Suspensión 4 Fase 5	21/06/2021	15/07/2021	723	21/06/2021	Faltan obras complementarias a cargo del municipio tales como instalación de tubería
Suspensión 5 Fase 5	8/10/2021	15/11/2021	790	8/10/2021	No se ha podido avanzar en el proyecto por fuertes lluvias e inundaciones del predio, y pertenece a la falta de ejecución de actividades a cargo del Municipio, las cuales afectan directamente el normal desarrollo del proyecto
Suspensión 5 ampliación 1 Fase 5	16/11/2021	15/12/2021	812	11/11/2021	El ingreso de maquinarias, equipos y materiales se ve restringido debido a las condiciones de las vías que por las constantes inundaciones se encuentran en mal estado y no permiten el tránsito de estos vehículos, así como la imposibilidad de instalar la planta de concreto por encontrarse inundada el área en la que se ubicará. La cual es una obra complementaria a cargo del municipio
Suspensión 5 ampliación 2 Fase 5	16/12/2021	30/01/2022	838	10/12/2021	Restricción de ingreso de maquinaria y materiales, debido a condiciones de las vías que se encuentran inundadas
Suspensión 6 Fase 5	11/11/2022	11/01/2023	1072	11/11/2022	Obras faltantes por parte del municipio como suministro e instalación de tuberías han generado mayores costos e incrementos en maquinarias, equipos, gasto de personal, actualización de pólizas

Fuente: Información entregada por FONVIVIENDA.

Al respecto se evidencian deficiencias en la planeación del proyecto lo que ha generado demoras y mayores actividades. Por lo anterior, se presenta una observación administrativa.

### Respuesta Fonvivienda.

- (...) Por lo que no le son endilgables ni al Fideicomiso PVG II, ni a su vocero, ni a sus órganos contractuales, ni a su Fideicomitente ni tampoco al Contratista de Diseño y Construcción las situaciones presentadas que dieron lugar a los retrasos, las cuales obedecieron a aspectos jurídicos y de obras complementarias que no le son atribuibles a los mismos.

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*El área donde se construye el proyecto inicialmente estaba conformada por dos lotes identificados con las matrículas inmobiliarias Nos 196-31587 y 196-56423, sin embargo, el municipio efectuó el englobe de estos predios, el cual quedo protocolizado mediante la escritura No. 142 del 2 de octubre de 2017 generándose un nuevo folio de matrícula No. 196-59977, sin embargo, en la verificación realizada por la interventoría tanto de la escritura No. 142 como del certificado catastral del IGAC, se evidencio inconsistencias en áreas y linderos del polígono del proyecto, lo que obligó al municipio tramitar las aclaraciones respectivas ante el IGAC y la ORIP, situación que motivó la suspensión del contrato hasta tanto no se tuviera la certeza del estado jurídico y físico (...)*

- (...) Con relación a la cota del pozo de conexión del alcantarillado sanitario y la cota general del lote, fue necesario elevar la cota del terreno del predio, lo que significaba un volumen de lleno de aproximadamente 20.413 m<sup>3</sup>. De acuerdo a los compromisos adquiridos por el Municipio de La Gloria, este lleno se ha realizado gradualmente lo que demoró el inicio de las obras del proyecto de vivienda y actualmente esta pendiente el lleno de la zona de cesión ubicado en la parte oriental del predio, por lo que esta área presenta inundación parcial que no permiten la instalación de una parte de la red final para el desagüe de aguas lluvias (...).*
- (...) El municipio tuvo que suministrar e instalar 40 ml de tubería de drenaje de 4" desde punto 0 del lote hasta canal abierto incluido obras de arte con el fin de garantizar la evacuación de las aguas lluvias del predio (...).*
- (...) El municipio debía construir aproximadamente 350 ml de tubería de alcantarillado con sus respectivos pozos de inspección hasta la EBAR del municipio para poder garantizar la evacuación de las aguas negras del proyecto, actualmente el municipio ha avanzado en esa obra, sin embargo, la interventoría no tiene la certeza que se haya concluido la conexión final a la EBAR (...).*

*(....) Estas obras completarías y la incertidumbre jurídica del predio en cuanto a sus áreas y linderos, motivaron las suspensiones y/o ampliaciones de fase 5, lo cual impacto en los tiempos iniciales del proyecto, las constantes lluvias presentadas en la región retrasaban el avance representativo en las actividades programadas, lo anterior, debido a las constantes inundaciones que se generan en el predio por la falta de un método de drenaje de estas aguas no solo en el predio del proyecto, sino también en los predios vecinos cuyas aguas estancadas se depositaban en el predio del proyecto (...).*

*(....) Aunado a lo anterior, consideramos relevante dar a conocer a la Contraloría General de la República las especificaciones de la convocatoria para presentación de predios por parte de las entidades territoriales (...).*

*(...) Los predios postulados por las entidades públicas dentro de los términos señalados por las convocatorias del Viceministerio de Vivienda, fueron revisados por parte de FINDETER, actuando como entidad evaluadora, en el marco de los*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*contratos de prestación de servicios suscritos con el Consorcio Alianza Colpatria, en calidad de vocero del Fideicomiso PVG II, cuyo fin era determinar la viabilidad jurídica y técnica de los mismos (...).*

*(...) 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 se presentara por parte de la entidad territorial la Licencia de Urbanización del proyecto (...).*

*(...) Es de señalar que la información y documentación expedida por las autoridades municipales constituyen actos administrativos que dan cuenta de la viabilidad del proyecto y que para todos los efectos legales se encuentran amparados en la presunción de legalidad que determina su regularidad con el ordenamiento jurídico superior (...).*

- Requisitos generales

*(...) a. El (los) predio(s) en que se pretenda desarrollar el proyecto debe(n) estar ubicado(s) en suelo urbano, de acuerdo con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial Vigente, los instrumentos que los desarrollen o complementen, o estar ubicados en suelo de expansión urbana que cuente con plan parcial adoptado o que hagan parte de Macroproyectos de Interés Social Nacional o Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano - PIDUS adoptados.*

*b. El proponente deberá aportar copia de la licencia de urbanización o de urbanización y construcción, la cual deberá acompañarse de sus planos y estudios respectivos, cumpliendo con el Decreto 1077 de 2015 o la norma que le fuere aplicable al momento de su expedición. Si la licencia ha tenido modificaciones, se debe anexar copia de la misma y de los planos respectivos, debidamente aprobados por la entidad competente, cuando sea el caso*

*c. Cuando el proyecto cuente con licencia de construcción, podrá aportar copia de la misma sin que se requiera aportar sus planos ni los estudios respectivos. Nota 1: La licencia debe cumplir con lo establecido en el artículo 2.2.6.1.2.3.5 “Contenido de la licencia” del Decreto 1077 de 2015, sobre el contenido mínimo del acto administrativo mediante el cual se adopta (...).*

- Requisitos Técnicos:

*(...) La entidad que postule el proyecto deberá aportar al momento de la postulación, los siguientes documentos:*

*(...) a. Copia digital del POT, EOT, PBOT debidamente aprobado por el Concejo Municipal o el decreto de adopción del Plan Parcial, según sea el caso.*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*c. Certificación de uso del suelo, expedida por la Secretaría de Planeación o la Curaduría, dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de postulación del proyecto, donde conste que el(los) predio(s) está(n) ubicado(s) en suelo urbano, de acuerdo con las disposiciones del plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen o complementen.*

*d. Certificación expedida por la autoridad competente, dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de postulación del proyecto, en donde conste que el(los) predio(s) en que se pretende desarrollar el proyecto de vivienda no se encuentra en: i) zonas de reserva de obra pública o de infraestructura básica del nivel nacional, regional o municipal; ii) áreas no aptas para la localización de vivienda; iii) zonas de alto riesgo no mitigable; iv) zonas de protección de los recursos naturales, conforme con el POT vigente; y v) barrios no legalizados. En el evento que se presenten diferencias entre la certificación expedida por el Municipio y la licencia urbanística respectiva, el proyecto será considerado inviable (...).*

*(...) Para el caso puntual del Proyecto Urbanización Villa Cruz – Municipio de La Gloria– Cesar, en atención a lo descrito la Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER, certificó la viabilidad del proyecto tal como consta en el Certificado No. FCSC-2-0168, el cual fue aportado a la Contraloría General de la República mediante comunicación No. EE5263 de fecha 13 de abril de 2023, junto con el acta de visita técnica de inspección ocular por parte de Findeter del predio (...).*

*(...) como quiera que, si bien existen deficiencias, las mismas no le son atribuibles ni al Fideicomiso PVG II, ni a su vocero, ni a sus órganos contractuales, ni a su Fideicomitente ni tampoco al Contratista de Diseño y Construcción, y por el contrario han demostrado su interés de solucionar y superar cada una de las situaciones presentadas (...).*

#### Respuesta municipio de la Gloria- Cesar.

*(....) Por medio de la presente y con el fin de darle cumplimiento a lo requerido dentro de su solicitud, el municipio de La Gloria – Cesar, a través de su Secretaría de Planeación y Obras Públicas, le informa que:*

- 1. No hice parte de la aprobación del proyecto.*
- 2. El predio cuenta con la disponibilidad de los servicios públicos (alcantarillado, acueducto, gas y energía eléctrica) a borde de terreno del predio, se debían realizar las conexiones desde el borde hasta la localización las viviendas.*
- 3. El predio en donde se realiza la construcción de dicho proyecto, no representa riesgo, pero se debían realizar adecuaciones de relleno en dicho predio (riesgo mitigable).*

4. Debido a las contrataciones realizadas por el Municipio De La Gloria en aras de garantizar la ejecución y cumplimiento de esta obra, ha venido realizando obras complementarias que garantice dicho cumplimiento, en consecuencia a esto se han generado algunos retrasos al llevar a cabo estas contrataciones puesto que se realiza la etapa precontractual, posterior a esto, postular el Secop, recibir oferentes, evaluar las propuesta, posteriormente adjudicar el proceso, y llevar acabo la obra; esto representa un mayor gasto de tiempo. A pesar de que el Municipio De La Gloria – Cesar, es un Municipio de sexta categoría ha realizado una inversión con recursos propios en obras complementarias para el proyecto de Novecientos Veintidós Millones Cuatrocientos Noventa Y Cinco Mil Seiscientos Cuarenta Y Tres pesos M/cte. (\$922.495.643,00) distribuidos (...).

#### Análisis de la Respuesta.

Teniendo en cuenta la revisión de la información aportada por Fonvivienda y el Secretario de Planeación y Obras Públicas del Municipio de la Gloria, se reiteran las deficiencias en la planeación del proyecto Urbanización Villa Cruz, toda vez que debido a la situación física del predio se generaron dilaciones en la ejecución del proyecto. De igual manera, se presentan riesgos para las viviendas construidas debido a la permanencia de aguas represadas. Además, la interventoría no tiene la certeza que se haya concluido la conexión final a la EBAR como se señala en la respuesta de Fonvivienda, lo cual pueden conllevar a la represión e inundación de aguas negras o residuales Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

#### **Hallazgo 26. Proyecto Urbanización Isaem, Floresta – Boyacá. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria**

El Decreto No. 1077 de 2015 en su artículo 2.1.1.2.1.1.2: 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”

En el capítulo VIII del contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 325, se define la conformación y funciones de los órganos contractuales del Patrimonio Autónomo Matriz, y de manera específica señala entre otras las funciones del Comité Técnico en el numeral 8.2.2: “Pronunciarse indicando si considera que existe o no incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar.”

Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.* (subrayado fuera de texto)

Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1 (norma vigente para la época de los hechos), subrogado por el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019:

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

El contrato de diseño y construcción Contrato No 5-118, fue suscrito el 28 de agosto de 2017 entre CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA, quien actúa como administrador del FIDEICOMISO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II o FIDEICOMISO PVG II y la UNIÓN TEMPORAL PVG II BOYACÁ, con el objeto de realizar el “*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 setenta (70 viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado inicialmente como Urbanización Villa Laura, hoy Urbanización ISAEM Floresta, ubicado en el municipio de Floresta, departamento de Boyacá, bajo la tipología de Vivienda unifamiliar.*”

El proyecto inició el 29 de septiembre de 2017, como consta en acta de la misma fecha, en el que se señala el plazo de las diferentes etapas, como se muestra a continuación:

<b>PLAZO:</b>	Fase 1: Proyecto Urbano Arquitectónico. Cuarenta y cinco (45) días. ✓ Fase 2: Elaboración de estudios y diseños. Dos (2) 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. Diez (10) meses. ✓ Fase 6: Entrega del proyecto. Dos (2) meses. ✓ Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción. Cuatro (4) meses ✓
---------------	--

En desarrollo de este se han presentado demoras en la ejecución de la fase 5 de construcción, observándose 2 suspensiones, la primera inició el 3 de abril de 2019 realizándose 9 ampliaciones hasta el 28 de abril de 2020 (12 meses) por causa del proceso de cesión de posición contractual, la segunda inició el 25-03-2020 con 5

ampliaciones y terminó el 30-11-2020 (8 meses), y obedeció fundamentalmente al proceso de adquisición de pólizas por parte del nuevo contratista. La cesión fue solicitada por el contratista inicial, UNIÓN TEMPORAL PVG BOYACÁ, quien argumentó problemas de liquidez, por lo tanto, se suscribió contrato de cesión con la UNIÓN TEMPORAL VIVIENDAS BOYACA el 31 de enero de 2020.

En la actualidad la fase 5 estaba prorrogada hasta el 15 de mayo de 2023, y según informe de la interventoría con corte a febrero de 2023, presenta avance físico del 49.31% y el programado corresponde al 75.50%, por lo tanto, su atraso es del 26.22%. Lo reportado en este informe corresponde a los ajustes y reprogramación del cronograma. Según este mismo informe, de las 70 viviendas proyectadas se encuentran 42 en ejecución, y se prevén nuevas ampliaciones.

Por otra parte, a través de las comunicaciones al Consorcio Alianza Colpatría la interventoría ha informado sobre los presuntos incumplimientos del contratista de Diseño y Construcción, los cuales se relacionan a continuación:

**Tabla No. 30. Comunicaciones de la interventoría, reporte presuntos incumplimientos**

Comunicación	Asunto	Incumplimiento
20182200353791 del 09-11-2018	Presunto incumplimiento de obligaciones contractuales	Clausula terceras obligaciones del contratista .3.13-3.14-3.43-3.44-3.46.  Clausula decima segunda 12.3.
20182200373781 del 30-11-2018	Respuesta comunicación EE12599- Radicado 20184300637082	Clausula tercera: obligaciones del contratista .3.13-3.14-3.43-3.44-3.46.  Clausula decima segunda 12.3.
20192200083511 del 02-04-2019	Actualización del incumplimiento del contrato de Diseño y Construcción N 5-118, Comunicación Radicado 20182200373781	Clausula tercera: obligaciones del contratista .3.13-3.14-3.43-3.44-3.46.  Clausula decima segunda 12.3.
20192200127941 del 20-05-2019	Actualización incumplimiento del contrato de Diseño y Construcción según solicitud EE16620 del 15 de abril de 2019	Clausula tercera: obligaciones del contratista .3.13-3.14-3.43-3.44-3.46.  Clausula decima segunda 12.3
20192200204091 del 13-08-2019	Actualización incumplimiento del contrato de Diseño y Construcción según solicitud EE18422 del 17 de junio de 2019	Clausula tercera: obligaciones del contratista .3.13-3.14-3.43-3.44-3.46.  Clausula decima Tercera  Clausula Decima Segunda

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

20222400028551 del 10-02-2022	Estado Actual del presunto Incumplimiento	<p>Cláusula Tercera del Contrato de diseño y construcción 5-115, no se observa</p> <p>el estricto cumplimiento por parte de UNION TEMPORAL VIVIENDAS BOYACA de los numerales mencionados a</p> <p>continuación:</p> <p>“(…) 3.24. Informar al interventor cualquier evento que atrase o pueda atrasar el cumplimiento del cronograma de avance obra presentado. En caso que el atraso llegare a causar un perjuicio al FIDEICOMISO PVG 11, el mismo deberá ser asumido por el contratista. En todo caso, cuando el interventor advierta que la fecha de terminación de las viviendas superará la establecida en los términos de referencia y su anexo técnico, y no encuentre justificada la prórroga, se dará aplicación al procedimiento establecido en la cláusula décima tercera del presente contrato (…)”.</p>
20222400142191 del 05-08-2022	Estado actual – Informe de presunto incumplimiento.	<p>Clausula tercera: obligaciones del contratista .3.13-3.14-3.43-3.44-3.46.</p> <p>Clausula decima Tercera</p> <p>Clausula Decima Segunda</p>
20222400205831 del 03-11-2022	Estado actual – Informe de presunto incumplimiento.	<p>la Cláusula Tercera del Contrato de diseño y construcción 5-118, no se observa</p> <p>el estricto cumplimiento por parte de UNION TEMPORAL VIVIENDAS BOYACA.</p> <p>numeral 3.24 del Contrato 5-118</p>
20222400225221 del 07-12-2022	Estado actual – seguimiento presunto incumplimiento.	<p>Numeral 4.8 CAUSALES DE TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO</p>
20232400029751 del 17-02-2023	Estado actual – seguimiento presunto incumplimiento.	<p>Cláusula Tercera del Contrato de diseño y construcción 5-118, no se observa el estricto cumplimiento por parte de UNION TEMPORAL VIVIENDAS BOYACA de los numerales mencionados a continuación:</p> <p>“(…) 3.2. Cumplir el objeto del contrato, ejecutando y entregando las obras contratadas de acuerdo con los criterios</p>



		<p>de calidad, exigibles y especificaciones mínimas de construcción que hacen parte de los términos de referencia y</p> <p>su anexo técnico, con sujeción al presupuesto estipulado y dentro del plazo establecido, evitando dilaciones o</p> <p>cualquier otra situación que obstruya la normal ejecución del contrato (...)."</p> <p>"(...) 3.24. Informar al interventor cualquier evento que atrase o pueda atrasar el cumplimiento del cronograma de</p> <p>avance obra presentado. En caso que el atraso llegare a causar un perjuicio al FIDEICOMISO PVG 11, el mismo</p> <p>deberá ser asumido por el contratista. En todo caso, cuando el interventor advierta que la fecha de terminación.</p>
20232400050151 del 24-03-2023	Estado actual – Respuesta descargos Contratista.	Cláusula Tercera del Contrato de diseño y construcción 5-118

Fuente: oficios interventoría

Sobre los incumplimientos no justificados por parte del contratista del Diseño y Construcción, reportados por la interventoría, el Comité Técnico Fiduciario no ha iniciado las acciones administrativas por presunto incumplimiento<sup>18</sup>, lo cual además se encuentra reglamentado en el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia No.325 del 11 de febrero de 2015, que establece las funciones del Comité Técnico Fiduciario. Los reiterativos incumplimientos han generado que las viviendas no se entreguen a los beneficiarios en la oportunidad proyectada.

Lo descrito configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, en cuanto se vulnera lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 325 de 2015 y el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 (norma vigente para la época de los hechos) y el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad.

<sup>18</sup>Clausula Decima Tercera del Contrato de Diseño y Construcción

Menciona la entidad que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y expone lo siguiente:

## FASES DEL PROYECTO

*Fase 1: Proyecto Urbano y Arquitectónico, se indica un plazo inicial de 45 días, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba el anteproyecto presentado por el contratista, realice devolución indicando el plazo.*

*Fase 2: Elaboración de Estudios y Diseños, se indica un plazo inicial de 2 meses, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los estudios y diseños presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo.*

*Fase 3: Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios, se indica un plazo inicial de 45 días para revisión y evaluación de los estudios y demás documentos si el proyecto cuenta con estos. Si el contratista opta por ajustarlos, se establece un plazo de 1 mes para tal fin.*

*Así mismo, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los documentos presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo para que el contratista presente las correcciones pertinentes. Adicionalmente si presentadas las correcciones el interventor mantiene su decisión de no aprobar los documentos puede hacer una nueva devolución fijando un plazo adicional para su corrección. (...)*

*Fase 4: Trámite de licencias, se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales encargadas de estos trámites en el marco de lo estipulado en las normas vigentes. Y para ello concluye que no existe un plazo definido, si no que depende del tiempo que conlleva el trámite y expedición de las licencias.*

*Fase 5: Construcción, dependiendo de las condiciones de los proyectos, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses. Para este proyecto específico fue de 14 meses. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase de construcción, en los Contratos de Diseño y Construcción (Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava) (...)*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Fase 6: Entrega del Proyecto, se indica un plazo de dos (2) meses desde la terminación de las viviendas para la certificación de las mismas y recibo a satisfacción de la totalidad del proyecto por la interventoría. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial) (...)*

*Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción, se indica un plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato de diseño y construcción, una vez realizada la entrega del proyecto. (...)*

*(...) De conformidad con lo anterior y de acuerdo con lo informado por la interventoría, la Fase 5 - Construcción inició el 15 de septiembre de 2018 y tenía como fecha inicial de finalización el 15 de julio de 2019; sin embargo, por las situaciones especiales presentadas que se relacionan a continuación entre ellas la pandemia generada por el Covid - 19 y la necesidad de celebrar cesión de posición contractual de contratista, lo que dio lugar a la aprobación de ampliaciones, suspensiones, ampliaciones a las suspensiones y reinicios previamente validados tanto por la interventoría como por el Comité Técnico del Fideicomiso la terminación de la Fase 5 tiene como fecha de finalización el 15 de mayo de 2023.*

*(...)Adicional a lo informado previamente, consideramos pertinente referirnos a los aspectos tanto previos como concomitantes y posteriores a la celebración de la cesión de posición contractual, indicando que, para algunos casos, los constructores han manifestado inconvenientes para continuar con el desarrollo de los proyectos, para lo cual, se ha generado la posibilidad de cesión de posición contractual, trámite previsto en la Cláusula Décima Sexta del Contrato de Diseño y Construcción y reglamentado a través del Manual Operativo del Fideicomiso PVG II (numeral 15.1 del Capítulo 15).(...)*

*(...) Es del caso señalar que una vez celebrada la Cesión de Posición Contractual, el Contratista presentó dificultades para actualizar las pólizas del Contrato de Diseño y Construcción, teniendo en cuenta que la aseguradora no estaba dispuesta a actualizar las mismas desde la fecha de suscripción del Contrato de Cesión de Posición Contractual, sino desde el reinicio de dicho Contrato, situación que dio lugar a retrasos en el reinicio del proyecto debido a las negociaciones que debieron adelantarse para obtener la cobertura de la manera requerida.*

*De otra parte, esto es, en cuanto a la aplicación de la cláusula penal de que trata la Cláusula Décima Quinta del Contrato de Diseño y Construcción No. 5-118, es preciso indicar que si bien se han presentado observaciones por presuntos incumplimientos, el Contratista ha logrado subsanarlos, razón por la cual no se ha*

*declarado incumplimiento del referido Contrato, por lo cual no es procedente dar aplicación a la cláusula penal. (...)*

*(...)En concordancia con lo expuesto, consideramos que no procede la observación administrativa referida por la Contraloría General de la Nación, como quiera que los órganos contractuales del Fideicomiso actuaron acorde con los procedimientos y lineamientos establecidos en el esquema público del Programa de Vivienda Gratuita II, todo ello con el propósito de cumplir el objetivo del Programa de Vivienda Gratuita que consiste en atender a los hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna existiendo una necesidad imperiosa de entregar las viviendas a los beneficiarios, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia que indica que: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”, y en el literal g del artículo 2º de la Ley 1537 de dos mil doce (2012) que establece como “Lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda” el de “Promover la construcción de vivienda que propenda por la dignidad humana, que busque salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar y en particular de los más vulnerables y que procure preservar los derechos de los niños, estimulando el diseño y ejecución de proyectos que preserven su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad”. (...)*

#### Análisis de la Respuesta.

Se menciona en la respuesta que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y, expone que en las Fases 1 (Proyecto Urbano y arquitectónico: 45 días), Fase 2 (Elaboración de estudios y Diseños: dos (2) meses), Fase 3 (Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios: 45 días), existe la posibilidad que el interventor una vez revisados los documentos pueda realizar devolución indicando un nuevo plazo para ajustes y correcciones; de igual manera, se señala que, en la Fase 4 (Trámite de licencias) se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales.

En cuanto a la fase 5 de construcción, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses, y que para el caso del proyecto en análisis fue de 14 meses. No obstante, hay posibilidad de ocurrencia de factores externos que afectan el normal desarrollo de esta fase (*Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava*) (...)

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

En cuanto a la fase 6, se informa que, aunque el plazo es de dos (2) meses (...) *No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial). (...).*

Respecto a lo relacionado anteriormente, es preciso remitirse a la cláusula quinta del Contrato de Diseño y Construcción en donde se establece que, (...) *el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia para cada una de las fases.*

En el Acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción del 29 de septiembre de 2017 se hace referencia a cada una de las fases del proyecto.

De igual manera, el numeral 3.24 de la Clausula Tercera del Contrato de Diseño y Construcción, se establece: ***“Informar al Interventor cualquier evento que atrase o pueda atrasar el cumplimiento del cronograma de avance de obras presentado. En caso de que el atraso llegare a causar un perjuicio al FIDEICOMISO PVG II, el mismo deberá ser asumido por el contratista. En todo caso, cuando el interventor advierta que la fecha de terminación de las viviendas superará la establecida en los términos de referencia y su anexo técnico, y no encuentre justificada la prórroga, se dará aplicación al procedimiento establecido en la cláusula decima tercera.”*** (Negrita fuera de texto)

Por otra parte, en los términos de Referencia del Proceso de Selección se establece para las Fases 1 y 2, que en los casos en que la interventoría no apruebe el Anteproyecto Urbanístico y los de estudios y Diseños presentados por el contratista, dentro del plazo referido, la interventoría hará devolución en un plazo que no supere los 5 días hábiles después de recibidos estos diciendo las razones e indicará el nuevo plazo, el cual será de obligatorio cumplimiento para el contratista, (...). En cuanto a la Fase 3, se indican que, (...) *el contratista tendrá un plazo máximo de un (1) mes para el ajuste de los estudios y diseños urbanísticos, arquitectónicos, estructurales, estudio geotécnico, hidrosanitario y eléctricos, contados a partir de la aprobación del Anteproyecto Urbano Arquitectónico. (...); para estas tres (3) fases (...)* El plazo que defina el interventor será de obligatorio cumplimiento para el contratista, de manera que si no se cumple, se iniciará el proceso por presunto incumplimiento del contrato, definido en el numeral 4.8 de estos términos de referencia. (...). Respecto de estas tres (3) Fases se observó que no obstante que la interventoría realizó las devoluciones y estableció los plazos el contratista no cumplió con el termino; lo cual fue evidenciado en los oficios en donde la

interventoría informa a Alianza Colpatria sobre los posibles incumplimientos del contratista a los nuevos plazos.

Respecto a la Fase 4, de igual manera los Términos de Referencia definen que el plazo máximo para la expedición de las Licencias está sujeto a los tiempos de estudio y expedición de la Curadurías Urbanas o entidades municipales; no obstante, estas no podrán superar los tiempos señalados en el Decreto No.1077 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya. Esta norma ha definido que las Curadurías disponen de 45 días para pronunciarse sobre las solicitudes de Licencias urbanística, o sea que no puede ser indefinido.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se concluye que los plazos de cada fase se encuentran definidos en los Términos de Referencia; sin embargo, los mismos se encuentran sujetos al cumplimiento y diligencia del contratista. Por lo tanto, no es de recibo por parte de este ente de control la teoría desarrollada en la respuesta, en donde se afirma que los plazos no están propiamente definidos.

Del análisis y revisión documental realizado por el equipo de la CGR se evidencia que el incumplimiento del contratista comienza desde las primeras fases: Urbanismo y de Diseño y Construcción (Fases I y II), como consta en las comunicaciones relacionadas por la CGR.

En la respuesta se refieren (...) a los aspectos *tantos previstos como concomitantes y posteriores a la celebración de la cesión de posición contractual*, indicando que, *para algunos casos los constructores han manifestado inconvenientes para continuar con el desarrollo de los proyectos para lo cual se ha generado la posibilidad de cesión de posición contractual, trámite previsto en la Cláusula Décimo Sexta del contrato de Diseño y Construcción y reglamentado a través del Manual Operativo del Fideicomiso PVCG II (numeral 15.1 del capítulo 15)*, se argumenta además, que con este trámite se atiende la necesidad de buscar soluciones; al respecto si bien, la finalidad es el logro de la terminación de las viviendas, no es menos cierto que el hecho es responsabilidad del contratista, en la medida en que no corresponde dificultades provenientes del desarrollo mismo del proyecto.

Se ratifica lo comunicado inicialmente en el sentido de indicar que, sobre los incumplimientos no justificados del contratista de Diseño y Construcción, reportados por la interventoría el Comité Técnico Fiduciario no inició en su oportunidad las acciones administrativas correspondientes; de igual manera no se dio aplicación a las funciones de este Comité reglamentado en el Contrato de Fiducia No.325 del 11 de febrero de 2015.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en cuanto se vulnera lo establecido en el artículo 209 de la Constitución

Política de Colombia y el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 325 de 2015 y el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 (norma vigente para la época de los hechos) y el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### **Hallazgo 27. Proyecto Urbanización Santa Rita de Casia, Tipacoque – Boyacá. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

El Decreto No.1077 de 2015 en su artículo 2.1.1.2.1.1.2: 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”*

En el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 325, en el Capítulo VIII, define la conformación y funciones de los órganos contractuales del Patrimonio Autónomo Matriz, y de manera específica señala entre otras las funciones del Comité Técnico en el numeral 8.2.2: *“Pronunciarse indicando si considera que existe o no incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los oferentes de los proyectos, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar.”*

Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (subrayado fuera de texto)*

Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1, subrogado por el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019:

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

El contrato de diseño y construcción Contrato No 5-116, fue suscrito el 28 de agosto de 2017 entre CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA, quien actúa como

administrador del FIDEICOMISO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II y el FIDEICOMISO PVG II y la UNIÓN TEMPORAL PVG II BOYACÁ, con el objeto de realizar el *“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 le ejecución de ochenta (80 viviendas de interés prioritario, en el proyecto denominado Santa Rita de Casia, ubicado en el municipio de Tipacoque, departamento de Boyacá, bajo la tipología de Vivienda Multifamiliar en el proyecto identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 093-12340 de la Oficina de Registros e Instrumentos Públicos de Soata, bajo la modalidad de contratación a PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los términos de referencia y sus anexos, y en los anexos del presente contrato.”*

El proyecto inició el 29 de septiembre de 2017, como consta en acta de la misma fecha, en el que se señala el plazo de las diferentes etapas, como se muestra a continuación:

<b>PLAZO:</b>	Fase 1: Proyecto Urbano Arquitectónico. Cuarenta y cinco (45) días. ✓ Fase 2: Elaboración de estudios y diseños. Dos (2) 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. Diez (10) meses. ✓ Fase 6: Entrega del proyecto. Dos (2) meses. ✓ Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción. Cuatro (4) meses. ✓
---------------	---

En desarrollo de este se han presentado demoras en la ejecución de la Fase 5 de Construcción, la primera (1) en la ampliación de esta fase con fecha de inicio 3 de abril de 2019 realizándose 9 ampliaciones hasta el 27 de abril de 2020 (12 meses) por causa del proceso de cesión de posición contractual, la segunda inició el 28-04-2020 con 5 ampliaciones y terminó el 30-11-2020 (7 meses), y obedeció fundamentalmente al proceso de cesión , la pandemia y la adquisición de pólizas por parte del nuevo contratista. La cesión fue solicitada por el contratista inicial, UNIÓN TEMPORAL PVG BOYACÁ, quien argumentó problemas de liquidez, por lo tanto, se suscribió contrato de cesión con la UNIÓN TEMPORAL VIVIENDAS BOYACA el 31 de enero de 2020.

Según informe de la interventoría, con corte a febrero de 2023, el proyecto tiene un avance general de ejecución del 36.34% frente a un avance programado del 40.29% con un atraso del 3.95%. Lo reportado en este informe corresponde a los ajustes y reprogramación del cronograma de la Fase 5.



Por otra parte, a través de las comunicaciones al Consorcio Alianza Colpatría la interventoría ha informado sobre los presuntos incumplimientos del contratista de Diseño y Construcción, los cuales se relacionan a continuación:

**Tabla No. 31. Comunicaciones de la interventoría, reporte presuntos incumplimientos**

Comunicación	Asunto	Incumplimiento
20182200345571 del 30-10-2018	Respuesta correo electrónico del 30-10-2018	Clausula Decima Tercera – Procedimiento por Presunto incumplimiento del contrato.  Clausula Decima Segunda
20182200367611 del 26 -11-2018	Estado actual del presunto incumplimiento por parte del contratista	Clausula tercera-obligaciones del contratista
20192200083491 del 02-04-2019	Actualización Incumplimiento del contrato de Diseño y construcción	Clausula Tercera – obligaciones del contratista
20192200127911 del 20-05-2019	Actualización Incumplimiento del contrato de Diseño y construcción	Clausula Tercera – obligaciones del contratista
20192200204101 del 13-08-2019	Actualización Incumplimiento del contrato de Diseño y construcción	Clausula Tercera – obligaciones del contratista
20222400125611 del 11-07-2022	Estado actual y Presunto incumplimiento por atraso en obra.	El proyecto Santa Rita de Casia presenta actualmente un porcentaje de ejecución del 7.59%, acumulando un atraso del 14.72% respecto a la programación, conforme se observa.  Clausula tercera- obligaciones del contratista
20222400220871 del 29-11-2022	Seguimiento presunto incumplimiento.	No se observa estricto cumplimiento al numeral 3.2 del Contrato 5-116. cumplimiento de numeral 4.1.6 de la CLÁUSULA CUARTA del Contrato No. 216169
20232400039721 del 08-03-2023	Estado actual – Informe de presunto incumplimiento.	Los numerales 3.2, 3.24 y 3.43 del Contrato 5-116. Cláusula Tercera del Contrato de diseño y construcción 5-116.

Fuente: oficios interventoría

Sobre los incumplimientos no justificados por parte del contratista del Diseño y Construcción, reportados por la interventoría, el Comité Técnico Fiduciario no inició

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

las acciones administrativas por presunto incumplimiento<sup>19</sup>, lo cual además se encuentra reglamentado en el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia No.325 del 11 de febrero de 2015, que establece las funciones del Comité Técnico Fiduciario. Los reiterativos incumplimientos han generado que las viviendas no se entreguen a los beneficiarios en la oportunidad proyectada.

Lo descrito configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, en cuanto se vulnera lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 325 de 2015 y el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, subrogrado por el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

#### Respuesta de la Entidad.

#### **Fase de Proyecto.**

*Fase 1: Proyecto Urbano y Arquitectónico, se indica un plazo inicial de 45 días, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba el anteproyecto presentado por el contratista, realice devolución indicando el plazo*

*Fase 2: Elaboración de Estudios y Diseños, se indica un plazo inicial de 2 meses, no obstante, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los estudios y diseños presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo.*

*Fase 3: Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios, se indica un plazo inicial de 45 días para revisión y evaluación de los estudios y demás documentos si el proyecto cuenta con estos. Si el contratista opta por ajustarlos, se establece un plazo de 1 mes para tal fin.*

*Así mismo, se establece la posibilidad para que el interventor si no aprueba los documentos presentados por el contratista, realice devolución indicando el plazo para que el contratista presente las correcciones pertinentes. Adicionalmente si presentadas las correcciones el interventor mantiene su decisión de no aprobar los documentos puede hacer una nueva devolución fijando un plazo adicional para su corrección. (...)*

*Fase 4: Trámite de licencias, se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o*

---

<sup>19</sup>Clausula Decima Tercera del Contrato de Diseño y Construcción

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales encargadas de estos trámites en el marco de lo estipulado en las normas vigentes. Y para ello concluye que no existe un plazo definido, si no que depende del tiempo que conlleva el trámite y expedición de las licencias.*

*Fase 5: Construcción, dependiendo de las condiciones de los proyectos, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses. Para este proyecto específico fue de 14 meses. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase de construcción, en los Contratos de Diseño y Construcción (Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava) (...)*

*Fase 6: Entrega del Proyecto, se indica un plazo de dos (2) meses desde la terminación de las viviendas para la certificación de las mismas y recibo a satisfacción de la totalidad del proyecto por la interventoría. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial) (...)*

*Fase 7: Liquidación del Contrato de Diseño y Construcción, se indica un plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato de diseño y construcción, una vez realizada la entrega del proyecto. (...)*

*(...) De conformidad con lo anterior y de acuerdo con lo informado por la interventoría, la Fase 5 - Construcción inició el 29 de agosto de 2018 y tenía como fecha inicial de finalización el 29 de junio de 2019; sin embargo, por las situaciones especiales presentadas que se relacionan a continuación entre ellas la pandemia generada por el Covid - 19 y la necesidad de celebrar cesión de posición contractual de contratista, lo que dio lugar a la aprobación de ampliaciones, suspensiones, ampliaciones a las suspensiones y reinicios previamente validados tanto por la interventoría como por el Comité Técnico del Fideicomiso la terminación de la Fase 5 tiene como fecha de finalización el 25 de septiembre de 2023. (...)*

*(...)Adicional a lo informado previamente, consideramos pertinente referirnos a los aspectos tanto previos como concomitantes y posteriores a la celebración de la cesión de posición contractual, indicando que, para algunos casos, los constructores han manifestado inconvenientes para continuar con el desarrollo de los proyectos, para lo cual, se ha generado la posibilidad de cesión de posición contractual, trámite previsto en la Cláusula Décima Sexta del Contrato de Diseño y*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Construcción y reglamentado a través del Manual Operativo del Fideicomiso PVG II (numeral 15.1 del Capítulo 15).(…)*

*(…) Es del caso señalar que una vez celebrada la Cesión de Posición Contractual, el Contratista presentó dificultades para actualizar las pólizas del Contrato de Diseño y Construcción, teniendo en cuenta que la aseguradora no estaba dispuesta a actualizar las mismas desde la fecha de suscripción del Contrato de Cesión de Posición Contractual, sino desde el reinicio de dicho Contrato, situación que dio lugar a retrasos en el reinicio del proyecto debido a las negociaciones que debieron adelantarse para obtener la cobertura de la manera requerida.*

*De otra parte, esto es, en cuanto a la aplicación de la cláusula penal de que trata la Cláusula Décima Quinta del Contrato de Diseño y Construcción No. 5-118, es preciso indicar que si bien se han presentado observaciones por presuntos incumplimientos, el Contratista ha logrado subsanarlos, razón por la cual no se ha declarado incumplimiento del referido Contrato, por lo cual no es procedente dar aplicación a la cláusula penal. (...)*

*(…)En concordancia con lo expuesto, consideramos que no procede la observación administrativa referida por la Contraloría General de la Nación, como quiera que los órganos contractuales del Fideicomiso actuaron acorde con los procedimientos y lineamientos establecidos en el esquema público del Programa de Vivienda Gratuita II, todo ello con el propósito de cumplir el objetivo del Programa de Vivienda Gratuita que consiste en atender a los hogares vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a vivienda digna existiendo una necesidad imperiosa de entregar las viviendas a los beneficiarios, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia que indica que: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”, y en el literal g del artículo 2º de la Ley 1537 de dos mil doce (2012) que establece como “Lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda” el de “Promover la construcción de vivienda que propenda por la dignidad humana, que busque salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar y en particular de los más vulnerables y que procure preservar los derechos de los niños, estimulando el diseño y ejecución de proyectos que preserven su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad”. (...)*

#### Análisis de la Respuesta.

Se menciona en la respuesta que no existe un plazo en número días exactamente definido, sino que el mismo depende de las situaciones que se presentan y expone que en las Fases 1 (Proyecto Urbano y arquitectónico: 45 días), Fase 2 (Elaboración de estudios y Diseños: dos (2) meses), Fase 3 (Revisión y/o ajuste de los estudios y diseños, y elaboración de estudios y diseños complementarios: 45 días), existe la

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

posibilidad que el interventor una vez revisados los documentos pueda realizar devolución indicando un nuevo plazo para ajustes y correcciones; de igual manera, se señala que, en la Fase 4 (Trámite de licencias) se indica un plazo inicial de 5 días para radicar en debida forma o para solicitar la modificación de la licencia de urbanización y/o construcción, no obstante, el plazo para la expedición de las respectivas licencias está sujeto a los tiempos de estudio, trámite y expedición de las curadurías urbanas y las entidades municipales o distritales.

En cuanto a la Fase 5 de Construcción, se indica un plazo inicial que oscila entre los 10 y 14 meses, y que para el caso del proyecto en análisis fue de 14 meses. No obstante, hay posibilidad de ocurrencia de factores externos que afectan el normal desarrollo de esta fase (*Numerales 11.9, 11.10, cláusula décima cuarta y cláusula décima octava*) (...)

En cuanto a la Fase 6, se informa que, aunque el plazo es de dos (2) meses (...) *No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de ocurrencia de factores y situaciones externas a los contratistas que pueden afectar el normal desarrollo de la fase (en especial trámites de entrega de zonas de cesión, zonas comunes y redes de servicios públicos domiciliarios y obras a cargo del Ente Territorial).* (...).

Respecto a lo relacionado anteriormente, es preciso remitirse a la cláusula quinta del Contrato de Diseño y Construcción en donde se establece que, (...) *el plazo de ejecución se contará a partir de la suscripción del acta de inicio y no podrá ser superior al plazo establecido en los términos de referencia para cada una de las fases.*

En el Acta de inicio del contrato de Diseño y Construcción del 29 de septiembre de 2017 se hace referencia a cada una de las fases del proyecto.

De igual manera, el numeral 3.24 de la Clausula Tercera del Contrato de Diseño y Construcción, se establece: *“Informar al Interventor cualquier evento que atrase o pueda atrasar el cumplimiento del cronograma de avance de obras presentado. En caso de que el atraso llegare a causar un perjuicio al FIDEICOMISO PVG II, el mismo deberá ser asumido por el contratista. En todo caso, **cuando el interventor advierta que la fecha de terminación de las viviendas superará la establecida en los términos de referencia y su anexo técnico, y no encuentre justificada la prórroga, se dará aplicación al procedimiento establecido en la cláusula decima tercera.*** (Negrita fuera de texto)

Por otra parte, en los términos de Referencia del Proceso de Selección se establece para las Fases 1 y 2, que en los casos en que la interventoría no apruebe el Anteproyecto Urbanístico y los de estudios y Diseños presentados por el contratista, dentro del plazo referido, esta hará devolución en un plazo que no supere los 5 días hábiles después de recibidos estos diciendo las razones e indicará el nuevo plazo,

el cual será de obligatorio cumplimiento para el contratista, (...). En cuanto a la Fase 3, se indican que, (...) *el contratista tendrá un plazo máximo de un (1) mes para el ajuste de los estudios y diseños urbanísticos, arquitectónicos, estructurales, estudio geotécnico, hidrosanitario y eléctricos, contados a partir de la aprobación del Anteproyecto Urbano Arquitectónico.* (...); para estas tres (3) fases (...) *El plazo que defina el interventor será de obligatorio cumplimiento para el contratista, de manera que si no se cumple, se iniciará el proceso por presunto incumplimiento del contrato, definido en el numeral 4.8 de estos términos de referencia.* (...). Respecto de estas tres (3) fases se observó que, no obstante, que la interventoría realizó las devoluciones y estableció los plazos el contratista no cumplió con el termino; lo cual fue evidenciado en los oficios en donde la interventoría informa a Alianza Colpatria sobre los posibles incumplimientos del contratista a los nuevos plazos.

Respecto a la Fase 4, de igual manera los Términos de Referencia definen que el plazo máximo para la expedición de las Licencias está sujeto a los tiempos de estudio y expedición de la Curadurías Urbanas o entidades municipales; no obstante, estas no podrán superar los tiempos señalados en el Decreto No.1077 de 2015, o la norma que lo adiciones, modifique o sustituya. Esta norma ha definido que las Curadurías disponen de 45 días para pronunciarse sobre las solicitudes de Licencias urbanística, o sea que no puede ser indefinido.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se concluye que los plazos de cada Fase se encuentran definidos en los Términos de Referencia; sin embargo, los mismos se encuentran sujetos al cumplimiento y diligencia del contratista. Por lo tanto, no es de recibo por parte de este ente de control la teoría desarrollada en la respuesta, en donde se afirma que los plazos no están propiamente definidos.

Del análisis y revisión documental realizado por el equipo de la CGR se evidencia que el incumplimiento del contratista comienza desde las primeras fases: Urbanismo y de Diseño y Construcción (Fases I y II), como consta en las comunicaciones relacionadas por la CGR.

En la respuesta se refieren (...) *a los aspectos tanto previstos como concomitantes y posteriores a la celebración de la cesión de posición contractual, indicando que, para algunos casos los constructores han manifestado inconvenientes para continuar con el desarrollo de los proyectos para lo cual se ha generado la posibilidad de cesión de posición contractual, trámite previsto en la Cláusula Décimo Sexta del contrato de Diseño y Construcción y reglamentado a través del Manual Operativo del Fideicomiso Pvcg II (numeral 15.1 del capítulo 15), se argumenta además, que con este trámite se atiende la necesidad de buscar soluciones; al respecto si bien, la finalidad es el logro de la terminación de las viviendas, no es menos cierto que el hecho es responsabilidad del contratista, en la medida en que no corresponde dificultades provenientes del desarrollo mismo del proyecto.*

Se ratifica lo comunicado inicialmente en el sentido de indicar que, sobre los incumplimientos no justificados del contratista de Diseño y Construcción, reportados por la interventoría el Comité Técnico Fiduciario no inició en su oportunidad las acciones administrativas correspondientes; de igual manera no se dio aplicación a las funciones de este Comité reglamentado en el Contrato de Fiducia No. 325 del 11 de febrero de 2015.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en cuanto se vulnera lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 8.2.2 del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 325 de 2015 y el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 (norma vigente para la época de los hechos) y el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019

### **Hallazgo 28. Gestión Programa de Vivienda Rural. Administrativo.**

Constitución Política de Colombia

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”.*

Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad”.*

Artículo 255. VIVIENDA RURAL EFECTIVA. *“El Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural. A partir del año 2020 su formulación y ejecución estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por lo que será esa entidad la encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural.”*

De conformidad a las facultades otorgadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, en cuanto a la implementación efectiva de la política de vivienda rural; se establece que a partir del año 2020 la formulación y ejecución de esta política se hará a través del Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda, quien se encargará de administrar y ejecutar los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para los proyectos de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural.

En ese sentido Fonvivienda, a partir del 2021, en cumplimiento de los acuerdos de paz, trabajó en la puesta en marcha de cinco (5) frentes de trabajo: a) Vivienda nueva “Vivienda social para el Campo”. b) Atención a sentencias judiciales en

restitución de tierras. c) Cumplimiento de compromisos del gobierno nacional con comunidades étnicas y campesinas. d) Mejoramiento de vivienda rural. e) Atención a población reincorporada y ubicada en los antiguos ETCR - Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

Si bien es cierto que, el programa de vivienda rural ha tenido ajustes acordes con el nuevo marco de la política de vivienda rural, no se ha cumplido con las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que la contratación que se inició en el año 2020, ha tenido atrasos por temas técnicos, jurídicos y económicos, lo que ha impedido que se cumplan con los plazos en la ejecución de los contratos y convenios suscritos entre los años 2020 a 2022, y por ende en la terminación de viviendas contratadas. Lo anterior, según se desprende de los informes de gestión entregados por la Fiduciaria Fiduagraria S.A. a Fonvivienda.

### Indicadores generales

PUNTO	PILAR	ESTRATEGIAS	LÍNEA DE ACCIÓN	PRODUCTO	INDICADOR	RESPONSABLE EJECUCIÓN	LÍNEA BASE (2016)	META 2020	META 2021	META 2022	META 2023 - 2026	META 2027 - 2031	META FINAL
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas mejoradas para el sector rural	Viviendas mejoradas entregadas	DVR - FNV	ND	50	13.567	12.883	8.404	10.059	44.963
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas nuevas construidas para el sector rural	Viviendas nuevas entregadas	DVR - FNV	ND	-	3.884	6.415	10.426	12.479	33.204
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.2. Participación activa de las comunidades en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos	Soluciones de vivienda estructuradas con participación de la comunidad beneficiada	Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada	DVR - FNV	ND	100%	100%	-	-	-	100%
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas mejoradas para el sector rural	Viviendas mejoradas entregadas a mujeres	DVR - FNV	ND	-	477	8.798	2.941	3.521	15.737
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas nuevas construidas para el sector rural	Viviendas nuevas entregadas a mujeres	DVR - FNV	ND	-	1.943	1.456	3.441	4.118	10.958

Fuente: Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural - PNVISR

### Indicadores Municipios PDET -Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.



**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

PUNTO	PILAR	ESTRATEGIAS	LÍNEA DE ACCIÓN	PRODUCTO	INDICADOR	RESPONSABLE EJECUCIÓN	LÍNEA BASE (2016)	META 2020	META 2021	META 2022	META 2023 - 2026	META 2027 - 2031	META FINAL
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas mejoradas para el sector rural	Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET	DVR - FNV	ND	-	-	6.508	8.404	-	14.912
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas nuevas construidas para el sector rural	Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET	DVR - FNV	ND	-	1.758	-	10.426	-	12.184
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.2. Participación activa de las comunidades en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos	Soluciones de vivienda estructuradas con participación de la comunidad beneficiada	Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada en municipios PDET	DVR - FNV	ND	100%	100%	-	-	-	100%

Fuente: Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural - PNVISR

No obstante, de contar con un Plan de Acción para el programa de Vivienda Rural, Fonvivienda no ha reportado su cumplimiento, por el bajo número de viviendas entregadas.

Lo anterior, evidencia deficiente gestión en la ejecución del Programa de Vivienda Rural, por cuanto no se ha cumplido con lo preceptuado en el artículo 255 del Plan Nacional de Desarrollo<sup>20</sup> y por lo tanto se configura una observación administrativa.

### Respuesta de la Entidad.

(...)

*Teniendo en cuenta estos antecedentes y en el marco de la nueva Política de Vivienda Rural (asumida por parte del MVCT en la vigencia 2020), fue necesario realizar cambios de fondo en el marco de los procedimientos relacionados con el SFVR pues, en el proceso de la formulación participativa de la PPVR, se evidenció la necesidad de establecer una etapa previa de alistamiento y prefactibilidad (planeación a detalle), que permitiera entregar a los ejecutores un mayor insumo respecto a la viabilidad de implantación de las viviendas en cada uno de los territorios focalizados. La ausencia de estos ejercicios fue la que llevó en vigencias anteriores a contabilizar un sinnúmero de proyectos siniestrados, porque en muchos casos, al enfrentarse a la ruralidad dispersa, el subsidio era insuficiente para garantizar la construcción de las viviendas por los altos costos de transporte, ante la restringida accesibilidad a los territorios.*

*Lo anterior, nos lleva a mitigar riesgos en el proceso de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural, moviéndonos bajo el principio de la correcta planeación,*

<sup>20</sup> "Por el cual se expide El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad."

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

en el sentido que no se asignan los subsidios antes de conocer la viabilidad de la ejecución.

*Los tiempos invertidos en la etapa de alistamiento reducen los riesgos de desequilibrio económico, inviabilidad de ejecución, necesidad de indexar subsidios, siniestros, entre otros. Finalmente, la disponibilidad de recursos apropiada para la vigencia no fue suficiente para dar cumplimiento a la meta establecida y fijada en su momento por MinAgricultura entidad encargada hasta el 31 de diciembre de 2019 y asumida a partir del año 2020, por esta entidad.*

*Por lo anterior, se procederá a plantear un plan de mejoramiento con el fin de lograr la meta establecida de la vigencia 2023 a 2026, frente a los indicadores el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de Fonvivienda, en relación con los indicadores de Viviendas mejoradas entregadas, Viviendas entregadas nuevas, Viviendas mejoradas entregadas a mujeres, Viviendas nuevas entregadas a mujeres, Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET y Viviendas entregadas nuevas en municipios PDET. (...).*

#### Análisis de la respuesta.

La respuesta de Fonvivienda corrobora lo observado por la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta que en la misma se indica que se estableció la necesidad de (...) *realizar cambios de fondo en el marco de los procedimientos relacionados con el SFVR pues, en el proceso de la formulación participativa de la PPVR, se evidenció la necesidad de establecer una etapa previa de alistamiento y prefactibilidad (planeación a detalle), que permitiera entregar a los ejecutores un mayor insumo respecto a la viabilidad de implantación de las viviendas en cada uno de los territorios focalizados, lo que evidencia deficiencias en la gestión para la ejecución del Programa de Vivienda.*

Adicionalmente se informa que, (...) *con el fin de lograr la meta establecida de la vigencia 2023 a 2026, frente a los indicadores el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de Fonvivienda, en relación con los indicadores de Viviendas mejoradas entregadas, Viviendas entregadas nuevas, Viviendas mejoradas entregadas a mujeres, Viviendas nuevas entregadas a mujeres, Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET y Viviendas entregadas nuevas en municipios PDET. (...), se procederá a plantear un Plan de Mejoramiento.*

Por consiguiente, se configura como hallazgo Administrativo.

#### **Hallazgo 29. Funciones Comité Fiduciario Programa de Vivienda Rural. Administrativo**

Decreto No.1341 de 2020. "Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural" .

**Artículo 2.1.10.1.1.3.1.** *De acuerdo con las facultades atribuidas por el artículo 3° del Decreto-ley 555 de 2003, artículo 23 de la Ley 1469 de 2011, artículo 6° de la Ley 1537 de 2012 y el párrafo único del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, el Fondo Nacional de Vivienda podrá administrar los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda Rural en todas sus modalidades, a través de la celebración de uno o varios contratos de fiducia mercantil y la consecuente constitución de uno o varios patrimonios autónomos.*

*A través del patrimonio autónomo podrán contratarse todas las actividades relacionadas con la asignación del Subsidio, incluida la asistencia técnica y operación del programa, encargos de gestión, ejecución de obras, interventoría, compraventa de viviendas y predios rurales, así como el acompañamiento social."*

**Contrato fiduciario No.027 de 2020**, celebrado entre el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria S.A.

**Manual Operativo** del contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020 celebrado entre el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y La Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria S.A.

En la respuesta de Fonvivienda a la solicitud de la CGR AFF-17-2023, numeral 2 sobre la remisión de las Actas de Comité Fiduciarios de la vigencia 2022, que soporten los documentos de incorporación relacionados en el punto 5 del Oficio AFF-11-2023, se informa que *"De conformidad con los contratos de fiducia mercantil de administración y pagos que suscribió Fonvivienda con diferentes sociedades fiduciarias, las adiciones de recursos a los patrimonios autónomos se realizan para continuar con la ejecución de las actividades necesarias para el desarrollo de cada programa.*

*Así las cosas, el comité Fiduciario como máximo órgano de administración de los negocios no le compete emitir instrucciones respecto de la suscripción de documentos de incorporación de recursos" (...).*

De otra parte, las funciones del Comité Fiduciario establecidas en el Manual operativo del contrato mercantil No. 027 de 2020, punto 2 de las funciones del comité Fiduciario indica *"Impartir Instrucciones a la sociedad Fiduciaria sobre la incorporación de Recursos.*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Con base en la respuesta de Fonvivienda en relación con las funciones del comité fiduciario establecidas en el Manual operativo para el Contrato de fiducia mercantil No. 027 de 2020, se observa que el comité fiduciario no ha cumplido con la función de emitir instrucciones respecto de la suscripción de los documentos de incorporación de los recursos al patrimonio autónomo. Por lo tanto, dichos hechos establecen una observación administrativa.

#### Respuesta de Fonvivienda.

Mediante comunicación 2023EE0032878 del 27 de abril de 2023, Fonvivienda da respuesta a la observación en los siguientes términos:

*“Por lo anterior, se procederá a plantear un plan de mejoramiento frente a la observación 31, teniendo en cuenta que el Manual Operativo del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020, en el numeral 7.1.2. Documentos de incorporación de recursos por parte del fideicomitente establece que: “(...) el FIDECOMITENTE aporte recursos al patrimonio autónomo, adicionales a los aportados al momento de la suscripción del contrato de fiducia mercantil, las partes deberán suscribir un “documento de incorporación de recursos” en el que conste las sumas de dinero aportadas, y el número de Certificado de Disponibilidad Presupuestal y/o el oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que ampare la correspondiente incorporación Los recursos del Presupuesto General de la Nación se comprometerán presupuestalmente con la firma del “documento de incorporación de recursos”. (...) Así las cosas, se iniciará el proceso para la modificación del manual operativo frente a las funciones del COMITÉ FIDUCIARIO, excluyendo el numeral “2. Impartir instrucciones a la sociedad fiduciaria sobre la incorporación de recursos”.*

#### Análisis de la respuesta.

La respuesta de Fonvivienda corrobora lo observado por la Contraloría General de la República e informa que al respecto de planteará un plan de mejoramiento; sin embargo, la CGR no comparte lo señalado en la respuesta en el sentido de excluir el numeral 2 del manual operativo, por cuanto el mismo contiene el sentido de la deficiencia. Se configura como hallazgo Administrativo.

### **15. DENUNCIAS.**

En desarrollo de la auditoria financiera se atendió la denuncia identificada con el No. 2023-260697-82111-D, relacionada con las demoras en los desembolsos de los subsidios en el programa Semillero de Propietarios, sobre el cual se estableció el siguiente hallazgo:

### Hallazgo 30. Términos en los pagos de los subsidios. Programa Semilleros de Propietarios. Administrativo.

Ley 87 de 1993

Artículo 4. *Elementos para el Sistema de Control Interno.* Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:

(...) j. *Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión; (..)*

Del análisis realizado a los procedimientos establecidos en el Manual Operativo Sexta versión – 2022 y del “*Procedimiento de Pago del Subsidio Semillero de Propietario, versión 1.0 -2021*”, implementados por la Entidad se observa que no se encuentran términos establecidos para el pago de los desembolsos de los subsidios a los beneficiarios; de igual manera, en el marco de la reunión realizada con funcionarios de la entidad, el día 26 de abril de 2023, se informó que no están establecidos los tiempos para los desembolsos; por lo tanto es claro que no se cuentan con controles que regulen los plazos con el fin de ofrecer mayores garantías para los beneficiarios, considerando que ello puede generar dificultades para el mismo en la obtención del cierre financiero, mensual. Lo anterior, configura una observación administrativa.

#### Respuesta de la Entidad.

(...) *El que no exista un plazo máximo para el desembolso del subsidio en el manual (que se enmarca en las obligaciones de las partes de un contrato del derecho privado), no implica que no existan controles tal trámite, pues se encuentra claramente establecidos los pasos y requisitos para ello en el manual operativo, incluyendo un plazo para que después de surtir todo el proceso, la fiduciaria realice el desembolso efectivo al gestor (3 días)(...)*

(...) *Es así que, los contratos de arrendamiento celebrados con los hogares beneficiarios del subsidio, son acuerdos entre dos particulares, por una parte el arrendador (hogar beneficiario) y por otra el arrendatario (gestor inmobiliario), quienes enmarcan su relación en las estipulaciones acordadas en ejercicio de la autonomía de la voluntad que les asiste, y que constan en tal documento incluyendo lo relacionado con el pago del canon de arrendamiento (valor, forma de pago, plazo, etc.).*

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

*Bajo el contexto explicado, el arrendador es responsable en su integridad, del cumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato de arrendamiento, en los plazos y condiciones dispuestas contractualmente. (...)*

*(...) En tal sentido, Fonvivienda suscribió contrato de fiducia mercantil de administración y pagos número 006 del 26 de diciembre de 2018 con la fiduciaria Bogotá S.A., contrato de derecho privado, que se rige por el código de comercio y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, a través del cual, se realizan los desembolsos de los subsidios familiares a los gestores inmobiliarios, arrendadores de las viviendas, sujetándose en tal sentido, a lo estipulado en el contrato y a las decisiones que en el marco de las funciones contractualmente asignadas, desarrollen los diferentes comités, motivo por el cual no es posible, extender la aplicación de la Ley 87 a tal entidad.(...)*

#### Análisis de la Respuesta.

En relación al criterio aplicado respecto a la Ley 87 de 1993, artículo 2, literal g, se acepta lo argumentado por la entidad; sin embargo, se considera aplicable el artículo 4, literal j.

De conformidad a lo señalado en la respuesta sobre el plazo establecido en el Manual Operativo del Fideicomiso se observa que el mismo se realiza una vez Fonvivienda instruya a la Fiduciaria para que realice el desembolso dentro de los 3 días siguiente al “envío y radicación de la orden de operación”, pero no se establecen los plazos para los procedimientos que debe adelantar Fonvivienda en la revisión de los documentos para la aprobación de desembolso, y en el caso específico de la denunciante se observaron demoras en las autorizaciones que debe emitir Fonvivienda para el pago del respectivo subsidio, procedimiento que tomó en algunas oportunidades hasta más de un mes.

No obstante, que es obligación del beneficiario el cierre financiero mensual, también se debe tener en cuenta que la oportunidad en el desembolso del subsidio ofrece garantías al destinatario del mismo.

Por otra parte, se ajusta lo señalado por la Contraloría General de la República en cuanto a los controles, ya que es cierto que existen los establecidos en el Manual Operativo de Fideicomiso; sin embargo, para el caso de los procedimientos que debe adelantar Fonvivienda no se encuentran formalizados los plazos, razón por la cual esto se mantiene.

En cuanto a lo mencionado respecto de Ley 87 de 1993, se hace referencia a los controles y procedimientos de Fonvivienda en el marco de sus funciones por lo tanto es aplicable esta norma. Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo.

## **16. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO.**

En el seguimiento al Plan de Mejoramiento realizado sobre los documentos soporte aportados por la entidad, relacionados con 50 hallazgos y 63 acciones de mejora, con corte a 31 de diciembre de 2022, se evidenció que:

- 9 acciones de mejoras, correspondientes a 8 hallazgos fueron efectivas, las cuales se relacionan: H1 (2020), 6AEBA -1, 6AEBA -2, 14 PVGII, H3 (2021), H5 (2021), H13 (2021), H17 (2021) y H9 (2020).
- No fueron efectivas 54 acciones de mejora que corresponden a 42 hallazgos, los cuales se relacionan: 7(2017), H4(2020), H5(2020), H6(2020), H8(2020), H10(2020), H11(2020), H15(2020), H16(2020), H17(2020), H19(2020), H8(2018), H12(2019), H4(2018), H8(2019), 1AEBA, 2AEBA, 3AEBA-1, 3AEBA-2, 4AEBA-1, 4AEBA-2, 5AEBA, 7AEBA-1, 7AEBA-2, 8AEBA-1, 8AEBA-2, 9AEBA, 10AEBA-1, 10AEBA-2, 11AEBA-1, 11AEBA-2, 11AEBA-3, 12AEBA, 13AEBA-1, 13AEBA-2, 14AEBA-1, 14AEBA-2, 15AEBA, 17AEBA-1, 17AEBA-2, 18AEBA-1, 18AEBA-2, 22AEBA, 23AEBA, 2 PVGII, 3 PVGII, 27 PVGII, H12(2021)-1, H12(2021)-2, H15(2021), H16(2021), H18(2021), 10(2017) y H7(2018).

Sobre los hallazgos cuyas acciones no han sido efectivas la entidad deberá continuar con la implementación de acciones que minimicen o mitiguen los riesgos asociados a las mismas.

## **17. POLITICAS PUBLICAS.**

### **17.1.1. Política de Discapacidad.**

A la entidad no le es aplicable la Ley 1618 de 2013; sin embargo, se resalta que se contemplan beneficios en cuanto a la asignación de subsidios de vivienda que se otorgan a familias a través de los diferentes programas de vivienda que lidera el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda.

La política pública de discapacidad se abordó, a través de la realización de visitas técnicas de inspección a las viviendas In Situ, en donde se observaron las condiciones y aplicación de lo establecido en los programas de vivienda seleccionados, como se muestra en el siguiente registro fotográfico:



Rampa y Arborizacion



Rampa y Arborizacion



Arborizacion



Rampa y Arborizacion



Rampa y Arborizacion



Arborizacion

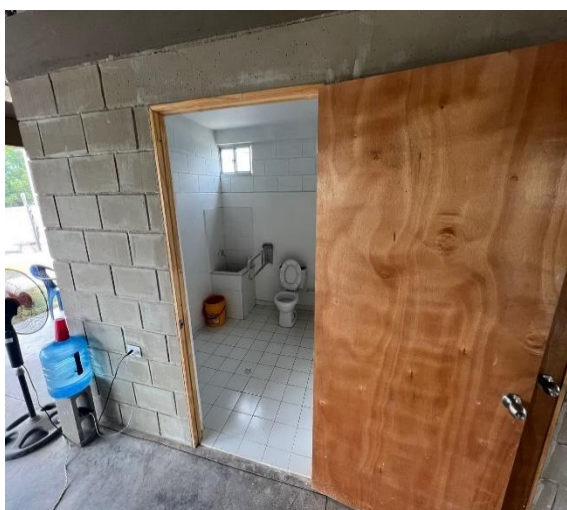




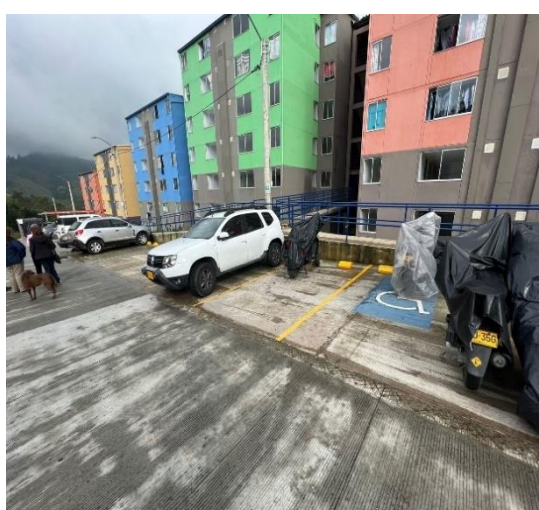
Baño – Discapacitado



Baño - Discapacitado



Baño – Discapacitado



Parqueadero - Discapacitado

De acuerdo con lo evidenciado en visita técnica entre 14 al 31 de marzo de 2023, se encuentran en óptimas condiciones: ascensores, baños, andenes, líneas de vida, paisajismo, arborización, shut de basura cuenta con alarmas contra incendios extintores, enchapado completo, doble puertas, carro y otro se descargue – escaleras con doble pasamano – huella y contra huella.

La entidad aportó soportes sobre la aplicación de la política en los proyectos de la muestra de PVG II y el manual de Anexo. 1 de política de Discapacidad.

Los programas habitacionales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se encuentran dirigidos a la pluralidad de demanda existente, y en esta medida los

auxilios se otorgan a los potenciales hogares beneficiarios en su orden de llegada, sin que sea necesario un sorteo o inscripción previa.

Con base en lo señalado, se detalla cada uno de estos programas y las medidas con enfoque diferencial que contienen:

- **Programa de mejoramiento de vivienda, Casa Digna, Vida Digna**

Mediante la Resolución No. 406 del 25 de junio de 2019, se estableció un porcentaje mínimo del 10% de los cupos del programa para la población víctima de desplazamiento forzado, y un porcentaje adicional del diez por ciento (10%) de los cupos del programa, para el resto de la población vulnerable, dentro de las que se encuentra la población en condición de discapacidad.

- **Programa Semillero de propietarios modalidad Arriendo:**

El Decreto No. 2413 de 2018 determina que en la distribución de subsidios del Programa Semillero de Propietarios - Arriendo se destinará como mínimo un 20% de ellos a hogares bajo criterios de enfoque diferencial poblacional, incluyendo a las personas en condición de discapacidad.

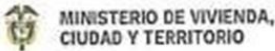
- **Programa Semillero de propietarios modalidad ahorradores:**

Finalmente, como medida de enfoque diferencial a población en condición de discapacidad, el artículo 2.1.1.9.11 del Decreto No.2058 de 2019 estipula un 20% de cupos con enfoque diferencial para este grupo.

- **Programa para adquisición de vivienda “Mi Casa Ya”:**

El artículo 20 del Decreto No.2079 de 2021 establece entre los criterios para la formulación de la política pública de vivienda rural, la priorización de los beneficiarios, señalando que deben identificarse los territorios y hogares que presenten mayores carencias habitacionales y altos índices de pobreza multidimensional, priorizando varios grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad, entre los que se destacan, las personas en situación de discapacidad. No cuenta con un porcentaje específico para aplicar la política de discapacidad.

## ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS



FONDO NACIONAL DE VIVIENDA  
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA  
A de 31 Diciembre 2022  
(Cifras en pesos)




Código	ACTIVO	NOTA N°	Saldos a 31 Diciembre 2022	Saldos a 31 Diciembre 2021 Reexpresados	Código	PASIVO	NOTA N°	Saldos a 31 Diciembre 2022	Saldos a 31 Diciembre 2021 Reexpresados
	<b>CORRIENTE</b>		<b>1.178.490.535.533,60</b>	<b>1.228.451.756.312,60</b>		<b>CORRIENTE</b>		<b>70.797.739.635,61</b>	<b>73.564.258.747,80</b>
1.1	Efectivo Y Equivalentes Al Efectivo	( 5 )	0,00	0,00	2.4	Cuentas Por Pagar	( 21 )	70.797.739.635,61	73.564.258.747,80
1.3	Cuentas Por Cobrar	( 7 )	1.178.483.105.453,60	1.228.451.756.312,60		<b>NO CORRIENTE</b>		<b>35.901.678.711,56</b>	<b>21.425.982.157,37</b>
1.5	Inventarios		0,00	0,00	2.7	Provisiones	( 22 )	2.173.722.643,00	1.708.143.338,00
1.9	Otros Activos		7.430.080,00	0,00	2.9	Otros Pasivos	( 24 )	33.727.656.068,66	19.717.838.819,37
	<b>NO CORRIENTE</b>		<b>67.236.216.374,58</b>	<b>117.610.007.399,18</b>	3	<b>PATRIMONIO</b>	( 27 )	<b>1.139.027.433.560,91</b>	<b>1.251.071.522.806,61</b>
1.6	Propiedades, Planta Y Equipo		0,00	0,00	3.1	Patrimonio De Las Entidades De Gobierno		1.139.027.433.560,91	1.251.071.522.806,61
1.9	Otros Activos	( 16 )	67.236.216.374,58	117.610.007.399,18		<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>		<b>1.245.726.751.908,18</b>	<b>1.346.061.763.711,78</b>
	<b>TOTAL ACTIVO</b>		<b>1.245.726.751.908,18</b>	<b>1.346.061.763.711,78</b>		<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	9.1	Pasivos Contingentes	( 28 )	103.826.295.007,00	87.896.199.952,00
8.1	Activos Contingentes	( 28 )	403.898.504.755,26	374.847.204.231,72	9.3	Acreedoras De Control	( 28 )	133.940.219.302,00	138.919.362.693,45
8.3	Deudoras De Control	( 28 )	1.462.530.439,50	0,00	9.9	Acreedoras Por Contra (Db)		-237.766.514.309,00	-226.817.562.645,45
9.9	Deudoras Por Contra (Cr)		-405.361.035.194,76	-374.847.204.231,72					

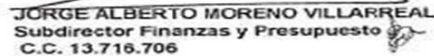
  
**JOSÉ ANDRÉS RÍOS VEGA**  
 Representante Legal  
 C.C. 79.624.844  
 Estados Financieros Certificados

  
**JORGE ALBERTO MORENO VILLARREAL**  
 Subdirector de Finanzas y Presupuestos  
 C.C. 13.176.706

  
**MARICELA PATIÑO CHÍA**  
 C.C. 1.057.571.688  
 Contadora  
 T.P. No. 139072-T

Código	Concepto	NOTA N°	Saldos a 31 Diciembre 2022	Saldos a 31 Diciembre 2021 Reexpresados
	<b>INGRESOS</b>	<b>( 28 )</b>		
	<b>INGRESOS SIN CONTRAPRESTACION</b>		<b>2.474.593.729.901,44</b>	<b>2.282.069.959.898,09</b>
4.1	Ingresos Fiscales		4.539.383.781,91	4.093.051.462,00
4.4	Transferencias Y Subvenciones		0,00	0,00
4.7	Operaciones Interistitucionales		2.456.419.305.932,54	2.234.214.735.692,26
4.8	Otros Ingresos		13.635.040.186,99	43.762.172.743,83
	<b>GASTOS</b>	<b>( 29 )</b>		
	<b>GASTOS OPERACIONALES</b>		<b>962.439.760.481,87</b>	<b>954.390.895.115,36</b>
5.1	De Administración Y Operación Deterioro, Depreciaciones,		4.156.488.934,00	3.974.577.430,00
5.3	Amortizaciones Y Provisiones		625.196.834,00	54.483.733,00
5.5	Gasto Público Social		957.656.074.713,87	950.361.833.952,36
	<b>GASTOS NO OPERACIONALES</b>		<b>1.624.198.058.665,27</b>	<b>1.415.932.119.210,39</b>
5.7	Operaciones Interistitucionales		31.275.618.078,80	41.149.081.581,12
5.8	Otros Gastos		1.592.922.440.586,47	1.374.783.037.629,27
5.9	<b>UTILIDAD DEL EJERCICIO</b>		<b>-112.044.089.245,70</b>	<b>-88.253.054.427,66</b>

  
**JOSÉ ANDRÉS RÍOS VEGA**  
 Representante Legal  
 C.C. 79.624.844  
 Estados Financieros Certificados

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

  
**MARICELA PATIÑO CHÍA**  
 Contador  
 C.C. 1.057.571.688  
 T.P. N°139072-T

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**



MINISTERIO DE VIVIENDA,  
CIUDAD Y TERRITORIO



FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA  
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO  
Periodos contables terminados el 31/12/22 y 31/12/21  
(Cifras en pesos colombianos)

	NOTA	CAPITAL FISCAL	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	RESULTADOS DEL EJERCICIO	IMPACTOS POR LA TRANSICIÓN AL NUEVO MARCO	PATRIMONIO TOTAL
Saldo al 31/12/21	(27)	1.173.354.749.537,76	166.969.827.699,81	(18.253.054.427,66)	-	1.261.071.522.806,81
Reclasificados de resultados.			(88.253.054.427,66)	88.253.054.427,66		
Reclasificados a capital fiscal.						
Excedente o Déficit del Ejercicio.				(112.044.089.345,70)		(112.044.089.345,70)
Cambios en políticas contables.						
Corrección de un error de un periodo anterior.						
Pérdidas actuariales sobre planes de beneficios.						
Saldo al 31/12/2022	(27)	1.173.354.749.537,76	77.716.773.268,85	(112.044.089.345,70)	0,00	1.139.027.433.560,91

  
JOSE ANDRES ROS YEGA  
Representante Legal  
C.C. 79.824.844  
Ver certificación anexa

  
JORGE ALBERTO MORENO VILLARREAL  
Subdirector Finanzas y Presupuesto  
C.C. 13.716.736

  
MARCELA PATINO CHIA  
Contador  
C.C. 1.057.571.688  
T.P. No. 139072-T

## ANEXO 2 PRESUPUESTO A 31 DE DICIEMBRE DE 2022.

Tipo	Descripción	Apr. Vigente	Compromiso	Obligación	Pagos
FTO	Cuota de fiscalización y auditaje	4.576.559.836,00	4.576.559.836,00	4.576.559.836,00	4.576.559.836,00
SERV DEUDA	Aportes al fondo de contingencias	172.134.681,00	172.134.681,00	172.134.681,00	172.134.681,00
INV	Cobertura condicionada para créditos segunda generación nacional	667.726.184.913,00	667.356.184.913,00	578.826.562.994,00	578.826.562.994,00
INV	Subsidio familiar de vivienda nacional	1.674.428.674.635,00	1.655.326.579.530,40	1.259.690.516.438,58	1.259.528.140.438,58
INV	Fortalecimiento a la construcción de equipamientos en los programas VIP	6.491.467.391,00	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>2.353.395.021.456,00</b>	<b>2.327.431.458.960,40</b>	<b>1.843.265.773.949,58</b>	<b>1.843.103.397.949,58</b>

### ANEXO 3. RELACIÓN DE HALLAZGOS.

No Hallazgo	Nombre	Incidencia Hallazgos			
		A	D	F	Cuantía \$
1	Derechos Fiduciarios Programa de Vivienda Gratuita PVGII. Administrativo.	X			
2	Pasivos-Créditos Judiciales. Administrativo.	X			
3	Clasificación de Cuentas por Pagar, Administrativo.	X			
4	Ingresos Diversos- Ganancias por Derechos en Fideicomiso. Administrativo.	X			
5	Gasto Público Social Subsidios Asignados. Administrativo.	X			
6	Gasto Diversos-Pérdida por Derechos en Fideicomiso. Administrativo.	X			
7	Saldos por Conciliar de Operaciones Recíprocas. Administrativo.	X			
8	Notas a los Estados Financieros. Administrativo.	X			
9	Saldos en Fiducias. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
10	Saldos de Recursos Constituidas como reserva en las últimas siete vigencias que datan desde el año 2015 sin ejecutar. Administrativo.	X			
11	Límite de reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de inversión. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
12	Saldos de Apropiación Vigencia 2022. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
13	Reserva presupuestal Fallos Tutela. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
14	Registros constituidos como reserva presupuestal, con obligación. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

No Hallazgo	Nombre	Incidencia Hallazgos			
		A	D	F	Cuantía \$
15	Apropiación No Ejecutada. Administrativo.	X			
16	Obligaciones de Fonvivienda no registradas presupuestalmente como Cuentas por Pagar. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
17	Reserva Presupuestal constituida en 2021 y ejecutada en 2022. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
18	Proyecto Urbanización Romansa en Aguachica – Cesar. PVG II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.	X	X	X	1.094.041.660,00
19	Proyecto Urbanización Villa Cruz en la Gloria – Cesar. PVG II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.	X	X	X	809.590.828,40
20	Proyecto Urbanización Villa Ana II en Distracción – Guajira. PVG II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.	X	X	X	514.996.572,00
21	Proyecto Urbanización Villa Sultana en Chimá, Córdoba - PVG II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.	X	X	X	446.089.886,00
22	Calidad de las obras ejecutadas dentro del proyecto San Sebastián en Manizales – Caldas. Programa de DESASTRE. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
23	Calidad de las obras ejecutadas dentro del proyecto Urbanización María Fernanda en el municipio de El Molino – La Guajira, del programa PVG II. Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		



**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

No Hallazgo	Nombre	Incidencia Hallazgos			
		A	D	F	Cuantía \$
24	Calidad de las obras ejecutadas dentro del proyecto de Urbanización Villa Cruz en la Gloria -Cesar del programa de PVG II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
25	Obras complementarias del contrato 5-122 Urbanización Villa Cruz – Municipio de La Gloria– Cesar. Administrativo	X			
26	Proyecto Urbanización Isaem, Floresta – Boyacá. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	X	X		
27	Proyecto Urbanización Santa Rita de Casia, Tipacoque – Boyacá. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X		
28	Gestión programa de Vivienda rural. Administrativo.	X			
29	Funciones Comité Fiduciario Programa de Vivienda Rural. Administrativo.	X			
30	Términos en los pagos de los subsidios Programa Semilleros de Propietarios. Administrativo.	X			
<b>TOTAL</b>		30	16	4	2.864.718.946,40

## ANEXO 4. MUESTRA CONTRATOS

NÚMERO DE CONTRATO	OBJETO	NOMBRE O RAZON SOCIAL	VALOR TOTAL DE CONTRATO
1	Realizar la publicación en el diario oficial de los actos administrativos y demás documentos expedidos por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA-, que deban ser publicados en dicho medio.	IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA	420.862.050,00
2	Prestación de los servicios de correo urbano nacional del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda.	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.	2.024.000.000,00
3	Realizar la supervisión de la correcta aplicación de los Subsidios Familiares de Vivienda de interés prioritario (VIP) y vivienda de interés social (VIS)	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL – ENTerritorio	3.000.000.000,00
4	Divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP	LA UNIÓN TEMPORAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR PARA SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL – CAVIS UT	4.296.562.592,00
5	Suministro y transferencia de la información que sea necesaria para la implementación y aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda en el marco del Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya”	LA CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJA HONOR	0,00
6	Ejecución y seguimiento de las actividades en materia del subsidio familiar de vivienda bajo la modalidad de mejoramiento vivienda urbana CDVD	SECRETARIA DISTRITAL DEL HABITAT	9.000.000.000,00
7	Ejecución y seguimiento de las actividades en materia del subsidio familiar de vivienda bajo la modalidad de mejoramiento vivienda urbana, en el marco del programa de mejoramiento de vivienda Casa Digna, Vida Digna	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO	3.000.000.000,00
8	Ejecución y seguimiento de las actividades en materia del subsidio familiar de vivienda bajo la modalidad de mejoramiento vivienda urbana, en el marco del programa de mejoramiento de vivienda Casa Digna, Vida Digna	DEPARTAMENTO DE SUCRE	3.000.000.000,00
9	Ejecución y seguimiento de las actividades en materia del subsidio familiar de vivienda bajo la modalidad de mejoramiento vivienda urbana, en el marco del programa de mejoramiento de vivienda Casa Digna, Vida Digna	FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL DE CARTAGENA	18.000.000.000,00
11	Ejecución y seguimiento de las actividades en materia del subsidio familiar de vivienda bajo la modalidad de mejoramiento vivienda urbana, en el marco del programa de mejoramiento de vivienda Casa Digna, Vida Digna	MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA	3.000.000.000,00
12	Desarrollo del proyecto de vivienda de interés social rural en el antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (antiguo ETCR) de Llano Grande, ubicado en Dabeiba (Antioquia), en cumplimiento del componente de habitabilidad y vivienda previsto en la Ruta de Reincorporación, con el cual se otorgará una solución habitacional permanente a los ex integrantes de las FARC- EP y sus familias.	EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA	11.990.000.000,00

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

NÚMERO DE CONTRATO	OBJETO	NOMBRE O RAZON SOCIAL	VALOR TOTAL DE CONTRATO
13	Ejecución y seguimiento de las actividades en materia del subsidio familiar de vivienda bajo la modalidad de mejoramiento vivienda urbana, en el marco del programa de mejoramiento de vivienda Casa Digna, Vida Digna	MUNICIPIO DE ITAGUI Y LA EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA	3.600.000.000,00
14	Desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social rural en el marco de los procesos de Restitución de Tierras. Programa de Promoción de Vivienda Rural para la ejecución de los hogares priorizados y habilitados en el Departamento de Antioquia.	EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA	15.260.000.000,00
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 76.591.424.642</b>
<b>Universo 13 contratos</b>			<b>\$ 76.591.424.642</b>
<b>Porcentaje de la muestra</b>			<b>100%</b>

## ANEXO 5. MUESTRA DE PROYECTOS

PROGRAMA	MUNICIPIO/ DEPARTAMENTO	NOMBRE DEL PROYECTO	VALOR DEL PROYECTO	VALOR EJECUTADO 2022	VALOR TOTAL ACUMULADO EJECUTADO AL 31-12-2022
PVG II	El Copey - Cesar	URBANIZACIÓN VILLA ANGELA	11.540.541.362,00	3.427.253.472,30	10.699.067.766,20
	Tibacoque - Boyacá	SANTA RITA DE CASIA	4.705.024.080,00	\$	\$
	Aguachica - Cesar	Urbanización Romansa	6.700.000.000,00	6.365.000.000,00	6.365.000.000,00
	La Gloria - Cesar	Urbanización Villa Cruz	6.700.000.000,00	4.710.100.000,00	4.710.100.000,00
	Distracción - Guajira	Urbanización Villa Ana 2	7.173.049.212,00	4.495.175.081,80	6.814.396.751,40
	Molino - Guajira	Urbanización María Fernanda	10.240.085.164,00	512.004.258,20	10.240.085.164,00
	Chima -Córdoba	San Francisco	10.544.136.390,00	10.544.136.390,00	10.544.136.390,00
	Cotorra -Córdoba	Urbanización VIP Villa Juany	2.931.862.020,00	146.593.101,00	2.931.862.020,00
	Obando - Valle del Cauca	Sagrada Familia (Anteriormente Villamaría)	9.280.403.294,00	5.587.216.095,00	8.380.824.142,50
	Floresta - Boyacá	Urbanización ISAEM - Floresta	4.116.896.070,00	\$	\$
CDVD	Valledupar - Cesar	Convenio Interadministrativo No. 09 de 2019	7.000.000.000,00	1.263.911.475,00	1.263.911.475,00
	Buenaventura - Valle del Cauca	Convenio Interadministrativo No. 14 de 2019	4.000.000.000,00	965.639.718,00	1.670.703.196,00
	Tuluá - Valle del Cauca	Convenio Interadministrativo No. 09 de 2020	3.000.000.000,00	2.586.573.522,00	2.640.176.556,00
	Riohacha - La Guajira	Convenio Interadministrativo No. 016 de 2019	4.000.000.000,00	121.213.036,00	149.878.281,00
DESASTRE	Manizales - Caldas	San Sebastián	19.333.005.689,00	18.277.536.485,73	19.333.005.689,00
<b>15 proyectos - Total</b>			<b>111.265.003.281,00</b>	<b>59.002.352.635,03</b>	<b>85.743.147.431,10</b>