

INFORME DE AUDITORÍA

“Auditoría a la Política Pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos”

2007-2011

**CGR-CDSA
Noviembre 2012**

Contralora General de la República

SANDRA MORELLI RICO

Vicecontralor

FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

Contralor Delegado Sector Agropecuario

LUIS ALBERTO HIGUERA M.

Supervisora

SONIA GAVIRIA SANTACRUZ

Equipo Auditor:

Grupo Vivienda:

ARLEDYS HERNANDEZ B.
WILLIAM RENE CARRILLO V.
LUIS ALBERTO CARRANZA
MARIA TERESA MOLINA V.

Grupo Tierras:

CESAR AUGUSTO MORENO S.
ANA CATALINA SARMIENTO Z.
KATERINE MENA
NANCY PATRICIA JUNCO

Grupo Generación de Ingresos:

JAIRO JESÚS PULIDO
JORGE GARZON

Colaboración:

NESTOR RAUL RUBIANO (Asesor) y
LABORATORIO FORENSE

TABLA DE CONTENIDO DEL INFORME

CARTA DE CONCLUSIONES	20
VIVIENDA	22
Vivienda Rural:	24
• Relaciones vinculantes	24
• Garantías	24
• Concentración contratistas	25
• Términos para acceder al primer desembolso y de ejecución de los Proyectos – Declaratoria de Incumplimiento	25
• Interventoría	26
• Vivienda Digna	26
• Modificaciones técnicas viviendas	27
Vivienda urbana	27
• Relaciones vinculantes	27
• Garantías	27
• Términos de ejecución de los Proyectos	27
• Compra de vivienda usada	28
• Vivienda Digna	28
• Prestación de servicios públicos	28
TIERRAS (Subsidio Integral de Tierras)	28
• Negociación voluntaria	29
• Viabilidad de los Proyectos	29
• Asociatividad / Capital Social	29
• Asistencia Técnica	30
• Participación de las Comunidades Como Garantía de la Sostenibilidad del Proyecto Productivo	30
• Estrategia Aislada de Desarrollo Rural	30
• Enfoque Diferencial para el Acceso a la Tierra a la Población Desplazada	30
• Presupuesto	31
• Articulación Institucional	31
• Vivienda	31
• Requisitos para participar en las convocatorias	31
GENERACIÓN DE INGRESOS	32
RESUMEN DE RESULTADOS DE AUDITORÍA	32
1. INTRODUCCIÓN	32
La auditoría: metodología de trabajo	33
Concepción del Memorando de Asignación	34
Comunicación del proceso a los interesados	35
Inicio del proceso auditor – fases de auditoría	37
Metodología Reloj de Arena	39

1.1 POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO SUBCOMPONENTE DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA	42
1.1.1 Política Pública de Vivienda	43
Marco histórico de la política pública de vivienda para población desplazada	43
El Subsidio Familiar de Vivienda (SFV)	47
Política de Vivienda para la Población Desplazada –PVPD- 2009	49
Lineamientos de la PVPD	50
Actores de la Política de Vivienda a la Población Desplazada –PVPD-	59
1.1.1.1 Proceso de Vivienda Urbana	61
Tercerización del proceso de SFVU	61
Asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda Urbana	62
Proceso de adjudicación de vivienda urbana	64
1.1.1.2 Proceso de Vivienda Rural	65
Asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda.	65
1.1.1.3 Ejecución Presupuestal de la PVPD	66
Valor de los subsidios	67
Ejecución del Presupuesto en MVCT - FONVIVIENDA	68
Distribución Regional de los Recursos de FONVIVIENDA 2008 – 2011	69
Costos y gastos asociados al programa de Vivienda Urbana para Población Desplazada	70
Ejecución de Recursos por modalidad de Asignación FONVIVIENDA	72
Número de Subsidios por Modalidad	75
Análisis de Subsidios y Proyectos de Vivienda	75
Estado de los SFVU FONVIVIENDA	77
Ejecución de las Convocatorias 2004 y 2007	79
Ejecución del Presupuesto en MADR – Banco Agrario	80
Estado de los Recursos de Vivienda a Población Desplazada (PD) en el BAC	81
Distribución regional de Recursos y asignación de SFVR BAC 2007-2011	82
Asignación y Ejecución por modalidad BAC	83
Estado de los Proyectos de Vivienda Rural	84
Viviendas entregadas por el BAC	85
Avance en la entrega de Viviendas entre 2003 a 2011 – Información consolidada de la Política de vivienda tanto Urbana como Rural	86
Comentarios de la Corte Constitucional y Otras Instituciones sobre la política de vivienda	87
1.1.2 Política Pública de Tierras	91
Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias (EBAS) – SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS (SIT)	96
Convocatorias para acceder al subsidio integral de tierras por parte de la población víctima del desplazamiento forzado	97
1.1.3 Política Pública de Generación de Ingresos	106
Historia y evolución de las Acciones Institucionales relacionadas con la Política Pública de Generación de Ingresos	106

2. AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA COMPONENTE DE ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA, SUBCOMPONENTES VIVIENDA, TIERRAS Y GENERACIÓN DE INGRESOS 118

2.1 SUBCOMPONENTE DE VIVIENDA 118

2.1.1. Estrategia de Auditoría	118
ENTIDADES A AUDITAR	119
Selección Proyectos	119
Criterios para la selección de proyectos:	119
Gestión Contractual	122

2.1.2 Análisis de la Política Pública 122

2.1.2.1 Capacidad Institucional 126

2.1.2.2 Enfoque diferencial 127

2.1.2.3 Sistemas de Información 128

2.1.2.4 Indicadores Goce Efectivo de Derechos (GED) 130

2.1.2.5 Seguimiento autos de la Corte 132

2.1.3. Proyectos Vivienda rural 134

Hallazgos generales sobre proyectos de vivienda rural 134

2.1.3.1 Vivienda Rural observaciones individuales por proyecto 150

Pronunciamiento de la Gestión y Resultados en Vivienda Rural: 154

2.1.3.2 Vivienda Urbana observaciones comunes por proyecto 154

Hallazgos Compra de Vivienda Usada 164

Hallazgos individuales de proyectos de vivienda urbana 168

Pronunciamiento de la Gestión y Resultados en Vivienda Urbana: 179

2.2 SUBCOMPONENTE DE TIERRAS 180

2.2.1 Estrategia de Auditoría 180

2.2.2.1 Hallazgos de Política Pública de Tierras 185

Sobre el Mecanismo de Subsidio y Negociación Voluntaria 186

Viabilidad de los Proyectos 187

Asociatividad / Capital Social 196

Política de Asistencia Técnica como Garantía de la Estabilización Socioeconómica 200

Prestación de la Asistencia Técnica 204

Participación de las Comunidades Como Garantía de la Sostenibilidad del Proyecto Productivo. 211

Estrategia de Desarrollo Rural 214

Enfoque Diferencial para el Acceso a la Tierra a la Población Desplazada 216

Límites Presupuestales	220
Contrapartidas	221
Unidad Agrícola Familiar - UAF	221
Términos Otorgamiento del SIT	226
Exclusión de Gastos y Costos de Participación en el SIT	232
Requisitos Excesivos de Participación para Acceder al SIT	234
Articulación institucional	239
Vivienda	241
Seguimiento Post Adjudicación	244
2.2.3 Gestión y Resultados (Control Fiscal Micro)	247
2.2.3.1. Gestión de los recursos destinados al proyecto de Inversión subsidio integral EBAS	247
2.2.3.2. Gestión de Contratación	254
2.2.3.3. Gestión del Presupuesto para el SIT-EBAS	265
2.2.3.4. Control fiscal participativo	266
Demoras en adjudicación del SIT	270
Asistencia técnica por parte del INCODER	272
Seguimiento post adjudicación	272
Vivienda	272
Viabilidad de los proyectos productivos	272
2.2.3.5. Sentencia T- 025	273
2.3 SUBCOMPONENTE DE GENERACIÓN DE INGRESOS	276
2.3.1 Estrategia de Auditoría	276
2.3.2 Análisis de la Política Pública	278
PROBLEMAS MACRO QUE INCIDEN EN LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN GENERACIÓN DE INGRESOS	278
2.3.3 Gestión y Resultados	282
2.3.3.1 Observaciones sobre bases de datos – análisis realizado en el Laboratorio Forense de la CGR en el SENA.	282
Proceso de cruce de bases de datos	282
2.3.3.2 Análisis sobre bases de datos realizado por la CGR a Acción Social hoy DPS (2007 A 2011)	296
2.3.3.3 Gestión de programas DPS para GI	307
2.3.3.4. Control fiscal participativo	314
3. CONCLUSIONES	317
3.1 VIVIENDA	317

3.1.1 Vivienda Rural:	319
Relaciones vinculantes	319
Garantías	319
Concentración contratistas	319
Términos para acceder al primer desembolso y de ejecución de los Proyectos – Declaratoria de Incumplimiento	320
Interventoría	320
Vivienda Digna	321
Modificaciones técnicas viviendas	321
3.1.2 Vivienda urbana	321
Relaciones vinculantes	322
Garantías	322
Términos de ejecución de los Proyectos	322
Compra de vivienda usada	322
Vivienda Digna	323
Prestación de servicios públicos	323
3.2 TIERRAS	323
En materia de Negociación voluntaria	324
Sobre la Viabilidad de los Proyectos	324
Sobre la Asociatividad / Capital Social	324
En materia de Asistencia Técnica	325
Respecto a Participación de las Comunidades Como Garantía de la Sostenibilidad del Proyecto Productivo	325
En materia de Estrategia Aislada de Desarrollo Rural	325
En materia de Enfoque Diferencial para el Acceso a la Tierra a la Población Desplazada	326
En cuanto al presupuesto	326
En cuanto a la Articulación Institucional	326
En cuanto a la Vivienda	326
En cuanto a los requisitos para participar en las convocatorias	327
3.3 GENERACIÓN DE INGRESOS	327
4. ANEXOS AL INFORME FINAL	329
5. BIBLIOGRAFÍA CITADA EN EL INFORME	377

CONTENIDO DE TABLAS

TABLA 1 ENTIDADES AUDITORÍA TRANSVERSAL	37
TABLA 2: INSTITUCIONES A AUDITAR EN LA POLÍTICA PÚBLICA	39
TABLA 3: COFINANCIACIÓN TERRITORIAL	53
TABLA 4 : DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA 2011 – 2014 DEL ACUERDO AL PND (MILLONES DE PESOS)	57
TABLA 5: ASIGNACIÓN Y RECURSOS PRESENTADOS EN LOS INFORMES DE GESTIÓN DE FONVIVIENDA Y EL BAC 2007-2011	58
TABLA 6: VALOR DE LOS SUBSIDIOS EN SMMLV	68
TABLA 7: PROCESO DE ESTADO DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO	68
TABLA 8: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL PRESUPUESTO DE VIVIENDA URBANA A PD	70
TABLA 9: ASIGNACIÓN FINAL DEL PRESUPUESTO AL PROGRAMA DE VIVIENDA URBANA (MILLONES DE PESOS)	72
TABLA 10: ASIGNACIÓN Y PAGO DE RECURSOS POR MODALIDAD DE ASIGNACIÓN EN FONVIVIENDA 2007 A 2011	74
TABLA 11: VALOR Y NUMERO DE SFVU AJUSTADOS A 2011	74
TABLA 12: ASIGNACIÓN POR MODALIDAD DE ASIGNACIÓN EN FONVIVIENDA 2007 A 2011	75
TABLA 13: GRADO DE AVANCE DE LOS PROYECTOS Y VIVIENDAS CERTIFICADAS	76
TABLA 14: VIVIENDAS ENTREGADAS POR DEPARTAMENTO	77
TABLA 15: ESTADO DE LOS SFVR	79
TABLA 16: RESULTADOS DE LAS CONVOCATORIAS 2004 Y 2007	79
TABLA 17: APLICACIÓN DE SFVU DE LAS CONVOCATORIAS DE FONVIVIENDA 2007 - 2011	80
TABLA 18: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A VISR – BAC 2007 – 2011	81
TABLA 19: COMPORTAMIENTO PRESUPUESTAL BAC 2007-2011	82
TABLA 20: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE SFVR 2007-2011	82
TABLA 21: VALOR DE SUBSIDIOS ADJUDICADOS Y PAGADOS BAC 2007 – 2011 (\$ MILLONES)	83
TABLA 22: NÚMERO DE SUBSIDIOS DE SUBSIDIOS ADJUDICADOS Y PAGADOS BAC 2007 – 2011	83
TABLA 23: ESTADO DE LOS PROYECTOS DE VISR	84
TABLA 24: VIVIENDAS ENTREGADAS E INICIADAS POR MADR-BAC 2007 – 2011	85
TABLA 25: CONVOCATORIAS - SIT	98
TABLA 26 SIT- 01 - 2008	99
TABLA 27: SIT - 02 - 2008	99
TABLA 28: SIT - 02 – 2009	101
TABLA 29: SIT - 01 – 2010	102
TABLA 30: SIT - 01 – 2011	103
TABLA 31: EJES PROBLEMÁTICOS – POLÍTICA PÚBLICA GENERACIÓN DE INGRESOS, CONPES 3616/09	113
TABLA 32: FINANCIACIÓN POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	115
TABLA 33: ENTIDADES SNAIPD (HOY INTEGRANTES DEL SNARIV) EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE GI	117
TABLA 34: PROYECTOS SELECCIONADOS PARA AUDITAR DE FONVIVIENDA (MILLONES DE PESOS)	120
TABLA 35: PROYECTOS SELECCIONADOS PARA AUDITAR DE BANCO AGRARIO DE COLOMBIA	121
TABLA 36: ETAPAS CAPACIDAD INSTITUCIONAL	126
TABLA 37: INFORMES DE INTERVENTORÍA BANCO AGRARIO DE COLOMBIA	136
TABLA 38: TÉRMINOS INICIO EJECUCIÓN PROYECTOS BAC	141
TABLA 39: TÉRMINOS EJECUCIÓN PROYECTOS BANCO AGRARIO DE COLOMBIA	142
TABLA 40: MIEMBROS POR HOGARES BENEFICIARIOS	144
TABLA 41: PROYECTO DESPLAZADOS FUNDACIÓN	153
TABLA 42: TÉRMINOS EJECUCIÓN PROYECTOS	154
TABLA 43: TRANSACCIONES PREDIOS VIVIENDA USADA TAME	167

TABLA 44: TRANSACCIONES DE COMPRAVENTA REALIZADAS POR LA SEÑORA NANCY DAZA	168
TABLA 45: TÉRMINOS INICIO EJECUCIÓN PROYECTOS	170
TABLA 46: DIFERENCIAS EN LOS DATOS REPORTADOS POR LAS ENTIDADES	172
TABLA 47: BENEFICIARIOS PROYECTO LIMONAR	178
TABLA 48: PROYECTOS SELECCIONADOS	181
TABLA 49: PROYECTOS VISITADOS	182
TABLA 50: % DE PARTICIPACIÓN PROYECTO DE INVERSIÓN SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS - ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y CAMPESINA A NIVEL NACIONAL (EBAS) EN INVERSIÓN TOTAL INCODER*	183
TABLA 51: COEFICIENTE PARA PREDIOS PRIVADOS	184
TABLA 52: GESTIÓN INCORA E INCODER 1962-2011	185
TABLA 53: TÉRMINOS DE REFERENCIA - INTRODUCCIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL	217
TABLA 54: TERMINOS EN OTORGAMIENTO DEL SIT	227
TABLA 55: RESULTADOS CONVOCATORIAS 2008-2010	247
TABLA 56: CONTRATACIÓN REPORTADA SIT 2008-2011	256
TABLA 57: CONTRATACIÓN DESTINADA A TERCERIZACIÓN SIT 2008-2011	257
TABLA 58: CONTRATOS INCODER - CDM	257
TABLA 59: CONTRATOS INCODER - CORPOICA	257
TABLA 60: PRESUPUESTO PROYECTO DE INVERSIÓN SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS - ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y CAMPESINA A NIVEL NACIONAL	266
TABLA 61 : MONTO GASTOS ADMINISTRATIVOS EN CONVOCATORIAS SIT 2008-2011	266
TABLA 62: CUPOS VIGENCIAS 2007-2011	282
TABLA 63: RELACIÓN PERSONAS CERTIFICADAS – COSTO	284
TABLA 64: ORIENTADAS POR AÑO	285
TABLA 65: INCONSISTENCIAS DE INFORMACIÓN	287
TABLA 66: FORMACIÓN OFERTADA A PD	290
TABLA 67 INCONSISTENCIAS EN LA INFORMACIÓN DE “COLOCADOS”	290
TABLA 68: ANALISIS - COSTO FRENTE AL PRESUPUESTO EJECUTADO SENA PARA ATENDER A DESPLAZADOS 2007 A 2011	293
TABLA 69 : CÁLCULO DE POSIBLE DESTINACIÓN DIFERENTE DE RECURSOS DESTINADOS A ATENDER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA VIGENCIAS 2007 A 2011	293
TABLA 70: RECURSOS ASIGNADOS VS COSTOS	294
TABLA 71: CUADRO PRESUPUESTO ASIGNADO PARA GI VS. EJECUTADO EN GI	313

TABLA DE CONTENIDO DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 METODOLOGÍA RELOJ DE ARENA – LADO PROCESO AUDITOR	41
GRÁFICO 2: METODOLOGÍA RELOJ DE ARENA – LADO INFORME Y AJUSTES INSTITUCIONALES	42
GRÁFICO 3: ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA A POBLACIÓN DESPLAZADA (PVPD)	61
GRÁFICO 4: MODELO DE TERCERIZACIÓN DEL MVCT-FONVIVIENDA	62
GRÁFICO 5: PROCEDIMIENTO SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA URBANA	64
GRÁFICO 6: PROCEDIMIENTO FONVIVIENDA	65
GRÁFICO 7: PROCEDIMIENTO BAC	66
GRÁFICO 8: RECURSOS PARA PP VIVIENDA	66
GRÁFICO 9: RECURSOS EJECUTADOS PP VIVIENDA	67
GRÁFICO 10: ESTADO DE LOS RECURSOS DE SUBSIDIOS	69
GRÁFICO 11: PRESUPUESTO VISR - BANCO AGRARIO	80
GRÁFICO 12: VALOR DE LOS SUBSIDIOS VS VALOR VIVIENDAS	86
GRÁFICO 13: ASIGNACIÓN VS ENTREGA DE VIVIENDAS	87
GRÁFICO 14: FASES DE ADJUDICACIÓN DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS 2011	97
GRÁFICO 15: EVOLUCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO – PERIODO 1995-2005	108
GRÁFICO 16: PERSONAS DESPLAZADAS POR AÑO	110
GRÁFICO 17: RUTA INTEGRAL DE GENERACIÓN DE INGRESOS	114

TABLA DE HALLAZGOS

HALLAZGO 1: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	122
HALLAZGO 2: CUMPLIMIENTO DE LAS METAS RELACIONADAS CON VIVIENDA A LA POBLACIÓN DESPLAZADA. MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO – FONVIVIENDA	123
HALLAZGO 3: REGISTRO DE APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – SEGUIMIENTO A PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD Y CONCURRENCIA. MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONVIVIENDA	124
HALLAZGO 4: TIEMPO DE ENTREGA DE LOS PROYECTOS ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS. MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO – FONVIVIENDA	125
HALLAZGO 5: SISTEMA DE INFORMACIÓN	128
HALLAZGO 6: INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS (GED)	130
HALLAZGO 7: AMORTIZACIÓN DESEMBOLSOS - PÓLIZAS VENCIDAS	134
HALLAZGO 8: CONCENTRACIÓN CONTRATISTAS	134
HALLAZGO 9: INFORMES DE INTERVENTORÍA BANCO AGRARIO DE COLOMBIA	135
HALLAZGO 10: OBLIGACIONES DEL OFERENTE	137
HALLAZGO 11: TÉRMINOS INICIO EJECUCIÓN PROYECTO – DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO	139
HALLAZGO 12: TÉRMINOS EJECUCIÓN DEL PROYECTO	142
HALLAZGO 13: VIVIENDA DIGNA Y SALUDABLE	143
HALLAZGO 14: MODIFICACIONES TÉCNICAS	146
HALLAZGO 15: ESTADO Y CALIDAD DE LAS OBRAS	147
HALLAZGO 16: CAMBIO MODALIDAD SUBSIDIO	150
HALLAZGO 17: FORMULACIÓN DEL PROYECTO	151
HALLAZGO 18: ESTADO DEL PROYECTO	152
HALLAZGO 19: VIGENCIA DE PÓLIZAS	152
HALLAZGO 20: ELEGIBILIDAD DEL PROYECTO	153
HALLAZGO 21: TÉRMINOS INICIO EJECUCIÓN PROYECTO	154
HALLAZGO 22: VIVIENDA DIGNA Y SALUDABLE	156
HALLAZGO 23: PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	162
HALLAZGO 24: CERTIFICACIÓN CALIDAD VIVIENDAS USADAS	164
HALLAZGO 25: VISITA DE EXISTENCIA (VIVIENDA USADA NEIVA)	164
HALLAZGO 26: COMPRAVENTA VIVIENDA USADA DIGNA Y SALUDABLE MUNICIPIO DETAME	165
HALLAZGO 27: PRESUPUESTACIÓN DEL PROYECTO ADÁN MÉNDEZ	169
HALLAZGO 28: TÉRMINOS INICIO EJECUCIÓN PROYECTO	169
HALLAZGO 29: SUPERVISIÓN	170
HALLAZGO 30: SUPERVISIÓN DEL PROYECTO	172
HALLAZGO 31: GESTIÓN PROYECTOS	174
HALLAZGO 32: SUPERVISIÓN DEL PROYECTO	175
HALLAZGO 33: GESTIÓN ACTORES RESPONSABLES - POLÍTICA VIVIENDA	176
HALLAZGO 34: MECANISMO DE SUBSIDIO Y NEGOCIACIÓN VOLUNTARIA	186
HALLAZGO 35: PROYECTO SIT 01 2010 TOL - 087	187
HALLAZGO 36: VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS	189
HALLAZGO 37: PROYECTO SIT-02-2008 HUI-018 (CONNOTACIÓN FISCAL)	189
HALLAZGO 38: SIT-01-2008- TOL-052	190
HALLAZGO 39: PROYECTO SIT -01-2008 D1-NAR-016	191
HALLAZGO 40: PROYECTO SIT-02-2009 D1-NAR-PAS-015	192
HALLAZGO 41: PROYECTO SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07	193
HALLAZGO 42: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004	195
HALLAZGO 43: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005	195

HALLAZGO 44: SIT 01 2008 TOL- 082	195
HALLAZGO 45: CONFORMACIÓN DE LOS GRUPOS DE BENEFICIARIOS	196
HALLAZGO 46: SIT-02-2009-DI-HUI-NEI-090	197
HALLAZGO 47: SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07	197
HALLAZGO 48: CAPITAL SOCIAL	199
HALLAZGO 49: SIT-02-2008- TOL-013	200
HALLAZGO 50: POLÍTICA DE ASISTENCIA TÉCNICA	203
HALLAZGO 51: LA PRESTACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA	205
HALLAZGO 52: SIT-01-2008- TOL-052	206
HALLAZGO 53: SIT-02-2008- TOL-013	208
HALLAZGO 54: SIT-02-2009- D1-TOL-LIB-119	208
HALLAZGO 55: SIT-01-2010-DI-HUI-038	208
HALLAZGO 56: SIT-01-2008-HUI-082	208
HALLAZGO 57: SIT -01-2008 D1-NAR-016	209
HALLAZGO 58: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015	209
HALLAZGO 59: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004	209
HALLAZGO 60: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005	209
HALLAZGO 61: SIT-01-2008-MAG-015	210
HALLAZGO 62: SIT 01 2008 TOL - 045	210
HALLAZGO 63: SIT 01 2010 TOL - 087	210
HALLAZGO 64: SIT 01 2008 NAR-031	210
HALLAZGO 65: SIT 02 2008 NAR-014	211
HALLAZGO 66: PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES	211
HALLAZGO 67: SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07	212
HALLAZGO 68: SIT-01-2008-HUI-082	212
HALLAZGO 69: SIT-01-2010-MD1-MAG-051	212
HALLAZGO 70: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004	213
HALLAZGO 71: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005	213
HALLAZGO 72: ESTRATEGIA AISLADA DE DESARROLLO RURAL	215
HALLAZGO 73: SIT-01-2008- TOL-052	215
HALLAZGO 74: SIT-01-2008- TOL-052	216
HALLAZGO 75: SIT-01-2008 D1-NAR-016 SIT -01-2008	216
HALLAZGO 76: ENFOQUE DIFERENCIAL EN LAS CONDICIONES DE ACCESO	218
HALLAZGO 77: ENFOQUE DIFERENCIAL	220
HALLAZGO 78: LIMITES PRESUPUESTALES	220
HALLAZGO 79: CONTRAPARTIDA	221
HALLAZGO 80: SIT 01 2012 D1-NAR-TUQ-003	221
HALLAZGO 81: UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR (UAF)	222
HALLAZGO 82: PROYECTO SIT-01-2008-HUI-082	222
HALLAZGO 83: PROYECTO SIT-02-2009 D1-NAR-PAS-015	223
HALLAZGO 84: PROYECTO SIT-02-2008-HUI-018	223
HALLAZGO 85: PROYECTO SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07	224
HALLAZGO 86: PROYECTO SIT-01-2010-DI-HUI-038	224
HALLAZGO 87: SIT-01-2010-MD1-MAG-051	224
HALLAZGO 88: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015	226
HALLAZGO 89: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004	226
HALLAZGO 90: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005	226
HALLAZGO 91: SIT-01-2008-MAG-015	226
HALLAZGO 92: DEMORAS EN ADJUDICACIÓN DEL SIT	226

HALLAZGO 93: SIT-02-2009- D1-TOL-LIB-119	228
HALLAZGO 94: SIT-01-2010- D1-TOL-177	228
HALLAZGO 95: SIT-01-2010- D1-TOL-109	228
HALLAZGO 96: SIT-01-2010- D1-TOL-109	229
HALLAZGO 97: PROYECTO SIT-02-2009-DI-HUI-NEI-090	229
HALLAZGO 98: PROYECTO SIT-01-2008-HUI-082	229
HALLAZGO 99: PROYECTO SIT-01-2010-DI-HUI-038	230
HALLAZGO 100: SIT-01-2010-MD1-MAG-051	230
HALLAZGO 101: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015	230
HALLAZGO 102: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004	231
HALLAZGO 103: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005	231
HALLAZGO 104: SIT-01-2008-MAG-015	231
HALLAZGO 105: SIT 01 2010 TOL -075	231
HALLAZGO 106: SIT-02-2008 NAR-014	231
HALLAZGO 107: EXCLUSIÓN DE GASTOS Y COSTOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SIT	232
HALLAZGO 108: COSTOS PROYECTO SIT-01-2010-DI-HUI-038	233
HALLAZGO 109: PROYECTO SIT-02-2009-DI-HUI-NEI-090	234
HALLAZGO 110: PROYECTO SIT-01-2010-MDI-HU	234
HALLAZGO 111: REQUISITOS EXCESIVOS DE PARTICIPACIÓN PARA ACCEDER AL SIT	237
HALLAZGO 112: SIT-01-2010- D1-TOL-177	237
HALLAZGO 113: SIT-01-2010-MD1-MAG-051	238
HALLAZGO 114: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015	238
HALLAZGO 115: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004	238
HALLAZGO 116: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005	239
HALLAZGO 117: SIT-01-2008-MAG-015	239
HALLAZGO 118: ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	239
HALLAZGO 119: SIT-01-2008-MAG-015	241
HALLAZGO 120: SIT 02 2008 NAR-014	241
HALLAZGO 121: SIT 02 2009 D1-NAR-PAS-086	241
HALLAZGO 122: VIVIENDA	242
HALLAZGO 123: SIT-01-2008- TOL-052	243
HALLAZGO 124: SIT-02-2008- TOL-013	244
HALLAZGO 125: SIT-01-2010- D1-TOL-177	244
HALLAZGO 126: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015	244
HALLAZGO 127: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005	244
HALLAZGO 128: SIT 01 2010 TOL -075	244
HALLAZGO 129: PROYECTO SIT 01 2008 TOL - 045	244
HALLAZGO 130: SEGUIMIENTO POST ADJUDICACIÓN	245
HALLAZGO 131: SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07	246
HALLAZGO 132: PROYECTO SIT-01-2008-HUI-082.	246
HALLAZGO 133: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004	246
HALLAZGO 134: SIT-01-2008-MAG-015	247
HALLAZGO 135: DEFICIENCIAS EN LA VERIFICACIÓN DE DOCUMENTOS Y DE SU CONTENIDO POR PARTE DEL INCODER (SIT-01-2008- TOL-052)	248
HALLAZGO 136: DEFICIENCIAS EN LA VERIFICACIÓN DE DOCUMENTOS (SIT-01-2008- TOL-052)	249
HALLAZGO 137: INCONSISTENCIAS EN FECHAS DE NOTIFICACIÓN (SIT-02-2008- TOL-013)	249
HALLAZGO 138: DEMORA EN RESPUESTA A DERECHO DE PETICIÓN SIT-01-2010- D1-TOL-109	250
HALLAZGO 139: INDEBIDA VERIFICACIÓN DE REQUISITOS (SIT-01-2008-MAG-015)	250
HALLAZGO 140: SIT-02-2008- TOL-013. FRACASO DEL PROYECTO PRODUCTIVO	252

HALLAZGO 141: DEFICIENCIAS EN ARCHIVO	252
HALLAZGO 142: SISTEMAS DE INFORMACIÓN – ENFOQUE DIFERENCIAL EN TITULACIÓN DE BALDÍOS	253
HALLAZGO 143: SISTEMAS DE INFORMACIÓN – CONVOCATORIAS Y SEGUIMIENTO	253
HALLAZGO 144: PROYECTO SIT 01 2008 TOL – 045	254
HALLAZGO 145: REGISTRO DE LA CONTRATACIÓN, COORDINACIÓN CONTRACTUAL, CONTROLES	258
HALLAZGO 146: PLANEACIÓN	259
HALLAZGO 147: ESTUDIOS PREVIOS	260
HALLAZGO 148: CONTRATOS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	261
HALLAZGO 149: RIESGOS Y SUPERVISIÓN	263
HALLAZGO 150: CONTRATO 165 DE 2009	263
HALLAZGO 151: CONTRATO 377 DE 2009 (POSIBLE INCIDENCIA FISCAL)	264
HALLAZGO 152: RIESGOS EN PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE SIT	265
HALLAZGO 153: PRESUPUESTO	266
HALLAZGO 154: TIEMPOS PARA LOS DESEMBOLSOS D1-SUC-SIN-003-02-2009	269
HALLAZGO 155: ASOCIACIÓN DE FAMILIAS DESPLAZADAS DE SARAVERENA – ARAUCA ASOFADESA.	269
HALLAZGO 156: DEMORAS EN LAS ADJUDICACIONES DEL SIT	270
HALLAZGO 157: ASISTENCIA TÉCNICA	272
HALLAZGO 158: VIVIENDA PARA LOS BENEFICIARIOS DEL SIT	272
HALLAZGO 159: SIT-01-08-D1-ARA-022. (PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL)	272
HALLAZGO 160: SIT-01-08-ARA-006 (PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL)	273
HALLAZGO 161: CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN NOVENA DEL AUTO 219 DE 2011 Y A LA ORDEN 8 DEL AUTO 008 DE 2009:	275
HALLAZGO 162: CERTIFICACIÓN EN COMPETENCIAS LABORALES	283
HALLAZGO 163: DIFERENCIAS EN ORIENTACIÓN LABORAL.	284
HALLAZGO 164: PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN EN EL RUPD	285
HALLAZGO 165: AUSENCIA DE SISTEMA DE COSTOS DE LOS SERVICIOS BRINDADOS	286
HALLAZGO 166: AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN DE LOS DESPLAZADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE PLANEACIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS ESPECÍFICOS PARA PD.	286
HALLAZGO 167: DEBILIDADES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS ESPECÍFICOS PARA PD	287
HALLAZGO 168: COHERENCIA Y CONSISTENCIA EN INFORMACIÓN SOBRE APOYO A PD.	287
HALLAZGO 169: TIPO DE FORMACIÓN A PD	288
HALLAZGO 170: ERRORES DE REGISTRO DE PERSONAS COLOCADAS LABORALMENTE SEGÚN EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO.	290
HALLAZGO 171: CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS.	291
HALLAZGO 172: INCONSISTENCIA EN INFORMACIÓN SOBRE APOYO A PD	291
HALLAZGO 173: RECURSOS CON DESTINO A ATENDER A PD	292
HALLAZGO 174: VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS A LOS DESPLAZADOS	292
HALLAZGO 175: PRESUPUESTO DESTINADO A ATENDER A PD NO SE EJECUTA ADECUADAMENTE	293
HALLAZGO 176: INCONSISTENCIAS EN LOS COSTOS DE LA GESTIÓN.	294
HALLAZGO 177: NÚMERO TOTAL DE PERSONAS REGISTRADAS	296
HALLAZGO 178: TIPO DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD	298
HALLAZGO 179: INCONSISTENCIAS EN NOMBRES Y APELLIDOS	301
HALLAZGO 180: BENEFICIARIOS CON DOBLE IDENTIDAD	303
HALLAZGO 181: INDIVIDUOS CON VARIOS SUBSIDIOS	306
HALLAZGO 182: ADMINISTRACIÓN DE INFORMACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	307
HALLAZGO 183: SEGUIMIENTO Y VEEDURÍA A CONTRATOS	308
HALLAZGO 184: DESISTIMIENTOS DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR DPS	309
HALLAZGO 185: AUSENCIA DE SEGUIMIENTO POSTERIOR A LA ENTREGA DE BIENES	310

HALLAZGO 186: ALTOS COSTOS EN LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS ACCIÓN SOCIAL PARA GI.	310
HALLAZGO 187: INCONSISTENCIAS EN LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL QUE SE MANEJA AL INTERIOR DE LA ENTIDAD	311
HALLAZGO 188: CRUCE BASE DE DATOS SENA Y DPS	313

TABLA DE ANEXOS

ANEXO 1 NORMATIVIDAD APLICABLE A VIVIENDA	330
ANEXO 2: VIVIENDA CONVOCATORIAS 2004 – 2007 FONVIVIENDA	333
ANEXO 3: SEGUIMIENTO PLAN DE FORTALECIMIENTO CAPACIDAD INSTITUCIONAL PP VIVIENDA	334
ANEXO 4: AMORTIZACIONES BAC – PROYECTOS DE VIVIENDA RURAL	340
ANEXO 5: LISTADO DE CONSTRUCTORES QUE ESTÁN DESARROLLANDO MÁS DE DOS PROYECTOS DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA.	346
ANEXO 6 CONTRATOS CDM - PROPASIS	355
ANEXO 7 DOCUMENTOS EXIGIDOS A LOS ASPIRANTES DEL SIT	357
ANEXO 8: TABLA RESUMEN POLITICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS CONPES 3616 DE 2009	364
ANEXO 9 INVENTARIO PROYECTOS DE GENERACIÓN DE INGRESOS	372
ANEXO 10: TABLA COSTOS PROYECTOS DPS –PRESUPUESTO GI DEDICADO A DESPLAZADOS	374

ABREVIATURAS

Acción Social:	Agencia presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional
APD:	Atención a Población Desplazada
BAC:	Banco Agrario de Colombia
DNP:	Departamento Nacional de Estadística.
DPS:	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
EBAS:	Empresas Básicas Agropecuarias
ECI:	Estado de Cosas Inconstitucional
Fomipyme:	Fondo colombiano de Modernización y Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
GED:	Goce Efectivo de Derechos
GI:	Generación de Ingresos
MADR:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MVCT:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
PD:	Población Desplazada
PPED	Población en situación de Pobreza Extrema y/o desplazamiento
PVPD:	Política de Vivienda para la Población Desplazada
RUPD:	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia
SENA:	Servicio Nacional de Aprendizaje.
SFVR:	Subsidio Familiar Vivienda Rural
SFVU:	Subsidio Familiar Vivienda Urbana
SIPOD:	Sistema de Información de Población Desplazada.
SIT:	Subsidio Integral de Tierras
SNAIPD:	Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
SNARIV:	Sistema Nacional de Atención Integral a Población Víctima
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas
UAERTD	Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas
UIECC	Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción
VISR:	Vivienda de Interés Social Rural
VISU:	Vivienda de Interés Social Urbano

LOS DESPLAZADOS

*“Llegaban en montón duros y solos.
Con harapos de sueño,
con quijadas de vaca bramando entre sus ojos.
Llegaban en montón y estaban solos.
La mujer con su esposo entre las uñas.
El hombre con su madre y con sus hijos
nadando en su saliva y en su vientre
y el niño sin saber de sus pupilas
entre tanto estupor desmemoriado.
Sentían, sin mirar las azoteas, las múltiples ventanas,
el ovillo de luces,
el camino que olvida su terrón
y se vuelve oficina y puerta seca,
cemento sin sabor y policía.
Llegaban desde atrás. Desde ellos mismos:
de la siembra quemada,
del monte que se hunde hoja por hoja,
madera con estruendo,
piedra con llaga y diente con blasfemia
y se vuelve con rabia contra el hombre
y le muerde la casa
y le arranca el cabello
y le rompe su atrás y su delante
y le llena los dedos de preguntas,
de furor y preguntas degolladas.
Cada uno era un grito,
un terrible silencio que miraba
lleno de toro y sol crucificado.
Cada uno estaba solo,
Solo con él,
Sin nadie entre sus huesos.
Todo lo que fue día, siembra, abrazo,
lecho y fatiga, lámpara y amigo,
Estaba entre sus pechos destrozado”.*

Poema de HÉCTOR ROJAS HERAZO, extractado del libro *“La casa sin sosiego, la violencia y los poetas colombianos del siglo XX, Antología”*, de Juan Manuel Roca.

CARTA DE CONCLUSIONES

Doctores

GERMAN VARGAS LLERAS

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

BRUCE MAC MASTER

Director

Departamento Administrativo de la Prosperidad Social – DPS-

JORGE ALEXANDER VARGAS MESA

Director

FONVIVIENDA

JUAN CARLOS ORTEGA

Gerente de Vivienda

Banco Agrario de Colombia

MIRIAM VILLEGAS VILLEGAS

Directora

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-

LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZABAL

Director

Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-

Ciudad.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y lo dispuesto en la orden 7a del auto 219 de 2011, de la Honorable Corte Constitucional, practicó Auditoría a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado por la Violencia, en el Componente de Estabilización Socioeconómica, subcomponentes de Vivienda, Tierras y Generación de Ingresos, para el periodo 2007-2011, a través de una evaluación micro y macro de los principios de la gestión fiscal de economía, eficiencia y equidad con que fueron administrados los recursos puestos a disposición y la gestión respecto a planes, programas y proyecto de las entidades formuladoras, ejecutoras y operadoras de la política pública en comento.

Las entidades que incluyó esta auditoría transversal fueron:



- Tierras: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- y Ministerio de Agricultura, desde el proyecto de subsidio Integral de Tierras.
- Vivienda: Ministerio de Vivienda, FONVIVIENDA , Ministerio de Agricultura y Banco Agrario, desde los programas de vivienda de interés social urbana y rural para PD.
- Generación de Ingresos: Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- y Departamento Administrativo de la Prosperidad Social – DPS-, desde los proyectos de generación de ingresos, formación y colocación.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA’s), con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Para este trabajo se empleó una metodología propia, que se denominó *Reloj de Arena*, la cual permitió sistematizar, abordar y concluir sobre la política pública examinada, organizó el trabajo auditor y facilitó la presentación de resultados.

Las conclusiones más importantes sobre el proceso auditor a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado por la Violencia, en el Componente de Estabilización Socioeconómica, subcomponentes de Vivienda, Tierras y Generación de Ingresos, para el periodo 2007-2011, fueron los siguientes, por cada subcomponente:

VIVIENDA

- Participación de la Población Desplazada

De acuerdo con las visitas realizadas a los proyectos y en entrevistas con los beneficiarios, se evidenció que el papel de los beneficiarios en los proyectos de vivienda se limitan a las reuniones para postularse al proyecto y la entrega de documentación; la PD no es tenida en cuenta en los procesos de diseño, planeación, ejecución, seguimiento y verificación, con el riesgo de pasar de beneficiarios a afectados, por la parálisis de los proyectos, o en el peor de los casos, habitar las viviendas sin las correspondientes certificaciones de habitabilidad, por el temor de que les sean invadidas, de esta forma se pierde un actor importante de la política, que con el conocimiento requerido puede servir como veedor en el cumplimiento en términos de tiempo, recursos, y calidad de las obras.

- Falta de seguimiento de las entidades territoriales

Con el cambio de los gobiernos locales, las autoridades salientes debían entregar un informe sobre el estado de los proyectos que se desarrollaban en sus jurisdicciones, en los municipios visitados la gran mayoría de los Alcaldes no entregaron a sus sucesores los informes, ni la documentación soporte de los mismos. Las nuevas

administraciones casos no tenían conocimiento de los proyectos y la información era escasa o nula.

- Compromiso de las entidades territoriales

En las diferentes visitas de auditoría se encontraron proyectos de vivienda paralizados, construcciones inconclusas en mal estado, otras que no iniciaron por falta de pólizas o que financieramente se volvieron insostenibles porque las entidades territoriales no cumplieron con las obras de urbanismo, hubo mala planeación y ejecución.

Sin embargo, es de resaltar e informar que también se encontraron casos en donde los proyectos cumplieron con los tiempos y utilizaron eficientemente los recursos presupuestados, se entregaron áreas mayores con habitaciones adicionales, con todas las obras de urbanismo y áreas comunes. Esto se evidenció en proyectos como los de los municipios de Marinilla y Carmen de Viboral en Antioquia, en los cuales se observa el compromiso que tuvieron las entidades territoriales para buscar recursos adicionales, contrataciones con empresas reconocidas y el esfuerzo mancomunado para el control y seguimiento de los proyectos.

- Dispersión de las funciones y responsabilidades de las entidades que hacen parte de la PVPD

Existen vacíos normativos y problemas generados por la tercerización de las funciones y competencias, respecto a la ejecución y puesta en marcha de la política pública de vivienda, los cuales dispersan la responsabilidad que recae y sobre quién en la ejecución de los proyectos.

Al momento de un incumplimiento o de un siniestro del proyecto, los actores intervinientes se escudan en los otros para evadir responsabilidades, las cuales se dispersan de acuerdo con el modelo de tercerización, quedando los beneficiarios sin su solución de vivienda y los recursos perdidos o en riesgo de pérdida.

Por lo anterior, se debe tener presente que los recursos son públicos desde el origen, sin importar al ente al que se transfieren, sea público o privado. Esto hace que desde el gobierno, la norma, la reglamentación y la estructura organizacional se deba definir claramente, las responsabilidades de los actores intervinientes en la política pública de vivienda, frente a la ejecución del recurso público y al control y seguimiento, que se traduce en la entrega real de una solución de vivienda a los beneficiarios, de acuerdo a las características planteadas con antelación. Lo que supone la superación del ECI en el tema de vivienda, para la PD.

Vivienda Rural:

Como resultado del proceso auditor se evidenciaron algunas debilidades de tipo estructural en algunos casos y generales en otros, que afectaron el cumplimiento efectivo de la Política de Vivienda rural para Población Desplazada, de la siguiente manera:

- Relaciones vinculantes

Como eje transversal a la auditoría realizada, se observó que aun cuando los actores intervinientes en la política de vivienda rural para población desplazada cumplen las metas trazadas en esta materia, la política como tal no se ha cumplido.

Situación que a consideración de la CGR obedece, entre otras razones, a la atomización de funciones y responsabilidades para el cumplimiento de esta política y a la falta de relaciones vinculantes entre el administrador de los recursos y los ejecutores de los mismos (entidades oferentes – contratistas), razón por la cual, a pesar de que el BAC evidencie situaciones de riesgo en lo referente a la ejecución de los proyectos y manejo de los recursos no cuenta con mecanismos legales oportunos para requerir a los oferentes y a los contratistas el cumplimiento de sus obligaciones, diferentes a emitir comunicaciones escritas advirtiendo de las situaciones detectadas.

Lo anterior, sin perjuicio de los mecanismos con que cuenta el BAC para declarar el incumplimiento de los proyectos.

- Garantías

El tema de consecución de garantías de los proyectos se ha convertido, para algunos casos, en un obstáculo para las entidades oferentes, puesto que las aseguradoras no quieren amparar este tipo de proyectos.

Otro tema que llama la atención es el alto porcentaje de proyectos del Banco Agrario de Colombia que se encuentran en ejecución con las pólizas de cumplimiento vencidas, aun cuando los oferentes no han podido certificar un avance de obra proporcional al porcentaje de recursos desembolsados por el BAC, situación que genera un riesgo de pérdida de recursos de no llegarse a culminar los proyectos, puesto que el BAC ya no cuenta con mecanismos legales para recuperar dichos dineros, no obstante de haber interpuesto las respectivas denuncias penales.

De 305 proyectos de vivienda para población desplazada aprobados por el Banco Agrario de Colombia entre 2003 y 2011, el 52% tiene las pólizas vencidas, es decir 158 proyectos. Se presenta un faltante de \$9.256 millones, entre los recursos girados por el BAC y el valor que no ha sido amortizado en igual proporción de obra por las

entidades oferentes, por lo cual se hará la respectiva función de advertencia, ya que estos recursos están en grave riesgo de pérdida.

- Concentración contratistas

Se evidenciaron varios casos en los cuales en que un mismo constructor es el contratista para la ejecución de dos o más proyectos, algunos de los cuales se encuentran en un estado de incumplimiento de los términos para el desarrollo de los mismos. Situación que denota debilidades en el proceso de selección de contratistas por parte de las entidades oferentes, quienes deberían efectuar una mejor evaluación de la capacidad técnica, financiera y de contratación de los constructores.

La CGR considera que si el BAC es quien posee la totalidad de la información de los Proyectos de Vivienda Rural para población desplazada, debería contar con herramientas legales que le permitieran fijar criterios o emitir alarmas en los procesos de selección de contratistas.

- Términos para acceder al primer desembolso y de ejecución de los Proyectos – Declaratoria de Incumplimiento

A pesar que la norma ha sido clara en indicar que después de asignados los proyectos los oferentes tienen 30 días para cumplir los requisitos para el primer desembolso y que posterior a esto cuentan con un plazo máximo de ejecución y de liquidación del proyecto de 18 meses (hasta 2009) y 14 meses (a partir del 2010), se observaron bastantes casos donde estos plazos no se cumplieron y en situaciones extremas dicho término es triplicado o aun mas prolongado, afectando el goce oportuno del derecho a una vivienda digna por parte de los beneficiarios. En este sentido, el manual Operativo del BAC indica que en estos casos el BAC puede asumir la ejecución directa de la obra y declarar el incumplimiento del proyecto, pero en algunos ejemplos puntuales, se observó que el BAC no hizo uso de este mecanismo.

Por otra parte, esta situación hace que se prolongue el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra la Población Desplazada y continúen pagando arriendos, además de bloquear la opción de buscar otros proyectos, ya que están atados a la culminación de las viviendas.

Otra de las consecuencias derivadas del retraso en el cumplimiento de los términos de inicio y ejecución de los proyectos, consiste en que con el paso del tiempo los costos de los materiales de construcción y su transporte, la mano de obra, entre otros, aumentan, lo que genera el desfinanciamiento de los proyectos, lo que conlleva un riesgo de parálisis de los mismos, a menos que la entidad oferente realice modificaciones técnicas en perjuicio de la calidad de las obras o gestione recursos adicionales, que de haberse ejecutado el proyecto en el tiempo establecido, hubieren

podido destinarse a la construcción de nuevas soluciones de vivienda que beneficiaran a más hogares de población desplazada.

- Interventoría

Los proyectos de vivienda de interés social rural fueron controlados a través de una interventoría itinerante realizada cada vez que el oferente requería desembolsos o conforme a programaciones puntuales, lo cual generaba un estado de los proyectos que no siempre correspondían a la ejecución real de los mismos (desactualizado); el personal para realizar esta actividad era escaso, por lo cual se dificultaba realizar un seguimiento real y efectivo a las viviendas.

También se encontraron debilidades en la interventoría financiera, puesto que los oferentes en pocas ocasiones entregaban los documentos contables y financieros a los Interventores del BAC.

Respecto al modelo de interventoría implementado por el BAC, hasta el año 2009 se suscribieron contratos de prestación de servicios para realizar la interventoría a los proyectos, donde los interventores se radicaban en distintas partes del territorio nacional, dificultando el seguimiento y control directo por parte de la Gerencia Nacional de Vivienda. Para los proyectos asignados mediante acta 05 de 2010, se realizaron cambios en el modelo, consistente en la centralización del equipo de interventores en la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario, quienes debían reportar a un coordinador las labores realizadas en los días que tengan visitas de campo. La interventoría de los proyectos con actas de asignación a partir del 2011, se realiza a través de Gerencias Integrales donde se pretende generar relaciones vinculantes entre todos los actores con competencias en la aplicación de subsidios de vivienda de interés social rural y en donde cada departamento contará con un equipo de interventores radicados en la zona posibilitando la periodicidad de las visitas a cada uno de los proyectos en ejecución.

- Vivienda Digna

En algunos proyectos específicos se observó la construcción de viviendas en condiciones indignas de habitabilidad donde, en las visitas realizadas por la CGR, se evidenciaron viviendas con muy poca área de construcción y/o con una sola habitación, ocupadas por familias de 4 y 5 miembros en promedio en condiciones inadecuadas del entorno de las viviendas como zonas susceptible de inundaciones o encharcamientos, que propician la proliferación de vectores infecciosos.

En otros casos se observó que se entregaron viviendas construidas con materiales de pésima calidad, con malos acabados, o terminados incompletos.

- Modificaciones técnicas viviendas

En algunos ejemplos se observó que los oferentes no pedían autorización al BAC para realizar modificaciones técnicas a las viviendas con anterioridad a la ejecución de los cambios, sino que lo hacían con posterioridad, después de haberlas hecho.

Vivienda urbana

- Relaciones vinculantes

Como eje transversal a la auditoría realizada, se observó que aun cuando los actores intervinientes en la política de vivienda urbana para población desplazada cumplen las metas trazadas en esta materia, la política como tal no se ha cumplido.

Situación que a consideración de la CGR obedece, entre otras razones, a la atomización de funciones y responsabilidades para el cumplimiento de esta política y a la falta de relaciones vinculantes entre el administrador de los recursos y los ejecutores de los mismos (entidades oferentes – contratistas), razón por la cual, a pesar de que FONVIVIENDA, a través de FONADE evidencie situaciones de riesgo en lo referente a la ejecución de los proyectos y manejo de los recursos no cuenta con mecanismos legales oportunos para requerir a los oferentes y a los contratistas el cumplimiento de sus obligaciones, diferentes a emitir comunicaciones escritas advirtiendo de las situaciones detectadas.

Lo anterior, sin perjuicio de los mecanismos con que cuenta FONVIVIENDA para declarar el incumplimiento de los proyectos.

- Garantías

El tema de consecución de garantías de los proyectos se ha convertido, en algunos casos, en un obstáculo para las entidades oferentes, puesto que las aseguradoras no quieren amparar este tipo de proyectos.

- Términos de ejecución de los Proyectos

Se observaron casos donde los plazos para la ejecución de los proyectos no se cumplieron afectando el goce oportuno del derecho a una vivienda digna por parte de los beneficiarios. Por otra parte, esta situación hace que se prolongue el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra la Población Desplazada y continúen pagando arriendos, además de bloquear la opción de buscar otros proyectos, ya que están atados a la culminación de las viviendas.

Otra de las consecuencias derivadas del retraso en el cumplimiento de los términos de inicio y ejecución de los proyectos, consiste en que con el paso del tiempo los

costos de los materiales de construcción y su transporte, la mano de obra, entre otros, aumentan, lo que genera el desfinanciamiento de los proyectos, lo que conlleva un riesgo de parálisis de los mismos, a menos que la entidad oferente realice modificaciones técnicas en perjuicio de la calidad de las obras o gestione recursos adicionales, que de haberse ejecutado el proyecto en el tiempo establecido, hubieren podido destinarse a la construcción de nuevas soluciones de vivienda que beneficiaran a más hogares de población desplazada.

- Compra de vivienda usada

Se observa un vacío normativo en lo que a materia de compra de vivienda usada se refiere, en cuanto a la elegibilidad o estudio de las condiciones de calidad y estructura de las viviendas. El único requisito existente consiste en la recopilación de una serie de soportes documentales, pero legalmente no hay quien certifique la calidad de las viviendas. La caja de compensación familiar solamente certifica la existencia y disponibilidad a la prestación de servicios de energía, acueducto y alcantarillado.

Dicha situación afecta, en algunas ocasiones, el goce efectivo a una vivienda digna, y coloca en riesgo la salubridad y seguridad física de los beneficiarios.

- Vivienda Digna

En algunos casos puntuales se observó la construcción de viviendas en condiciones indignas de habitabilidad, donde en las visitas realizadas por la CGR, se evidenciaron viviendas en condiciones inadecuadas de habitabilidad y del entorno como zonas susceptibles de inundaciones o encharcamientos, que propician la proliferación de vectores infecciosos.

- Prestación de servicios públicos

Se evidenció por parte de la CGR que algunos proyectos, aun no cuentan con la prestación del servicio de acueducto, situación que pone en riesgo la habitabilidad de las viviendas y afecta las condiciones de salubridad de las personas que ya habitan en las mismas.

TIERRAS (Subsidio Integral de Tierras)

En términos generales se puede decir que la forma como está diseñado el proceso para las convocatorias destinadas al otorgamiento del subsidio integral de tierras, presenta deficiencias que limitan el derecho de los desplazados a la propiedad de la tierra y otros factores productivos, esto se advierte en las dificultades presentadas para el acceder al subsidio, así como para permanecer en el predio y para lograr sostenibilidad de los proyectos, lo anterior debido a fallas en su planeación, en el acompañamiento y seguimiento por parte del INCODER, así como en la deficiente

articulación con otras herramientas de las políticas tanto nacionales como territoriales, que favorezcan la sinergia necesaria para superar la situación de vulnerabilidad a la que se ven sometidas las víctimas del desplazamiento forzado.

La evaluación realizada al proyecto de inversión Subsidio Integral EBAS, permiten concluir lo siguiente:

- Negociación voluntaria

Las diversas asimetrías presentes en los actores del proceso, en cuanto a los niveles educativos, poderes económicos y territoriales, limitan la capacidad de negociación y acceso equitativo y seguro a la tierra.

Por tal razón, es preocupante la ausencia de intervención del Estado en la negociación de los predios, cuando una de las partes es población desplazada, ya que esta situación no permite romper con las desigualdades del mercado, lo que afecta los derechos de los desplazados referentes al acceso a la tierra

- Viabilidad de los Proyectos

La adjudicación del subsidio de tierras debe garantizar el cumplimiento de los objetivos constitucionales y legales, con el fin de que los recursos del Estado invertidos en el SIT, logren el establecimiento de un proyecto de vida sostenible para las poblaciones beneficiarias.

Por tal motivo, el cumplimiento de esta tarea por parte del INCODER, debe contener la planificación, organización y acompañamiento a las propuestas productivas, la revisión exhaustiva de las calidades del predio; esperando tener un adecuado concepto de viabilidad integral, que garantice las condiciones de cada proyecto y el éxito de la política.

- Asociatividad / Capital Social

Los términos de referencia que regulan el acceso al SIT establecen que para el logro de mayor puntaje por parte de los posibles beneficiarios, el proyecto debe estar integrado por un mayor número de familias, sin que para ello el INCODER tome en consideración el origen de estructuras sociales que no necesariamente son compatibles, así como el hecho victimizante que dio origen al desplazamiento, la región del país donde fueron expulsados, entre otros factores.

Lo anterior sumado al hecho de que estas convocatorias para la población desplazada, no involucran una estrategia de fortalecimiento del capital social, en la lógica de garantizar su estabilidad socioeconómica. La forma como se encuentra

diseñado el SIT impide la reestructuración del capital social hasta el punto de convertirse en factor de erosión.

- Asistencia Técnica

Este componente, es una pieza fundamental para el desarrollo sostenible de los proyectos productivos, ya que con la asistencia, se presta un acompañamiento permanente que facilita el incremento en los índices de productividad y competitividad de los mismos.

Las deficiencias y algunos casos la ausencia en la prestación del servicio de asistencia técnica en los diferentes ciclos del proyecto productivo, sumadas a la falta de habilidades y experiencia de los beneficiarios en la elaboración y ejecución de los proyectos, a su escasa participación en la preparación de las propuestas, impiden el logro de los rendimientos previstos en el desarrollo de algunos proyectos.

- Participación de las Comunidades Como Garantía de la Sostenibilidad del Proyecto Productivo

En el proceso de elaboración de los proyectos productivos, debe tenerse en cuenta participación activa de los beneficiarios, con el fin de conocer las potencialidades y debilidades de cada uno de ellos y, de esta manera, establecer las necesidades de capacitación tendientes a apropiar la tecnología requerida, para la implementación de la alternativa agroproductiva.

Se evidencia en el proceso auditor, innumerables fallas en el desarrollo del proyecto productivo, que se derivaron del desconocimiento y la falta de experiencia por parte los beneficiarios en la propuesta productiva, ya que, en su gran mayoría, no participaban en la elaboración de la misma.

- Estrategia Aislada de Desarrollo Rural

La existencia de una política aislada para el desarrollo del proyecto SIT, la cual no se articula integralmente con otras iniciativas del orden Nacional y local, impide el acceso a los servicios de asistencia técnica integral, infraestructura vial, educación, saneamiento básico, entre otras falencias que obstaculizan el goce efectivo de derechos y en consecuencia, la estabilización socioeconómica y el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional;

- Enfoque Diferencial para el Acceso a la Tierra a la Población Desplazada

Pese a la existencia de convocatorias públicas dirigidas de manera exclusiva a la población desplazada y a su distribución presupuestal diferenciada, donde participan tanto campesinos como desplazados, los resultados obtenidos para beneficiar a la

población desplazada, no reflejan mayores diferencias frente a los obtenidos para la población campesina, lo que resalta la deficiencia en las medidas adoptadas para dar un trato preferencial a los aspirantes a estos subsidios.

- Presupuesto

El INCODER, en las vigencias 2008-2011, ha realizado un esfuerzo presupuestal y administrativo, pese a lo anterior, el mismo no se ve reflejado en los recursos desembolsados y un mayor número de subsidios entregados a la población desplazada.

- Articulación Institucional

Las falencias existentes en la articulación entre las instituciones conllevan a deficiencias en la verificación del cumplimiento de los requisitos de los predios, y limitan el acceso a servicios públicos domiciliarios, vivienda, educación y vías de comunicación, en el desembolso de los recursos destinados al proyecto productivo y en el deficiente seguimiento posterior a la adjudicación del SIT. Lo anterior se evidencia entre entidades del orden nacional y territorial, así como entre el nivel central y las direcciones territoriales del INCODER.

- Vivienda

La satisfacción del derecho constitucional a una vivienda digna no está siendo garantizada debido a deficiencias en la articulación interinstitucional, pues la integralidad del subsidio está orientada al concepto productivo del predio. En este sentido, ni el MADR, ni el INCODER han liderado procesos de coordinación inter e intrasectorial que posibiliten la integración de las acciones institucionales en el medio rural, tendientes a que al SIT se integre el subsidio para la construcción de vivienda.

- Requisitos para participar en las convocatorias

Un análisis de los requisitos exigidos para cada una de las cinco convocatorias permite evidenciar que los mismos son adecuados para seleccionar a las familias destinatarias del subsidio, no obstante, la barrera de acceso en este tema es protuberante, ya que la carga de la prueba del cumplimiento de tales requisitos se ha impuesto a los solicitantes, cuando la obligación de su verificación corresponde al Estado, teniendo en cuenta que los documentos exigidos reposan en entidades públicas. Esto ha implicado excesivos trámites y altos gastos para una población en condiciones de vulnerabilidad.

Pese a que el Instituto señala que la imposición de entregar documentación para la participación en cada convocatoria se ha reducido en 2011, todavía se evidencian

exigencias que pueden ser satisfechas por parte del INCODER mediante articulación institucional.

GENERACIÓN DE INGRESOS

De lo expuesto en el informe, se puede concluir respecto a la Política Pública de Generación de Ingresos, que esta ha sido ineficiente, pues no se ha logrado contribuir a la estabilización económica de la población desplazada. La ruta del empleo no se completa y no ha sido sostenible en el tiempo.

La inversión se ha hecho de forma descoordinada o no ha sido lo suficientemente eficiente entre entidades públicas nacionales, para que la política pública tenga éxito.

El control y supervisión sobre los proyectos es prácticamente nulo, en el sentido que esta labor se ha convertido en un formalismo para ejecutar y pagar contratos, más no sobre resultados obtenidos.

Los sistemas de información son deficientes, tiene muchos errores internos y las entidades no prevén solución alguna. Se aducen problemas de coordinación completando más de 10 años sin solucionar la problemática de los registros. Esto es muy importante, en el sentido que los registros de beneficiarios RUPD, han sido la base de la inversión pública para desplazados. En las pruebas de minería de datos se encontró que los registros no son confiables, tienen muchos vacíos e inconsistencias, que generan incertidumbre sobre la canalización de la inversión pública.

Igualmente, los reportes de atención que reflejan las bases de datos no son reales, como fue el caso del SENA, entidad que reportó una atención de más de 2 millones de personas desplazadas y, al comprobar y depurar, sólo fueron realmente 427 mil, esto hace que se sobredimensionen las cifras, se dé información errónea a la opinión pública y no se tenga certeza de la inversión en la población desplazada.

Durante el periodo de análisis de la política de GI, se evidenciaron deficiencias en la coordinación en la ejecución de la política pública y el cumplimiento de la ruta del empleo, no era notorio el papel del coordinador (DNP) y no existía un generador de política que se hiciera cargo de su direccionamiento y seguimiento.

Se evidenció que la política pública de GI, no estuvo ligada a una política de desarrollo, por lo que los esfuerzos institucionales de emprendimiento no fueron sostenibles en el tiempo, lo cual se constato, por la corta duración de los programas.

RESUMEN DE RESULTADOS DE AUDITORÍA

Los resultados presentados permiten establecer que las políticas aplicadas a vivienda, tierra y generación de ingresos no han sido eficientes y no han cumplido con el objetivo de estabilizar socioeconómicamente a la población desplazada.

Por lo anterior, los resultados de la presente auditoría transversal a la política pública de Desplazamiento Forzado por la Violencia, en el Componente de Estabilización Socioeconómica, subcomponentes de Vivienda, Tierras y Generación de Ingresos tienen como objetivo generar acciones positivas a nivel de Estado y de Gobierno, para que las medidas que se adopten a favor de esta población, redunden en un mejoramiento de sus condiciones y en la superación de la vulneración de derechos a la que fueron sometidos.

Esta auditoría entrega como resultado 188 hallazgos de auditoría de los cuales:

4 hallazgos (37,151, 159 y 160) tienen connotación fiscal por valor de \$ 733.6 millones y una función de advertencia sobre \$9.256 millones en riesgo por pólizas vencidas en el Banco Agrario, sobre vivienda rural.

15 tienen connotación disciplinaria. Se genera una función de advertencia, dos procesos administrativos sancionatorios para el SENA y DPS y se solicita una actuación especial, respecto al pago de subsidios y ayudas para Generación de Ingresos en proyectos de DPS.

- 33 hallazgos corresponden a Política Pública de Vivienda
- 128 hallazgos corresponden a Política Pública de Tierras
- 27 hallazgos corresponden a Política Pública de Generación de Ingresos

Las observaciones establecidas en el presente informe deben hacer parte del plan de mejoramiento de las entidades, cuyo seguimiento es función de las oficinas de Control Interno y sobre el cual la Contraloría General de la República podrá efectuar auditoría.

Cordialmente,

Bogotá, D. C,

LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Supervisora:

Líderes de grupo por subcomponente:

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
William Rene Carrillo (Vivienda),
Cesar Moreno Sánchez (Tierras),
Jairo Pulido (Generación de Ingresos)

1. INTRODUCCIÓN

En nuestro marco constitucional, Título X de la Constitución Política, artículo 267, se estableció que *“el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”,* que *“se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley”*, a través de *un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.* Bajo este parámetro y las funciones conferidas, la Contraloría General de la República decide hacer auditoría sobre una política pública, en este caso al de desplazamiento forzado por la violencia.

Para realizar una auditoría sobre un aspecto transversal, la elección de la Política Pública de Desplazamiento Forzado por la Violencia no fue al azar, sino que fue una decisión basada en la necesidad de dar cuenta a la sociedad y a actores como la Corte Constitucional, sobre el accionar del Estado frente a la problemática de la población desplazada de una manera más integral y consistente, teniendo como referentes las líneas que el mismo Estado se había establecido para garantizar la superación de la vulneración de derechos.

La problemática había sido abordada por la Contraloría desde diferentes frentes, aún antes de la expedición de la Sentencia T025 de 2004, a través de procesos de auditoría realizados a las diferentes entidades que integraban el Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada –SNAIPD- y con estudios de las diferentes Direcciones de Estudios Sectoriales, de las Contralorías Delegadas Sectoriales, principalmente, de Defensa, Agropecuario, Gestión Pública y Social.

Con la expedición de la Sentencia T025 de 2004, en la cual la Corte Constitucional reconoce un Estado de Cosas Inconstitucional sobre la población desplazada, la Contraloría es llamada a emitir conceptos sobre el actuar de las diferentes instituciones del SNAIPD respecto a la atención de ésta población y a verificar, en auditoría, si los recursos públicos llegaban a su destino.

Es así que desde el 2004 hasta el 2011, los pronunciamientos sobre el desplazamiento fueron el sumar de esfuerzos de las diferentes Delegadas Sectoriales, involucradas en controlar fiscalmente a las entidades del SNAIPD, de acuerdo con los resultados de las auditorías sectoriales a los sujetos de control involucrados y rendir los informes solicitados por la Corte Constitucional y los clientes de la CGR: la ciudadanía y el Congreso de la República.

De acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto Anticorrupción y en la orden 7, del Auto 219 de octubre 2011, de la Corte Constitucional, la Contraloría toma la decisión de abordar la política pública de desplazamiento forzado por la violencia como un ejercicio auditor transversal, con el fin de establecer las acciones de las

instituciones frente a las responsabilidades gubernamentales sobre la Población Desplazada y la eficiencia, eficacia, equidad y economía de la inversión pública, de acuerdo con el aumento constante que ha tenido el presupuesto a financiar la política desde el año 2000, el cual ha pasado de \$20.000 millones hasta alcanzar la cifra de \$2.2 billones en 2011; de esta última cifra, casi \$1.7 billones se han asignado para inversión, siendo \$ 600.000 millones los correspondientes a los subcomponentes de estabilización socioeconómica de vivienda, tierras y generación de ingresos (MHCP, 2012).

El ejercicio auditor, por tanto, se plantea para el periodo 2007-2011, como antesala a las subsiguientes auditorías de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas, la cual complementa y subroga la normatividad específica sobre desplazamiento forzado, dado que la población desplazada es aproximadamente el 80% de la población considerada por la Ley como víctima.

Para realizar la auditoría, se partió de la siguiente hipótesis: *“una vez estabilizada socioeconómicamente la población desplazada, su condición de tal podría ser superada”*, por lo anterior se decidió auditar el componente de estabilización socioeconómica, con sus tres subcomponentes: vivienda, tierras y generación de ingresos.

La auditoría: metodología de trabajo

Para dar inicio a un proceso auditor transversal hubo que establecer un mecanismo o estrategia para abordar un proceso de auditoría piloto, considerando todos los instrumentos disponibles dentro de la Contraloría, para definir cuáles de ellos servirían para garantizar la auditoría.

En el caso del tema de desplazamiento, se tenía claro al inicio que se requería un proceso auditor integral y transversal, por lo que se conformó mediante Resolución Orgánica 6486/2012, un grupo de trabajo interinstitucional adscrito a la UIECC, bajo la responsabilidad del Contralor Intersectorial Luís Alberto Higuera Malaver, con el fin de desarrollar entre otros temas, la auditoría a Desplazamiento Forzado por la Violencia.

Es importante anotar que la creación del grupo era necesaria para abordar un tema intersectorial, que fue acompañado por la debida reglamentación interna, para darle consistencia al grupo y sostenibilidad a futuro. Igualmente, implica separar el tema de los sectores involucrados y concentrarlo en una sola dependencia, lo cual evita la fragmentación en los reportes y resultados, que se habían obtenido en años anteriores.

A la auditoría se le asignan 11 personas, con formación multidisciplinar, las cuales provienen de diferentes Delegadas Sectoriales, ya sea de Control Fiscal Micro o Macro (DES). El naciente proyecto de auditoría es comunicado a las instancias

internas interesadas, principalmente a los contralores Delegados Sectoriales y se incluye dentro del Plan General de Auditoría 2012-2013.

Concepción del Memorando de Asignación

Por ser un proceso *sui generis* en la CGR, surge la inquietud de cómo iniciar el proceso auditor, ahora que ya se ha formalizado internamente.

Se llegó a un acuerdo con el equipo de trabajo para seguir las normas de auditoría internas (Guía de Auditoría), en la medida en que estas permitan desarrollar el proceso nuevo, ya que estábamos construyendo camino al andar. Lo que no se adecuó al requerimiento de la auditoría no se aplicó, pero se conservaron los parámetros básicos y estructurales reglamentarios. Igualmente, se creó una metodología de trabajo propia en el equipo, a la cual se le denominó *Reloj de Arena*, la cual se detallará más adelante.

Por lo anterior, se comenzó con la elaboración de un Memorando de Asignación, es decir la carta de mandato de la auditoría, que contiene las líneas generales de intervención. La primera discusión gira en torno al abordaje de la Política Pública, ya que es muy extensa y compleja, pues abarca diferentes frentes, siendo los más amplios y recorridos los referentes a la atención humanitaria de la población desplazada en etapas de urgencia y emergencia.

Es así que por el especial interés de la administración, se toma la decisión de auditar el componente de estabilización socioeconómica, en sus subcomponentes de vivienda, tierras y generación de ingresos, partiendo de la hipótesis de que si este componente de política se hubiera logrado por parte del gobierno, el Estado de Cosas Inconstitucional se habría superado en gran medida y la población desplazada podría gozar de sus derechos, ateniéndose a su estabilidad social y económica, quedando pendientes para esta población la reparación, la verdad, la justicia y las garantías de no repetición.

La estabilización socioeconómica es una fase posterior a la atención humanitaria e integral básica, cuyo objetivo es propender para que la población desplazada inicie el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional y pueda gozar plenamente de los derechos constitucionales que les hayan sido vulnerados.

Para cada uno de los subcomponentes de la estabilización existen políticas públicas específicas, que definen las líneas de acción y los recursos que el gobierno prevé ejecutar. En el caso de vivienda, el gobierno se compromete a facilitar el acceso a una solución habitacional digna a la población desplazada a través de subsidios o ayudas temporales de arrendamiento; en el subcomponente de tierras se busca facilitar los retornos, ya sea devolviendo las tierras usurpadas por los actores ilegales que provocaron el desplazamiento, facilitando el retorno a las tierras abandonadas forzosamente o entregando nuevas tierras para aplicar allí un

proyecto productivo que permita generar ingresos y autosostenimiento, sobre todo en las áreas rurales. Para generación de ingresos, la política está dirigida a ofertar tanto formación para el trabajo, como financiación de diferentes proyectos de emprendimiento (autoempleo), así como a promover programas de colocación a través del SENA.

Con base en lo anterior, tomando como base la jurisprudencia sobre la temática por parte de la Corte Constitucional, sobre todo de la Sentencia T025 y autos de seguimiento, así como el planteamiento de cada Política Pública, se elabora un Memorando de Asignación con el siguiente objetivo:

“Evaluar la política de atención integral a la población desplazada en los subcomponentes de Generación de Ingresos, Acceso a Tierras y Vivienda a través de las dimensiones de capacidad institucional, sistemas de información, enfoque diferencial, articulación Nación-Territorio y Participación, esfuerzo presupuestal y la gestión de los recursos, y resultados de la política en la superación de la vulnerabilidad de los derechos de esta población”¹.

La auditoría considera en la evaluación de los subcomponentes que se presenta en este informe, la articulación con los ejes transversales propuestos por la Corte Constitucional:

- ✓ Enfoque diferencial: considerando las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional y lograr tener líneas de atención diferencial en las políticas existentes, en el caso de esta auditoría, la consideración en la oferta institucional de la diferenciación programática sobre la población desplazada.
- ✓ Capacidad Institucional: acciones desarrolladas para lograr un ajuste institucional a los requerimientos de la política pública de desplazamiento y las políticas particulares de cada subcomponente. El análisis se hace sobre el presupuesto, la organización y la contratación, principalmente.

El equipo de trabajo consideró que el periodo a evaluar de la política pública debía ser de 5 años, 2007-2011, ya que este periodo permitía una observación mayor y garantiza que, en el momento de un hallazgo fiscal, no haya prescrito la acción de responsabilidad fiscal. Es interesante señalar que observar más vigencias o espacios mayores de tiempo, hace parte de la metodología de evaluación en auditoría de las políticas públicas.

Comunicación del proceso a los interesados

Formalmente la auditoría se inicia el 28 de febrero de 2012, con la presentación del equipo de auditoría en cada una de las instituciones ejecutoras, coordinadoras y de

¹ Memorando de Asignación 2011IE71956 del 25 de noviembre de 2011, firmado por la doctora Sandra Morelli Rico, Contralora General de la República.

apoyo, relacionadas con de los subcomponentes de estabilización socioeconómica de la Política Pública de Desplazamiento Forzado de vivienda, tierras y generación de ingresos.

Tabla 1 Entidades Auditoría Transversal

SUBCOMPONENTE	ENTIDAD	COMPLEJIDAD ²	CALIDAD
Generación de Ingresos	Departamento Nacional de Planeación	Media	Coordinador
	Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena	Alta	Ejecutor
	Departamento Administrativo de la Prosperidad Social – DPS-	Alta	Ejecutor
	Ministerio Industria y de Comercio	Media	Ejecutor
	Ministerio de Salud	Alta	Ejecutor
	Bancoldex	Media	Apoyo, financiamiento
	Ministerio de Agricultura	Media	Generador de Política
	Ministerio de Trabajo	Media	Generador de Política
	Finagro	Media	Apoyo, financiamiento
	Artesanías de Colombia	Baja	Ejecutor
Icetex	Baja	Apoyo, financiamiento	
Tierras	INCODER	Alta	Ejecutor
Vivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Media	Generador de Política
	FONVIVIENDA	Alta	Ejecutor
	Banco Agrario	Media	Apoyo, financiamiento
	FINDETER	Media	Apoyo, financiamiento
Eje transversal			
Capacidad Institucional	Unidad de Reparación Integral a Víctimas	Alta	Coordinador

Inicio del proceso auditor – fases de auditoría

Siguiendo con la guía metodológica interna de la CGR, la auditoría acoge para su desarrollo las fases de planeación, ejecución e informe.

En la primera fase correspondiente a la planeación de la auditoría dura 3 meses y es un periodo muy importante para el equipo auditor, ya que en él se realiza todo el proceso de aprestamiento para intervenir una entidad o un tema específico.

Durante la fase de planeación se realizaron las siguientes actividades:

1) Validación del Memorando de Asignación: es el momento en el que el equipo auditor identifica los objetivos de la auditoría y realiza un cronograma de actividades para la planeación de la auditoría. Se reafirma el tema a auditar, en este caso, “Componente de Estabilización Socioeconómica, en los subcomponentes de vivienda, tierras y generación de ingresos”, en la política pública de desplazamiento forzado por la violencia.

2) Conocimiento de la Política Pública a auditar y los subcomponentes establecidos: se identifican los actores institucionales involucrados en la política y su rol de formulador de política, ejecutor o financiador y se hace acopio de toda la

² Por criterio del equipo auditor fue definida la complejidad institucional de acuerdo con el presupuesto destinado a la política pública para la población desplazada, la función de la entidad dentro de la misma y el número de proyectos dedicados a la población desplazada.

documentación, se solicita información a las entidades y se programan las visitas requeridas para conocimiento de los entes a auditar.

La información de base utilizada está constituida por los autos de seguimiento a la Sentencia T025 de la Corte constitucional, los informes de las entidades sobre el avance y cumplimiento de las órdenes establecidas, los documentos CONPES de política pública y diferentes bases de datos con información de beneficiarios, contratación y proyectos en las diferentes entidades a auditar.

Igualmente, se elabora en el equipo un instrumento de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de los autos citados, el cual se aplica en cada entidad a auditada, con el fin de informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas.

Para facilitar el proceso auditor, se divide el equipo en tres grupos de trabajo por tema de política y para cada uno se nombra un líder encargado de requerir la información y concertar con la supervisión las visitas de campo a los proyectos y a las entidades.

3) Realización del Plan de Trabajo

Como resultado del conocimiento de las entidades y de la política y sus subcomponentes, el equipo auditor formuló un Plan de Trabajo, en el cual establece los parámetros con los cuales abordará la auditoría por cada tema.

Se presentan las conclusiones del análisis previo de la información y se seleccionan las muestras técnicas sobre las que se realizará verificación documental y en campo. Estas muestras son sobre contratos, proyectos y beneficiarios en cada programa o proyecto en las instituciones seleccionadas.

Es así como se obtiene una carta de navegación que concreta, ordena y dirige la labor auditora, programando actividades dentro de unos cronogramas específicos.

Como resultado del Plan de Auditoría, el equipo auditor formuló unos programas de auditoría, por cada tema a auditar, que para este caso son:

- Gestión y resultados: este programa busca establecer la consistencia y coherencia de los programas y proyectos de las entidades y la inversión pública con el Plan de Desarrollo, así como la eficiencia, economía y eficacia en el uso de los recursos.
- Contratación: el programa está dirigido a establecer si la contratación cumple con los requerimientos legales y se es coherente con los planes, programas y proyectos de las entidades y si responden a los objetivos de la política pública.

- Presupuesto: este programa permite establecer la consistencia entre la formulación del presupuesto, la asignación del recurso, el gasto y los registros.
- Capacidad institucional y enfoque diferencial, sistemas de información y seguimiento a la Sentencia T025: son 4 procedimientos transversales que permitirán dar cuenta a la Corte Constitucional sobre las acciones adelantadas por las entidades para una adecuada ejecución de las políticas públicas, por cada subcomponente.

Los tres grupos de trabajo del equipo auditor, aplicaron los programas en entidades seleccionadas por cada subcomponente, como más representativas.

Las entidades se eligieron técnicamente considerando varios criterios: los recursos que ejecutan, los riesgos a los que se enfrentan en su gestión, el número de programas y proyectos ofertados, el volumen de beneficiarios, entre otros. Para este primer ejercicio se han escogido las siguientes entidades:

Tabla 2: Instituciones a auditar en la Política Pública

Tierras	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- y Ministerio de Agricultura, desde el proyecto de subsidio Integral de Tierras.
Vivienda	Ministerio de Vivienda, FONVIVIENDA , Ministerio de Agricultura y Banco Agrario, desde los programas de vivienda de interés social urbana y rural para PD.
Generación de Ingresos	Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- y Departamento Administrativo de la Prosperidad Social – DPS-, desde los proyectos de generación de ingresos, formación y colocación.

Metodología Reloj de Arena

Esta metodología de trabajo fue construida en el día a día de la auditoría sobre el componente de estabilización socioeconómica de la política pública para la atención de la población desplazada por la violencia, surgió como una necesidad de organizar estructuralmente el trabajo a desarrollar, dada la complejidad de la temática y por ser una nueva forma de abordar un asunto de auditoría, basado en el análisis de política pública (control fiscal macro), combinado con control fiscal respecto al cumplimiento de los objetivos de política y la ejecución del los recursos públicos por partes de las entidades intervinientes (control fiscal micro), de acuerdo con su rol dentro de ella: formulador, coordinador, ejecutor o agente operador, supervisor.

La metodología se llamó reloj de arena, porque es un símil que describe y permite explicar de manera completa el trabajo que estamos realizando, la cual parte de lo más grande, amplio y general, es decir de las fuentes de información primaria para el análisis auditor, basadas en los “deber ser”, como son normas constitucionales y acuerdos políticos, administrativos, financieros y jurídicos, que son el marco sobre el cual se inserta y desarrolla la política pública. Los “deber ser” son el punto de partida y el referente para la evaluación y análisis, no sólo de la política en su

estructura y concepción, sino también de su puesta en marcha. Por lo que el punto de partida o marco de análisis de la auditoría, está precisamente constituido por los compromisos que asume el gobierno a través de la formulación de la política pública y sus sustentos jurídicos e institucionales.

En el gráfico de la metodología reloj de arena (ver gráfico No 1), lo anteriormente dicho corresponde a la parte superior del reloj que cual arena que se vierte, de allí se generan las medidas gubernamentales para el planteamiento de la Política, como parte de una agenda de política y los mecanismos tanto sectoriales como institucionales para su desarrollo, lo cual en la práctica se traducen en planes, programas y proyectos específicos, con asignación presupuestal para su ejecución; es decir la segunda línea del reloj que será llevada a la realidad en cada institución ejecutora de la política, a través de su gestión institucional, contractual y financiera. La parte estrecha o pequeña del cuerpo del reloj expresa lo anterior, y es de allí desde donde parte el análisis de política pública.

La parte inferior del reloj representa a la auditoría transversal a la política pública seleccionada, la cual comienza en las entidades formuladoras, ejecutoras y operadoras, estableciendo las responsabilidades que asumen frente a la puesta en marcha de la política pública y las medidas que utilizan para ejecutarla.

El análisis se hace respecto a la formulación de unos planes, programas y proyectos y sobre la contratación, presupuestación y gestión administrativa sobre la política auditada, lo que permite a la CGR pronunciarse sobre la gestión y la eficiencia en el cumplimiento de la política pública por parte de una entidad específica. El proceso hecho en conjunto en las instituciones involucradas permite a la CGR emitir un pronunciamiento integral sobre el cumplimiento institucional de la política pública estudiada.

En la auditoría se incluyen, igualmente, como referentes del proceso auditor y el análisis, lo que en la metodología se denominan “sin embargos”, es decir, todos aquellos pronunciamientos institucionales y sociales que aportan sobre la política pública auditada. Para la auditoría sobre desplazamiento forzado se incluyen los pronunciamientos de la Corte Constitucional y sus autos de seguimiento, los informes de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, los informes de auditoría sectoriales de la Contraloría y demás información considerada pertinente para establecer matices e incluir otras apreciaciones de instituciones, personas o comunidades organizadas que han hecho seguimiento, control o veeduría frente a la política pública en mención.

El informe de auditoría transversal resultante da la vuelta al reloj de arena. Este pronunciamiento de la CGR respecto a la política pública analizada es un proceso misional de aporte de la entidad fiscalizadora a la sociedad, en aras de contribuir a la mejora del bienestar social en el marco de la transparencia en la gestión fiscal estatal.

Se procura hacer que inicie institucionalmente un repensamiento, análisis y reajuste, si se requiere, de acuerdo con lo observado por la CGR, el cual parte desde las entidades y procesos analizados, siguiendo a los ajustes programáticos, de política, institucionales y legales a que haya lugar y finalmente, al mejoramiento de la Política para el logro de los acuerdos institucionales y legales.

Gráfico 1 Metodología Reloj de Arena – Lado proceso auditor

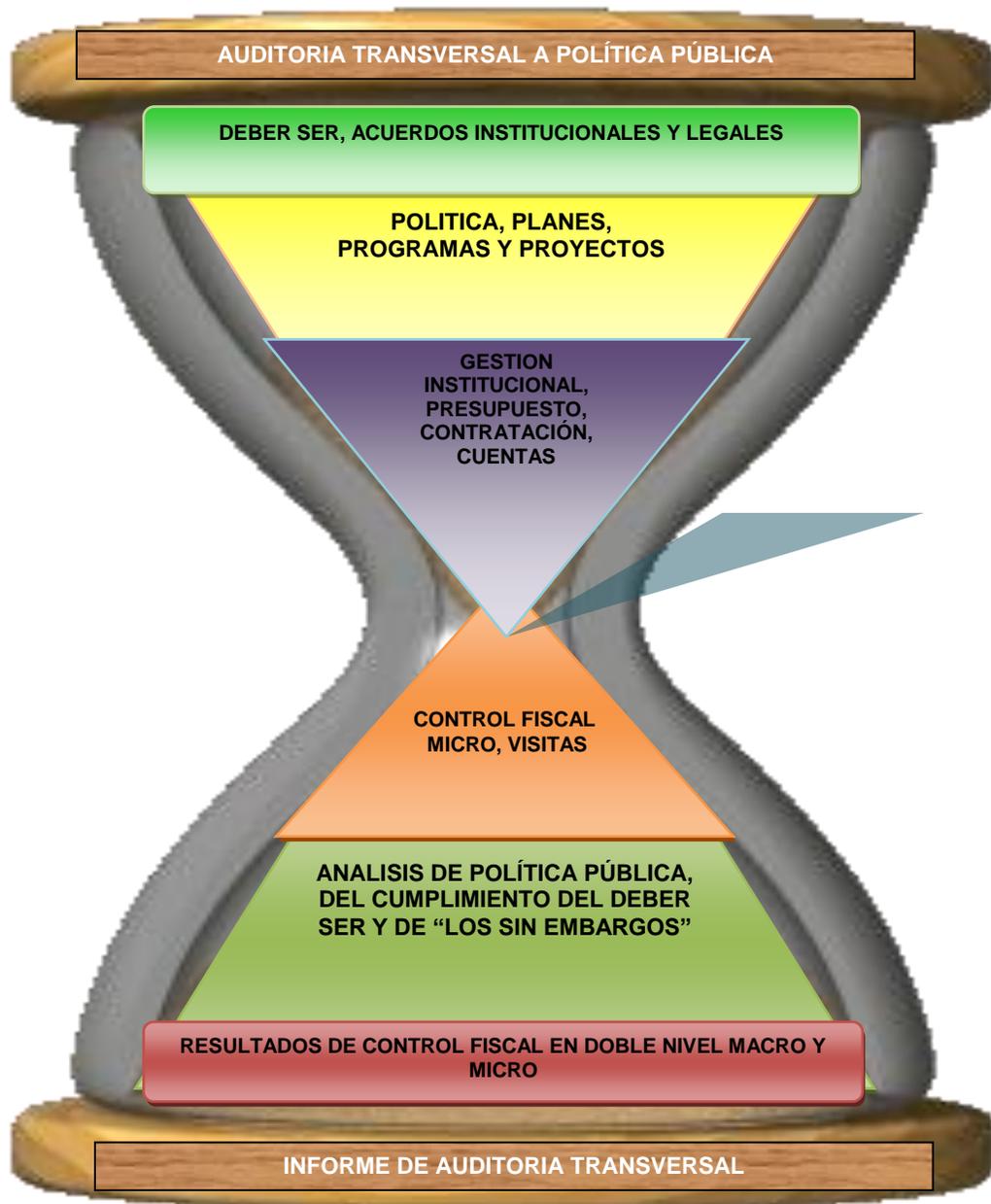
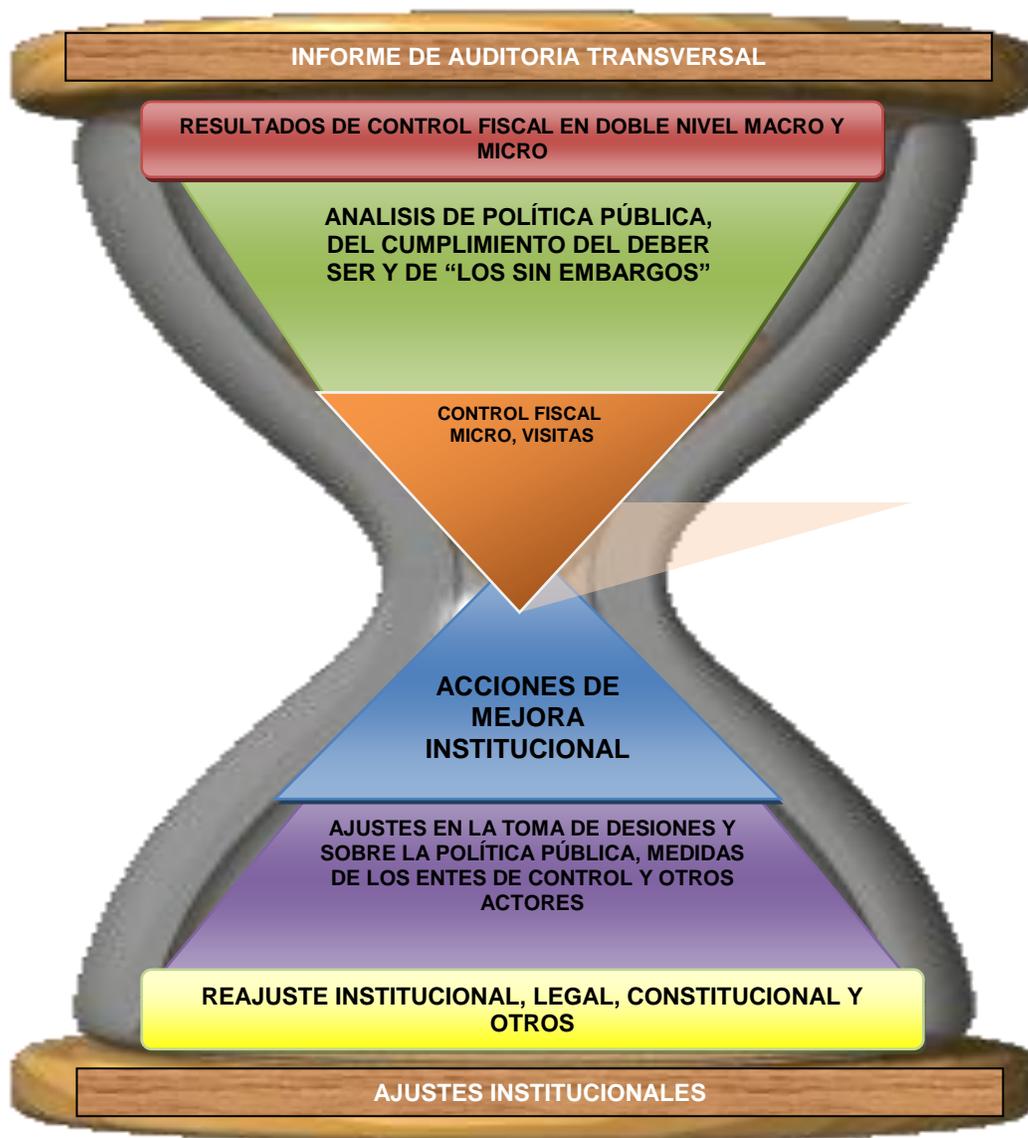


Gráfico 2: Metodología Reloj de Arena – Lado informe y ajustes institucionales



1.1 POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO SUBCOMPONENTE DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA

El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno de más de 60 años, ocasionado por la violencia, inicialmente, partidista, pero hoy trasformada en una violencia multidimensional, basada en la tenencia y apropiación de la tierra por grupos de interés legales e ilegales, que han dejado a las poblaciones con la única alternativa de dejar a la fuerza, por la desesperación, el miedo y la cohesión, su tierra, su vida y sus sueños.

Desde la década de los 80, con la situación presentada por el conflicto armado que conllevó al fenómeno del Desplazamiento Forzado en Colombia, el Estado Colombiano diseña un modelo de institucionalidad para atender las obligaciones constitucionales de prevención, atención y restitución de los derechos de la población desplazada a partir de 1995.

Una primera aproximación se presenta con el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 2804 de septiembre de 1995, el cual propuso diseñar un programa nacional de atención a la población desplazada bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior) y una Unidad Administrativa Especial para la protección de los derechos humanos. Asimismo, se definieron algunos programas para mitigar las causas del desplazamiento, a partir del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras.

Este Informe se centrará en la atención del fenómeno de desplazamiento reconocido desde CONPES 2804 de 1995 y la Ley 387 de 1997 y todos sus desarrollos normativos y jurisprudenciales, específicamente, en lo concerniente al componente de estabilización socioeconómica, que dan origen a políticas públicas de vivienda, tierras y generación de ingresos.

1.1.1 Política Pública de Vivienda

Marco histórico de la política pública de vivienda para población desplazada

Acogiendo las recomendaciones del documento CONPES 2804 de septiembre de 1995, el Congreso de la República expide, en el mes de julio la Ley 387 de 1997, la cual crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) y organiza el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y de garantizar la asignación presupuestal para los programas responsables del funcionamiento del sistema.

La ley 387 de 1997 hace manifiesta la necesidad de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población en situación de desplazamiento y establece medidas de acceso a la oferta social del gobierno, como la atención social en vivienda urbana y rural. La norma fue complementada con la Ley 388 del mismo año, la cual regla el acceso a programas de vivienda y de ordenamiento territorial urbano.

En 1999, con fundamento en el decreto 489 de ese año, se faculta a la entonces Red de Solidaridad Social – luego Acción Social y hoy UARIV- para coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD hoy SNARIV), y para ejecutar acciones de prevención, protección, atención humanitaria, acompañamiento al retorno y la reubicación, a favor de la

población desplazada y en riesgo de desplazamiento, incluyendo la participación de del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA, hoy INCODER.

El Gobierno Nacional reglamentó la Ley 387 de 1997 con la expedición del decreto 2569 del 2000, disponiendo que los componentes de vivienda y tierra serían puestos en marcha a través de los sistemas que para tales efectos desarrollarían el Banco Agrario, INURBE (hoy Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA) y el INCORA (hoy INCODER), dentro de sus respectivos planes de atención a población desplazada, los cuales podrían, subsidiariamente, ser apoyados por la entonces Red de Solidaridad Social – luego Acción Social y hoy UARIV-, entidad a la que a su vez le fueron asignadas las competencias en materia de coordinación del SNAIPD.

La falta de coordinación institucional lleva a la Corte Constitucional a pronunciarse con Sentencia SU -1150 del 2000 y a establecer que, en razón del problema político y social que representa el fenómeno del desplazamiento, debe ser el Presidente de la República, en razón a su carácter de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, quien asuma de forma directa la atención de la deficiencias que mostró el SNAIPD.

En respuesta a la sentencia de la Corte, se expide el Documento CONPES 3115 de 2001, que en su tercera recomendación, nuevamente destaca que, pese a los avances en la coordinación para la prevención, atención y restablecimiento de la población desplazada, *“continúan los problemas de dispersión e insuficiente asignación en programas generales y específicos para atender el fenómeno del desplazamiento”*.

En mayo del mismo año, el gobierno nacional expide el Decreto 951 de 2001, por el cual reglamenta parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada, disponiendo las nuevas condiciones del subsidio y el procedimiento de aplicación del mismo.

En enero del 2004, la Corte Constitucional, considerando el alto volumen de expedientes acumulados y las acciones de tutela reiteradas que se referían a problemas comunes, relacionados con la atención que las distintas autoridades dan a la población en situación de desplazamiento forzado, profirió la Sentencia T-025, que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en relación con el desplazamiento forzado interno, señalando que se trata de un problema estructural que requiere múltiples acciones urgentes que comprometan al Estado en su conjunto.

La Corte se pronunció en la sentencia señalando que *“las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se*

*orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento”.*³

En cuanto al seguimiento y la evaluación de la política, el Tribunal Constitucional advirtió que frente a los sistemas de información, subsiste el problema del sub-registro, en particular cuando se trata de desplazamientos menores, o individuales, debilidad que impide dimensionar el esfuerzo futuro que será necesario para diseñar las políticas de retorno y devolución de propiedades o reparación de perjuicios causados a la población desplazada, por supuesto, entre ellas, las concernientes a tierra y vivienda.

El acceso a la “*vivienda digna*” es un derecho fundamental consagrado constitucionalmente y sobre el cual la Corte Constitucional ha realizado numerosos pronunciamientos. La Constitución Política de Colombia en su artículo 51, reconoce que “*todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*”⁴.

En el Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2008- 2009 de la CGR, se señala que la vivienda “*se debe entender como un bien familiar que requiere un espacio determinado en el cual se desarrolla y se realizan los procesos propios de la sociedad [...] El hábitat urbano debe permitir mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, que depende de “factores sociales y económicos y también de las condiciones ambientales y físico-espaciales [...] requiere de la sinergia de cada uno de sus componentes de tal forma que se garantice la habitabilidad, desde la construcción de las políticas hasta el diseño y construcción de las viviendas [...]”*⁵.

En el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia se garantiza la propiedad y se le da un carácter social; igualmente, el artículo 64 de la misma se refiere a las obligaciones del Estado para mejorar las condiciones de vida de la población campesina a través de beneficios.

Los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, principalmente lo dispuesto en la T025/2004 y sus autos 008/09, 383/10 y 219/11, entre otros, señalan que el acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan y realizan los procesos propios de la sociedad. Por tal razón, las características y las condiciones de éste, que cualifican su dignidad y benefician a cada uno de los integrantes de la familia, deben ser reguladas por el Estado.

³ Sentencia T-025 de 2004, página 42.

⁴ Constitución Política de Colombia, 1991. Título II – De los derechos, garantías y los deberes. Capítulo 2 – De los derechos sociales, económicos y culturales.

⁵ Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, 2008-2009, Contraloría General de la República.

A partir de 1991, con la expedición de la ley 3ª, la política de “*Vivienda de Interés Social*” se transformó a un esquema de demanda, es decir, el Estado dejó de construir viviendas y de otorgar créditos subsidiados y pasó a regular el mercado y a entregar subsidios.

De igual manera, dejó en manos de los entes territoriales la generación de áreas urbanizadas⁶ para la construcción de proyectos de vivienda, la dotación de equipamientos complementarios (colegios, centros de salud, parques), así como el seguimiento a los proyectos.

Para articular las acciones del Estado en este proceso, el Instituto de Crédito Territorial –ICT- fue liquidado y se creó el Instituto Colombiano de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), adscrito al Ministerio de Desarrollo, con el fin de administrar el sistema de subsidios y dar asistencia técnica.

En 2003, mediante la Ley 790, se liquida el INURBE, se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) y se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente que pasa a ser el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

FONVIVIENDA ⁷ se creó 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, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Su objeto es 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 este tipo de vivienda.

Los objetivos principales de FONVIVIENDA son: consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del gobierno nacional en materia de vivienda de interés social - urbana y en especial las orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos apropiados. Los objetivos enmarcan sus programas, proyectos y actividades dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

Bajo este esquema, la política de vivienda durante los últimos 19 años se ha orientado principalmente a definir las inversiones que se harán en materia de subsidios, establecer el valor de la vivienda que será sujeta al otorgamiento del subsidio, el monto del mismo y los requisitos de las familias que pueden acceder a éste; se entrega al sector privado y al mercado la oferta, el diseño y construcción de

⁶Es decir que los gobiernos locales deben asumir los costos de las redes de servicios públicos, vías, andenes, espacios públicos, que llegan a representar entre el 15 y el 20% del costo de la vivienda.

⁷Decreto 555 de 2003. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda».

las viviendas, reguladas únicamente por el precio, en tanto que el Estado coordina el modelo de tercerización y hace seguimiento a los proyectos.

Es decir, la política pública no se orienta a buscar la justicia social (como en el modelo intervencionista) sino a tratar de mitigar los niveles de pobreza, aceptando *per se* su existencia. La financiación ya no es una función exclusiva del Estado, puesto que el esquema es planteado como cofinanciación, donde confluyen los recursos del Estado, los entes territoriales, los intermediarios financieros y los usuarios.

El Subsidio Familiar de Vivienda (SFV)

El Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) es el aporte en dinero o especie que otorga el Gobierno Nacional para facilitarle al beneficiario el acceso a la vivienda, se entrega por una sola vez y se constituye en un complemento de su ahorro, crédito u otros aportes.

A partir de 1999 y hasta 2007, el subsidio familiar de vivienda se entrega representado en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), de acuerdo con el tipo de vivienda, que se identifica únicamente por su valor.

Desde 2007 y hasta 2009, con la promulgación del Decreto 4466 de 2007, se definió que la Vivienda de Interés Social (VIS) corresponde a la solución de vivienda cuyo valor máximo es de 135 SMMLV y se introdujo la definición de Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP), la cual se estableció como aquella vivienda cuyo valor máximo es de 70 SMMLV. Adicionalmente, definió que el subsidio sería otorgado en función del puntaje del SISBÉN⁸ del respectivo jefe de hogar postulante y que el subsidio familiar de vivienda de interés social urbano otorgado por FONVIVIENDA, sólo podrá aplicarse a soluciones de vivienda de interés social prioritario, con excepción de inversiones en Macroproyectos de interés social nacional, en programas de subsidio familiar de vivienda urbana en especie y en proyectos de vivienda de interés social en zonas con tratamiento de renovación urbana, de conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 1151 de 2007.

Hasta 1999, los subsidios podían utilizarse para la compra de vivienda nueva o usada, pero a partir de ese año se restringió su uso para la compra de vivienda nueva y, desde 2004, los desplazados o víctimas de atentados terroristas o desastres naturales pueden utilizarlo también para compra de vivienda usada.

⁸El Sisbén desde 1995 al 2008, ha tenido tres modificaciones a saber: el índice del Sisbén I (1995) fue diseñado como un indicador aproximado de los recursos de acuerdo a las condiciones de vida del hogar, su modificación se dio para la actualización de las variables que conformaban el índice y el sistema de ponderación; el índice del Sisbén II (2002) fue interpretado como una medida de bien-estar que reflejaba el estándar de vida de los hogares, su modificación fue realizada por la exclusión de variables por razones de manipulación, dificultad en su comprensión y desgaste en la capacidad para discriminar la población pobre, el índice del Sisbén III (2008) es un índice de estándar de vida que incorpora variables relacionadas con la vulnerabilidad (salud, educación, vivienda); con este nuevo Sisbén se pretende reflejar los cambios en las condiciones de vida de la población y avances de la política pública.

Con el decreto 2190, promulgado el 12 de Junio de 2009, los subsidios familiares de vivienda, otorgados por FONVIVIENDA, podrán aplicarse a la adquisición de vivienda nueva o usada, a la construcción en sitio propio, al arrendamiento, al mejoramiento de vivienda o al mejoramiento para vivienda saludable y VIP⁹.

En el 2005 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 250, por el cual se crea el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

En cuanto a los derechos relacionados con la vivienda, el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada estableció este componente como parte de la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, a partir de la satisfacción de las necesidades básicas habitacionales, orientadas a brindar una solución de vivienda digna que cuente con espacios adecuados, condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura y seguridad de la tenencia. En ese sentido, el Decreto 250 de 2005, señaló que para la consolidación socioeconómica en los procesos de retorno y reubicación, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el apoyo de las entidades del SNAIPD, diseñarán programas que permitan el acceso de la población desplazada a una solución de vivienda adecuada.

Mediante el Auto 116/08 la Corte Constitucional acepta la batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada, incluyendo los que se refieren a vivienda, considerando aspectos como: seguridad jurídica de la tenencia, espacios suficientes, materiales adecuados, acceso a servicios públicos, entre otras condiciones de vivienda digna.

Posteriormente, en el Auto 008 de 2009, luego de una evaluación de los distintos informes de las instituciones que constituyen el SNAIPD, la Corte Constitucional ordena reformular una serie de políticas públicas para la atención de la población desplazada, entre ellas las de tierras y vivienda, siendo la orden 7ª del Auto específica para el caso de vivienda. La reformulación se plantea, no sólo por el rezago mostrado, sino porque el diseño como está definido amenaza con perpetuar el estado de cosas inconstitucional. Esta reformulación supone al menos “(i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento”.

La Corte manifiesta en el citado auto que “[...] la política de vivienda para la población desplazada, tal y como está concebida desde hace una década, no es idónea para garantizar a los desplazados el derecho a la vivienda digna,...” debido a que constituye un “...mecanismo ineficiente en términos de la adecuada

⁹ Es de anotar que se mantienen las excepciones señaladas en el Decreto 4466 de 2007.

destinación de recursos para la ayuda de esta población, y al mismo tiempo idóneo para la protección del goce efectivo de sus derechos.”

Política de Vivienda para la Población Desplazada –PVPD- 2009

Como resultado de la redefinición de la política, la Ley 1190 de 2008 ordena la constitución de mesas de trabajo, integradas por las entidades adscritas al SNAIPD, para realizar la evaluación y diseñar el plan de acción de la política de atención a la población desplazada (PD). Conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en la orden sexta del Auto 008 de 2009 para la reformulación de la PVPD, se conforma la Mesa Interinstitucional de Vivienda, en la cual participan el MAVDT, el MADR, Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

La reformulación parte de una hipótesis: *“la actual política de vivienda resulta insuficiente para garantizar el GED y para generar una oferta adecuada a la demanda de los hogares en situación de desplazamiento, en términos de cobertura, integralidad, accesibilidad y reconocimiento de la vulnerabilidad de la PD¹⁰”*.

Para resolver lo anterior se identificaron 4 ejes problemáticos:

- *Eje problemático 1: Deficiente articulación entre la Política de Vivienda para Población Desplazada – PVPD con la oferta del SNAIPD y débil aplicación del principio de progresividad en el proceso de estabilización de los hogares.*
- *Eje problemático 2: El enfoque de la política de vivienda actual no reconoce suficientemente la vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento y no ha desarrollado todos los instrumentos que permitan garantizar el goce efectivo de los derechos.*
- *Eje problemático 3: Debilidad en la gestión institucional nacional y local La atención a la PD en materia de vivienda afronta también dificultades asociadas con la capacidad de gestión de las entidades nacionales y locales vinculadas al SNAIPD; situación que no permite garantizar acceso oportuno y calidad en la solución de vivienda.*
- *Eje problemático 4: La población en situación de desplazamiento enfrenta altos costos de transacción en la materialización de una solución de vivienda.*

La nueva PVPD mantiene aspectos que considera avances de la anterior Política como son:

- Esquema de distribución regional de recursos.
- Esquema para selección de hogares.

¹⁰ Política de Vivienda para la Población en Situación de Desplazamiento –PVPD-, diagnóstico, lineamientos, instrumentos, cronograma y presupuesto para su ejecución. Progresos en la implementación de la política- 30 de octubre de 2009. Documento técnico conjunto entre los Ministerios de Agricultura, Ambiente, DNP y Acción Social de 2009. Pág. 16.

- Concurrencia de recursos: los municipios y departamentos que han complementado los recursos nacionales y organizaciones no gubernamentales que se han asociado a estos procesos.
- Esfuerzo fiscal.
- Flexibilidad en la oferta de soluciones: Como selección de los hogares para escoger la modalidad de solución que se ajuste más a su condición (vivienda usada, vivienda nueva, mejoramiento, arrendamiento).
- Optimización del esquema de ejecución

Lineamientos de la PVPD

Con el fin de definir los lineamientos o directrices que deberían seguir las entidades responsables de la PVPD se estableció dentro de la política un objetivo general y unos objetivos específicos:

Objetivo general: Garantizar la observancia al derecho a la vivienda adecuada¹¹ a la PD de manera progresiva, en consideración con sus condiciones culturales y de vulnerabilidad, a través de instrumentos que permitan avanzar en la satisfacción del goce efectivo de los derechos.

La política debe basarse en los principios de progresividad e integralidad, e implementarse como un proceso que se desarrolla de manera continua y través del esfuerzo conjunto entre los hogares, las autoridades departamentales, municipales y el gobierno nacional.

El concepto de solución habitacional deberá ser entendido como el reconocimiento del justo título, el mejoramiento del entorno y la cultura del ahorro, que posibilita desarrollo sostenible y progresivo de la vivienda

Objetivos específicos:

- Mejorar la articulación de la política pública de vivienda para PD, a través del fortalecimiento de los sistemas de información, la comunicación entre las entidades del SNAIPD.
- Adecuar los instrumentos de la política de vivienda a las condiciones específicas de vulnerabilidad de la PD y los grupos poblacionales que la componen.
- Fortalecer las capacidades de las instituciones del nivel nacional para que ejerzan un rol más activo en la implementación de la PVPD y el papel de las entidades territoriales como sus ejecutores, a partir de la dinamización de las herramientas de gestión y la adopción de un sistema efectivo de incentivos.
- Minimizar los costos de transacción, tanto en las barreras de acceso para la PD, así como en los trámites asociados en los que incurren los actores que intervienen en la materialización de una solución de vivienda.

¹¹ Ibid., página 29.

Lineamientos de política:

I. Para mejorar la articulación de la política pública de vivienda entre los componentes de la política pública de atención integral a la PD era necesario fortalecer los sistemas de información, la comunicación entre las entidades del SNAIPD y la continuidad de las intervenciones, de manera que se brinde una atención integral, sostenible y progresiva, de la siguiente forma:

- Ajustar y articular instrumentos de política para PD que incentiven el retorno o la reubicación rural, garantizando condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.
- Diseñar una política integrada de vivienda urbana y rural para PD, que unifique presupuestos y procedimientos.
- Diseñar medidas que garanticen el tránsito de la PD entre el alojamiento correspondiente a la fase de urgencia y emergencia a la estabilización socioeconómica.
- Articular la PVPD con las políticas de generación de ingresos y tierras.
- Diseñar e implementar mecanismos de coordinación de los esfuerzos y recursos del Estado, la cooperación internacional y el sector privado.
- Articular la PVPD con la política social para la superación de la pobreza del gobierno nacional, particularmente con la Estrategia – RED JUNTOS.
- Fortalecer y articular los sistemas de información de PD con los de vivienda urbana y rural, RUPD, Registro Único de Afiliados - RUAF, INFOJUNTOS y Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión - SPI, entre otros, en cumplimiento a lo establecido por el Auto 011 de 2009.

II. Para garantizar el GED de manera progresiva, integral y focalizada en materia de vivienda, se adecuarán o diseñarán los instrumentos de la política teniendo en cuenta las condiciones específicas de vulnerabilidad de la PD y de los grupos poblacionales que la componen y el papel de los agentes privados y la sociedad civil organizada en el mercado habitacional.

- Diseñar e implementar medidas transitorias que agilicen la legalización de los subsidios asignados de las convocatorias 2004 y 2007.
- Adecuar el instrumento del subsidio a través de estrategias de financiación y generación de oferta, que reconozca las condiciones de vulnerabilidad de la PD por segmentos de demanda.
- Adecuar el instrumento del subsidio de manera que incentive una cultura de ahorro en la PD, que garantice la sostenibilidad de las soluciones habitacionales.
- Revisar, ajustar o diseñar instrumentos que garanticen el acceso progresivo a una solución habitacional y a las condiciones adecuadas de entorno.

- Incorporar la dimensión territorial en el diseño de instrumentos de la política, de manera que se reconozcan las diferencias regionales en términos de capacidad institucional y demanda efectiva de atención de la PD.
- Diseñar e implementar mecanismos contractuales e incentivos que vinculen a los constructores y proveedores de materiales, así como a las Cajas de Compensación Familiar y otras organizaciones en el desarrollo, construcción de proyectos.

III. Para fortalecer las capacidades de las instituciones del nivel nacional y su rol en la implementación de la PVPD y el papel de las entidades territoriales como sus ejecutores se requiere dinamizar las herramientas de gestión y adoptar un sistema efectivo de incentivos.

- Direccionar la oferta de vivienda desde el orden nacional en equilibrio con la autonomía departamental, municipal o distrital.
- Definir e implementar un plan de fortalecimiento institucional nacional que garantice mayor cobertura en la gestión, asistencia técnica y monitoreo a la ejecución de la PVPD.
- Priorizar la asistencia técnica en las entidades territoriales que presentan mayores debilidades institucionales y una alta demanda efectiva de atención a PD, para articular y armonizar el PIU con los POT y los planes de desarrollo; y fortalecer a las administraciones locales en la identificación y habilitación de suelo urbanizable.
- Fortalecer las iniciativas en materia de vivienda definidas en los PIU municipales y departamentales.
- Diseñar e implementar incentivos que movilicen los esfuerzos de las entidades territoriales en la formulación y desarrollo de soluciones de vivienda, que incluyan población en situación de desplazamiento forzado, de conformidad con las disposiciones del Auto 007 de 2009.
- Fortalecer el rol de los departamentos como instancia intermedia, en la articulación, financiación, regulación y ejecución de la PVPD.

IV. Para disminuir los costos de transacción, se eliminarán gradualmente las barreras de acceso que tiene la PD, así como los trámites asociados en los que incurren los actores que intervienen en la materialización de una solución de vivienda

- Fortalecer los mecanismos de divulgación de la PVPD para que el universo de la PD cuente con información suficiente y homogénea para tomar las decisiones más adecuadas de conformidad con su situación particular.
- Diseñar mecanismos orientados a la eliminación progresiva de las barreras de entrada¹² en el proceso de postulación, asignación y legalización del SFV,

¹² Las barreras de acceso se refieren a: costos asociados a la información, búsqueda, comunicación, escrituración y registro

y optimizar los procedimientos administrativos de manera tal que se facilite el tránsito de los hogares en la PVPD.

- Diseñar mecanismos de identificación de soluciones de vivienda, especialmente para adquisición de vivienda nueva y usada, que facilite la aplicación del beneficio por parte de la PD.
- Diseñar e implementar mecanismos de acompañamiento social para garantizar la adaptación de los hogares al entorno y la sostenibilidad de la solución habitacional.

Con base en estos lineamientos, se establece una nueva institucionalidad, en donde permanecen las entidades principales encargadas de establecer la Política, como son: el MVCT y el MADR, y las instituciones de administración, como otorgantes de los subsidios, como son FONVIVIENDA y el Banco Agrario de Colombia –BAC-. Adicionalmente, se crea el Grupo de Política de Vivienda para la Población Desplazada –GPVPD-, al que se le asignaron las funciones de *“planeación y coordinación con las otras entidades del SNAIPD, el estudio de la evaluación institucional, la planeación estratégica y el seguimiento y evaluación de la política”*.

También se contemplaba la creación de las Unidades de Gestión Regional –UGR- como *“instancia articuladora de la política entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal; como también de la oferta y demanda de vivienda”*¹³.

Como parte de la consolidación del sistema de información se finalizaría el Sistema para administrar los SFV y, en el cual, el MVCT enlazaría el Sistema Nacional de Información de Vivienda, mediante Web Service y en tiempo real o mediante sistemas consolidados de información a las bases de datos del RUPD (SIPOD), SISBEN, CCF, IGAC y catastros descentralizados.

En los aportes para la PVPD, se estableció la cofinanciación que deberían hacer las entidades territoriales de acuerdo con la población asentada general, así:

Tabla 3: Cofinanciación Territorial

Tipo de Entidad	Población Nº Hab.	Cofinanciación
Grandes Ciudades (4)	Mayores a 1'000.000	30% - 40%
Ciudades Intermedias (35)	Mayores a 100.000	20% - 30%
Ciudades Pequeñas – Colaboración de los Departamentos	Menores de 100.000	10% - 20%

Fuente: Política de vivienda para la Población Desplazada

En lo relacionado con el presupuesto, la política establecía una distribución de los recursos para la PVPD en dos bolsas: (i) Subsidio Familiar de Vivienda –SFV- del 80% y (ii) Promoción de Demanda y Oferta del 20%. Adicional a lo anterior se

¹³ Definición y creación de las Unidades de Gestión Regional –UGR- pág. 37 Política de Vivienda para la Población Desplazada –PVPD 30 de octubre de 2009

propuso un aumento del valor del SFV del 20%, al establecerlo en 30 SMMLV, tanto para vivienda urbana como rural¹⁴.

El tema de “Promoción y Oferta” se refiere a los recursos que el Gobierno Nacional en conjunto con las entidades territoriales apropiará, para que sean destinados a la formulación, diseño y pre-factibilidad de los proyectos de vivienda.

¹⁴ Según Decreto 4729/2009

Marco legal e institucional aplicables a vivienda para PD (deber ser):

Se tendrá en cuenta la normatividad vigente hasta el año 2011, como parte de la evaluación de la PVPD en el periodo 2007 a 2011, para lo cual se ha dispuesto un anexo al final del informe (Anexo No1).

En este aparte se incluyen referencias breves sobre el marco institucional de la política pública de vivienda:

Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 – 2010, capítulo 2 “Defensa y Seguridad Democrática”, en lo relacionado con desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación¹⁵, en el marco de atender y dar respuesta a la Sentencia T-025 de 2004 y a sus respectivos Autos, el Gobierno Nacional estimó, que para el periodo 2007-2011, el esfuerzo presupuestal necesario (Nación y Entes Territoriales) para atender a la PD era de \$4,3 billones.

Con el fin de cumplir con la estimación, diseñó un cronograma presupuestal en el que las entidades del SNAIPD aportarían \$3,5 billones y las entidades territoriales \$797.594 millones, para el periodo.

En el componente de Estabilización Socioeconómica se proponía: *“promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la PD en el marco del retorno voluntario al lugar de origen; la reubicación espontánea, entendida como la estabilización en un lugar diferente a su lugar de origen; o bien, la decisión de quedarse en el sitio inicial de llegada¹⁶”*.

En lo relacionado con Vivienda Urbana, el PND proyectaba que: *“Existirá prelación, por parte de las instancias gubernamentales, en la definición del gasto público social destinado a la atención gradual y progresiva de dicha población, de manera que se pueda desarrollar políticas que faciliten y estimulen la integración de recursos definidos por el Gobierno Nacional, las Entidades Territoriales, los organismos de cooperación internacional y el sector privado”*.

Como parte de este esfuerzo, estableció que se asignaría por lo menos *“el 33% de los recursos del sector en subsidios para la PD¹⁷”* de la ejecución de la política de vivienda, y como meta disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo ocasionado por el desplazamiento forzoso en por lo menos 40.000 soluciones de vivienda urbana.

¹⁵ Plan Nacional De Desarrollo 2006 – 2010. Pág. 67

¹⁶ Plan Nacional De Desarrollo 2006 – 2010. Pág. 74

¹⁷ Ibid, Pág. 79

En lo relacionado con vivienda rural, indicó que el programa continuaría en cabeza del MADR, para beneficiar a 7.800 familias de PD durante el periodo 2007-2010¹⁸.

Rendición de Cuentas del Gobierno Nacional al Congreso en 2010

Se extrae de este informe que: *“en relación con los subsidios para vivienda de interés social (VIS) urbana a la población desplazada, entre agosto de 2002 y junio de 2010 se asignaron 98.424 a través de la bolsa de desplazados de FONVIVIENDA, más 18.500 en el marco de otros programas para un total de 116.924 subsidios, por un valor cercano a un billón de pesos, sobrepasando los 61.446 subsidios¹⁹”*.

En el Informe de Rendición de Cuentas, el gobierno no presentó los resultados de VISR reportados por el MADR y solo se mostraron los subsidios asignados, sin la relación de viviendas efectivamente entregadas.

Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”

En el Capítulo IV, Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social del PND 2010-2014, se establece que: *“Las políticas de Vivienda y Generación de Ingresos son el eje fundamental para lograr el restablecimiento social y económico de la PD, y la Política de Restitución de Tierras y Territorios, al reparar el abandono y despojo, contribuirá significativamente a este objetivo. Para este fin, se tendrán en cuenta las políticas reformuladas y los ajustes que se incluyan para el logro de sus objetivos²⁰”*

En el mismo aparte se establece que: *“con el fin de garantizar una vivienda digna se realizarán las siguientes acciones en vivienda urbana: (1) ejecución de los subsidios asignados en las convocatorias del 2004 y 2007 y no aplicados aún; (2) acceso al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana para la Población Desplazada que aún no han sido beneficiaria de la oferta y cuya voluntad es el retorno o la reubicación urbana, a partir de los instrumentos y la institucionalidad que la política reformulada propone para tal fin. En materia de vivienda rural: acceso al Programa de Subsidio de Vivienda Rural para la PD que aún no ha accedido a la oferta y que manifiesta la intención de retornar o reubicarse en lo rural, a través de los instrumentos e institucionalidad que la política disponga para tal fin. En el caso en el que un hogar aplique al Subsidio de Acceso Integral de Tierras, el Subsidio de Vivienda sólo debe ser aplicado en esta tierra y a través de las modalidades de mejoramiento o construcción en sitio propio”*

18 Ibid. Pág. 80

19 Informe de Gestión 2010, Álvaro Uribe Velez, Pág.68

20 Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Pág. 450

Asignación de Recursos y Metas en el PND 2010 – 2014

Dentro del plan plurianual, para el periodo 2010 - 2014 (precios 2010), el Gobierno calculó que la inversión por diferentes fuentes para la APD será de \$7,95 billones, de los cuales el gobierno central aportará \$5,02 billones, las entidades territoriales \$2.26 billones y el sector privado \$634 mil millones²¹.

Como objetivo de la política de atención a la población desplazada e indicador estratégico, el gobierno tiene estimado que “*la población que logrará la superación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento*” será de 260.000 familias²².

Tabla 4 : Distribución de los Recursos para la Política de Vivienda de la Población Desplazada 2011 – 2014 del acuerdo al PND (millones de pesos)

Sector/Programa	2011	2012	2013	2014
Vivienda Rural	32.000	32.960	33.949	34.967
Vivienda Urbana	402.000	400.000	400.000	400.000
Total	434.000	432.960	433.949	434.967

Fuente: “Recursos para la Población Desplazada 2011 – 2014” DNP 2010

Para el periodo 2010 – 2014, como meta general se establece que 71.249²³ hogares tendrán vivienda urbana digna. La línea de base son 113.000 viviendas en manos de la población desplazada y el CONPES 3726 de 2012 presenta una meta de 47.720 hogares con certificados de habitabilidad²⁴ y dentro de la estrategia “*Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población pobre rural*”, el producto establecido es disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural en 9.219 soluciones de vivienda²⁵.

Informes de Gestión 2007 – 2010 MAVCT y MADR

Los datos de asignación de subsidios y la ejecución de los presupuestos asociados se tomaron de los Informes de Gestión publicados por el MAVCT, el MADR y el BAC en sus páginas Web que responden a la función de publicidad que tienen las entidades del Estado para difundir los logros alcanzados de sus programas en el transcurso de una vigencia.

Estas cifras no muestran la totalidad de los recursos asignados a los programas de atención a población desplazada en vivienda, solo los recursos destinados a los subsidios, ya que una parte se destina a los subsidios propiamente dichos y otra a cubrir los gastos de administración, evaluación, supervisión, etc.

21 PND 2010 – 2014 capítulo 9 plan plurianual de inversiones Tabla IX 2. Plan Plurianual de Inversiones, 2011- 2014 (Millones de pesos de 2010).

22 Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Capítulo 10 “Indicadores para el seguimiento del PND” pág. 618

23 Bases del Plan Nacional de Desarrollo Capítulo .IV Igualdad oportunidades para la Prosperidad Social pág. 360

24 CONPES 3726 de 2012 tabla 3 numeral 4 pág. 43 el documento advierte que esta meta no incluye la construcción de las 100.000 viviendas gratuitas

25 CONPES 3726 de 2012 tabla 3 numeral 5 pág. 43

Como se observa en la Tabla No 5, se asignaron 81.935 subsidios de vivienda urbana para población desplazada por parte de MAVCT- FONVIVIENDA, en el periodo de 2007 a 2011, con un presupuesto de \$1.04 billones. De acuerdo con los informes de gestión, el cumplimiento fue superior al 120% en asignaciones y ejecución presupuestal frente a las metas establecidas por el Ministerio.

Por su parte el MADR-BAC, para el mismo periodo, asignó 7.836 subsidios por un valor de \$74.436 millones; es de anotar que para la vigencia 2009 no se realizó asignación presupuestal en vivienda rural.

En los informe de gestión del BAC de 2008, 2009 y 2011 no se hace diferenciación de los recursos y la asignación de SFV a población desplazada. En el informe de gestión de 2010 del BAC, se especifican estos recursos, e informan que se asignaron 2.054 SFV, por un valor de \$22.025 millones, de un presupuesto apropiado de \$24.117 millones.

Los informes no muestran la asignación total de recursos, ya que una parte se destina a los SFV y la otra parte se orienta a los pagos de administración, evaluación y supervisión.

Tabla 5: Asignación y recursos presentados en los Informes de Gestión de FONVIVIENDA y el BAC 2007-2011²⁶

AÑO	FONVIVIENDA		BANCO AGRARIO		TOTAL	
	Nº Subsidio Familiar Asignado	Valor (\$Millones)	Nº Subsidio Familiar Asignado	Valor (\$Millones)	Nº Subsidio Familiar Asignado	Valor (\$Millones)
2007	18.743	169.283	4.122	28.652	22.865	169.283
2008	23.139	231.241	1.160	11.886	24.299	243.127
2009	10.524	146.547	0	0	10.524	146.547
2010	16.797	254.606	2.054	22.025	18.851	276.631
2011	18.735	304.583	N.D.	10.852	18.735	315.435
TOTAL	87.938	1.106.260	7.336	73.415	95.274	1.151.023

Fuente: Informes de Gestión FONVIVIENDA y BAC vigencias 2007 - 2011

De la información sobre cumplimiento de planes de acción, remitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR-, en los Planes Operativos Anuales –POA- se destaca que en 2007, en el programa de vivienda, se apropiaron recursos de un convenio con Acción Social (hoy Departamento de la Prosperidad Social –DPS-) por valor de \$18.400 millones y adicionalmente en el presupuesto del MADR, del mismo periodo se apropiaron \$11.750 millones, lo que significa que este año se tuvieron \$28.652 millones, con los cuales se asignaron 4.122 SFV.

Para el 2008, los subsidios asignados fueron 1.660 subsidios por un valor de \$11.886 millones²⁷.

²⁶ Esta información que se muestra en esta tabla es la presentada por las entidades en sus informes de gestión anuales, la cual no es consistente con la información entregada a la CGR en el ámbito de la presente auditoría. Las tablas que siguen en el informe son basadas en información entregada oficialmente por la entidad a la comisión auditora.

Actores de la Política de Vivienda a la Población Desplazada –PVPD-

La Política de Vivienda de Población Desplazada (PVPD) requiere diversos actores del orden nacional, territorial y privados, los cuales tienen responsabilidades, en el diseño y formulación de la política, la administración de los recursos, la articulación y coordinación de las diferentes entidades, la evaluación, supervisión y seguimiento, con el fin de dar cumplimiento a las metas planteadas y trabajar por el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población desplazada. Las funciones y responsabilidades de estas entidades, de acuerdo con la normatividad vigente y la estructura actual de la política son:

1) Entidades Formuladoras de Política:

- ✓ MVCT- MADR: Diseñan la Política de Vivienda Urbana y Rural y las estrategias, instrumentos, procesos y procedimientos relacionados con el componente sectorial de vivienda urbana, gestionan presupuesto para el Programa APD ante el MHCP y el DNP, adelantan Convocatorias.
- ✓ Ministerio de Hacienda y Crédito público –MHCP-: formula la política de financiación, asigna recursos.
- ✓ DNP: elabora y hace seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, aprueba los programas de inversión destinados a la PVPD.
- ✓ Acción Social (Hoy Departamento de la Prosperidad Social –DPS-): Coordina la Política de Desplazados.

2) Ejecutores – Otorgantes

FONVIVIENDA – BAC: administran los recursos asignados en el presupuesto general de la Nación, en inversión para VIS y otorgan subsidios en las áreas urbanas y rurales, respectivamente, hacen seguimiento a las apropiaciones.

3) Operadores: tienen como funciones divulgar, comunicar e informar sobre las convocatorias de los SFV, así como la recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación y pre-validación de los subsidios, hacen seguimiento y verificación de los documentos, para hacer efectivo el pago de los SFV.

4) Oferentes de proyectos de vivienda: son entidades que organizan la demanda y presentan los proyectos a la entidad otorgante. Podrán ser oferentes los departamentos, los municipios, los distritos o las dependencias de las entidades territoriales, que dentro de su estructura desarrollen la política de vivienda de interés social, los cabildos de los resguardos indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras, legalmente constituidos.

²⁷ Se presenta discrepancia en la cifra presentada para el 2008, los subsidios asignados efectivamente fueron 1.660 pero se reportan dos valores distintos, el de la tabla No5 por valor de \$11.886 millones que se reportan en el documento “Informe de Gestión 2007 – 2008 del MADR página 26”. y otro valor por \$12.837 millones, cifra que aparece en el informe “Memorias 2008 - 2009 MADR página 150”. Sin embargo para este informe se toma la primera cifra.

El Decreto 2080 de 2010 establece que las Cajas de Compensación Familiar –CCF– también podrán desarrollar proyectos VIS, contratando la construcción con constructores privados o públicos, ONG u Organizaciones Populares de Vivienda.

El mismo decreto establece que las CCF podrán financiar oferentes de proyectos VIS y otorgar créditos hipotecarios y microcréditos para adquisición de VIS, así como adquirir proyectos de VIS, comprar y adecuar lotes para adelantar proyectos VIS, y destinar recursos en programas integrales de renovación y redensificación urbana.

La mayoría de oferentes son las entidades territoriales²⁸, la cuales deben asignar subsidios territoriales de vivienda, complementarios al subsidio nacional; pueden ser oferentes únicos o firmar convenios de uniones temporales con particulares u otras entidades territoriales para la realización de proyectos de vivienda.

5) Evaluadores y Supervisores: son las entidades que cumplen tareas técnicas especializadas, principalmente contratadas por las entidades otorgantes y oferentes para dar un concepto técnico, financiero, económico, administrativo, legal, y ambiental de los proyectos, con el fin de dar la viabilidad de los mismos, certificar el estado y el cumplimiento de los requerimientos técnicos y financieros de los proyectos, para autorizar los desembolsos y su liquidación.

a) Evaluadores: son entidades públicas o privadas que desempeñan funciones técnicas especializadas en las áreas de calificación, evaluación y certificación de proyectos de vivienda, contratados con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en los manuales de FONVIVIENDA y del BAC, principalmente. La evaluación o elegibilidad²⁹ para los proyectos de Vivienda Urbana la realiza FINDETER con excepción de los presentados en municipios o ciudades de categorías 1, 2, o especial³⁰, cuya elegibilidad se da con el otorgamiento de la licencia de construcción. Para el caso de vivienda rural la elegibilidad de los proyectos fue desarrollada por BAC, hasta 2011.

b) Interventores: son los encargados de realizar el seguimiento y control de los proyectos de VIS, durante los cuales se debe verificar el avance de las obras, el cumplimiento por parte de la entidad oferente de lo establecido en la Ley 400 de 1997, NSR-98 (norma de sismo-resistencia). Para el caso de vivienda urbana, el interventor reporta el grado de avance de las obras a la fiduciaria para autorizar desembolsos, de acuerdo con la inversión efectuada en cada solución de vivienda y

28 El Decreto 3670 de 2009 establece que los entes territoriales podrán presentar programas de vivienda para la PSD, y que éstos deben gestionar la habilitación de terrenos para la construcción de nuevas VIS, y apoyar los programas de mejoramiento de vivienda. De igual manera, el decreto dicta que los entes territoriales podrán destinar recursos complementarios para contratar la construcción del urbanismo y de las viviendas donde se aplicaran los SFV otorgados por el Gobierno Nacional.

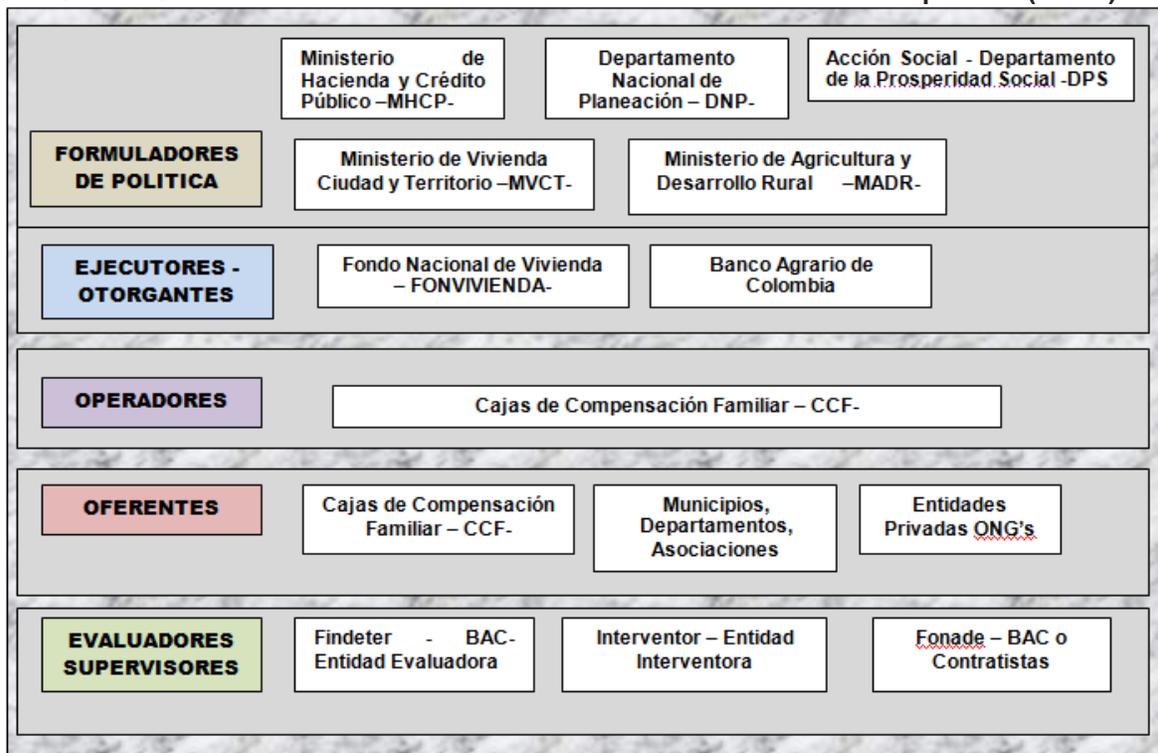
29 El Decreto 3670 de 2009 establece que la elegibilidad de los proyectos VIS debe ser otorgada por entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera frente a los proyectos que ellas financien; y en los casos de concurso de Esfuerzo Territorial, esta será otorgada por la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (FINDETER)

30 Art. 3º resolución 895 de 2011

la correcta inversión de los recursos del proyecto. La interventoría, en general, debe ser pagada por la entidad oferente y realizarse de forma permanente.

c) Supervisores: son los encargados de realizar la labor de supervisión que tiene por objeto llevar a cabo visitas para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda y hacer el seguimiento a las apropiaciones, recaudos e inversión de los recursos y bienes. Para el caso de vivienda urbana la supervisión la ejerce FONADE y para vivienda rural, no existe la figura de supervisor, sino de interventor, que para el periodo de la presente auditoría, era ejercida por el Banco Agrario directamente, o contratada con terceros.

Gráfico 3: Actores de la Política Pública de Vivienda a Población Desplazada (PVPD)



Elaboró: Equipo Auditor

1.1.1.1 Proceso de Vivienda Urbana

Tercerización del proceso de SFVU

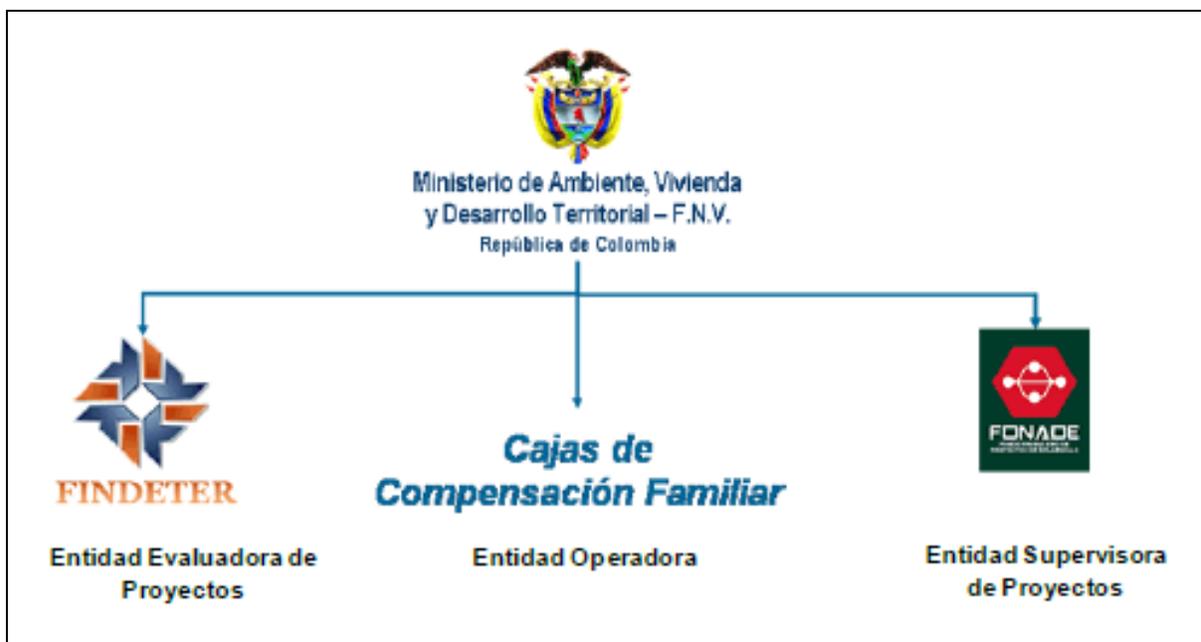
La tercerización se presenta cuando una organización contrata o delega en otra (un tercero) parte de sus procesos o actividades, en los que no sea especializado, con el fin de reducir costos y hacer más eficientes y eficaces los procesos. En el esquema de tercerización implementado por el MVCT-FONVIVIENDA se han otorgado a terceros funciones específicas de los procesos de operación de los subsidios, evaluación y elegibilidad, y supervisión.

En MVCT-FONVIVIENDA las funciones que realizan otras entidades son:

1. Operación de los subsidios: cajas de compensación familiar a través de la Unión Temporal CAVIS.
2. Evaluación de los proyectos: FINDETER.
3. Supervisión de los proyectos: FONADE, que además tiene las funciones de: revisión de los informes de la interventoría de las entidades oferentes y certificación de las viviendas entregadas.

En este esquema, es de resaltar que la interventoría la contrata la entidad oferente, con recursos incluidos en el proyecto de vivienda y, de acuerdo con los informes de la citada interventoría, se procede a los desembolsos de la fiducia al oferente.

Gráfico 4: Modelo de Tercerización del MVCT-FONVIVIENDA



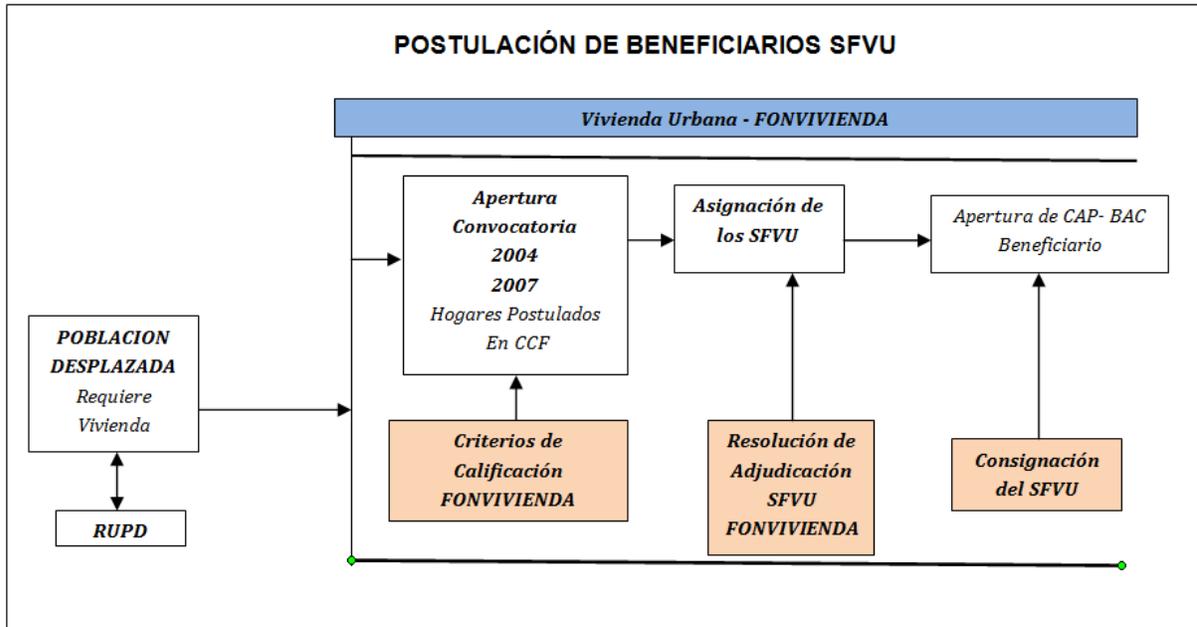
Asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda Urbana

La aplicación de los recursos asignados por el gobierno nacional a subsidios familiares de vivienda urbana –SFVU-, a través del MVCT, se realiza mediante convocatorias a la población desplazada registrada en el Registro Único para Población Desplazada –RUPD- y que se inscriba en los formularios mediante los cuales se postulan los hogares ante las CCF, entidades que realizan su distribución, recepción y consolidación.

Los formularios se envían al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA -, que se encarga de realizar las validaciones, cruces y calificaciones de los postulantes; así mismo, solicita certificado de disponibilidad presupuestal, elabora y expide la resolución de asignación del subsidio y realiza la apertura de cuentas de ahorro

programado –CAP- y notifica a los beneficiarios mediante cartas de asignación de los subsidios, lo que popularmente se conoce como “Carta Cheque”.

Gráfico 5: Procedimiento Subsidio Familiar de Vivienda Urbana



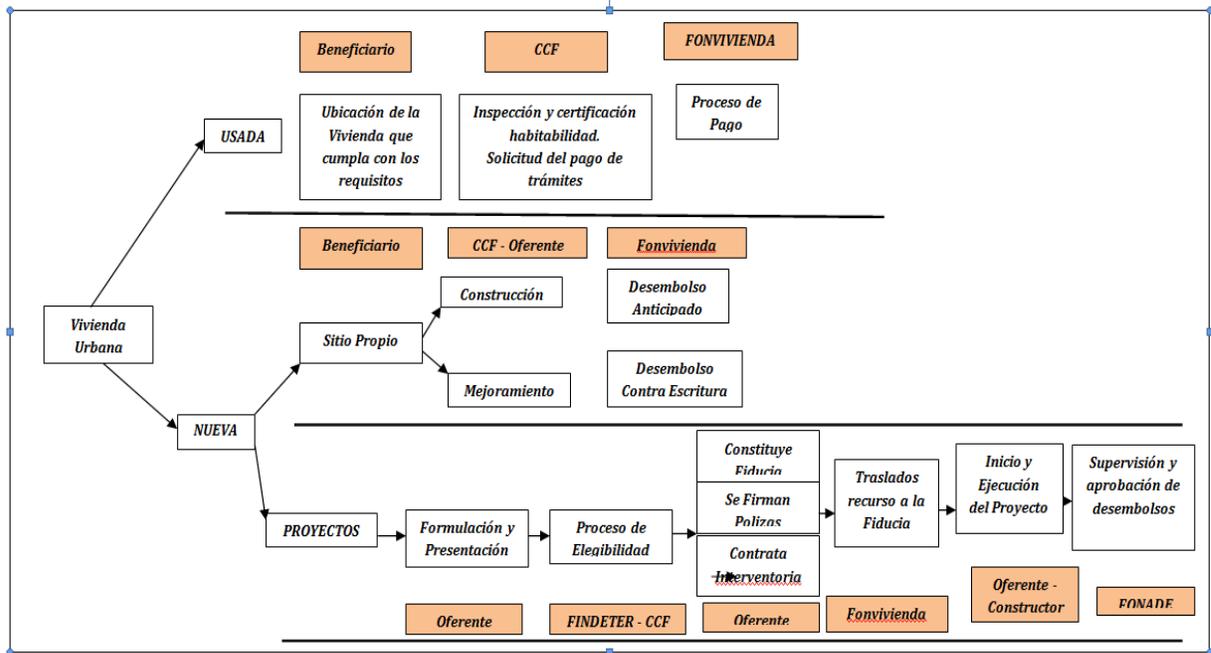
Proceso de adjudicación de vivienda urbana.

Las normas establecieron varias modalidades para la aplicación de los SFVU³¹, así:

1. Compra de vivienda usada: se realiza por intermedio de las CCF.
2. Construcción en sitio propio: especialmente para los casos de retorno o cuando el beneficiario es poseedor de un lote para construcción. Los trámites se realizan ante una CCF y FONVIVIENDA desembolsa los recursos.
3. Compra de vivienda nueva: el oferente que tenga un proyecto de vivienda debe realizar la formulación y presentación del proyecto ante las entidades competentes, luego continúa con el proceso de elegibilidad o consecución de la licencia de construcción (según sea el caso) y lo presenta a FONVIVIENDA para su aprobación.
4. Arrendamiento de vivienda: para hogares no propietarios y hogares que siendo propietarios no pueden volver al lugar donde tengan su propiedad, su trámite se realiza ante la CCF.
5. Mejoramiento de vivienda en sitio propio: para hogares propietarios de vivienda para reparaciones y adecuaciones para vivienda digna.

³¹ Artículo 5º del decreto 4911 de 2009

Gráfico 6: Procedimiento FONVIVIENDA
PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA - FONVIVIENDA



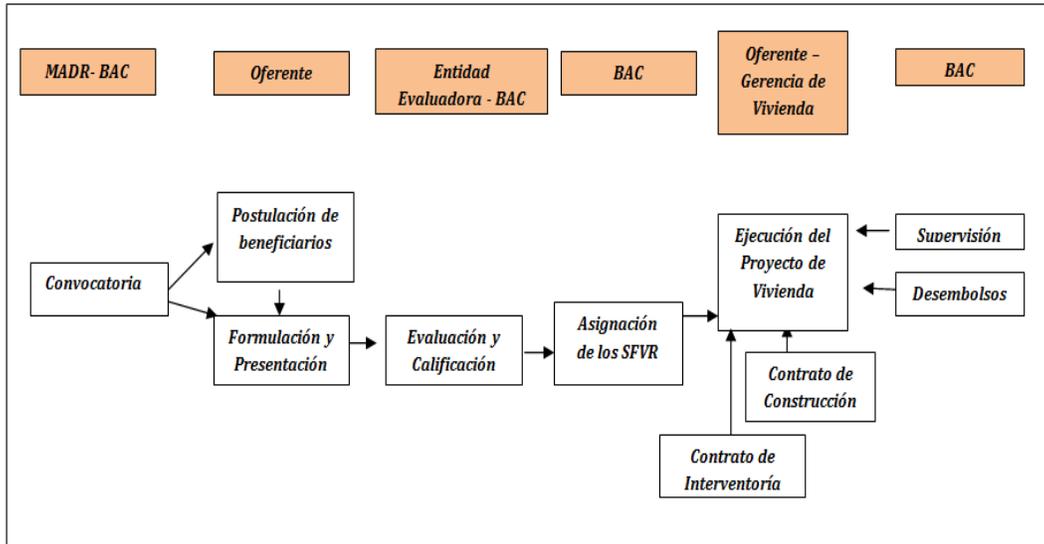
1.1.1.2 Proceso de Vivienda Rural

El proceso del MADR-BAC para la postulación de subsidios familiares de vivienda rural –SFVR- se inicia con la apertura de una convocatoria de proyectos de vivienda, en donde las entidades oferentes realizan la formulación y presentación de los proyectos. Paralelamente, se realiza la postulación de los beneficiarios, los cuales deben estar inscritos en el RUPD.

Asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda.

En el BAC, la postulación se realiza en conjunto con los proyectos de vivienda, cuando el oferente (el cual puede ser una entidad territorial, una entidad privada, organizaciones indígenas, afro-descendientes y más, recientemente, las gerencias de vivienda), presentan un proyecto y la lista de postulantes que cumplan con los requisitos previstos para la población desplazada. Si el proyecto pasa la evaluación de elegibilidad y es aprobado, el BAC, mediante acto administrativo de su junta directiva, realiza la asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda Rural –SFVR.

Gráfico 7: Procedimiento BAC
PROCESO DE ADQUISICIÓN DE VIVIENDA - BAC



1.1.1.3 Ejecución Presupuestal de la PVPD

Entre 2007 y 2011, los recursos presupuestados para el programa de vivienda de las entidades nacionales ascendieron a \$1.4 billones, de estos recursos el 93% se orientaron al MVCT, los cuales se ejecutan a través de FONVIVIENDA y el 7% al MADR, los cuales son ejecutados por el BAC.

El mayor crecimiento en el presupuesto se presenta entre 2008 y 2009, donde los recursos destinados a vivienda urbana se incrementan en un 293% y en 2011, donde el incremento es del 17%; es de aclarar que en 2007, los recursos del MADR-BAC no solo provienen del presupuesto general de la nación, sino del convenio con Acción Social (hoy DPS) con el que se transfieren \$18.400 millones para ampliar el programa de vivienda rural.

Gráfico 8: Recursos para PP Vivienda



Fuente: FONVIVIENDA - BAC 2012

De los recursos presupuestados se ejecutaron \$1.38 billones, lo que representa un 98% de lo presupuestado. El MVCT- FONVIVIENDA ejecutó el 99.8% y el MADR-BAC, el 98.2%. De acuerdo con el gráfico anterior, de los \$32.000 millones presupuestados en 2011, para vivienda rural a población desplazada, se reorientaron \$22.612 millones para el programa de vivienda de Ola Invernal - desplazados, de acuerdo al Acta N° 31 de diciembre de 2011 de la Comisión Intersectorial.

Gráfico 9: Recursos ejecutados PP vivienda



Fuente: FONVIVIENDA – BAC 2012

Los ministerios de Vivienda y Agricultura dan por ejecutados los recursos destinados a vivienda cuando son transferidos a los ejecutores-otorgantes (FONVIVIENDA y BAC). Por lo tanto, teniendo en cuenta las características particulares de los proyectos de vivienda, la ejecución presupuestal real inicia con la llegada de los presupuestos a FONVIVIENDA y BAC.

Valor de los subsidios

La ejecución presupuestal de la PVPD se realiza principalmente mediante la asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda, el valor de los subsidios por modalidad fue modificada por el Decreto 4911 de 2009, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorial – MVCT-).

Los subsidios familiares de vivienda rural – SFVR- otorgados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR-, a través del de Banco Agrario de Colombia –BAC-, se aplican de acuerdo con lo dispuesto en los decretos 2675 de 2005 y 1160 de 2010, como se observa en la tabla siguiente.

Tabla 6: Valor de los Subsidios en SMMLV

	Normatividad	Mejoramiento y Saneamiento Básico	Construcción en sitio Propio	Adquisición de Vivienda Nueva o usada	Arrendamiento
MVCT - FONVIVIENDA	Decreto 951 de 2001	12.5	25	25	12.5
	Decreto 4911 de 2009	15	30	30	12.5
MADR - BAC	Decreto 2675 de 2005	10 - 12	12 - 18	12 - 18	
	Decreto 1160 de 2010	12 - 16	18 - 21	18 - 21	

Elaboró: Equipo auditor CGR

Ejecución del Presupuesto en MVCT - FONVIVIENDA

El Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA - es un fondo cuenta mediante el cual el MVCT administra los recursos, presta asistencia técnica a las entidades territoriales, realiza la asignación de subsidios familiares de vivienda urbana – SFVU-, y el seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y proyectos de vivienda para la población desplazada³².

De acuerdo con estas funciones, los recursos trasladados por el Ministerio son destinados a los procesos de asignación de subsidios y gastos asociados a la administración. La ejecución de los recursos para asignación de SFV se inicia con la convocatoria realizada por el MVCT- FONVIVIENDA , una vez realizada la asignación de los beneficiarios la entidad abre cuentas de ahorro programado – CAP-, se les notifica a las familias y se les entrega la carta de asignación del subsidio, con la cual tienen la opción de aplicar a los diferentes tipos de soluciones de vivienda.

Para vivienda nueva la aplicación de los subsidios por parte de los beneficiarios, se realiza a través de una fiducia que contrata el oferente de un proyecto de vivienda y la cual se encargara de administrar los recursos de los SFVU, los cuales se darán por ejecutados efectivamente cuando se legalicen y certifiquen las soluciones de vivienda.

Tabla 7: Proceso de estado de los recursos del presupuesto Asignados a subsidios FONVIVIENDA 2007 – 2011

Año de Asignación	Subsidios Asignados		Traslados a CAP		Traslados a Fiducia		Legalizados	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
2007	18.743	169.291	3.525	35.768	351	4.349	14.788	132.829
2008	23.127	231.113	7.595	81.737	849	11.810	14.637	147.845
2009	10.528	146.605	5.209	74.018	86	1.270	5.190	70.300
2010	16.799	254.637	11.374	171.883	48	742	5.187	79.058
2011	18.736	298.829	18.149	289.496	-	0	535	8.527
Total	87.933	1.100.475	45.852	652.902	1.334	18.169	40.337	438.559

³² Decreto 951 de 2001 Art. 24 sobre responsabilidades de las entidades nacionales con respecto a la PVPD

Fuente: FONVIVIENDA 2012

Entre 2007 y 2011, la ejecución de los recursos de la nación destinados para atender programas de vivienda urbana para PD ascendió a \$1.1 billones para subsidios asignados, de los cuales \$652.9 mil millones se encuentran en Cuentas de Ahorro Programados –CAP-, \$18.2 mil millones en fiducias de los proyectos que se están ejecutando y \$438.6 mil millones están legalizados con viviendas entregadas, lo que equivale al 39.9% del valor total de recursos asignados.

Es de resaltar que de las vigencias auditadas se siguen ejecutando recursos, es así que de la vigencia 2007 se ejecutaron el 78.5% de los recursos, del 2008 el 64%, del 2009 el 48%, del 2010 el 31% y del 2011 el 3%. En general, del total de recursos trasladados a FONVIVIENDA para el programa de vivienda a PD, en el periodo 2007-2011, el 60,1% están en proceso de ejecución o los proyectos no se han iniciado; para 2011 no se han seleccionado los proyectos que deben presentar los oferentes.

Gráfico 10: Estado de los recursos de subsidios



Fuente: FONVIVIENDA 2012

Distribución Regional de los Recursos de FONVIVIENDA 2008 – 2011

La distribución regional anual de los recursos destinados a la PVPD urbana, la realiza el MVCT- FONVIVIENDA de acuerdo con una calificación predeterminada mediante resolución, basada principalmente en la población desplazada ubicada en los departamentos, por recepción, como porcentaje del total nacional.

En lo concerniente a ejecución, dependerá de la oferta de proyectos que se dé en los departamentos; la asignación presupuestal no implica que los recursos programados se destinen exclusivamente a los SFVU y que se ejecuten en las vigencias de la asignación.

Entre 2008 y 2011, los recursos del presupuesto (sin modificaciones) distribuidos por FONVIVIENDA a nivel regional ascendieron a \$1.26 billones, entre los entes territoriales que más han recibido recursos se encuentran Antioquia con el 16.6%, le sigue Bogotá con el 6.4% mostrando un incremento en 2011, Bolívar es el tercer destino de recursos con el 5.2%, Caquetá, Cesar, Valle, Sucre y Meta con el 4.8%, 4.6%, 4.5%, 4.2% y 4.1%, respectivamente, cierran el grupo de ocho (8) Departamentos que concentran más del 50% de la asignación presupuestal dirigidos a proyectos de vivienda urbana.

Tabla 8: Distribución Regional del Presupuesto de Vivienda Urbana a PD

REGION	2.008	2.009	2010	2011	TOTAL
Antioquia	11.213	61.795	67.536	67.984	208.528
Atlántico	3.405	8.382	9.161	12.488	33.436
Bogotá	6.700	17.233	18.833	37.774	80.540
Bolívar	4.504	18.107	19.789	22.612	65.011
Boyacá	389	1.455	1.590	1.788	5.222
Caldas	938	8.761	9.575	5.226	24.500
Cauca	1.875	8.213	8.976	13.258	32.322
Cesar	3.780	19.528	21.342	13.680	58.330
Córdoba	2.508	11.669	12.753	14.651	41.581
Cundinamarca	2.079	6.562	7.172	10.005	25.818
Huila	4.581	11.058	12.085	10.174	37.897
Magdalena	2.608	12.150	13.279	21.264	49.302
Meta	4.036	15.257	16.674	14.976	50.944
Nariño	1.843	10.747	11.745	17.990	42.325
Santander	2.683	9.629	10.523	11.256	34.091
Quindío	2.455	5.713	6.244	3.425	17.838
Risaralda	1.602	6.552	7.160	5.839	21.154
Santander	3.910	13.119	14.338	16.482	47.850
Tolima	2.514	8.271	9.039	9.918	29.743
Valle	3.630	14.468	15.812	22.908	56.819
Amazonas	81	536	586	132	1.336
Arauca	860	8.362	9.138	5.628	23.988
Caquetá	2.800	22.304	24.376	11.134	60.615
Casanare	983	4.779	5.223	2.728	13.714
Chocó	1.488	15.614	17.065	11.498	45.666
Guainía	163	1.530	1.672	553	3.919
Guaviare	5.284	6.362	6.953	2.876	21.476
La Guajira	1.723	6.975	7.623	7.736	24.056
Putumayo	2.267	13.642	14.910	8.963	39.782
San Andrés	-	78	85	9	172
Sucre	4.742	14.896	16.279	16.434	52.351
Vaupés	-	1.083	1.183	220	2.486
Vichada	254	1.170	1.279	389	3.093
TOTAL	87.904	366.000	400.000	402.000	1.255.904

Fuente: FONVIVIENDA 2012

Costos y gastos asociados al programa de Vivienda Urbana para Población Desplazada

La ejecución presupuestal se distribuye en diversos gastos diferentes a la asignación a SFVU, entre 2007 y 2011. Los gastos asociados a la asignación de subsidios se han incrementado principalmente como consecuencia de los cambios de políticas planteados en 2009 y 2011-2012 y a la tercerización de las funciones de elegibilidad, operación y seguimiento.

Es así como la asignación de subsidios representa el 88.2% del presupuesto ejecutado en el periodo 2007 – 2011. Los gastos por “Promoción y Oferta de Demanda”, que representan el 6.8%, a pesar de iniciar su aplicación en 2011, tienen un alto impacto en el periodo de estudio.

En “Coordinación y Seguimiento” se encuentran los contratos de tercerización, como los que se hacen con las entidades operadoras del SFVU (CAVIS-UT Con las Cajas de Compensación Familiar), las Entidades Auditoras del Programa y la Supervisión de los Proyectos (Contrato con FONADE), además de contratos de envío de notificaciones, programas de divulgación, capacitación, publicaciones y acompañamiento. En conjunto estos gastos de Coordinación y Seguimiento representan el 4.7% de los gastos totales en el periodo. Es de resaltar que estos gastos de Coordinación y Seguimiento anualmente van a representar los gastos fijos del programa de vivienda, debido a que se dan sin importar el número de subsidios asignados, como tampoco el número de viviendas entregadas.

En lo relacionado con los “Estudios de Estructuración Económica, Social, Financiera y Jurídica de los proyectos de vivienda de APD”, que hace referencia al contrato firmado con FINDETER para realizar el proceso de elegibilidad de los proyectos presentados por las entidades oferentes, representa el 3% del total de gasto para el periodo.

Tabla 9: Asignación final del presupuesto al programa de Vivienda Urbana (millones de pesos)³³

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Asignación de subsidios de vivienda	72.271	86.276	364.662	331.150	304.989	1.159.348
Promoción y Ofertade Demanda para la Generación de Soluciones Habitacionales					89.613	89.613
Estudios de Estructuración Económica, social Financiera y Jurídica de los Proyectos de Vivienda APD					3.828	3.828
Coordinación y seguimiento a la administración de componetes del programa general de la ejecución técnica y financiera del programa de vivienda social urbana - Crédito BID - Programa de vivienda Social para APD	3.448	1.628	16.256	17.669	23.110	62.111
1) Entidad Operadora del SFV Urbana	3.448		15.468	16.900	15.190	51.006
2) Entidad Auditora del programa			59		164	223
3) Supervisión de los Proyectos - FONADE					6.924	6.924
4) Presentación Divulgación, capacitación y seguimientos Asistencia técnica y acompañamiento regional para el desarrollo de la PVAPD			229	209	320	758
6) Envío de Notificaciones			500	520		1.020
7) Publicación en Diario Oficial de la Reolución de Asignación de los SFV Urbana				40		40
8) Convenios de acompañamiento e implementación firmados con los Departamentos					249	249
9) Adquisición de bienes y servicios					263	263
TOTALES	75.719	87.904	380.918	348.819	421.540	1.314.900

Fuente: FONVIVIENDA 2012

Ejecución de Recursos por modalidad de Asignación FONVIVIENDA

De acuerdo con el artículo 5º del Decreto 4911 de 2001, el SFV podrá ser aplicado a las modalidades de: Mejoramiento de Vivienda, Construcción en Sitio Propio, Adquisición de Vivienda Nueva o Usada o Arrendamiento de Vivienda. Estas cuatro modalidades se aplican en FONVIVIENDA.

Como ya se había señalado, del presupuesto destinado a vivienda de PD, gran parte se otorga o adjudica a los beneficiarios mediante la asignación de SFVU, estos recursos permanecen en cuentas de ahorro programadas –CAP- hasta el momento que el beneficiario lo aplica a una solución de vivienda; si es de vivienda nueva, la entidad oferente debe abrir encargo fiduciario en un una fiducia, a través de la cual se administran los recursos del proyecto. A esta fiducia se trasladan los subsidios de las personas que se seleccionaron en el proyecto de vivienda y cuando las viviendas son certificadas por la entidad supervisora y es entregada al beneficiario, se entiende por legalizado el pago del subsidio.

³³ Es importante aclarar que en este punto se expone la ejecución de los gastos y asignación de esa vigencia, pero en un año la ejecución de los recursos depende de la movilidad de los subsidios si pasan de CAP a las fiducias en la medida que se ejecuten los proyectos.

Del total de recursos asignados para todas las modalidades se adjudicaron \$780.1 mil millones durante el periodo 2007-2011 (Tabla 10), de los cuales se han pagado \$348.8 mil millones, lo que representa el 44.7% de los recursos; los arrendamientos representan el 8.2% del total de recursos adjudicados durante el periodo, los cuales presentan una tendencia descendente desde 2007 a 2011, al pasar de \$29.4 mil millones a \$6.0 millones; la construcción en sitio propio representa el 0.5% de los recursos adjudicados, dato que llama la atención, dado que esta modalidad, junto con la de mejoramiento, se asocia más con la política de retornos, pero al igual que los arrendamientos presenta un tendencia descendente durante el periodo; el mejoramiento de vivienda constituye el 0.5% del total de los recursos; en cuanto a la adquisición de vivienda nueva o usada, esta representa el 90.8% de los recursos y, contrario a las otras modalidades, la tendencia ha sido creciente, reflejando la concentración de la política de vivienda en esta modalidad.

De los recursos adjudicados frente a los pagos realizados por modalidad, las cifras muestran que se ejecutó el 90.2% de los arrendamientos, el 36.6% de la construcción en sitio propio, el 40.6% de mejoramiento y reparación y el 40.7% en la adquisición de vivienda nueva o usada. Lo anterior evidencia que muchos recursos no se han ejecutado o que los proyectos están en ejecución y no se han desembolsado en su totalidad.

Tabla 10: Asignación y Pago de recursos por Modalidad de Asignación en FONVIVIENDA 2007 a 2011
(Millones de pesos)

	Valores	2007	2008	2009	2010	2011	TOTALES
ARRENDAMIENTOS	Adjudicados	29.365	28.992	4.721	662	6	63.747
	Pagados	27.933	25.823	3.412	304	0	57.471
CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO	Adjudicados	2.024	1.246	456	93	0	3.819
	Pagados	787	445	104	62	0	1.398
MEJORAMIENTO Y REPARACIÓN	Adjudicados	2.114	1.240	589	70	40	4.053
	Pagados	1.238	349	60	0	0	1.647
ADQUISICIÓN DE VIVIENDA	Adjudicados	124.544	150.891	98.436	142.496	192.164	708.531
	Pagados	98.146	98.831	46.118	41.143	4.051	288.288
TOTAL MODALIDADES	Adjudicados	158.047	182.369	104.201	143.321	192.211	780.150
	Pagados	128.104	125.447	49.693	41.509	4.051	348.804

Fuente: FONVIVIENDA 2011

Es de resaltar el bajo nivel de asignación y entrega de vivienda en las modalidades de mejoramiento y reparación y la de construcción en sitio propio, las cuales están asociadas a la política de retornos y reubicación.

Entre 2010 y 2011, se han realizado reajustes en el valor de los SFVU³⁴ otorgados en los años de 2004 a 2009, a fin de nivelar dichos subsidios que no se habían aplicado, con los otorgados a partir de 2009, año en el que se aumentó su valor representado en Salarios Mínimos Mensuales Vigentes –SMMLV-. Este ajuste se hace a los subsidios que aún no se han aplicado o en los proyectos en ejecución; desde la aplicación de la norma hasta lo corrido de 2012, se han ajustado 16.765 SFVU, por un valor de \$64.010 millones, siendo los subsidios asignados en 2008 los que más ajustes han tenido, con 9.896, por un valor de \$32.827 millones.

Tabla 11: Valor y Numero de SFVU Ajustados a 2011
(Valor en \$Millones)

Año de Asignación	Nº SFV Ajustados	Vr. Ajustado
2004	323	2.048
2005	583	3.620
2006	1.911	9.341
2007	4.002	16.043
2008	9.896	32.827
2009	50	131
Total	16.765	64.010

Fuente: FONVIVIENDA 2012

Cabe anotar que estos ajustes se presentan por la forma como está diseñada la Política en el MVCT-FONVIVIENDA, ya que se realizan separadamente los procesos de postulaciones y asignaciones de los subsidios a los beneficiarios y la selección de los proyectos de vivienda, por lo que el numero de SFVU asignados en una convocatoria a beneficiarios no son aplicados de acuerdo con la oferta de proyectos y se prolonga en el tiempo la búsqueda de vivienda por parte de los

³⁴ De acuerdo con lo establecido en el Decreto 4729 de 2010.

beneficiarios. Por otra parte, la oferta de los proyectos de vivienda no es suficiente para cubrir los subsidios ya asignados.

Número de Subsidios por Modalidad

Entre 2007 y 2011, se otorgaron 87.934 subsidios en todas sus modalidades, de estos se legalizaron 41.707, es decir el 47,4%; la participación por número de asignaciones adjudicadas en las diferentes modalidades son: para arrendamiento 12,8%, construcción en sitio propio con el 0,5%, mejoramiento y reparación con el 1% y adquisición de vivienda nueva o usada con el 85,6%. Es de resaltar, que de los 5.431 subsidios para arrendamientos que se otorgaron en 2007, se pasó a 1 en 2011, igual característica se observó en construcción en sitio propio y mejoramiento y reparación.

Tabla 12: Asignación por Modalidad de Asignación en FONVIVIENDA 2007 a 2011

AÑO	ESTADO	Arrendamiento	Construcción en Sitio Propio	Mejoramiento y Reparación	Adquisición de Vivienda	TOTAL
2007	Asignado	5.431	189	395	12.728	18.743
	Legalizado	5.299	68	228	9.281	14.876
2008	Asignado	5.032	118	228	17.749	23.127
	Legalizado	4.725	40	63	10.144	14.972
2009	Asignado	760	50	120	9.598	10.528
	Legalizado	648	15	22	4.761	5.446
2010	Asignado	104	60	128	16.507	16.799
	Legalizado	67	21	10	5.589	5.687
2011	Asignado	1	3	15	18.718	18.737
	Legalizado	1	0	1	724	726
TOTAL	Asignado	11.328	420	886	75.300	87.934
	Legalizado	10.740	144	324	30.499	41.707

Fuente: FONVIVIENDA - 2012

Análisis de Subsidios y Proyectos de Vivienda

La dinámica de los proyectos de vivienda en FONVIVIENDA tiene como característica que maneja dos formas de pago: i) el primero es el *pago contra escritura*, en donde el pago de los recursos de los SFVU con recursos nacionales se realiza a la entrega de las viviendas, por lo que el oferente no presenta los requisitos al inicio o durante la obra sino al final, cuando requiere de la certificación de FONADE para el pago posterior; ii) la segunda forma de pago es el *pago anticipado*, en donde las entidades oferentes presentan sus proyecto y una vez aprobados y llenos los requisitos, se entrega un anticipo para el inicio de las obras y, de acuerdo con el avance, se pagan los otros recursos a través de una fiducia que se contrata para la administración de los recursos totales de los proyectos.

Entre 2007 y 2011, se han pagado efectivamente el 47% de los subsidios; por modalidad, de los Arrendamientos se han legalizado el 94,8%, en Construcción en Sitio Propio se ha entregado el 34,3% de subsidios en viviendas, para el caso de Mejoramiento y Reparación se legalizó el 36,6% y en el caso de Adquisición de Vivienda tanto nueva como usada, se legalizaron el 40,5% de los subsidios asignados.

Del análisis se resaltan varios hechos (Ver Tabla 12): i) la modalidad de asignación de subsidios para arrendamiento descendió, prácticamente hasta desaparecer al pasar de 5.431 en 2007 a 1 en 2011; ii) las modalidades asociadas a retornos y reubicaciones como son construcción en sitio propio y mejoramiento y reparación tienen una participación baja durante el periodo de estudio, lo cual puede deberse a una baja demanda o no se está coordinando con las entidades responsables de estos temas; iii) la modalidad de adquisición de vivienda a pesar de ser la más representativa sus resultados no son los más efectivos.

Con base en lo anterior, el avance anual en la asignación de los SFVU para 2007 es de los 18.743 SFVU, de los cuales se han legalizado el 79.4%, de 2008 el 64.7%, de 2009 el 51,7%, de 2010 el 33.9% y de 2011 el 3.9%, cifras que están indicando que no se están cumpliendo con los tiempos programados para la entrega de las viviendas (ver tabla 12 para mayor ilustración).

De los proyectos de vivienda nueva aprobados y ejecutados durante el periodo 2007 a 2011, FONVIVIENDA ha aprobado 485 proyectos, en donde se han aplicado 9.908 subsidios, de los cuales se han certificado y entregado 4.635 soluciones de vivienda, es decir el 46.7%. El grado de avance en cuanto al estado de los proyectos se observa que en etapa de inicio (entre 0 y 20%) se encuentra 31 proyectos aprobados con 2.125 SFVU, asociados a 28 viviendas certificadas. Se aclara que en estas cifras presentadas no se incluyen las modalidades de arrendamientos, construcción en sitio propio, mejoramiento y vivienda usada, las cuales se tramitan e través de la CCF

De acuerdo con los datos contenidos en la tabla siguiente, para el caso de avances del 100%, se presentan 388 proyectos, para los cuales se asignaron 4.308 SFVU, de los cuales se han certificado 4.226 viviendas; sobre esta última cifra se esperaría la certificación del total de subsidios. La diferencia se presentaría porque algunos proyectos se presentaron contraescritura y no han sido certificados todavía.

Es de anotar que en la tabla aparecen viviendas certificadas en etapas tempranas del proyecto, esto se debe principalmente a que si el oferente hace parte de la modalidad de pago contraescritura, éste puede certificar las viviendas en la medida que termina su proyecto y se le paga por viviendas certificadas.

Tabla 13: Grado de avance de los Proyectos y Viviendas Certificadas

AVANCE	Nº Proyectos	Nº SFVU	Nº Viviendas Certificadas
0 a 20%	31	2,125	28
> 20% a 50%	16	1,614	119
> 50% a 80%	14	801	77
>80% a 99%	36	1,060	185
100%	388	4,308	4,226
Total	485	9,908	4,635

Fuente: Base de Datos de proyectos FONVIVIENDA

Por departamento, donde más se han presentado certificaciones de vivienda o viviendas en condiciones de habitabilidad digna³⁵, se encuentran, Meta con el 23.4% del total de viviendas certificadas, Antioquia con el 11.5%, Córdoba con 11.3% y Bogotá con el 9.6%.

Tabla 14: Viviendas entregadas por departamento

REGION	Viviendas Certificadas
Antioquia	534
Atlántico	60
Bogotá	447
Bolívar	259
Boyacá	6
Caldas	15
Cauca	275
Cesar	74
Córdoba	525
Cundinamarca	46
Huila	157
Magdalena	6
Meta	1.083
Nariño	26
N. de Santander	102
Risaralda	9
Santander	113
Tolima	128
Valle	67
Arauca	44
Caquetá	337
Casanare	12
Chocó	70
Guaviare	39
La Guajira	52
Putumayo	9
Sucre	135
Vichada	5
TOTAL	4.635

Fuente: Base de Datos de proyectos FONVIVIENDA

Estado de los SFVU FONVIVIENDA

De acuerdo con la tabla siguiente, los proyectos que se encuentran terminados son 385 y el porcentaje de número de subsidios asignados a estos proyectos terminados es del 43% (4.258 SFVU). Los proyectos en ejecución son 53, los cuales representan el 10.9% de los proyectos y el 31.8% (3.154) de los subsidios asignados, los subsidios en revisión representan el 11.3% (1.121), los subsidios en proyectos en incumplimiento son el 7.4%, entendido lo anterior como proyectos que no están cumpliendo con los cronogramas, que no han concluido financieramente o

³⁵ La habitabilidad de las viviendas es certificada por FONADE, dentro de sus funciones como supervisor

han abandonado las obras. El 6.4% restante son subsidios que se encuentran en estados intermedios como “en gestión” o “levantamiento de incumplimiento”.

Tabla 15: Estado de los SFVR

Estado de los Proyectos	Nº de Proyectos	Nº SFVU	Viviendas Certificadas
En Revisión	24	1.121	36
No se Ejecutará	2	2	0
En Ejecución	53	3.154	345
En Gestión	8	358	0
Incumplimiento	9	736	23
Incumplimiento Pendiente Ejecutoria	2	153	27
Incumplimiento Indemnizado	1	107	0
Levanto Incumplimiento	1	19	19
Supervisión Terminada	385	4.258	4.185
Total	485	9.908	4.635

Fuente: MADR - BanAgrario

Ejecución de las Convocatorias 2004 y 2007

En los años 2004 y 2007, el MAVDT (hoy MVCT) - FONVIVIENDA abrió dos convocatorias de VISU, destinadas a población desplazada, con el fin de asignar subsidios a esta población y garantizar su derecho a la vivienda.

Tabla 16: Resultados de las Convocatorias 2004 y 2007

	CONVOCATORIA 2004	CONVOCATORIA 2007
Postulantes	44.931	222.138
Asignados	38.675	72.016
Calificados³⁶	7.932	64.475

Fuente: Informe de Gestión MVCT 2011

De acuerdo con la tabla 17, en el periodo 2007-2011, se han venido aplicando la asignación de los subsidios adjudicados de periodos anteriores, de 6.008 subsidios asignados en la convocatoria de 2004 se han legalizado el 77% y de las 72.319 asignaciones de 2007, se legalizaron el 51%; para la bolsa de oferta y demanda (nueva convocatoria) aun no se han legalizado viviendas.

Es decir, que de los subsidios asignados de 2004 a 2011 no se ha legalizado el 51.2% de los subsidios. Igualmente y de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional, FONVIVIENDA no solo debe tener en cuenta las asignaciones sino también los 64.475 postulantes calificados de la convocatoria 2007, que se encuentran pendientes de subsidio.

³⁶ Se entiende en estas convocatorias como calificados, a aquellas personas que se postularon y cumplieron los requisitos pero que por restricción presupuestal no les fue asignado un subsidio y están en espera.

Tabla 17: Aplicación de SFVU de las Convocatorias de FONVIVIENDA 2007 - 2011

CONVOCATORIA	ESTADO	Nº SFVU
2004	Asignación	6.008
	Legalización	4.649
2007	Asignación	72.319
	Legalización	37.058
ESPECIAL OFERTA – DEMANDA Tercera Etapa (2011)	Asignación	9.607
	Legalización	0
TOTAL	Asignación	87.934
	Legalización	41.707

Fuente: FONVIVIENDA 2012

De los subsidios que tienen asignación de las convocatorias 2004-2007, se debe considerar también, cuántos de estos requieren ajustes de los valores de los subsidios por actualización a número de SMMLV, conforme con el decreto 4729 de 2010, para la vigencia 2012 y posteriores.

Para observar la distribución de la aplicación de los subsidios por modalidad de las convocatorias ver el anexo vivienda, al final del documento.

Ejecución del Presupuesto en MADR – Banco Agrario

En el periodo 2007 a 2011, se presupuestaron \$98.872 millones, de los cuales se asignaron el 99% de los recursos. El presupuesto total con destino a vivienda rural para PD, no ha tenido crecimiento notorio en el tiempo, si se compara lo asignado en 2007 (donde se incluye el convenio con Acción Social) y 2011. Nominalmente, son presupuestos parecidos, pero en términos reales, teniendo en cuenta los precios de la vivienda, la variación de los costos asociados a construcción o el aumento en los precios de la VIS, se denotaría una disminución.

Gráfico 11: Presupuesto VISR - Banco Agrario



Fuente: Banco Agrario de Colombia 2012

Para el periodo 2007 – 2011, la distribución de los recursos asignados y transferidos al BAC, con destino al programa de vivienda a la población desplazada, fue de \$97.863 millones, de los cuales el 87% tienen como destino los SFVR, el 8.1% fueron costos de administración y se asignó el 4.9% a las interventorías, gastos que hacen parte de los proyectos.

**Tabla 18: Distribución del presupuesto destinado a VISR – BAC 2007 – 2011
(Millones de pesos)**

VIGENCIA	RECURSOS ASIGNADOS	Subsidio Adjudicado - Interventoría	Gastos de Administración	Interventoría
2007	30.150	26.484	2233	1433
2008	11.870	10.397	879	594
2010	24.116	20.923	2092	1101
2011	31.727	27.357	2753	1617
Total	97.863	85.161	7.957	4.745

Fuente: Banco Agrario de Colombia 2012

Estado de los Recursos de Vivienda a Población Desplazada (PD) en el BAC

El BAC, entidad ejecutora de los recursos destinados a vivienda de interés social rural, como entidad otorgante, es el encargado de administrar el presupuesto del programa de vivienda rural. En esta entidad los recursos trasladados por el MADR y destinados a los subsidios pasan a un portafolio de inversiones, mientras se surten los procesos de convocatoria y asignación de los SFVR; de acuerdo con la reglamentación interna del Banco, una vez que los proyectos son declarados elegibles, las entidades oferentes abren cuentas corrientes en el BAC, en donde se realizarán los desembolsos de los subsidios nacionales, las contrapartidas de los oferentes y otras contrapartidas, si están incluidas en los proyectos.

El BAC realiza tres desembolsos, el primero por el 50% de los recursos de forma anticipada, 40% con el 40% de avance de obra y el 10% restante con el avance del 100% de la obra. El BAC contrata de forma independiente la supervisión de los proyectos, la aprobación del segundo y tercer desembolso depende de los avances de obra, lo cuales son certificados por la interventoría y la supervisión.

Durante el periodo 2007-2011, se presentaron 228 proyectos de vivienda para PD, y se les asignaron recursos por \$85.2 mil millones en SFVR, de los cuales se ha desembolsado el 46.7%, es decir \$36.9 mil millones, permaneciendo saldos en el portafolio de inversiones por valor de \$48.2 mil millones, equivalentes al 53.3%. Es de aclarar que se llevan a los portafolios, los recursos de los subsidios netos, ya que los gastos se ejecutan en el periodo. Los desembolsos no implican la culminación de las obras, si no los pagos que se han realizado en las diferentes etapas de ejecución de los proyectos, a diferencia del proceso de FONVIVIENDA, en el cual los valores legalizados se relacionan con viviendas efectivamente entregadas.

**Tabla 19: Comportamiento presupuestal BAC 2007-2011
(Millones de Pesos)**

VIGENCIA	PRESUPUESTADO	RECURSOS ASIGNADOS	Subsidio Adjudicado
2007	30.885	30.150	28.652
2008	11.870	11.870	11.886
2010	24.117	24.116	22.025
2011	32.000	31.727	28.974
Total	98.872	97.863	91.537

Fuente: Banco Agrario de Colombia 2012

Distribución regional de Recursos y asignación de SFVR BAC 2007-2011

Los recursos provenientes del presupuesto dirigidos a vivienda rural de la PD, se distribuyen mediante procedimiento aprobado por el MADR de acuerdo con la PD en cada departamento y el porcentaje de participación a nivel nacional³⁷. De la asignación de SFVR por departamento, la concentración más elevada se presenta en los departamentos de Antioquia con el 9.5%, Bolívar con el 13.6%, Cesar con el 8.6%, Magdalena con el 9.1%, Córdoba con el 8.9% y Sucre con el 8.4%. En estos seis Departamentos se concentran el 58% de los recursos asignados durante el periodo.

Tabla 20: Distribución Regional de SFVR 2007-2011³⁸

DEPARTAMENTO	SFVR	Valor SFVR	Costo de los Proyecto
Antioquia	997	8.669	10.853
Atlántico	92	635	827
Bolívar	1.430	14.351	16.023
Boyacá	16	94	117
Cauca	658	5.650	7.112
Cesar	903	9.739	10.868
Córdoba	933	7.460	9.325
Cundinamarca	51	332	414
Huila	327	3.080	3.925
Magdalena	958	8.405	10.580
Nariño	398	3.449	4.677
N. de Santander	296	2.018	2.635
Quindío	20	144	180
Santander	126	1.137	1.437
Tolima	116	765	957
Valle	686	3.884	4.098
Arauca	388	2.750	3.437
Caquetá	119	876	1.137
Casanare	92	673	851
Chocó	395	3.117	3.896
Guaviare	41	296	370
La Guajira	446	4.582	5.780
Putumayo	128	971	1.213
Sucre	879	8.356	9.594
Vaupés	20	104	145
TOTAL	10.515	91.537	110.451

³⁷ De acuerdo con el art.16 del Decreto 951 de 2001, sobre la *Distribución territorial de los subsidios de vivienda para la población desplazada*, esta se realizará de acuerdo con los coeficientes de distribución que establezca el Ministerio de Desarrollo (MVCT hoy) en el área urbana y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el área rural, atendiendo los siguientes criterios: 1) Departamentos con mayor número de desplazados de acuerdo con el Registro Único de Desplazamiento 2) Departamentos donde el desplazamiento tenga mayor impacto con relación a su estado de pobreza, de acuerdo con el NBI departamental, calculado a partir de las proyecciones demográficas del DANE para el año de postulación. 3). Departamentos y municipios con mayor demanda de subsidios habitacionales para programas de retorno.

³⁸ En la columna costos de los proyecto se incluye el valor del subsidio otorgado por el BAC, lo aportes del municipio, aportes de los beneficiarios y en algunos casos aportes departamentales.

Fuente: Banco Agrario de Colombia 2012

Asignación y Ejecución por modalidad BAC

En el Banco Agrario hay dos modalidades de asignación de subsidios para población desplazada: i) Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico y ii) Construcción de vivienda nueva. En esta última modalidad, los proyectos tienen dos tipos de presentación de acuerdo con la concentración de las viviendas: a) nucleados, si la ubicación de las viviendas están en un mismo terreno que ha sido loteado y es entregado por el oferente con los servicios públicos básicos y dotación urbanística y b) dispersos, que se presentan si los beneficiarios poseen lotes o terrenos para la construcción (sitio propio) diseminados en una vereda o en un municipio, en el cual el oferente presenta las propuestas para realizar este tipo de obras.

Tabla 21: Valor de Subsidios Adjudicados y Pagados BAC 2007 – 2011 (\$ Millones)

MODALIDAD		2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Mejoramiento	Subsidio Adjudicado	7.978	1.184	0	0	1.085	10.247
	Subsidios con Desembolsos	5.205	875	0	0	0	6.080
Adquisición de Vivienda	Subsidio Adjudicado	20.674	10.702	0	22.025	27.889	81.290
	Subsidios con Desembolsos	16.417	7.193	0	5.644	1.607	30.861
TOTAL	Subsidio Adjudicado	28.652	11.886	0	22.025	28.974	91.537
	Subsidios con Desembolsos	21.622	8.068	0	5.644	1.607	36.941

Fuente: Banco Agrario de Colombia 2012

Por modalidad, el mejoramiento de vivienda representa el 11.2% (\$10.247 millones) del total de recursos asignados a SFVR, de los cuales se ha ejecutado el 59.3% (\$6.080 millones), en donde la mayor parte de la asignación y ejecución de esta modalidad se presenta en 2007.

La adquisición de vivienda representa el 88.8% del total los recursos destinados SFVR (\$81.290 millones), de los cuales se ha desembolsado el 38%, el 62% restante no ha sido asignado; como se mencionó anteriormente estos desembolsos no representan la entrega efectiva de las viviendas, sino adelantos durante la ejecución de los proyectos.

Tabla 22: Número de Subsidios de Subsidios Adjudicados y Pagados BAC 2007 – 2011

MODALIDAD		2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Mejoramiento	Nº SFVR Adjudicados	1.298	207	0	0	128	1.633
	Subsidios con Desembolsos	1.207	207	0	0	0	1.414
Adquisición de Vivienda	Nº SFVR Adjudicados	2.824	1.453	0	2.054	2.200	8.531
	Subsidios con Desembolsos	2.817	1.225	0	860	300	5.202
TOTAL	Subsidio Adjudicado	4.122	1.660	0	2.054	2.328	10.164
	Subsidios con Desembolsos	4.024	1.432	0	860	300	6.616

Fuente: Banco Agrario de Colombia 2012

De acuerdo con la Tabla No 22, durante el periodo de análisis se asignaron 10.164 subsidios, de los cuales 6.616 (65%) recibieron parte o la totalidad de los desembolsos; de los SFVR para Mejoramiento de Vivienda se desembolsó el 87% y para Adquisición de Vivienda Nueva o Usada el 61% de los mismos.

Estado de los Proyectos de Vivienda Rural

El proceso de selección, ejecución y liquidación de los proyectos de vivienda en el BAC se desarrolla en varias etapas. La primera corresponde a la revisión de los requisitos que el proyecto debe cumplir (revisión técnica), en esta se encuentran 32 proyectos que equivalen al 29% del total de subsidios. Cuando los proyectos no llenan el total de los requisitos para ser aprobados, se notifica a los oferentes y si definitivamente no se logra mejorar las condiciones no se aceptan los proyectos. En esta etapa se encuentran lo que el BAC define como en proceso de declaratoria de Incumplimiento y en declaratoria de Incumplimiento, situaciones en las cuales se encuentran 22 proyectos que representan 873 subsidios (8.5% del total) ante lo cual las entidades oferentes deben revisar y ajustar a los requerimientos, con el fin de volver a presentar los proyectos.

En las etapas de ejecución de desembolsos (1,2 y 3), en la cuales se desarrollan los proyectos, se encuentran el 46% del número de subsidios asignados y el 39% del valor asignado a los mismos con un desembolso de \$23.606 millones.

Hay dos formas de terminación de los proyectos: i) Al término de las obras se entregan las viviendas, ii) cuando no se terminan las obras, no hay entrega de viviendas y el proyecto es declarado siniestrado o en un estado intermedio, cuando el oferente y/o constructor no termina las obra. Como estas deben estar amparadas por una póliza que cubra la entrega de las obras, la aseguradora puede en una negociación comprometerse con la terminación del proyecto o si no es posible, por los costos, se realiza la indemnización correspondiente, en los casos en donde el banco o el oferente deje vencer las pólizas, estos deben reconocer de acuerdo a su grado de responsabilidad, por la pérdida de los recursos. Este trámite con la aseguradora es lo que el BAC califica como solicitud de demanda ejecutoriada y demanda ejecutoriada, en estos procesos se encuentran nueve (9) proyectos que afectan a 252 subsidios.

Tabla 23: Estado de los proyectos de VISR

Estado de los Proyectos	Numero	Nº SFVR	Valor SFVR	Valor Desembols.
Revisión Técnica	32	2.968	35.572	1.607
Declaratoria de incumplimiento	9	229	2.027	1.926
Proceso de Declaratoria de Incumplimiento	13	644	6.575	0
Ejecución 1 Desembolso	64	2.435	19.669	9.350
Ejecución 2 Desembolso	53	1.977	14.212	12.151
Ejecución 3 Desembolso	7	289	2.216	2.105
Solicitud de Demanda Ejecutoriada	2	53	386	163
Demanda Ejecutoriada	7	199	1.234	678
Siniestrados	3	97	732	494

Proceso de Liquidación	16	566	3.847	3.655
Liquidación	22	707	5.066	4.813
Total	228	10.164	91.536	36.942

Fuente: Banco Agrario de Colombia 2012

El número de proyectos siniestrados en el periodo son 3, los cuales afectaron 97 SFVR y los proyectos que se encuentran en proceso de liquidación o liquidados son 38, los que beneficiaron a 1.273 hogares (12.55% del total de SFVR) y cuyo costo fue de \$8.468 millones.

Viviendas entregadas por el BAC

De acuerdo con la información reportada por el BAC, entre los años 2007 a 2011, se entregaron 7.001 soluciones de vivienda por un valor de \$36.626 millones, aclarando que este número de viviendas incluyen viviendas que iniciaron en años anteriores al periodo de estudio.

Con el fin de adecuar la información sobre la entrega de viviendas en el periodo 2007-2011 y los recursos presupuestales asociados, de acuerdo con el tema de esta investigación, y tomando la base de datos del BAC sobre vivienda para población desplazada, se identificaron los proyectos que se iniciaron desde 2007 y de los cuales se entregaron viviendas en el periodo auditado.

De lo anterior se obtuvo que de las viviendas iniciadas en 2007, se han entregado 4.850, de 2008 se entregaron 5.714 y en 2009 se entregaron 1.613 viviendas; de los proyectos que iniciaron en 2010 y 2011 no se han entregado viviendas todavía, siendo el costo acumulado de las viviendas entregadas para el periodo 2007-2011, de \$12.195 millones.

Tabla 24: Viviendas entregadas e iniciadas por MADR-BAC 2007 – 2011
(Valores en \$Millones)

Vigencia	Viviendas entregadas	Vr SFVR	Nº Viviendas Iniciadas y Entregadas 2007 - 2011	Vr SFVR 2007 - 2011
2007	1.666	8.044	782	4.850
2008	1.066	5.738	794	5.714
2009	2.092	12.461	247	1.631
2010	1.632	9.945	0	0
2011	545	3.439	0	0
Total	7.001	39.626	1.823	12.195

Fuente: Banco Agrario de Colombia 2012

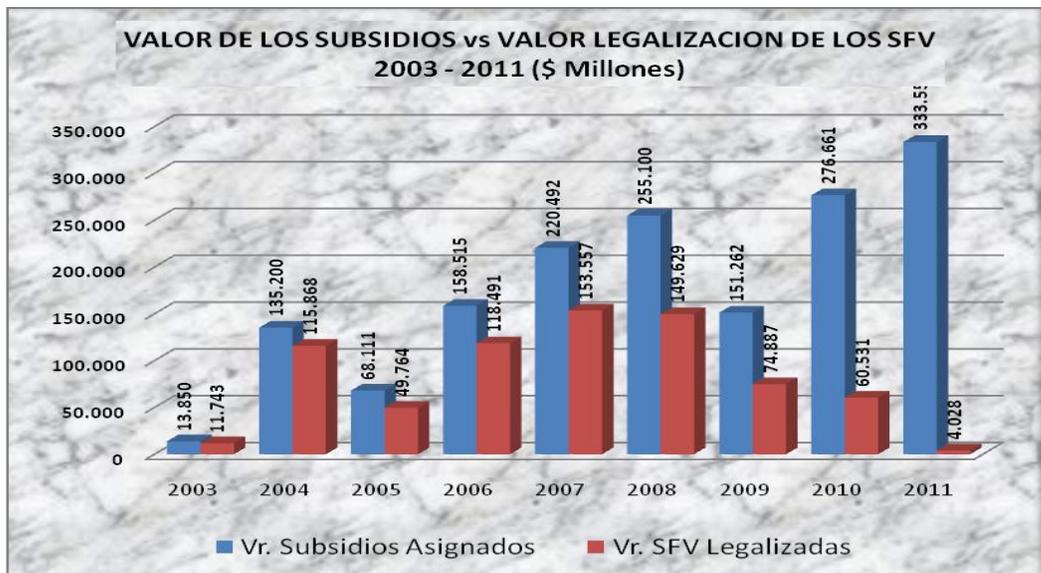
De los proyectos de vivienda aprobados entre 2007 y 2011, para construir 5.202 viviendas, se entregaron efectivamente 1.823 viviendas, lo que significa un avance del 35% de las viviendas programadas, a nivel presupuestal se asignaron \$91,5 mil millones en subsidios y las viviendas terminadas tuvieron un costo de \$12.2 mil millones, lo que representa el 13.32% de los recursos aprobados para el periodo,

dado que los recursos 2010 y 2011 no se han ejecutado y existen rezagos de años anteriores.

Avance en la entrega de Viviendas entre 2003 a 2011 – Información consolidada de la Política de vivienda tanto Urbana como Rural

Con el fin de tener un panorama más amplio del avance en la Política de Vivienda para la población desplazada se consolidó la información de FONVIVIENDA y el BAC desde la vigencia de 2003, teniendo como variables el número de asignaciones, el número de viviendas entregadas y certificadas y la asignación y valor de las viviendas entregadas con recursos nacionales.

Gráfico 12: Valor de los subsidios vs Valor Viviendas



Fuente: FONVIVIENDA y BAC 2012

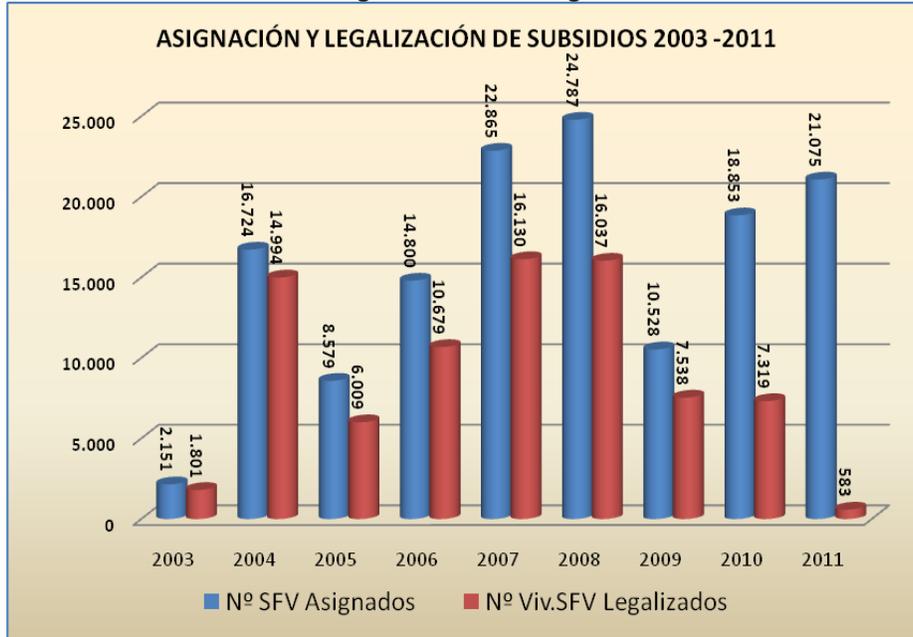
Entre 2003 y 2011, se asignaron \$1.6 billones con destino a vivienda a población desplazada, de los cuales el 91.2% corresponden a vivienda urbana, y el 8.8% a vivienda rural a cargo de FONVIVIENDA y del BAC, respectivamente; de estos recursos se ejecutaron, en viviendas que han sido entregadas o certificadas, \$738.5 mil millones, es decir el 45.8% de lo asignado, el 90.1% de los recursos corresponde a FONVIVIENDA y el 9.9% al BAC. En el periodo se observa un crecimiento constante de los recursos asignados y este hecho se concentra principalmente en FONVIVIENDA

El crecimiento en la asignación de subsidios a vivienda de población desplazada ha sido constante, los cuales pasaron de \$13.850 millones en 2003 a \$333.556 millones en 2011.

El valor en las entregas de vivienda o legalización de los subsidios, presenta un crecimiento entre 2003 y 2007 de \$11.743 millones a \$153.557 millones y una

caída en el periodo de 2008 a 2011, al pasar de \$149.629 millones a \$4.028 millones, situación que es contraria al crecimiento en la asignación de los recursos y reflejaría problemas en la ejecución y terminación de los proyectos.

Gráfico 13: Asignación vs entrega de viviendas



Fuente: FONVIVIENDA y BAC 2012

En lo referente al número de subsidios asignados, estos llegaron a 140.362, de los cuales el 85.9% corresponde a FONVIVIENDA y 14.1% al BAC; del total se legalizaron 81.090, lo que representa el 57.8% de los asignados, siendo los años de mayor entrega 2004 (14.994), 2007(16.130) y 2008 (16.037).

Es de recordar que el año de entrega o legalización no es el año de asignación, las vigencias de 2004, 2007 y 2008 coinciden con altas entregas de vivienda de periodos anteriores y asignaciones de subsidios, la tendencia debería ser creciente, en la medida en que se incrementa el presupuesto, situación que como se observa, de 2009 a 2011 no sucede, principalmente por dos razones: retrasos persistentes y baja oferta de proyectos.

De los 81.090 SFV legalizados 10.740 corresponden a Subsidios de Arriendos otorgados por FONVIVIENDA, en el periodo 2007-2011, y 70.350 son las viviendas entregadas por el BAC – FONVIVIENDA en el periodo 2003-2011, es decir en promedio se están entregando 7.817 viviendas al año, de las 14.402 que se asignan anualmente población desplazada.

Comentarios de la Corte Constitucional y Otras Instituciones sobre la política de vivienda

En la Tutela T-025 de 2004 la Honorable Corte Constitucional declara el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- para la Población Desplazada *“debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales”*.

Dentro del seguimiento que ha realizado la Corte Constitucional y ante el incumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 y el que se mantenga el ECI, la H.C. ha emitido una serie de Autos, en los temas relacionados con vivienda a población desplazada, de los cuales se pueden resumir lo siguiente:

- Auto 092 de 2008: Orden 4ª *“adoptar las medidas necesarias para garantizar que las dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas”* en especial a las mujeres cabeza de hogar.
- Auto 109 de 2008: Ordenes 4ª y 5ª adopción y avance en los Indicadores de Goce Efectivo de los Derechos.
- Auto 06 de 2009: Orden 2ª incorporar un enfoque integral diferencial que responda a las necesidades de las personas desplazadas con discapacidad, Todas las entidades del SNAIPD.
- Auto 08 de 2009: Orden 7ª y 8ª sobre Reformulación de la Política de Vivienda. *“La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento”*. Tanto al MVCT como al MADR
- Auto 383 de 2010 en la orden 2ª *“a todas las entidades territoriales y a las entidades del orden nacional que hacen parte del SNAIPD, dar aplicación a los principios de concurrencia y subsidiaridad”*. En la orden octava (8ª) se ordenaba *“a los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales priorizadas que finalizan su período de funciones en el año 2011, que en el informe final sobre su gestión, se incluya un capítulo sobre la situación del desplazamiento forzado en el cual: (i) se presente el censo con la caracterización de la población desplazada que habita la jurisdicción territorial correspondiente, (ii) se diagnostique la situación en el territorio de su jurisdicción, (iii) se especifiquen las acciones adelantadas en materia de prevención y protección durante su administración, (iv) se muestre un balance de las mismas en el que se identifiquen logros, metas y dificultades...”*
- Auto 219 de 2011: Orden 8ª Explicar y Justificar la Política de Vivienda y el Modelo de Subsidios, responsable MVCT.

Asimismo, en los seguimientos que ha realizado la CGR, en las vigencias de 2010 y 2011, a través de Informes de Auditoría y Estudios Sectoriales sobre vivienda se resaltan algunos hallazgos y conclusiones:

A. Informe de Auditoría “Política de Vivienda Urbana –VIS- FONVIVIENDA Vigencia 2011” Contraloría Delegada de Medio Ambiente, Febrero de 2012.

“Sistema de Información de Vivienda: existen inconsistencias en la información ya que existen reportes de pago a bancos en tiempos negativos, Asimismo, se registran pagos a terceros sin reporte de fecha en 957 casos. Estas inconsistencias reflejan la ausencia de un Sistema de Información que garantice la calidad de los datos y el real seguimiento a la asignación, entrega y movilización de los SFV”.

“Enfoque diferencial: El enfoque diferencial se realiza únicamente en la calificación y asignación de los SFV para la población desplazada”.

B. Informe de Auditoría a FONVIVIENDA a la vigencia 2012- julio de 2012

“Administración de recursos: de conformidad con el Decreto 555 de 2003, en su artículo 2º1, se observa que los recursos asignados para el desarrollo y cumplimiento de las metas propuestas presentan una ejecución del 100%; sin embargo, esta ejecución es el resultado de asignación de subsidios y giro respectivo del valor de los mismos a las diferentes cuentas (fiducias o cuentas de ahorro programado – CAP), no así a la inversión en la solución de la vivienda, por debilidades en la aplicación de sus funciones, situación que genera expectativas e incertidumbre entre los beneficiarios desde el momento de la asignación hasta el recibo de la misma”.

Proyectos Paralizados Declarados en Incumplimiento

“Ciudadela San Antonio Etapa II, Oferente: UT - Organización Popular De Vivienda Los Colores – Villavivienda, Bolsa Ordinaria, Modalidad Pago Anticipado: Se estableció que FONVIVIENDA , asignó 104 Subsidios Familiares de Vivienda por valor de \$930.8 millones, de los cuales se pagaron al oferente \$851.8 millones, desde el 6 de enero de 2006, se pudo evidenciar que las viviendas aún no han sido certificadas debido a que el oferente no presentó la solicitud de modificación de la licencia por cuanto efectuó cambios en el sistema constructivo de las viviendas, las obras no se terminaron al 100% y FONVIVIENDA como administrador de los recursos, no ha realizado la gestión correspondiente, ante el incumplimiento por parte del oferente. Situación que afecta la población con menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad, tendría posible incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$851.8 millones”.

Ciudadela San Antonio Sm 7 Desplazados – UT Prorinoquia Bolsa Población desplazada

“En el Informe de Fonade del proyecto se advierte las deficiencias en la construcción de las viviendas y menciona las medidas que podría iniciar

FONVIVIENDA para garantizar la debida terminación de las obras de urbanismo y de vivienda; a la fecha 19 viviendas se encuentran habitadas por los beneficiarios, el proyecto se encuentra paralizado, las casas no cuentan con certificado de habitabilidad expedido por Fonade, situación causada por la falta de gestión por parte del Fondo Nacional de Vivienda para garantizar que el oferente de cumplimiento a los requisitos aprobados en la elegibilidad del proyecto por parte de FINDETER, lo que incide en el bienestar de la población en situación de desplazamiento”.

Ciudadela San Antonio - Sm. 20 / Ut. Construir Alianza – 2006, Bolsa
“Desplazados: se asignó 47 SFV, por valor de \$ 443,1 millones, se evidenció que este proyecto se encuentra paralizado, los subsidios vencieron el 30 de enero de 2012 y de las 47 soluciones de vivienda, 20 se encuentran a nivel de cimentación, por incumplimiento del oferente y la falta de gestión por parte del Fondo Nacional de Vivienda para garantizar la correcta ejecución de los subsidios, vulnerando los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento”.

C. “AGENDA CIUDADANA “POLITICA DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL RURAL” 2010 Contraloría Delegada Sector Agropecuario – Dirección de Estudios sectoriales

“En cuanto a la metas trazadas para el otorgamiento de subsidios a la población desplazada presenta un avance mínimo, lo que denota la precariedad e insuficiencia del programa en general y del desarrollo de una política con enfoque diferenciado para la población desplazada de acuerdo con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento”.

D. “Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural en Colombia 2000-2010” Contraloría Delegada Sector Agropecuario – Dirección de Estudios sectoriales 2012:

“La no existencia efectiva de una interventoría de obra, constituye una de las mayores deficiencias del programa haciendo ineficiente el control y monitoreo de los proyectos, por parte del Banco Agrario de Colombia”

“El esquema de funcionamiento de los subsidios VISR en el periodo 2000-2010 impide hacer un control eficiente sobre los contratistas y los entes oferentes, lo que determina que el nivel de siniestralidad no presente unas acciones efectivas en tiempo real para subsanar estas deficiencias, en pro de recuperar los recursos o hacer efectiva la terminación de las unidades de vivienda de los proyectos”.

“Con respecto a la ejecución de los recursos, se evidencian demoras en la ejecución de la mayoría de los proyectos, retardos que son ocasionados generalmente por:

- *Incumplimiento por parte de los oferentes en reunir los requisitos para desembolso,*
- *Mora en constitución, ejecución de pólizas,*
- *Retardos en la ejecución de las obras de los proyectos por parte de los contratistas superior a lo normado (más de 18 meses después del primer desembolso),*
- *Ineficiente seguimiento a los proyectos por parte del autor de política (MADR) que genere ajustes y acciones frente a los siniestros y tiempos de ejecución.*

E. *“Proceso nacional de verificación de los derechos de la PD” Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, IV informe a la Corte Constitucional,*

Preocupa también la situación en materia de vivienda, pues en ningún caso la proporción de hogares que habitan viviendas que puede catalogarse como dignas es mayor del 10%, Abril de 2008”

De las fuentes de financiamiento se puede extraer para la APD (pág 55) *“..en el CONPES 3400 se dispuso que la Nación aportaría el 75% y las entidades territoriales el 25%. Finalmente, en el ejercicio de programación se incluyó a estas últimas con una carga del 21%.*

F. *“Proceso nacional de verificación de los derechos de la PD” Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, V informe a la Corte Constitucional Junio de 2008*

“Dentro de los problemas que la Comisión planteaba para la aplicación de la política de subsidios se destacan

- *Dificultades de la información por parte de las entidades que postulan (CCF), e insuficiencia capacitación de personal.*
- *Alto número de subsidios adjudicados no ejecutados*
- *Demora en los desembolsos, desfinancian a los municipios o hace que se congelen los proyectos.*
- *Incapacidad de muchos municipios para presentar proyectos elegibles.*
- *Altos costos financieros asociados a la reglamentación”*

1.1.2 Política Pública de Tierras

La propiedad es un derecho económico, social y también considerado derecho fundamental de las personas. Adicionalmente, garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de manera individual o asociativa es un deber del Estado, que se

encuentra establecido en el artículo 64 de la Constitución Política³⁹. En desarrollo de este mandato, la Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y estableció un subsidio para la adquisición de tierras.

Dentro de los objetivos misionales planteados por la Ley se destacan: i) Promocionar y consolidar la paz mediante la justicia social, participación y bienestar de la población campesina; ii) Dotar de tierras a campesinos, indígenas y beneficiarios de programas especiales, buscando una mejor equidad en la concentración de este factor productivo y su fraccionamiento antieconómico; iii) Apoyar la adquisición de tierras a través de créditos y subsidios; iv) Coordinar las entidades que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino; v) Fomentar el uso adecuado y social de las aguas y tierras rurales, así como de las incultas o deficientemente explotadas, buscando su ordenamiento y utilización racional; vi) Aumentar el volumen de la producción agropecuaria, forestal y acuícola, mejorando la productividad y haciendo más eficiente su comercialización; vii) Propender por el desarrollo económico, social y cultural de la población campesina y la participación de sus organizaciones en el proceso integral de reforma agraria y desarrollo rural; viii) Garantizar la participación de la mujer campesina e indígena en las acciones que conlleven al desarrollo rural; y, ix) Regular la ocupación y uso de los terrenos baldíos, dando prioridad a campesinos de escasos recursos y al establecimiento de zonas de reserva campesina, bajo criterios de conservación de los recursos naturales y ordenamiento territorial.

Los instrumentos normativos de la política pública, bien sea de carácter diferenciado o específico, buscan aportar soluciones en las tres fases de atención a la población desplazada (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica). Por ello, con la expedición de la ley 387 de 1997, se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Este es el marco normativo en materia de protección del derecho de propiedad de los desplazados.

También regula la materia de tierras, el Acuerdo del INCORA N° 18 del 17 de octubre de 1995, (modificado parcialmente por el acuerdo N° 8 de 1996) que estableció el reglamento especial de dotación de tierras para las personas que tengan condición de desplazados forzados por causa de la violencia, el Decreto 2217 de 5 de diciembre de 1996, norma que estableció un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población desplazada del campo; el Decreto 2007 de septiembre 24 de 2001, que reglamentó parcialmente los Artículos

³⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 64: "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos."

7,17 y 19 de la Ley 387, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar; el Acuerdo INCODER N° 37 de 7 de diciembre de 2005, el cual constituyó el reglamento especial de adjudicación y aprovechamiento de los predios rurales ingresados al patrimonio de la nación con carácter de baldíos reservados, en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio privado, el Decreto 2000 de 2009, que reglamentó parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007, en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras y estableció los procedimientos operativos.

Por otra parte, en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004 y en virtud de lo señalado por la Ley 160 de 1994, en lo referente al acceso a la tierra para desplazados, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, ejecutor de la política, adelanta programas especiales, partiendo de la base de que se trata de grupos poblacionales que se deben atender con preferencia. En ese sentido adelanta convocatorias para otorgar el Subsidio Integral para la adquisición de Tierras para la población en situación de desplazamiento, así mismo, administra el Sistema de Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Población en situación de desplazamiento RUPTA y tramita las medidas de protección solicitadas.

El INCODER es un establecimiento público del orden nacional, se encuentra adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y pese a ser el máximo ejecutor de la política de desarrollo rural del Estado colombiano, es la entidad del sector que ha sufrido mayores modificaciones a nivel estructural, lo que ha incidido en el adecuado desarrollo de sus funciones y ha dificultado el cumplimiento de los objetivos del sector en materia de acceso a tierras.

En principio, se debe destacar que el INCODER, creado mediante el Decreto 1300 de 2003, debió asumir el cumplimiento de los objetivos que se encontraban establecidos para el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras - INAT, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura - INPA, entidades que fueron suprimidas, lo que en principio generó una dispersión en la arquitectura funcional del Instituto.

Por ello, y ante la existencia de otras problemáticas que según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR, limitaban el accionar del INCODER, entre otras razones, consideró conveniente presentar un proyecto de Ley⁴⁰ con el fin de compilar, organizar y articular todas aquellas normas relacionadas con las políticas de desarrollo rural en Colombia y que determinaban las funciones de

⁴⁰ Congreso de la República. Senado de la República. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 030 de 2006, Senado y 210 de Cámara de Representantes "Por medio de la cual se expide el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, y se dictan otras disposiciones".

responsabilidad exclusiva del INCODER, lo que da nacimiento al denominado Estatuto de Desarrollo Rural, consagrado en la Ley 1152 de 2007.

Esta ley pretendió hacer una revisión de la institucionalidad, en especial en cuanto a las funciones que habían sido encomendadas al INCODER, se procede a la reformulación de su estructura⁴¹, creando nuevos instrumentos de política consignados en la ley de desarrollo rural⁴² y transfiriendo funciones que eran propias del INCODER a otras entidades, por considerar que éste no estaba cumpliendo con sus fines misionales dado el exceso de obligaciones que no guardaban relación con sus objetivos inicialmente encomendados.

Pese a los buenos propósitos plasmados en el mencionado Estatuto y de las muchas críticas que recibió por parte de algunos sectores, la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 175 del 18 de Marzo de 2009, lo declaró inexecutable, por encontrar que se debió surtir el procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas y afro-descendientes, consagrado como un derecho constitucional fundamental en concordancia con el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de estos grupos sociales⁴³.

Como efecto de la declaratoria de inexecutable, cobraron vigencia las normas que habían sido derogadas, es decir, se restauraron *ipso jure*, y por tanto algunos de los temas regulados en éstas relativos a terrenos baldíos, extinción de dominio y los diferentes mecanismos y procedimientos para la adquisición de tierras para la población campesina, entre otros, actualmente se deben aplicar.

Lo anterior, afecta gravemente la estructura y funcionamiento del INCODER, cuyos procesos y procedimientos sobre los cuales ejecutaba sus funciones quedan sin piso jurídico, así mismo, debe reasumir las funciones que habían sido trasladadas a otras entidades, entre ellos el de entrega de tierras, pero sin el recurso humano con el que contaba anteriormente.

Por ello, se busca nuevamente modificar la estructura administrativa del INCODER, expidiendo para ello el Decreto 3759 del 30 de Septiembre de 2009, “Por el cual se

⁴¹ La propuesta consignada en el Título II, Capítulos 1,2,3 de la Ley de Desarrollo Rural consta de tres acciones concretas: 1) Relevar al Instituto de Funciones que son ajenas al Sector Agricultura y Desarrollo Rural, 2) Escindir del actual INCODER el manejo de los expedientes agrarios heredados de las Entidades Liquidadas y el adelanto de los procesos agrarios en una Unidad Administrativa Especial de Tierras con personería jurídica y patrimonio autónomo, 3) Redefinir las funciones del Instituto y su planta de personal a partir de los nuevos instrumentos. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Información básica del Estatuto de Desarrollo Rural. Enlace web Internet: <http://www.minagricultura.gov.co>, tomado el 24 de Mayo de 2011.

⁴² Se Crea la Unidad Nacional de Tierras- UNAT, como instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación y el Consejo Nacional de Tierras CONAT, como organismo del Gobierno Nacional con carácter decisorio que define las políticas, la administración y el uso de tierras rurales y de la Nación, así mismo, adopta criterios para la disposición y uso de dichas tierras.

⁴³ La Corte concluyó que “(...) no se cumplió con el deber de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, toda vez que (i) al margen de la validez material de los procesos de participación efectuados, estos fueron llevados a cabo en forma inoportuna y por ende, contraria al principio de buena fe previsto en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT ratificado por Colombia; y (ii) no existe evidencia alguna del cumplimiento de procedimientos preconsultivos, a través de los cuales las autoridades gubernamentales y las comunidades tradicionales acordaran las reglas del trámite de consulta previa”.

aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER y se dictan otras disposiciones”.

Actualmente el INCODER cuenta con seis subgerencias para el desarrollo de su objeto misional⁴⁴: ¹⁾ Subgerencia de Tierras Rurales, ²⁾ Subgerencia de Planificación e Información, ³⁾ Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo, ⁴⁾ Subgerencia de Pesca y Acuicultura, ⁵⁾ Subgerencia de Adecuación de Tierras ⁶⁾ Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos.

Además, continua siendo la entidad ejecutora de la política de desarrollo rural del Estado Colombiano y por ello representa un papel muy importante en materia de acceso a tierras para población campesina y desplazada, pues maneja los principales mecanismos implementados para ello.

En este rol el INCODER, ha venido adelantando acciones de atención a la población desplazada, que se dividen en tres componentes: ⁱ⁾ Protección de las tierras y territorios, mediante el fortalecimiento y aplicación del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia – RUPTA; ⁱⁱ⁾ Prevención del desplazamiento, con la ejecución de los programas de constitución, ampliación y/o reestructuración de resguardos indígenas, el de titulación colectiva a comunidades negras y el de titulación de baldíos a colonos, y ⁱⁱⁱ⁾ el de Acceso a tierras a través del Otorgamiento del Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, para lo cual, el Instituto adjudicó⁴⁵ las tierras provenientes de negociación y adquisición de predios de propiedad privada ofertados a la institución; predios provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes; predios provenientes del Fondo Nacional Agrario, transferidos al INCODER por INCORA, y actualmente, otorga subsidio integral para la compra tierras a través de convocatorias públicas.

La Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo del INCODER, otorga subsidios directos a través de concursos mediante convocatorias públicas para beneficiar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos o en situación de desplazamiento y a los productores beneficiarios de programas especiales del Gobierno Nacional, con la presentación del proyecto productivo financiera, ambiental, técnica y socialmente viable para la adquisición de tierras y parte de los requerimientos financieros de los proyectos productivos.

De conformidad con lo señalado en la Ley 160 de 1994, el Decreto 2000 de 2009, el Acuerdo 022 de 1995 y las ordenes proferidas en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, las convocatorias se convierten en el principal instrumento

⁴⁴ El artículo 2° del Decreto 3759 de 2009, señala: “Objeto. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, tendrá por objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.

⁴⁵ Política adelantada hasta la entrada en vigencia de la Ley 1152 de 2007, y sus decretos reglamentarios

para la dotación de tierras, en donde se ve cada vez más limitada la intervención del Estado en la compra de tierras para entregárselas a los campesinos, convirtiéndose la demanda en el criterio por excelencia de selección así como la escogencia de un proyecto productivo para la compra de tierras.

Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Basicas Agropecuarias (EBAS) – SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS (SIT)

La Ley 160 de 1994, tuvo como objetivo, reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Para el cumplimiento de los fines establecidos en dicha Ley, los capítulos IV y VI establecieron el llamado subsidio para la compra de tierras, que se otorga por una sola vez al campesino sujeto de la reforma agraria como crédito no reembolsable, con cargo al presupuesto del extinto INCORA, posteriormente y a partir de la expedición de la Ley 812 de 2003 se modifica esta disposición adicionando que el monto de dicho subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias y se otorga para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria.

Es así como a partir de este momento se comienza a establecer una serie de condicionamientos en cuanto a la viabilidad técnica, económica y social del proyecto productivo, que sumados a los que se han venido exigiendo en los términos de referencia que regulan las condiciones para el desarrollo del actual mecanismo de acceso, han impedido el cumplimiento de los mandatos propios de la carta política, dadas las características de la población campesina que la colocan en una situación de desventaja frente a los exagerados requisitos que éstas señalan.

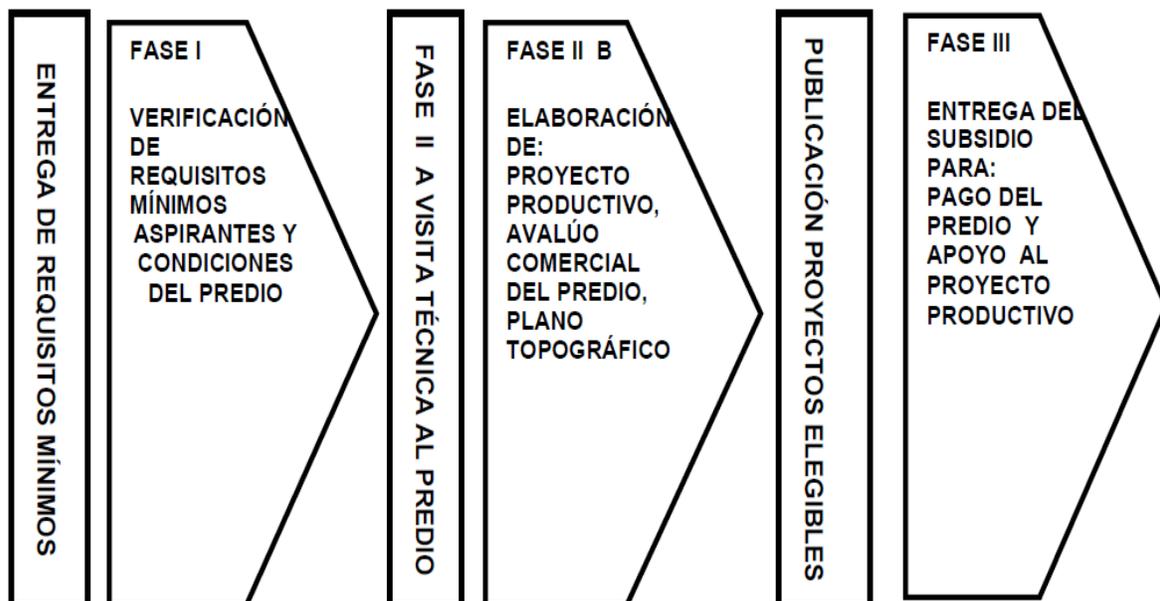
En la actualidad y pese a las diferentes consecuencias que trajo consigo la declaratoria de inexequibilidad del llamado Estatuto de Desarrollo Rural, Ley 1152 de 2007, se ha mantenido el mecanismo de convocatorias públicas y abiertas para el acceso al subsidio implementado mediante esta Ley, el cual se realiza a través de procedimientos de libre competencia, estructurado bajo el concepto de demanda, en donde el aspirante es a quien corresponde escoger el predio y realizar las correspondientes negociaciones con el propietario, así mismo se mantiene la obligación de presentar un proyecto productivo que cumpla con los criterios objetivos y técnicos previamente definidos por el INCODER y evaluados por éste, así y bajo este esquema “el Estado dejará de comprar masivamente extensiones de

terrenos y de buscar posteriormente la población beneficiaria de las políticas de reforma agraria⁴⁶.

Este enfoque presenta varias deficiencias que el INCODER ha ido corrigiendo en cada convocatoria, sin embargo las lamentables consecuencias de dichas falencias, las han asumido los llamados a ser beneficiarios, quienes de acuerdo con el espíritu del legislador, deben ser hombres y mujeres campesinos de escasos recursos y población vulnerable, como es el caso de la población desplazada.

El proceso de viabilizar las propuestas ha venido sufriendo modificaciones, de tal manera que pasó de dos fases en 2008, a tres fases en la vigencia 2011, como se muestra en el grafico siguiente:

Gráfico 14: FASES DE ADJUDICACIÓN DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS 2011



Fuente: INCODER términos de referencia SIT-01-2011

Es así como el INCODER en desarrollo del Proyecto Subsidio Integral para la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, adelanta convocatorias públicas para el acceso de la población campesina y víctima del desplazamiento forzado al Subsidio Integral de Tierras –SIT, desde la vigencia 2008.

Convocatorias para acceder al subsidio integral de tierras por parte de la población víctima del desplazamiento forzado

En las cinco convocatorias cuyo grupo objetivo incluyó, bien de forma concurrente con la población campesina, o bien de manera exclusiva a la población víctima del

⁴⁶ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER. “Términos de referencia, Convocatoria Pública– sit-02-2008. otorgamiento del subsidio integral de tierras para población desplazada por la violencia”. Julio 30 de 2008.

desplazamiento forzado, se ha modificado el objeto de destinación de los recursos del subsidio así:

En las convocatorias SIT 01 y 02 de 2008, los recursos del subsidio estaban destinados para la compra del predio, el pago parcial del proyecto productivo y compensación de deudas contraídas en virtud de la Ley 160 de 1994, a aquellos beneficiarios que se encontraran relacionados como víctimas del conflicto armado pendiente de reparación en los términos de la Ley 975 de 2005. La convocatoria SIT 02 2009 además de estos tres objetos de destinación incluyó la financiación del rubro de (1) SMMLV para gastos notariales por familia, conforme lo reguló el Decreto 4800 del 28 de diciembre de 2008. Para las convocatorias SIT 01 2010 y SIT 01 2011, el concepto de compensación mediante el pago de deudas, dejó de incluirse como objeto del subsidio integral de tierras, fijando como destinación de los recursos la compra del predio, el pago parcial del proyecto productivo y el aporte de un (1) SMMLV para gastos notariales por familia.

Tabla 25: CONVOCATORIAS - SIT

CONVOCATORIA	OBJETO DESTINACIÓN RECURSOS
SIT 01 2008	PREDIO - PROYECTO PRODUCTIVO – COMPENSACIÓN
SIT 02 2008	PREDIO - PROYECTO PRODUCTIVO - COMPENSACIÓN
SIT 02 2009	PREDIO - PROYECTO PRODUCTIVO - COMPENSACIÓN - GASTOS NOTARIALES
SIT 01 2010	PREDIO - PROYECTO PRODUCTIVO - GASTOS NOTARIALES
SIT 01 2011	PREDIO - PROYECTO PRODUCTIVO - GASTOS NOTARIALES

La ampliación del subsidio de tierras hacia la población desplazada se adelantó en desarrollo de lo ordenado en el Decreto reglamentario 2984 de 2007, que señaló que el INCODER debía abrir convocatorias para otorgar subsidios de adquisición de tierras destinadas de manera exclusiva a atender a población desplazada por la violencia.

Como consecuencia, la primera convocatoria para acceder al subsidio integral de tierras que incluyó a la población víctima del desplazamiento forzado fue la SIT 01 de 2008. Esta convocatoria no tuvo un enfoque exclusivo para población desplazada, estuvo dirigida a población campesina y desplazada por la violencia de manera concurrente.

Los términos de referencia de esta primera convocatoria no fijaron el tope máximo del SIT expresamente, sino que indicaron que debía calcularse con base en el monto máximo a financiar para el pago del predio rural que pretendía adquirirse, que no podía superar los 6 SMMLV por hectárea, es decir \$2 millones 769 mil pesos, y con base en el pago parcial de los costos de implementación del proyecto productivo, correspondientes al 30% del capital de trabajo por dos (2) años en cultivos de ciclo corto y 30% de la inversión para cultivos de ciclo medio, ciclo largo y actividades pecuarias o piscícolas. El monto del subsidio para financiar parcialmente el proyecto productivo sería calculado por el evaluador, teniendo en cuenta el proyecto productivo sugerido y los costos que para tal efecto suministrarán FINAGRO y el Banco Agrario de Colombia.

Tabla 26 SIT- 01 - 2008

GRUPO OBJETIVO: Población campesina y desplazada por la violencia	
OBJETO	MONTO
PREDIO Pagar total o parcialmente el valor del predio rural que el beneficiario deseaba adquirir para desarrollar el proyecto productivo propuesto.	El monto máximo a financiar no podía ser superior a 6 SMMLV por hectárea.
	100% del valor de la UAF, si el proponente carece de tierra propia.
	75% del valor de a UAF, si el proponente ya es propietario de una porción de tierra menor a una UAF, equivalente a un porcentaje entre 25% (incluido) y 75% (incluido) de una UAF.
PROYECTO PRODUCTIVO Sufragar parcialmente los costos de implementación del proyecto productivo a adelantar en el predio.	50% del valor de la UAF, si el proponente ya es propietario de una porción de tierra equivalente a más del 75% de una UAF, pero inferior a una de estas unidades.
	30% del capital de trabajo por dos (2) años en cultivos de ciclo corto.
	30% de la inversión para cultivos de ciclo medio, ciclo largo y actividades pecuarias o piscícolas.
	El monto del subsidio para financiar parcialmente el proyecto productivo sería calculado por el evaluador, teniendo en cuenta el proyecto productivo sugerido y los costos que para tal efecto suministraran FINAGRO y el Banco Agrario de Colombia.
COMPENSACIÓN Pago de deudas contraídas en virtud de la Ley 160/94, a beneficiarios que se encontraran relacionados como víctimas del conflicto armado pendientes de reparación en los términos de la Ley 975/05, (certificado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación).	FORMA DE PAGO: El INCODER suscribiría un convenio con FINAGRO para determinar las modalidades de dichos pagos.
	Compensar hasta la concurrencia del tope máximo del subsidio.

La segunda convocatoria de esta vigencia, SIT 02 2008, ya contó con un enfoque exclusivo para población desplazada, y fijó en 70 SMLMV el tope máximo del SIT, como apoyo económico para la compra del predio y la financiación parcial del proyecto productivo. En cuanto al monto destinado a la compra del predio, los términos de referencia establecieron que este no podía ser superior a 10 SMLMV por hectárea, es decir \$4 millones 615 mil. Para sufragar parcialmente los costos de implementación del proyecto productivo, esta convocatoria señaló un monto máximo de 14 SMLMV es decir, \$6´461.000, de donde se deduce que el monto máximo para destinar al predio fue de 56 SMLMV, aunque los términos de referencia no lo señalaron así expresamente.

Tabla 27: SIT - 02 - 2008

GRUPO OBJETIVO: Población desplazada por la violencia
Dentro del marco de la presente Convocatoria Pública se otorgará un apoyo económico para la compra del predio y la financiación parcial del Proyecto Productivo que no podía ser superior a 70 SMLMV

OBJETO	MONTO
PREDIO Pagar total o parcialmente el valor del predio rural que el beneficiario deseaba adquirir para desarrollar el proyecto productivo que propone.	El monto máximo a financiar no podía ser superior a 10 SMMLV por hectárea.
	100% del valor de la UAF, si el proponente carecía de tierra propia y hasta un máximo de 56 SMLMV.
	75% del valor de a UAF, si el proponente ya era propietario de una porción de tierra menor a una UAF y hasta un máximo de 42 SMMLV.
	50% del valor de la UAF, si el proponente ya era propietario de una porción de tierra equivalente a más del 75% pero inferior a una de estas Unidades, hasta un máximo de 28 SMLMV
PROYECTO PRODUCTIVO Sufragar parcialmente los costos de implementación del proyecto productivo a adelantar en el predio.	El valor a subsidiar no podía exceder de 14 SMMLV, con los siguientes toques:
	30% del capital de trabajo en cultivos de ciclo corto.
	30% de la inversión para cultivos de ciclo medio y ciclo largo y actividades pecuarias o piscícolas.
	Valor determinado tomando como base los montos a financiar de capital de trabajo que rigen para los créditos re-descontados en FINAGRO para los cultivos o actividades correspondientes.
	FORMA DE DESEMBOLSO: Pagado por el INCODER como abono a la obligación crediticia que asumiera el beneficiario para financiar el proyecto productivo. De no requerirse de crédito para la ejecución del proyecto el desembolso se haría a través de un abono a una cuenta de ahorros que abriera el beneficiario.
COMPENSACIÓN Pago de deudas contraídas en virtud de la Ley 160/94, a beneficiario que se encontraran relacionados como víctimas del conflicto armado pendiente de reparación en los términos de la Ley 975/05, (certificado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación).	Compensar hasta la concurrencia del tope máximo del subsidio.

Atendiendo los lineamientos de la Sentencia T- 025 de 2004 y sus autos de seguimiento, estas dos convocatorias (SIT 01 y 02 de 2008) se desarrollaron a la luz de la Ley 1152 de 2007- Estatuto de Desarrollo Rural que estuvo vigente entre el 25 de julio de 2007 y el 18 de marzo de 2009, cuando la Corte Constitucional la declaró inexecutable mediante sentencia C175/09 por ausencia del requisito de consulta previa a las comunidades indígenas y afro-descendientes. Esta ley reguló entre los Programas de Acceso a la Propiedad de la Tierra Rural, el Subsidio Para la Compra de Tierras, orientado a hombres y mujeres campesinos y trabajadores agrarios.

En cuanto al enfoque de la ley, los términos de referencia de estas dos convocatorias señalaron que esta “establece por primera vez una relación inescindible entre la tierra, un proyecto productivo viable, la capacitación técnica y el riego, estableciendo que el Estado está obligado a brindar estos cuatro factores simultáneamente a los pequeños productores, para hacer de la reforma agraria una

verdadera fuente de ingresos para los campesinos.” Esta determinación del enfoque desapareció de los términos de referencia de las convocatorias posteriores.

La convocatoria SIT 02 2009 estuvo destinada a la población en situación de desplazamiento e incluyó la facilidad en el acceso a la propiedad de la tierra a mujeres desplazadas. Fijó nuevamente en 70 SMMLV el tope máximo del SIT y un SMMLV para gastos notariales. Para la compra del predio, los términos de referencia establecieron un tope de 56 SMMLV por UAF. Para sufragar parcialmente los costos de implementación del proyecto productivo, esta convocatoria señaló que se sufragaría el 40% del capital de trabajo para proyectos que presentaran actividades agropecuarias, piscícolas o forestales, cuando en las fuentes de financiación se contemplara el crédito y se anexara a la postulación, la respectiva planificación del crédito, o el 10% del capital de trabajo para proyectos que no acudieran a ninguna fuente de crédito o de financiación, es decir contrapartida.

Esta convocatoria incluyó por primera vez de manera diferenciada presupuesto para las mujeres desplazadas y también se innovó en la inclusión del rubro de gastos notariales por un monto de un SMMLV por familia.

Tabla 28: SIT - 02 – 2009

GRUPO OBJETIVO: Población en situación de desplazamiento y facilidad en el acceso a la propiedad de la tierra a mujeres desplazadas	
El monto del subsidio integral para la compra de tierras no podía ser superior a 70 SMMLV	
OBJETO	MONTO
PREDIO	a) 100% del valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y hasta un máximo de 56 SMMLV
Pagar total o parcialmente el valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) a adquirir para desarrollar el proyecto productivo.	b) Un porcentaje, proporcional y hasta completar el valor de la Unidad Agrícola Familiar, para el caso de aquellos que posean tierras, en una extensión menor a la UAF.
GASTOS NOTARIALES	1 SMMLV
Pago de los gastos Notariales.	
PROYECTO PRODUCTIVO	40% del capital de trabajo para proyectos que presenten actividades agropecuarias, piscícolas o forestales, cuando en las fuentes de financiación se contemple el crédito y se anexe a la postulación, la respectiva planificación del crédito.
Cancelar parte de los requerimientos financieros del proyecto productivo.	10% del capital de trabajo para proyectos que no acudan a ninguna fuente de crédito o de financiación.
	Valor máximo tomando como base los montos a financiar del capital de trabajo que rigen para los créditos re-descontados en FINAGRO.
	FORMA DE PAGO:
	Proyectos productivos con crédito: Se aportaría el valor del subsidio como abono a la obligación crediticia asumida a través de un banco.
	Si no requieran crédito para la ejecución del proyecto el desembolso se haría a través de una cuenta bancaria controlada.
	Cuando el predio a adquirir tuviera un proyecto productivo en desarrollo y por tal motivo, no requiriera el apoyo del subsidio para el adelanto del proyecto productivo, se podría otorgar hasta 70 SMMLV para la compra de la tierra.

COMPENSACIÓN Pago de deudas contraídas en virtud de la Ley 160/94, cuando los beneficiario se encontraran relacionados como víctimas del conflicto armado pendientes de reparación en los términos de la Ley 975/05, (certificado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación).	Compensar hasta la concurrencia del tope máximo del subsidio.
---	---

Cuando se encontraba en curso la convocatoria SIT 02 2009, se produjo la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, recobrando vigencia la ley 160 de 1994, regulatoria del otorgamiento del subsidio integral de tierras para la población rural, mientras que para el direccionamiento hacia la población desplazada, el soporte jurídico se constituyó en la ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Así las cosas, La convocatoria SIT 01 2010, contó también con soporte jurídico en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en el Decreto 2000 de 2009, la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento.

Esta convocatoria de la vigencia 2010 estuvo destinada a población en situación de desplazamiento y a mujeres desplazadas. Fijó el monto máximo del subsidio integral para la compra de tierras en 71 SMMLV. y fijó un máximo de 56 SMMLV para la compra del predio, 14 SMMLV para el proyecto productivo según los porcentajes de 40% o 10% del capital de trabajo., según se contara o no con contrapartida y un SMMLV para gastos notariales por familia.

Tabla 29: SIT - 01 – 2010

GRUPO OBJETIVO: Población en situación de desplazamiento y facilidad en el acceso a la propiedad de la tierra a mujeres desplazadas	
El monto del subsidio integral para la compra de tierras no podía ser superior a 70 SMMLV. Se incluye el componente de la productividad de las tierras que poseyera el beneficiario, con límites establecidos por la norma.	
OBJETO	MONTO
PREDIO	a) 100% del valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y hasta un máximo de 56 SMLMV
Pagar total o parcialmente el valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) a adquirir para desarrollar el proyecto productivo.	b) Un porcentaje, proporcional y hasta completar el valor de la Unidad Agrícola Familiar, para el caso de aquellos que posean tierras, en una extensión menor a la UAF.
GASTOS NOTARIALES	1 SMMLV
Pago de los gastos Notariales.	
PROYECTO PRODUCTIVO	40% del capital de trabajo para proyectos que presenten actividades agropecuarias, piscícolas o forestales, cuando en las fuentes de financiación se contemple el crédito y se anexe a la postulación, la respectiva planificación del crédito.
Cancelar parte de los requerimientos financieros del proyecto productivo.	10% del capital de trabajo para proyectos que no acudan a ninguna fuente de crédito o de financiación.
	Valor máximo tomando como base los montos a financiar del capital de trabajo que rigen para los créditos redescontados en FINAGRO.
	FORMA DE PAGO:

	Proyectos productivos con crédito: Se aportaría el valor del subsidio como abono a la obligación crediticia asumida a través de un banco.
	Si no requerían crédito para la ejecución del proyecto el desembolso se haría a través de una cuenta bancaria controlada.
	Cuando el predio a adquirir tuviera un proyecto productivo en desarrollo y por tal motivo, no requiriera el apoyo del subsidio para el adelanto del proyecto productivo, se podría otorgar hasta 70 SMMLV para la compra de la tierra.
COMPENSACIÓN	Compensar hasta la concurrencia del tope máximo del subsidio.
Pago de deudas contraídas en virtud de la Ley 160/94, cuando los beneficiario se encontraran relacionados como víctimas del conflicto armado pendientes de reparación en los términos de la Ley 975/05, (certificado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación).	

Finalizado el cuatrienio cubierto por el Plan Nacional de Desarrollo, la convocatoria SIT 01 2011 se desarrolló con fundamento en la Ley 160 de 1994, el Decreto 2000 de 2009, la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento incluidos los del 2010.

La población objetivo de la convocatoria SIT 02 2011 se diversificó. Estuvo dirigida a población campesina, personas víctimas del desplazamiento, mujeres víctimas del desplazamiento, negros, indígenas, rom y profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias.

Los términos de referencia mantuvieron el monto máximo del subsidio integral para la compra de tierras en 71 SMMLV y se continuó con los topes de 56 SMMLV para la compra del predio, 14 SMMLV para el proyecto productivo según los porcentajes de 40% o 10% del capital de trabajo., según se contara o no con contrapartida, un SMMLV para gastos notariales por familia.

Tabla 30: SIT - 01 – 2011

GRUPO OBJETIVO: Población campesina, personas víctimas del desplazamiento, Mujeres víctimas del desplazamiento, negros, indígenas, rom y profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias.	
El monto máximo del subsidio integral para la compra de tierras no podrá ser superior a 71 SMMLV. Se incluye el componente de la productividad de las tierras que poseyera el beneficiario, con límites establecidos por la norma.	
OBJETO	MONTO
PREDIO	100% del valor de la UAF, cuando se carezca de tierra propia y hasta un máximo de 56 SMLMV
Pagar total o parcialmente el valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) que se pretende adquirir para desarrollar el proyecto	Un porcentaje proporcional y hasta completar el valor de la UAF, si se es propietario de tierras productivas, en una extensión inferior a una (1) UAF, correspondiente a 56 SMLMV

productivo propuesto. Para el caso de los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias, pagar parcialmente el valor de la UAF.	70% del monto que se otorgue a los campesinos o desplazados y se obliguen a prestar asistencia técnica gratuita durante cinco (5) años a los otros aspirantes del proyecto.
PROYECTO PRODUCTIVO Cancelar parte de los requerimientos financieros del proyecto productivo que se desea adelantar en el predio a adquirir.	No podrá exceder de 14 SMMLV
	Monto máximo por otorgar: 14 SMLMV
	40% del capital de trabajo para proyectos que presenten actividades agropecuarias, piscícolas o forestales, cuando en las fuentes de financiación se contemple el crédito y se anexe a la postulación, la respectiva planificación del crédito.
	10% del capital de trabajo para proyectos que no acudan a ninguna fuente de crédito o de financiación.
	Valor máximo tomando como base los montos a financiar del capital de trabajo que rigen para los créditos re-descontados en FINAGRO.
	FORMA DE PAGO:
	Proyectos productivos con crédito: Se aportaría el valor del subsidio como abono a la obligación crediticia asumida a través de un banco.
	Si no requerían crédito para la ejecución del proyecto el desembolso se haría a través de una cuenta bancaria controlada.
Cuando el predio a adquirir tuviera un proyecto productivo en desarrollo (siempre y cuando se demostrara) y por tal motivo, no requiriera el apoyo del subsidio para el adelanto del proyecto productivo, se podrá otorgar una parte o hasta el total de los de los 14 SMMLV, para la compra de la tierra.	
GASTOS NOTARIALES	Un (1) S.M.L.M.V. por familia

Se evidencia entonces, que en cuanto a los montos para la compra del predio, las cinco convocatorias tuvieron las siguientes variaciones:

La primera convocatoria de 2008 señaló como monto máximo para financiar la compra del predio, una suma de 6 SMMLV por hectárea, es decir 2 millones 769 mil pesos⁴⁷. Para la segunda convocatoria de este año este monto para el predio se incrementó en un 66.7%, ya que pasó a 10 SMMLV por hectárea, correspondiente a la suma de 4 millones 615 mil pesos⁴⁸.

El parámetro para la convocatoria de 2009, dirigido a establecer el monto a pagar por el predio dejó de ser el valor en salarios mínimos por hectárea, pasando a establecerse un tope máximo de 56 SMMLV por UAF, límite que se mantuvo también para las convocatorias de 2010 y 2011; es decir una suma máxima de

⁴⁷ Teniendo en cuenta que el salario mínimo mensual legal vigente para 2008 era de 461.500 pesos.

⁴⁸ *Ibidem*

\$27.826.400 para 2009, de \$28.840.000 para 2010 y en 2011 de 29.993.600 pesos.

Para los proponentes carentes de tierra propia, históricamente las convocatorias han ofertado el 100% del valor de la UAF. Sin embargo, para aquellos propietarios de alguna porción de la UAF, la primera convocatoria de 2008 establecía el pago del 75% de la UAF para propietarios de entre el 25% y el 75% de una UAF, y del 50% cuando el proponente era propietario de más del 75% de la UAF. La segunda convocatoria de 2008 fijó los mismos lineamientos, pero estableció topes para pagar el 75%, hasta un máximo de 42 SMMLV, y para el pago del 50%, hasta un máximo de 28 SMMLV.

En este sentido, las convocatorias de 2009, 2010 y 2011, conforme a la regulación introducida por el Decreto 4800 de 2008, fijaron la entrega del subsidio a proponentes que poseyeran tierras en un porcentaje proporcional hasta completar el valor de la UAF. Para 2010 y 2011 se agregó el componente de productividad como característica de las tierras que poseyera el proponente.

Respecto al monto dirigido a sufragar parcialmente el establecimiento del proyecto productivo, se evidencia que históricamente se ha mantenido en 14 SMMLV, excepto en la primera convocatoria en la que no se fijó tope en salarios sino con base en el valor calculado por el evaluador, teniendo en cuenta el proyecto productivo sugerido y los costos suministrados por FINAGRO y el Banco Agrario de Colombia.

Una vez descrito el objeto y monto de cada una de las cinco convocatorias, cuya finalidad es apoyar el contexto de las observaciones contenidas en el informe, debe mencionarse la alta complejidad que identifican los términos de referencia; pues desde el punto de vista de su estructura, lenguaje y redacción, generaron dificultad de entendimiento para el equipo auditor, lo cual cobra una dimensión de distanciamiento con la población a la que están dirigidas las convocatorias, si se tiene en cuenta el nivel educativo de la PD.

De esta dificultad, como primera barrera generada por la política de otorgamiento del SIT, se deriva todo el círculo de comercialización alrededor de los procesos de otorgamiento, pues muchas veces los aspirantes deben acudir a terceros que les faciliten el cumplimiento de las exigencias contenidas en los términos. Por ello también se entiende el desconocimiento de los proyectos que relataron los beneficiarios en las visitas a los predios adelantadas por este ente de control, pues ajenos a la comprensión de los términos de referencia solamente tuvieron como camino acudir en busca de proponentes idóneos que los representaran.

1.1.3 Política Pública de Generación de Ingresos

Historia y evolución de las Acciones Institucionales relacionadas con la Política Pública de Generación de Ingresos

Las acciones públicas frente a la generación de ingresos, estabilización económica y medios de formación y capacitación para la Población Desplazada se han producido aún antes de la Ley 387 de 1997, encontrándose algunos rastros sobre esta temática, en el documento CONPES 2804 de 1995, el cual contempla que la *“atención especial de emergencia comprende, además, un plan de ocupación productiva, que compense la asistencia recibida, y la promoción de la capacitación y organización comunitaria”*⁴⁹.

Igualmente el documento señala que una estrategia es la consolidación y estabilización socioeconómica, la cual *“comprende acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”*⁵⁰.

Dentro de las acciones incluye:

1. Proyectos productivos, sobre todos ligados al ámbito rural, vivienda rural, subsidios y garantías al 100% sobre créditos de proyectos productivos.
2. Estímulos para la creación de microempresas
3. Comercialización de alimentos básicos, con preferencia para la población desplazada, a través del extinto IDEMA.

Finalmente, en lo referente a empleo se proyecta el diseño de un programa de desarrollo empresarial participativo con recursos BID-FOE, a cargo, en su momento, del Ministerio del Trabajo.

Más adelante, en el año 1997, se produce un nuevo documento CONPES, el 2924, en el cual se reportan 41.675 familias en condición de desplazamiento⁵¹ y se diagnostican las primeras dificultades para cumplir con el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (PNAIPD): *“El Programa ha tenido dificultades de gestión y coordinación interinstitucional, de información y de carácter financiero. En primer lugar, el poco compromiso de las entidades con la política³ y el prolongado proceso de reestructuración del Ministerio del Interior, han limitado la capacidad para liderar, desde una perspectiva gerencial, el Programa y al mismo tiempo han sido obstáculos para su puesta en marcha y su adecuada ejecución”*⁵².

⁴⁹ Documento CONPES 2804 de 1995, PROGRAMA NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA, Estrategia de Atención, página 10.

⁵⁰ Ibidem, página 11.

⁵¹ El documento CONPES 2924 DE 1997, aclara que esta es una cifra preliminar, que presenta inconsistencias en la metodología de recolección.

⁵² Documento CONPES 2924 de 1997, SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA, página 4.

Este diagnóstico es la base del establecimiento del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD), con el cual se pretende articular y coordinar todos los esfuerzos institucionales, tanto territoriales, como nacionales, en aras de garantizar la atención, evitar nuevos hechos de desplazamiento y garantizar el retorno.

Igualmente, ya desde este documento CONPES, se define el establecimiento de una Red Nacional de Información (RNI), como un *“instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional unificada sobre los conflictos violentos, el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de población, y su identificación mediante procedimientos que eviten el doble registro y controlen el acceso al programa de personas que no hacen parte de la población objetivo”*.

Las disposiciones del CONPES 2924 de 1997 son coincidentes con la Ley 387 del mismo año, y a partir de allí la institucionalidad, con esta ley de referencia, comienza a responder de mejor manera frente a la problemática del desplazamiento, el cual venía abordándose con acciones muy aisladas, puntuales y poco significativas en términos presupuestales y de impacto. Con el documento CONPES 3057 de 1999, en el cual se formula un plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, se reportan 400 mil personas desplazadas, según la RNI.

Según el documento, a través de los dos documentos CONPES citados, se ha creado una estrategia de intervención gubernamental encaminada al *“retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada, la recuperación de una base económica para las familias y el desarrollo de las zonas expulsoras y receptoras”*⁵³.

El documento diagnostica que las políticas dirigidas al retorno, la recuperación y la estabilización se han visto avocadas a la dispersión institucional que se suma a una inexistencia de seguimiento, deficiencias en el registro e indicadores que permitan medir la gestión y el cumplimiento de responsabilidades institucionales. Lo anterior, se ha hecho manifiesto en una creciente desarticulación entre entidades y de estas con terceros interesados, como las organizaciones no gubernamentales o agencias internacionales o entidades territoriales.

El documento CONPES se propone como objetivo, crear medidas para garantizar el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

⁵³ Documento CONPES 3057 de 1999, PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO, página 5.

La garantía del retorno y la reubicación va acompañada de medidas de seguridad, pero también con medidas económicas que inserten a la población desplazada a la actividad económica local, para lo cual se debe identificar y fortalecer sus capacidades en generar ingresos propios. Por lo anterior, el documento prevé necesario considerar el acceso a la tierra, la vivienda y programas de estabilización económica, como *“elementos centrales para la solución del problema”*⁵⁴.

En lo referente a estabilización socioeconómica como medio para *“generar alternativas económicas y de subsistencia a las personas desplazadas”*⁵⁵, las instituciones deben generar proyectos en cuya construcción participe la población desplazada, en los que se contemplen condiciones para que ésta pueda autosostenerse.

Se introduce la figura de empleo de emergencia y medidas de coordinación territorial para proyectos de capacitación, formación y emprendimiento. Igualmente se contempla la posibilidad de alianzas público privadas para la organización empresarial y creación de microempresas y la creación de líneas del crédito especiales para financiar proyectos de la población. Se encuentran esfuerzos directos desde la Presidencia de la República con programas como Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y el primigenio Familias en Acción, pertenecientes a la llamada Red de Apoyo Social (RAS).

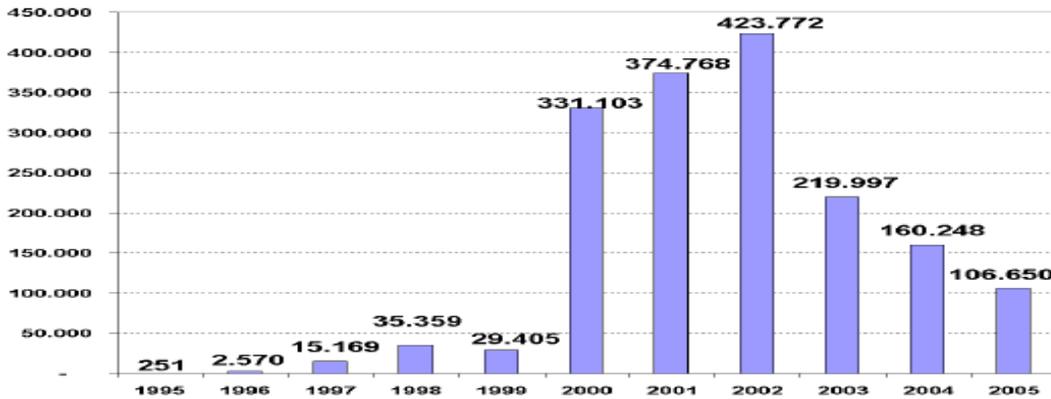
Luego, con el documento CONPES 3115 de 2001, sobre la distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057, se pretende cubrir las demandas de la población desplazada sobre los objetivos establecidos en él y establecer como línea de actuación institucional que el acceso a los programas de la RAS se de, siempre y cuando, la población se encuentre registrada en el Sistema Único de Registro de Desplazados (SURD).

Gráfico 15: Evolución del desplazamiento – periodo 1995-2005⁵⁶

⁵⁴ Ibid, pág. 15.

⁵⁵ Ibid, pág. 16

⁵⁶ Este gráfico se trae a colación para mostrar la evolución del desplazamiento durante el periodo anterior a la formulación de política pública de generación de ingresos.



Fuente: Sistema Único de Registro- SUR- RSS.

Hasta 2004 y ante el hecho incuestionable de no existir la cesación de condición de desplazamiento, por no haberse logrado *la consolidación y estabilización socioeconómica*, entre muchos otros aspectos que manifiestan la ineficacia de la política pública general para la atención de la población desplazada, la Corte Constitucional emite la Sentencia T-025, que declara la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) que impide el goce efectivo de los derechos (GED) de las personas desplazadas, las cuales son vulneradas no sólo por el hecho victimizante del desplazamiento, sino también por la falta de atención por parte de las entidades estatales encargadas de prestar los servicios básicos de asistencia, así como las actividades posteriores de estabilización y reparación. El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) es el punto de partida que sienta la Corte Constitucional, para que todo el aparato estatal conduzca sus acciones dirigidas a la población desplazada, en donde la cesación de la condición sólo será posible cuando efectivamente la víctima de desplazamiento goce plenamente de sus derechos.

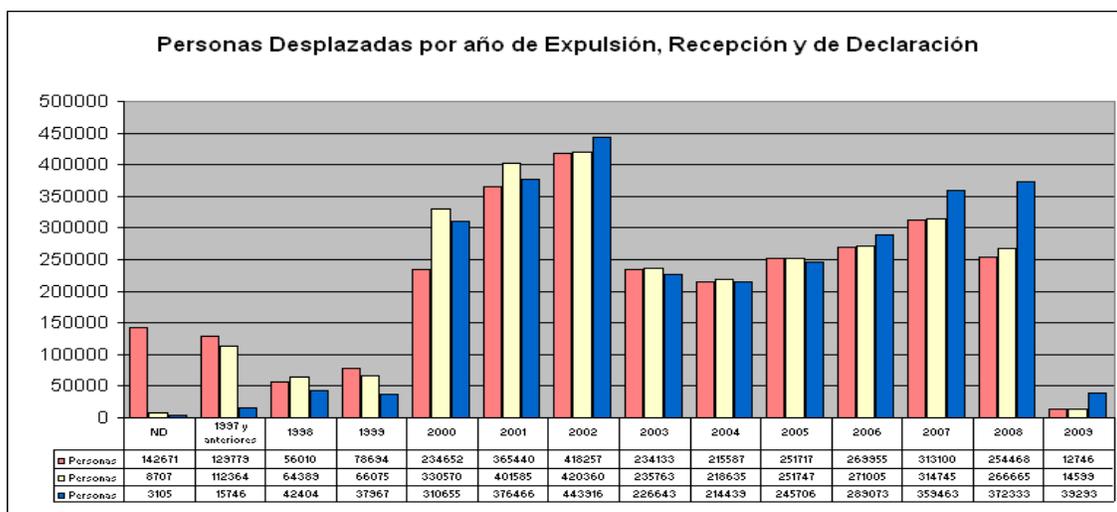
Aunque hubo esfuerzos anteriores, se evidencia que es a partir de la Sentencia y sus autos de seguimiento, que el Gobierno Nacional intenta poner en marcha una política pública integral que permita estabilizar económicamente a la población desplazada, ya sea a través de proyectos productivos o a través de la consecución de un empleo formal; esfuerzos estos que a través de los años subsiguientes se tradujeron en normas, documentos CONPES y proyectos de diverso tipo para la población desplazada dirigidos a la generación de ingresos y lo que se denominó desarrollo económico⁵⁷.

Por lo anterior, hay que destacar que la Sentencia y sus Autos de cumplimiento, generados desde el 2004, son un precedente único en el mundo sobre el tema de desplazamiento forzado, que han obligado a una reescritura gubernamental y a un repensamiento de las políticas públicas, en pos de lograr una coordinación efectiva, que hasta el momento no se había podido llevar a cabo.

⁵⁷ Decreto 250 de 2005, epígrafe 2.2, numeral 5 y epígrafes 3.2 y 5.3. (5.3.3.2 y 5.3.3.3 principalmente) y CONPES 3400 de 2005.

No obstante, según cifras del Departamento de la Prosperidad Social (antes Acción Social), el tamaño de la problemática del desplazamiento ha tenido un crecimiento dramático, al pasar de 191.360 personas registradas en el Registro Único de Población Desplazada (hoy RUV) en 1997 a 3.486.305 en el año 2010, sin que al momento se haya producido la primera cesación de la condición de población desplazada.

Gráfico 16: Personas desplazadas por año



FUENTE: WWW.SIPOD.GOV.CO - 2010

Es así como la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T025 de 2004 y sus autos y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en sus informes, hayan sido reiterativas sobre las debilidades que existen en el Estado para dar cuenta de soluciones concretas y efectivas para la población desplazada, sobre todo en lo relacionado con su estabilización socioeconómica, principalmente con la generación de ingresos.

La Corte Constitucional ha expedido diferentes autos, donde se considera la necesidad de introducir cambios en la concepción de la política pública de Generación de Ingresos y de protección a poblaciones desplazadas, entre los que cabe destacar el auto 008 de 2009, sobre la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025, y los autos de protección con enfoque diferencial a población desplazada como el Auto 005 de 2009, para población afro-descendiente, el Auto 251 de 2008, para niños, niñas y adolescentes, el Auto 092 de 2008, para mujeres, el Auto 004 de 2009, para población Indígena y el Auto 006 de 2009, para población desplazada en discapacidad.

De manera particular, son el Auto 008 de 2009 y, como consecuencia de él, el documento CONPES 3616 de 2009, se concentran en diagnosticar y resaltar las

problemáticas existentes frente a una política de empleo e ingresos para población vulnerable y desplazada y de formular, en este último documento, los lineamientos de política a seguir tanto por la Red Juntos (hoy Red Unidos – pobreza extrema) y el SNAIPD (hoy SNARIV – Víctimas). Este Conpes no es específico para población desplazada, pues como se puede observar en su desarrollo, la mayor parte de las acciones son para población vulnerable, como se anotó antes.

La Corte Constitucional establece en el Auto 008 de 2009 que, de acuerdo con la información del Gobierno Nacional y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, existen rezagos importantes en la política de Generación de Ingresos. A manera de diagnóstico, el Auto informa sobre los altos niveles de pobreza e indigencia a los cuales se ve avocada la población desplazada, los cuales se encontraban en el 98% y 86% (datos 2008), respectivamente⁵⁸.

Al comparar los valores de las mismas variables reportadas por la primera encuesta de verificación 2007, adelantada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, se encuentra que estas estuvieron en el 99% y 83%⁵⁹, respectivamente, lo que indica que la llamada política de Generación de Ingresos, como medida de estabilización socioeconómica no tuvo ninguna ingerencia en la población, evidenciándose que por el contrario, si bien hubo una leve caída en un punto porcentual de pobreza, hubo un aumento de 3 puntos porcentuales de indigencia. De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, los resultados de los indicadores de superación de indigencia como primera etapa y de pobreza, como segunda etapa, confirman la ineficacia de las acciones gubernamentales para este propósito.

Se resalta también por parte de la Corte, la desarticulación de los programas ofertados por las entidades, la escasez de oferta o la poca pertinencia de la misma, frente a las necesidades, expectativas de vida y formación de la población desplazada. Asimismo, se plantean dificultades e inoportunidad en la ejecución presupuestal, falta de planeación y seguimiento en los programas y proyectos e inconsistencias con la realidad pública y privada en temas de empleo y necesidades del mercado laboral.

La situación descrita de manera amplia en el Auto 008, lleva a la Corte Constitucional a concluir que no existe una Política Pública de Generación de Ingresos, que se evidencia en la poca efectividad de los esfuerzos institucionales existentes, por lo que considera necesario formular una Política Pública de Generación de Ingresos que subsane las deficiencias descritas, considere la participación de la población desplazada (PD) en su formulación y continúe con el enfoque diferencial para esta población, teniendo en cuenta que por sus

58 Auto 008/2009, Honorable Corte Constitucional, Numeral 22.

59 Comisión de Seguimiento, Informe El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes, Luís Jorge Garay, Director, 2009.

condiciones particulares de desventaja no puede equipararse a la población pobre o vulnerable⁶⁰.

En el documento de avances sobre la construcción de lineamientos en la política pública de generación de ingresos, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado coincide con lo establecido por la Corte Constitucional en el Auto 008, evidenciando con las cifras de la segunda encuesta de verificación, cómo la política pública sobre generación de ingresos no había conducido a la estabilización socioeconómica y a la superación del ECI.

Para esta Comisión, existe un mercado laboral precario para la población desplazada desde el punto de vista de la oferta, dado que la población desplazada es menos empleada que el resto de la población, los niveles de formación no permiten ocupaciones que tengan mejores salarios y que se les respeten los derechos laborales en términos de jornada, salarios justos y afiliación a la seguridad social. Igualmente, las sin salidas de las políticas institucionales y la vulnerabilidad extrema de la mayoría de población desplazada ha intensificado el aumento de las actividades informales para la generación de ingresos en esta población.

Con base en lo anterior, en el mes de Septiembre de 2009, el Gobierno Nacional expide el documento CONPES 3616, sobre *“Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”*.

El documento CONPES contempla dentro de sus propósitos respecto a la estabilización económica de la PD, en aras *“de desarrollar e incrementar el potencial productivo de la Población en situación de Pobreza Extrema y/o desplazamiento, aprovechando sus capacidades y creando las oportunidades para que los diferentes grupos que la componen, puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica”*⁶¹, lo siguiente:

- Superar su condición socioeconómica de manera sostenida,
- Desarrollar y consolidar el potencial productivo de la población desplazada,
- Coordinar y aunar esfuerzos institucionales para hacer más efectiva la oferta en materia de generación de ingresos,
- Reducir el carácter asistencial de las intervenciones institucionales o del SNAIPD (hoy SNARIV)
- Fomentar la independencia económica de las familias en situación desplazamiento, y hacerla sostenible,
- Mejorar los instrumentos (programas, proyectos y estrategias) y su focalización,
- Propiciar la coordinación pública y privada y con las entidades territoriales,

60 Auto 008/2009, Honorable Corte Constitucional, Numeral 86

61 Documento CONPES 3616 de septiembre de 2009,

- Monitorear y evaluar las estrategias implementadas.

Dentro de diagnóstico, el documento señala 5 ejes problemáticos que tienen que ser resueltos por la política pública y sobre los cuales se definen las estrategias y acciones a seguir a futuro:

Tabla 31: Ejes Problemáticos – Política Pública Generación de Ingresos, CONPES 3616/09

EJE PROB No1	EJE PROB No 2	EJE PROB No3	EJE PROB No4	EJE PROB No5
Barrera para el Desarrollo de Capacidades	Dificultad de acceso a activos: físicos, financieros, asistencia técnica, servicios de acompañamiento y servicios de desarrollo empresarial	La debilidad institucional de las entidades territoriales, se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local incluyente con iniciativas de GI	Debilidades en el marco institucional actual	La PPED enfrenta restricciones o limitaciones para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades
<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta con capital humano para generar ingresos propios. • Hay problemas de adaptación al entorno y no cuenta con una adecuada intervención psicosocial para su superación • Hay problemas de Asociación 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad es en el acceso a factores productivos físicos para los pequeños productores rurales, asistencia técnica y servicios de acompañamiento • Acceso limitado a servicios de acompañamiento y asistencia técnica • Abandon o de las prácticas de autoconsumo de la Población desplazada rural • Dificultad en el acceso a servicios financieros • Dificultad es para conformar microempresas viables y sostenibles 	<ul style="list-style-type: none"> • El desempeño de las administraciones municipales es débil • El desarrollo de los departamentos es desigual • Precaria consolidación del concepto de Protección y Promoción Social a nivel territorial y debilidad de las entidades municipales y departamentales para implementar acciones orientadas a la superación de la pobreza (con una perspectiva multisectorial) • Baja gestión e inversión de las entidades territoriales en la promoción del desarrollo económico incluyente y el impulso a iniciativas de GI 	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de integralidad y de una instancia de coordinación de los programas de GI del orden nacional y debilidades en la focalización de los beneficiarios • Dificultades con la oferta programática del sector privado • Dificultades con la oferta programática de la cooperación internacional • Ausencia de sistemas de información y mecanismos de evaluación, monitoreo y seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción subjetiva del riesgo: las familias no contemplan la posibilidad de que su situación pueda empeorar o mejorar. • El Sistema de Protección Social presenta fallas en el financiamiento. • Las características de la oferta y de su modelo de gestión limitan la provisión oportuna y suficiente de servicios sociales para la población • La cobertura de los programas es insuficiente y existen restricciones en el acceso a los servicios sociales para toda la población • La oferta de servicios sociales es poco pertinente • Los procesos de focalización no están bien definidos, los criterios de focalización no son siempre apropiados y en ocasiones no responden a consideraciones técnicas • La coordinación y articulación en la oferta de servicios sociales es baja y en algunos casos inexistente • Los mecanismos de regulación del SPS no permiten la adecuada interacción entre la demanda y la oferta de promoción social.

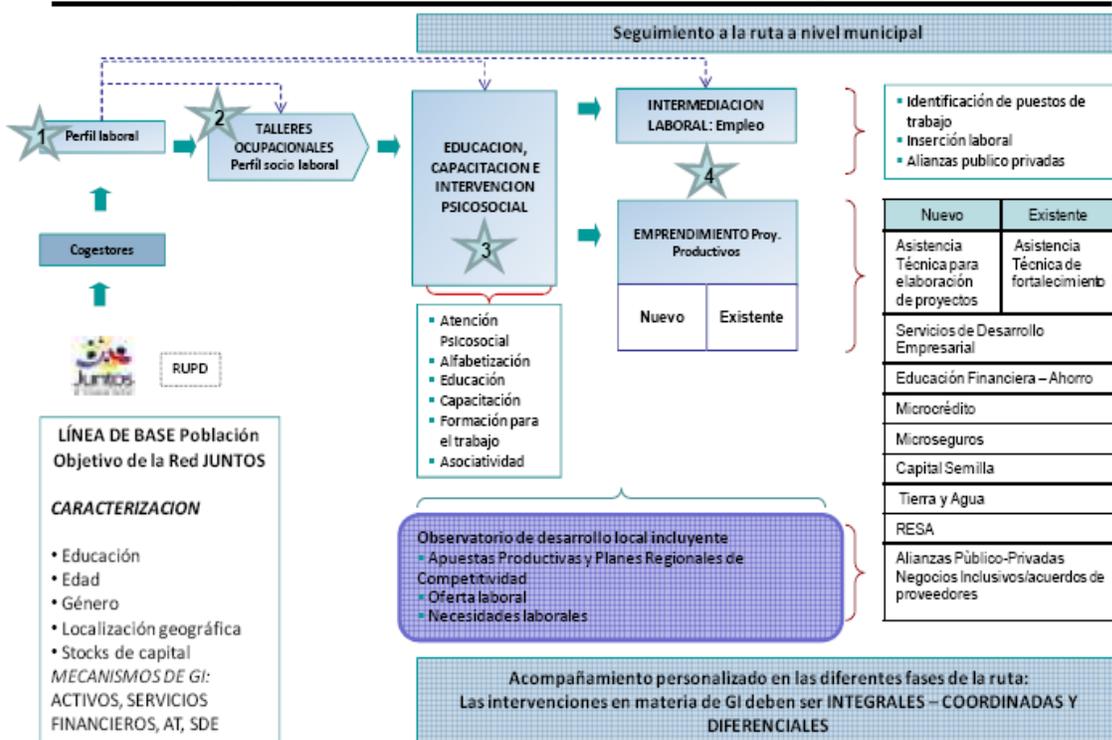
Fuente: Documento CONPES 3616/09

Para atender y dar respuestas institucionales a la anterior, el documento CONPES 3616 plantea 5 estrategias por cada eje problemático diagnosticado, con 10 objetivos específicos, 26 líneas estratégicas que los desarrollan y 71 acciones generales para población vulnerable y desplazada. Sin embargo se puede observar

que solo una estrategia y seis acciones están dirigidas específicamente⁶² y exclusivamente a esta última población, las demás están dirigidas de manera explícita para población vulnerable, perteneciente a la Red Juntos (hoy Unidos). (Ver Tabla resumen anexo 5)

El CONPES define una Ruta Integral de Generación de Ingresos, en la cual participan todas las entidades del SNAIPD (Hoy SNARIV), relacionadas con el proceso, donde participan, entre otras, Acción Social (Hoy DPS), Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerios de Trabajo y Salud), Departamento Nacional de Planeación, SENA, ICETEX, Finagro, INCODER y Banco Agrario:

Gráfico 17: Ruta Integral de Generación de Ingresos



Fuente: Documento CONPES 3616/2009 – Pag.25

El documento de política prevé unos recursos de \$ 166 mil millones para los tres años (a precios constantes del 2009), repartidos entre las instituciones participantes responsables de la política, siendo el SENA, Acción Social (hoy DPS) y el MADR, las entidades más significativas en términos de recursos, responsabilidades y proyectos para el desarrollo de la ruta del empleo, a la época de expedición del CONPES. Es también importante destacar dentro de la política, los recursos que se proyectaron para el MPS⁶³ con el objetivo participar en la atención de las

⁶² Auto 216 de octubre de 2011, Honorable Corte Constitucional, Numeral 105.

⁶³ Los objetivos de política pública de Generación de Ingresos pasan en su mayoría al Ministerio de Trabajo, de acuerdo con la reforma de la administración pública de 2011. en el Ministerio de Salud queda lo referente a la atención psico-social de la PD.

estrategias 3, 4 y 6, especialmente en lo relacionado con intermediación laboral, coordinación interinstitucional y con alianzas publico privadas, así como la intervención psicosocial de la población desplazada.

Tabla 32: Financiación Política de Generación de Ingresos Recursos del Presupuesto General de la Nación (Millones de Pesos Corrientes)

Entidad	Vigencia			
	2009	2010	2011	2012
SENA	\$ 36.930	\$ 38.130	\$ 32.303	\$ 32.484
MEN	\$ 5.244	\$ 6.783	\$ -	\$ -
DNP	\$ 318	\$ 5.418	\$ 46	\$ -
MPS	\$ 100	\$ 790	\$ 910	\$ 790
AS	\$ -	\$ 12.100	\$ -	\$ -
MADR	\$ -	\$ 3.550	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 42.592	\$ 66.771	\$ 33.259	\$ 33.274

Fuente: Documento CONPES 3616/2009 Pág. 113

La política lleva 3 años de aplicación, en los cuales cada entidad ha tratado de poner en marcha los lineamientos establecidos en el Documento CONPES y la Ruta Integral para la Generación de Ingresos. No obstante, llama la atención el numeral 115 del Auto 219 de octubre de 2011, en el cual se concluye que *“los instrumentos bajo los cuales se pretendía armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos para la población desplazada no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación. Los programas ofrecidos carecen de la especificidad necesaria y no se definieron con claridad la cobertura, los plazos, el presupuesto, las metas y los resultados esperados, contradiciendo la sentencia de tutela T-025 de 2004 y las previsiones de auto 008 de 2009. La propuesta plasmada en el CONPES 3616 no constituye todavía una política armonizada y en ejecución bajo la cual se mejoren las condiciones de autosostenimiento de la población desplazada”*⁶⁴.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado afirma respecto a Generación de Ingresos que *“las políticas deben estar diseñadas de forma tal que, al tiempo que enfrenten los aspectos de emergencia, posibiliten a la población desplazada mejores condiciones de supervivencia y limiten la pérdida de su capital humano, tiendan puentes hacia medidas estructurales que permitan la restitución de los activos y de las capacidades con las que contaba la población antes del desplazamiento. De esta manera darían lugar a la construcción de activos y capacidades, especialmente para las nuevas generaciones”*⁶⁵.

La revisión de los compromisos institucionales del Gobierno, no solo referentes a estabilización socioeconómica, sino a todas las medidas enfocadas a la garantía de

⁶⁴ Ibid, Numeral 115.

⁶⁵ EL RETO ANTE LA TRAGEDIA HUMANITARIA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO: Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II, Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, Marzo de 2010, pag.105

derechos, se realiza por parte de la Corte Constitucional en el Auto 219 de 2011, las conclusiones sobre los avances no son alentadoras.

Enfocándonos en Generación de Ingresos, para la Corte siguen persistiendo serias debilidades institucionales en las entidades participantes en la Política Pública, que hacen que su capacidad de respuesta y de coordinación no sea la suficiente, aunado al esfuerzo presupuestal limitado y la ineffectividad en las políticas públicas que obligan a su reformulación.

Son varios los aspectos que resalta la Corte Constitucional como problemáticas en la política de generación de ingresos que deben resolverse en aras de superar la inercia institucional que no ha permitido que las medidas del Gobierno prosperen:

- Baja capacidad y poco fortalecimiento institucional, que incluye desmejoramiento en el presupuesto destinado para la política.
- Descoordinación entre los actores institucionales nacionales y regionales, en la formulación de soluciones efectivas.
- Falta de coherencia en la formulación de programas, no contemplan las disparidades regionales, las vocaciones económicas de los territorios y las preferencias, intereses y saberes de los desplazados.
- Muchos de los programas y proyectos no tienen enfoque diferencial para la población desplazada y tienen contenido en una misma bolsa con lo dirigido a población en pobreza extrema. Esto hace que sea muy difícil de identificar de manera cierta, cuántos recursos se dirigen a la población desplazada, únicamente.
- Los recursos y esfuerzos se destinan a acciones que finalmente se convierten en costos administrativos y no corresponden a inversión directa en la población desplazada, por ejemplo se contrata mucho personal, asesores, estudios y documentos técnicos.
- Persisten barreras de acceso a los programas y proyectos, de la información de los servicios, hasta el acceso a activos productivos, créditos y apoyo técnico.

En conclusión, para la Corte Constitucional, *“la propuesta plasmada en el CONPES 3616 no constituye todavía una política armonizada y en ejecución, bajo la cual se mejoren las condiciones de autosostenimiento de la población desplazada. Esta falencia institucional y de política pública no fue atendida con la responsabilidad y compromiso que exigía la gravedad de la situación que enfrenta la población desplazada, ni tuvo en cuenta el peso que el mismo gobierno nacional le dio a este componente de la política como mecanismo para la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada”⁶⁶.*

⁶⁶ Corte Constitucional, Auto 219 de octubre de 2011

Es en este contexto que la Contraloría General de la República, de acuerdo con la orden séptima del Auto 219, presenta los resultados del análisis de la política pública en el ámbito del control fiscal.

Dentro del diagnóstico preliminar sobre el subcomponente de Generación de Ingresos, se observa que son 15 entidades del SNAIPD (que hoy participan también del SNARIV), las que tienen un papel en la aplicación de la política, lo cual muestra de entrada la complejidad que representa su ejecución. En la tabla siguiente se presentan estas entidades, su rol y su nivel de complejidad⁶⁷, de acuerdo con lo dispuesto en la Política Pública, con la referencia del documento CONPES 3616 de 2009. (Ver Anexo No 6: inventario de proyectos GI para PD)

Tabla 33: Entidades SNAIPD (hoy integrantes del SNARIV) en la Política Pública de GI

Entidad	PAPEL EN LA POLÍTICA
DPS	Rector de política y ejecutor
DNP	Coordinador para el periodo evaluado
SENA	Ejecutor
INCODER	Ejecutor
MINCOMERCIO	Ejecutor
BANCOLDEX	Financiado, banca de segundo piso proyectos productivos
MINAGRICULTURA	Rector de política
FONADE	Operador
FINAGRO	Financiado, banca de segundo piso proyectos productivos agrarios
MINSALUD	Apoyo, ejecutor en apoyo psicosocial
MINTRABAJO	Rector de política
MINEDUCACIÓN	Apoyo en política educativa
ICETEX	Financiado, banca de segundo piso - formación
ARTESANÍAS DE COLOMBIA	Apoyo en proyectos productivos

Fuente: Información DNP - 2012

Por lo anterior, y para analizar el período 2007-2011, de acuerdo a lo dispuesto en el Memorando de Asignación 2011IE71956, el equipo auditor seleccionaron 2 de las entidades que ejecutan estos recursos e hizo seguimiento sobre la proyección de acciones que las entidades involucradas en esta política tienen para cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional y con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo y la Ley 1448 de 2011.

Se escogieron, por su función y representatividad en la ejecución de la política: el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social – DPS- y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA- , como ejecutores de programas y proyectos de generación de ingresos en emprendimiento, formación e intermediación laboral.

⁶⁷ Para este trabajo el nivel de complejidad para la auditoría se establece por el presupuesto asignado para la APD, los proyectos encaminados para la PD y la institucionalidad dedicada para la APD.

Es de aclarar en este aparte que en el INCODER se auditó lo referente al componente de Generación de Ingresos en el Subsidio Integral de Tierras y sus resultados se presentarán en el acápite referente a Tierras.

2. AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA COMPONENTE DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA, SUBCOMPONENTES VIVIENDA, TIERRAS Y GENERACIÓN DE INGRESOS

2.1 SUBCOMPONENTE DE VIVIENDA

2.1.1. Estrategia de Auditoría

La forma como se abordó el tema partió de la identificación de los actores intervinientes y de sus funciones en el tema de vivienda dentro del subcomponente de estabilización socio-económica de la Política de Atención para la Población Desplazada (PAPD). Posteriormente, se seleccionaron las entidades a auditar según la importancia que cada una de ellas tenía dentro de la definición y el cumplimiento de la política, se evaluaron las metas y presupuestos establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo de 2006-2010 y 2010- 2014, individualizando de acuerdo a las responsabilidades asumidas en los Planes Estratégicos de las Entidades y de sus Planes de Acción, igualmente en los objetivos planteados en la Política de Vivienda para la Atención a la Población Desplazadas –PVAPD- y en las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 y de sus Autos Complementarios de la Honorable Corte Constitucional.

Durante el proceso auditor adelantado por la CGR a la Política de Vivienda para Población Desplazada, se tuvo en cuenta la normatividad vigente de acuerdo al periodo a auditar (2007-2011), los manuales, procesos y procedimientos para la asignación de subsidios, aprobación de los proyectos y la distribución de los recursos.

Se solicitó información a las entidades seleccionadas sobre la distribución de los recursos, la ejecución presupuestal, el estado de los proyectos, los sistemas de información, la capacidad institucional, los controles establecidos y los sistemas de monitoreo y seguimiento para hacer frente a la –PVAPD.

En el mismo sentido, con el fin de definir el impacto que ha tenido la –PVAPD- se seleccionaron unos proyectos de vivienda mediante los cuales se ejecutaron los recursos de los Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para Población Desplazada, tanto de vivienda urbana como rural; en consecuencia, se realizaron visitas de campo a las Entidades Territoriales seleccionadas para recaudar información documental, visual y técnica del estado de los proyectos, el avance del Goce Efectivo de los Derechos de la población beneficiaria de estos subsidios, reflejados en las viviendas visitadas que cumplieran con el criterio de dignidad..

Posteriormente, el equipo auditor realizó cruces y análisis de la información recaudada en las entidades territoriales y las del nivel nacional, frente a las pruebas recolectadas en las visitas de campo.

En cuanto a la ejecución presupuestal, se establecieron los recursos efectivamente ejecutados en los diferentes proyectos, se discriminaron los gastos en que se incurren, diferentes a los operacionales, como pueden ser convenios con entidades públicas o privadas para la elegibilidad de los proyectos, las interventorías y supervisión, monitoreo, estudios y otros, así como también los costos complementarios con los que participan las entidades territoriales durante el periodo de estudio.

Se compararon las metas establecidas en los Planes de Acción, en los Planes Estratégicos y en los Planes Nacionales de Desarrollo con los gastos, costos y número de beneficiarios, para determinar el cumplimiento de las mismas y la ejecución de los presupuestos.

ENTIDADES A AUDITAR

Las entidades que fueron objeto de auditoría por parte de la CGR, en el subcomponente de vivienda, fueron: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT-, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR -, Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA -, Banco Agrario de Colombia – BAC – Fondo Nacional, Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER- Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE-.

Adicionalmente, se realizaron visitas a los demás actores intervinientes en la ejecución de la Política de Vivienda como son las entidades territoriales donde se desarrollaron/desarrollan los proyectos de vivienda seleccionados y algunas cajas de Compensación Familiar.

Selección Proyectos:

Se realizó también una selección técnica representativa de auditoría, para lo cual, se tomaron tanto los proyectos de vivienda para población desplazada del Banco Agrario de Colombia como los de FONVIVIENDA.

Criterios para la selección de proyectos:

Para seleccionar los proyectos visitados se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

1. Valor de subsidios asignados a cada Departamento.
2. N° de subsidios asignados por Departamento.
3. N° de proyectos de vivienda para desplazados por Municipio.

4. Existencia de proyectos tanto de vivienda urbana como de vivienda rural en un mismo Departamento.
5. Cercanía de Municipios en los proyectos a visitar por Departamento, con el fin de ser más eficaces y eficientes en las visitas a realizar.
6. Que los proyectos no hubieran sido auditados por otra dependencia de la CGR.
7. Condiciones de seguridad, orden público y acceso a los proyectos.

Para el caso de vivienda urbana, el total de proyectos financiados mediante la asignación de 9.908 SFV por FONVIVIENDA, durante la vigencia auditada, ascendieron a 485, de los cuales se evaluaron 23 por valor de \$23.779 millones, equivalentes al 4.7% de los proyectos.

Tabla 34: Proyectos seleccionados para auditar de FONVIVIENDA (millones de pesos)

DEPTO	MUNICIPIO	NOMBRE PROYECTO	N° SFV ASIGNADOS POR FONVIVIENDA	VALOR SUBSIDIOS
ANTIOQUIA	APARTADO	URB. 4 DE JUNIO DESPLAZADOS	17	\$145,6
ANTIOQUIA	APARTADO	URBANIZACIÓN 4 DE JUNIO III	43	\$641
ANTIOQUIA	APARTADO	URBANIZACIÓN 4 DE JUNIO III ETAPA FASE 2 (98 SFV)	98	\$1.460,8
ANTIOQUIA	MEDELLIN	URBANIZACIÓN EL LIMONAR ETAPA IV SUBSIDIOS BOLSA DESPLAZADOS	33	\$356,9
ANTIOQUIA	MEDELLIN	URBANIZACIÓN EL LIMONAR ETAPA IV SUBSIDIOS BOLSA DESPLAZADOS-2011-DIC	22	\$323,9
ANTIOQUIA	MEDELLIN	URBANIZACIÓN EL LIMONAR ETAPA IV-2012-MAR	17	\$181,8
ANTIOQUIA	MARINILLA	URBANIZACIÓN VILLAS DEL ENSUEÑO	33	\$358,2
ANTIOQUIA	TURBO	URBANIZACIÓN BRISAS DEL MAR ETAPA II	20	\$179
ANTIOQUIA	CARMEN DE VIBORAL	JARDINES DE CAMPO ALEGRE	40	\$454,3
ANTIOQUIA	MUTATA	EL PIRU	105	\$1.195,4
CESAR	LA PAZ	URBANIZACION LA ESPERANZA	58	\$874,9
CESAR	VALLEDUPAR	URB. EL ROCIO	300	\$3.415,7
CESAR	VALLEDUPAR	URBANIZACION CHIRIQUI NORTE	186	\$2.772,7
CESAR	VALLEDUPAR	URB. VILLA URIBE CHIQUIRI NORTE	28	\$255
HUILA	NEIVA	CIUADAELA PUERTA DEL SOL IX DESARROLLO MANZANAS 47,48,51,53,55,58,61 - URBANIZACION SAN LUIS DE LA PAZ	115	\$1.189,8
HUILA	NEIVA	CIUADAELA EL OASIS SECTOR II Y III	13	\$118,4
MAGDALENA	CIENAGA	URBANIZACIÓN CIENAGA GRANDE ETAPA II	248	\$3.984,8
MAGDALENA	FUNDACION	URBANIZACIÓN UNA NUEVA LUZ	218	\$3.427,5
MAGDALENA	SANTA MARTA	URBANIZACIÓN VILLA DANIA V - 1 ETAPA	54	\$826,6
ARAUCA	ARAUCA	URBANIZACIÓN EL HORCON	17	\$151,4
ARAUCA	ARAUCA	VILLA ESPERANZA	40	\$596,2
ARAUCA	TAME	URBANIZACIÓN ALICANTE	33	\$493
ARAUCA	FORTUL	ADAN MENDEZ	47	\$376,5
TOTAL	23	Total Subsidios Asignados	1.785	\$23.779, 40

Fuente: Base de datos suministrada por FONVIVIENDA

Por su parte, durante el periodo comprendido entre el 2007 y 2011, el Banco Agrario de Colombia financió 232 proyectos mediante la asignación de 10.168 SFV, por valor de \$91.536 millones, de los cuales se evaluaron 22, por valor de \$6.564 millones, equivalentes al 9.4% de los proyectos.

Tabla 35: Proyectos seleccionados para auditar de Banco Agrario de Colombia (Millones de pesos)

DEPTO	MUNICIPIO	NOMBRE PROYECTO	N° SFV ASIGNADOS POR BANCOAGRARIO	VALOR SUBSIDIOS
CESAR	CHIRIGUANA	DESP. DE CHIRIGUANA	45	\$342,5
HUILA	GARZON	DESPLAZADOS ZULUAGA	19	\$133,4
HUILA	NEIVA	DESPLAZADOS ZULUAGA II ETAPA	26	\$182,5
MAGDALENA	ARACATACA	FAMILIAS DESPLAZADAS ARACATACA I	81	\$876
MAGDALENA	ARACATACA	FAMILIAS DESPLAZADAS ARACATACA I	75	\$811,1
MAGDALENA	FUNDACIÓN	DESPLAZADOS I	44	\$286
MAGDALENA	FUNDACIÓN	DESPLAZADOS II	41	\$266,6
MAGDALENA	FUNDACIÓN	DESPLAZADOS II	27	\$175,5
MAGDALENA	SANTA MARTA	BURITACA LINDEROS	61	\$458,5
MAGDALENA	ZONA BANANERA	NUESTRA EMPRESA SOCIAL I	27	\$189
MAGDALENA	ZONA BANANERA	NUESTRA EMPRESA SOCIAL II	26	\$182
MAGDALENA	ZONA BANANERA	RETORNO A LA IBERIA	26	\$182
ARAUCA	PUERTO RONDON	VARIAS VEREDAS	36	\$274
ARAUCA	TAME	VARIAS VEREDAS	25	\$190,3
ARAUCA	SARAVENA	MARIO AVELLANEDA	75	\$488
ARAUCA	ARAUCA	EL HORCON	63	\$410
ARAUCA	ARAUCA	MUJERES CABEZA DE HOGAR (VILLA LUZ)	85	\$647
ANTIOQUIA	TURBO	EL LIMON MEDIO Y OTROS	16	\$112,3
ANTIOQUIA	TURBO	VEREDA LOS ALPES Y OTROS	34	\$238,7
ANTIOQUIA	TURBO	VEREDA PORTUGAL Y OTROS	30	\$210,6
ANTIOQUIA	TURBO	LA ILUSIÓN Y OTROS	13	\$91,3
ANTIOQUIA	MUTATA	VEREDA CAUCHERAS Y OTRAS	99	\$695,1
TOTAL	22	Total Subsidios Asignados	974	\$6.564,80

Fuente: Base de datos suministrada por el Banco Agrario

Adicional y alternadamente con las inspecciones *in situ* a los proyectos seleccionados, se realizaron visitas a las entidades ubicadas en el nivel central con el fin de evaluar la información relacionada con dichos proyectos y con las líneas transversales de la auditoría.

Gestión Contractual

Para la ejecución de la política de vivienda urbana para población desplazada, FONVIVIENDA suministro una relación de 15 contratos, de los cuales se revisaron los expedientes de 14, por valor de \$89.486 millones, mediante los cuales se adelanta el modelo de tercerización para la operación de la política de vivienda que involucra todas las bolsas para asignación de subsidios, no solo la de población desplazada.

De los contratos revisados, solo en 5 de ellos se surtió el proceso de selección de contratistas, de los restantes, 5 corresponden a encargos de gestión suscritos con la Unión temporal de cajas de compensación familiar para el subsidio de vivienda de interés social Cavis UT, y los otros 4 a contratos interadministrativos celebrados con FONADE, FINDETER y ADPOSTAL, por lo que la modalidad de contratación fue directa.

La gestión contractual se adelantó de conformidad con los lineamientos del estatuto de contratación y en observancia de los principios de la función pública, en sus fases: precontractual, de ejecución y pos contractual. Sin embargo, se evidenció que los contratos con Cavis UT, celebrados del año 2007 hacia adelante, no se han liquidado a pesar de que el plazo estipulado ya se venció, teniendo que ser prorrogados en forma sucesiva, lo que genera un traslape con los suscritos en la vigencia siguiente, sin que esto represente un mayor costo para la parte contratante; la explicación a esta situación, responde a que el cumplimiento del objeto contractual va amarrado al proceso de asignación de subsidios hasta la materialización de los mismos, por lo que el atraso en la ejecución de los proyectos afecta la terminación del contrato. Se consideró que este hecho no se constituía en hallazgo.

En materia de vivienda rural, la asignación de subsidios es efectuada directamente por el Banco Agrario de Colombia, y su Gerencia de Vivienda, adelanta el otorgamiento y operación de la política de forma directa; en ese sentido, solo contrata la interventoría de proyectos, a través de la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales. Evaluado el riesgo y el impacto derivado del número de contratos y la cuantía, de manera aleatoria se revisaron dos expedientes, sin encontrar irregularidades en su ejecución.

2.1.2 Análisis de la Política Pública

HALLAZGO 1: Ejecución Presupuestal. Departamento Nacional de Planeación

En la ejecución presupuestal, que se relaciona en los informes del DNP, se refleja una ejecución del 100% en la mayoría de las vigencias de las entidades que hacen parte de la política de vivienda a población desplazada, pero esto se debe, principalmente, a la transferencia que realizan el MVDT y el MADR a

FONVIVIENDA y el BAC, lo cual no refleja una ejecución efectiva de estos recursos, dado que se realizan procesos de asignación de los subsidios de vivienda, convocatorias para la selección de los proyectos, elegibilidad de los proyectos, ejecución y entrega de dichos proyectos, estos procesos en algunos casos pueden llevar más de cinco años desde la asignación de los presupuestos a la ejecución efectiva de estos recursos, este tipo de información no se ve reportada en ninguna de las entidades responsables de hacer seguimiento a los recursos presupuestados y su ejecución. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 2: Cumplimiento de las Metas relacionadas con Vivienda a la Población Desplazada. Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – FONVIVIENDA

En los informes de Gestión del MVCT en las vigencias 2007 a 2011 se presentan cumplimiento de las metas anuales de la política de vivienda a población desplazada superiores al 100%,s debido a que las metas planteadas se basan en la asignación de subsidios a población desplazada y no al goce efectivo del derecho a vivienda, la falta de esta información no refleja la efectividad de la Política y su avance en el tiempo, pues no permite establecer cuantos subsidios realmente se materializaron en viviendas dignas y cuántas de estas fueron entregadas a los beneficiarios para su disfrute.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio 7220 – 2 – 77377 del 21 de noviembre de 2012 el ministerio de vivienda responde: el subsidio familiar de vivienda “*está concebido tal y como lo dice la normatividad como un aporte no como una vivienda*”

“En virtud de ello, solo se puede cuantificar los subsidios asignados por parte del Fondo Nacional de Vivienda y no un goce efectivo porque es una gestión posterior a la asignación y en muchos casos no se materializa, y como se puede colegir esta circunstancia no está en cabeza exclusivamente del Gobierno nacional, porque en tal tarea influyen otro actores externos dentro de la asignación del subsidio familiar de vivienda, ello explica las cifras de las metas, por lo cual se justifican las metas planteadas para los años 2007 – 2011”.

Análisis CGR

Según el Decreto 3571 de 2011 sobre funciones del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, relacionadas con la PVPD, se encuentra que el Ministerio debe: *“Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y*

saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación”.

Igualmente, se observa que la Política de Vivienda para Población Desplazada, de octubre de 2009, planteo como objetivo general: *“Garantizar la observancia al derecho a la vivienda adecuada a la PD de manera progresiva, en consideración con sus condiciones culturales y de vulnerabilidad, a través de instrumentos que permitan avanzar en la satisfacción del goce efectivo de los derechos”.*

No obstante lo anterior, dentro de las funciones que realiza el MVCT – Fonvivienda se encuentran las relacionadas con promoción y divulgación, asignación de subsidios, elegibilidad de los proyectos, supervisión de los proyectos de vivienda; las cuales así sean ejecutadas a través de terceros, no exime al Ministerio de su responsabilidad, es la función va mas allá de la sola asignación del subsidio como se plantea en la respuesta y que el fin de la PVPD no es la entrega de subsidios en sí misma sino el goce efectivo del derecho a la viviendas es decir más familias de población desplazada con viviendas dignas. Por lo tanto, el hallazgo se mantiene. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 3: Registro de aportes de las Entidades Territoriales – Seguimiento a principio de corresponsabilidad y Concurrencia. Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - FONVIVIENDA

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio no tiene registro de los aportes que realizan las entidades territoriales a los proyectos de vivienda.

Como respuesta a la Contraloría General, la entidad manifestó que no tenía la función de hacer seguimiento a los recursos de las entidades territoriales ya que se respetaba la autonomía territorial, pero de acuerdo a las funciones del MVCT⁶⁸, es el encargado de *“Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias...”* y *“Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda”*

Es claro que para definir y planear los programas, las metas y presupuestos de la PVPD, la Entidad debe conocer es necesario conocer los aportes que realizan las entidades territoriales, en cumplimiento de los principios de Corresponsabilidad y Concurrencia, además, tener una caracterización de las regiones que tienen mayor capacidad financiera y las que no la poseen por su situación fiscal y que requieren ayuda adicional por otras entidades en aplicación del principio de Subsidiariedad y de esta manera tener precisión de los compromisos tanto a nivel Nacional como regional, sin que ello implique tener injerencia en la autonomía territorial.

⁶⁸ Decreto 3751 de 2001 Funciones del MVCT

El hallazgo se mantiene, toda vez que la respuesta de la Entidad no da cuenta con lo contemplado en el mismo. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 4: Tiempo de entrega de los proyectos Administración de los Recursos. Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – FONVIVIENDA

La entrega de los proyectos de vivienda están tardando más de dos años en promedio y, en casos extremos, hasta siete años en su terminación y entrega a los beneficiarios, esto trae como consecuencia que se prolongue el estado en el que se encuentra la población desplazada y continúe pagando arriendos, además de bloquear la opción de buscar otros proyectos, ya que está atada la culminación de las viviendas del proyecto al cual está postulada.

Respuesta de la Entidad

Mediante oficio 7220 – 2 – 77377 del 21 de noviembre de 2012 el ministerio de vivienda responde: “...es deber de los oferentes y constructores prever en la programación, flujo de fondos y cronogramas, los trámites de cobro de los recursos del subsidio familiar de vivienda y los inconvenientes que se puedan presentar, para tener en cuenta esto en la normal ejecución de los mismos. De acuerdo con lo anterior el oferente-constructor es responsable de la normal ejecución del proyecto de vivienda...”.

Análisis CGR

Es de anotar que MVCT-FONVIVIENDA, es responsable de la promoción y divulgación de los programas de vivienda, elegibilidad de los proyectos, asignación de subsidios, supervisión y certificación de viviendas, que si bien se realiza a través de terceros, no lo excluye de su responsabilidad; además, como ente rector de la política debe trabajar en coordinación con los demás actores que intervienen en la ejecución de la política, buscando con ello que los beneficiarios tengan una vivienda digna en un tiempo oportuno. Por lo anterior, en hallazgo se mantiene. Alcance: Administrativo

Al igual que en el MVCT, en el MADR también se evidenciaron debilidades en su aplicación como las siguientes:

Cumplimiento de las Metas relacionadas con Vivienda a la Población Desplazada. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Banco Agrario de Colombia

En los informes de Gestión del MADR y del BAC para las vigencias 2007 a 2011, se presenta un cumplimiento de las metas anuales de la política de vivienda a población desplazada en donde las metas planteadas se basan en la asignación de

subsidios a población desplazada y no al goce efectivo del derecho a vivienda, la falta de esta información no refleja la efectividad de la Política y su avance en el tiempo, pues no permite establecer cuantos subsidios realmente se materializaron en viviendas dignas y cuántas de estas fueron entregadas a los beneficiarios para su disfrute.

Administración de los Recursos. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Banco Agrario de Colombia

De los recursos aprobados entre las vigencias 2007 a 2011 el 53.3% no se han ejecutado efectivamente ya que se encuentran en el Portafolio de Inversiones creado por el BAC para el manejo de los recursos con destino a vivienda rural de población desplazada.

Tiempo de entrega de los proyectos Administración de los Recursos. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Banco Agrario de Colombia

La entrega de los proyectos de vivienda están tardando más de dos año en promedio y en casos extremos hasta siete años en su terminación y entrega a los beneficiarios, esto trae como consecuencia que se prolongue el estado en el que se encuentra la población desplazada y continúen pagando arriendos, además de bloquear la opción de buscar otros proyectos ya que están atados a la culminación de las viviendas. Alcance: Administrativo

2.1.2.1 Capacidad Institucional:

Conforme a lo ordenado en el Auto 008 de 2009, Acción Social diseñó en el 2009 un plan de trabajo con cinco objetivos específicos, que se desarrollarían en tres etapas con una duración de 17 meses de la siguiente manera:

Tabla 36: Etapas Capacidad Institucional

Etapa	Objetivos específicos	Duración
I	1) Definición de lineamientos orientadores del fortalecimiento de la capacidad institucional. 2) Elaboración de un diagnóstico en el que se identifiquen los factores que limitan la capacidad institucional de las entidades del SNAIPD.	8 meses
II	1) Diseño e implementación del plan de fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional en las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada. 2) Suscripción de acuerdos de compromiso con las entidades del SNAIPD para la ejecución del plan de fortalecimiento.	4 meses
III	1) Diseño e implementación de un sistema de monitoreo y seguimiento al plan de fortalecimiento, con su correspondiente cronograma de ejecución.	5 meses

En diciembre de 2009 Acción Social culminó la elaboración del diagnóstico, proponiendo que las entidades del nivel nacional del SNAIPD desarrollaran un total de 41 actividades, en los 7 objetivos específicos que se definieron para fortalecer su

capacidad de gestión, orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

En febrero de 2010, Acción Social formuló 27 Planes de Fortalecimiento Institucional para la totalidad de las entidades pertenecientes al SNAIPD a nivel nacional y otro plan para el CNAIPD.

Se anexan al final de este informe, los seguimientos que a 28 de febrero de 2011, realizó Acción Social sobre las 41 actividades planteadas, respecto a las entidades Auditadas por la CGR, en el subcomponente de vivienda para población desplazada: Banco Agrario de Colombia, FONVIVIENDA, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Agricultura. Los resultados más relevantes fueron los siguientes:

- El Banco Agrario de Colombia solamente acogió 9, de las 41 actividades propuestas y culminó la ejecución de su plan de fortalecimiento.
- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tuvo un avance de su Plan de Fortalecimiento entre el 60% y el 79%, acogiendo 9 actividades. Igual avance reportó FONVIVIENDA, acogiendo 26 actividades
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial tuvo un avance entre el 50% y el 59% de la ejecución de sus planes de fortalecimiento, acogiendo 25 de las 41 actividades propuestas.

Se observa, que no todas las entidades acogieron la totalidad de objetivos y de actividades formuladas por Acción Social en el Plan de Fortalecimiento Institucional, evidenciando la CGR que había tareas importantes que debían ser realizadas por las entidades pertenecientes al SNAIPD, con el fin de superar los problemas de capacidad institucional que impedían el cumplimiento de la Política de Vivienda para población desplazada como por ejemplo en el Objetivo N°2. Diseño e implantación de un sistema integrado de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada, el cual no fue acogido en su totalidad por las entidades relacionadas con la política de vivienda para población desplazada.

2.1.2.2 Enfoque diferencial:

En desarrollo del proceso auditor, se evidencio que en la ejecución de la política de vivienda para población desplazada, no se cuenta con un enfoque diferencial; entendido como la implementación de prestaciones o medidas atinentes a superar las condiciones y/o situaciones de desigualdad o desventaja, que soportan segmentos de esta población que los pone en un estado de vulneración reforzada.

En los diseños y construcción de las viviendas, no se tienen en cuenta adecuaciones que beneficien a las personas con discapacidad o que atiendan las diversas condiciones culturales o étnicas. El enfoque diferencial tan solo se da en el

momento de calificar y asignar los subsidios, al tener establecido un sistema de puntuación, que da prioridad en la asignación del SVF, sin que esto signifique la garantía del disfrute del derecho de vivienda digna de manera oportuna⁶⁹.

El MVCT, en su momento indicó que “*son las entidades territoriales las encargadas de verificar en su jurisdicción que se dé cumplimiento a la normatividad que favorece a los discapacitados movilidad y goce de derechos en temas de infraestructura y vivienda*”⁷⁰. Que sin embargo, la condición de estos ciudadanos siempre es tenida en cuenta por FONVIVIENDA, al momento de efectuar la asignación del subsidio.

La CGR, considera, que el enfoque diferencial como eje transversal de la política pública, que atienda las necesidades de esta parte de la población desplazada, en la medida que satisfaga los requerimientos hechos por la Corte Constitucional, en los autos de seguimiento a la T 025 de 2004, es responsabilidad de todas las entidades intervinientes, en este caso, de las encargadas de la ejecución de la PPVPD, que debieron actuar coordinadamente.

El decreto 951 de 2001, que reglamenta parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997 en lo relacionado con el subsidio de vivienda para población desplazada, en su artículo 17, establecía los criterios para la postulación y asignación de subsidios de vivienda de la siguiente manera: d) hogares con jefatura femenina. e) hogares con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos; con lo cual se pretende dar un trato diferencial que beneficie a estos grupos. Posteriormente, y ante los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional⁷¹, se ha ido modificando la normatividad para incorporar a otros grupos de desplazados, que presentan un mayor grado de vulnerabilidad. (Artículo 1 decreto 4213 de 2011).

2.1.2.3 Sistemas de Información:

HALLAZGO 5: Sistema de Información

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA no cuentan con un sistema de información integrado e interconectado con todas las entidades que conforman el SNARIV (antes SNAIPD) para la Política de Vivienda de la población desplazada.

Según información suministrada, el ministerio cuenta con el sistema de información para la administración del subsidio familiar de vivienda, el cual permite llevar el

⁶⁹ La CGR, se pronunció sobre este punto en el hallazgo 50, del informe de auditoría a la política de vivienda urbana –VIS-FONVIVIENDA vigencia 2011.

⁷⁰ Respuesta dada por el MVCT, mediante oficios número 1300-2 152859 y 1300-2152863, a auditoría FONVIVIENDA vigencia 2011.

⁷¹ Autos 092, 237 y 251 de 2008, 004 de 2009, 005 de 2009, 006 de 2009.

control y seguimiento de la información resultante del ciclo del subsidio familiar de vivienda que incluye entre otras, la bolsa de población desplazada.

Además, el sistema de información para la administración del subsidio familiar de vivienda intercambia en forma manual, información relacionada con Población Desplazada con el Departamento para la Prosperidad Social - DPS.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario- BAC, no cuentan con un sistema de información integrado e interconectado con todas las entidades que conforman el SNARIF (antes SNAIPD) para la Política de Vivienda de la Población Desplazada.

El Banco Agrario informa que respecto a los sistemas de información para la gestión de los programas para población desplazada, la Gerencia de Vivienda cuenta con un sistema compuesto por una base de datos que contiene la información básica de los proyectos de vivienda rural para desplazados.

Adicionalmente, el sistema de información para la administración del subsidio familiar de vivienda intercambia en forma manual, información relacionada con Población Desplazada con el Departamento para la Prosperidad Social - DPS.

En su respuesta el Ministerio informa que desarrollará el primer semestre de 2013, una consultoría para realizar el diseño de un Plan estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC) que permitirá establecer el marco para la estructura y gestión de TIC de la entidad.... Una vez finalizada la consultoría del PETIC se iniciará la ejecución de los proyectos priorizados, con una visión integral de la entidad y del sector, la cual incluirá la integración e interconexión del Sistema de Información para la Administración del Subsidio Familiar de Vivienda con el SNARIV, permitiendo así, la interconexión con todas las entidades que lo conforman.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario- BAC, no cuenta con un sistema de información integrado e interconectado con todas las entidades que conforman el SNARIV (antes SNAIPD) para la Política de Vivienda de la Población Desplazada.

Según información suministrada, el Banco Agrario informa que respecto a los sistemas de información para la gestión de los programas para población desplazada, la Gerencia de Vivienda cuenta con un sistema compuesto por una base de datos que contiene la información básica de los proyectos de vivienda rural para desplazados.

Además, el Sistema de Información para la Administración del Subsidio Familiar de Vivienda intercambia en forma manual, información relacionada con Población Desplazada con el Departamento para la Prosperidad Social - DPS.

Según respuesta del Banco al hallazgo, en uno de sus aparte informa que: “El Banco y el MADR, no cuentan con un sistema de información integrado e interconectado, porque tienen uno solo y lo gerencia el Banco. Desde esta entidad se crean las bases de datos suficientes que son vigiladas, usadas y requeridas por el MADR. Ello significa que no habrá dos bases de datos que se compartan, sino que hay una sola. Ello genera eficiencias económicas y humanas”.

De lo anterior se infiere que el Banco no interpretó en su totalidad el hallazgo presentado, el cual, como se observa, hace referencia a que además de que el sistema de información esté integrado, debe estar interconectado con todas las entidades que conforman el SNARIV (antes SNAIPD) para la Política de Vivienda de la Población Desplazada. Por lo tanto el hallazgo se confirma. Alcance: Administrativo

2.1.2.4 Indicadores Goce Efectivo de Derechos (GED)

HALLAZGO 6: Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED)

Mediante el Auto 116/08 la Corte Constitucional aceptó la batería de indicadores del Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada, y dentro de los cuales está el de vivienda, estructurados así:

Indicador de resultado

- Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas

Indicadores complementarios

- Seguridad jurídica de la tenencia: Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD).
- Espacio suficiente: HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD (Máximo tres personas por cuarto).
- Materiales apropiados: HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD.
- Ubicación: HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD.
- Acceso a servicios: HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD.

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes

- Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios.
- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas
- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural

Según información suministrada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, informan que: “Los indicadores que maneja el ministerio que apunten directamente a la población desplazada son los siguientes...”:

- Número de hogares de población desplazada con SFV asignado.
- Número de hogares víctimas con SFV que cuentan con certificado de habitabilidad.

En cuanto a resultado del goce efectivo de derechos relacionan los siguientes datos:

Subsidios asignados entre 2007 y 2011 para población desplazada:	87.932
Subsidios convertidos en vivienda entre 2007 y 2011 para población desplazada:	41.171

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Del análisis tanto documental como de las visitas en sitio de algunos proyectos de vivienda, se constató que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA presenta falencias en el cumplimiento del indicador, toda vez que algunas viviendas no cumplen con lo consagrado en la norma respecto a vivienda digna, presentando deficiencias técnicas (calidad de materiales), espacio insuficiente (más de 3 personas por habitación), carencia de algunos servicios públicos y falta o deficientes obras de urbanismo (soportes en el acápite correspondiente a proyectos de vivienda). Lo que afecta aún más la calidad de vida de los beneficiarios y sus familiares.

Según información suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia, indica que: “El indicador más próximo al concepto de Goce Efectivo de Derecho, se encuentra en la siguiente tabla y corresponde al número de viviendas entregadas de proyectos para población desplazada, y los montos de subsidios de los años 2007 a 2011”.

**VISR POBLACION DESPLAZADA
VIVIENDAS EFECTIVAMENTE ENTREGADAS
AÑOS 2007 A 2012**

Vigencia	Proyectos	Viviendas entregadas	Subsidio
2007	41	1666	\$ 8.044
2008	33	1066	\$ 5.738
2009	55	2092	\$ 12.461
2010	50	1632	\$ 9.945
2011	18	545	\$ 3.439

Fuente: Base de datos Gerencia de Vivienda

**PROGRAMA DE VIVIENDA DE VISR
ENFOQUE DIFERENCIAL - NÚMERO DE BENEFICIARIOS**

Vigencia	Población Desplazada	Población Indígena	Población Afro descendiente	Mujeres Cabeza de Hogar	Población afectada por desastres
2007	4.122	821	152	4.196	1.715
2008	1.660	733	109	4.273	5.629
2009	-	-	-	397	1.224
2010	2.054	96	-	2.377	2.103
2011	829	85	-	906	705
Total	8.665	1.735	261	12.149	11.376

Fuente: Base de datos Gerencia de Vivienda

Del análisis tanto documental como de las visitas en sitio de algunos proyectos de vivienda, se constató que el Ministerio y la Gerencia de Vivienda del BAC presenta falencias en el cumplimiento del indicador, toda vez que algunas viviendas no cumplen con lo consagrado en la norma respecto a vivienda digna, presentando deficiencias técnicas (calidad de materiales), espacio insuficiente (más de 3 personas por habitación), entre otros (soportes en el acápite correspondiente a proyectos de vivienda). Lo que afecta aún más la calidad de vida de los beneficiarios y sus familiares. Alcance administrativo.

2.1.2.5 Seguimiento autos de la Corte:

En respuesta a los reiterados pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional (HCC) y en especial a las órdenes emanadas de los autos de seguimiento, que tienen que ver con la reestructuración de la política de vivienda, el MAVDT expidió el decreto 1149 del 16 de diciembre de 2009, que modifica los artículos 2, 5, 8, 10, 14, 24 y 25 del decreto 951 de 2001, y se dicta algunas disposiciones relacionadas con el subsidio de vivienda para población desplazada, como la destinación de recursos para el desarrollo de actividades de formulación, estructuración y construcción de planes de vivienda para población desplazada. La

norma señala que de los recursos del presupuesto nacional, apropiados para la política de vivienda para población desplazada, se podrá destinar hasta un 30%, para promoción de demanda y oferta, con esta disposición se pretendió dinamizar la política y superar algunos de sus fallas estructurales, como la falta de cierre financiero de los proyectos la mala estructuración y formulación de los mismos etc.

Sin embargo, hasta casi año y medio después de la fecha de promulgado el decreto, se expidió la resolución 1024 del 31 de mayo de 2011, que establece las condiciones y procedimiento para la asignación de estos recursos, por lo cual no se puede evaluar la efectividad de dichas medidas, todas vez, que en la vigencia auditada, tan solo se empezó a implementar, al encontrarse la disposición en una fase de socialización y acompañamiento a los entes territoriales y oferentes.

En el caso de la política de vivienda rural para población en situación de desplazamiento, el panorama no es mejor en términos de oportunidad de las respuestas que permitan corregir las falencias de la política; el decreto 2675 de 4 de agosto de 2005 que modifica el 951 de 2001, en cuanto a la asignación de SVISR, para población desplazada, ha sido modificado por los decretos 1160 de 2010 y 900 de 2012, que son normas para la vivienda de interés social rural en general, sin que se note que dichos ajustes beneficien las condiciones especiales de vulnerabilidad de esta población.

En el desarrollo de la ejecución de auditoría al componente de vivienda, a través de las visitas de campo a los proyectos y del análisis documental, se constató que las medidas adoptadas, por las entidades correspondientes para dar cuenta de las órdenes de la Corte Constitucional en materia de enfoque diferencial, solo apuntaban a corregir las situaciones particulares y específicas de las personas relacionadas en dichas ordenes; sin que tales medidas se formularan a nivel de política de manera que beneficiaran a todos aquellos que se encontraran en la misma situación. Es así, como los proyectos de vivienda, se desarrollan sin que se tenga en cuenta un enfoque diferencial que favorezca a las personas discapacitadas, o las diversas condiciones socios culturales de grupos de población en situación de desplazamiento. Como ya se señaló en el aparte de enfoque diferencial este se da solo en la calificación y asignación del subsidio.

El informe de auditoría da cuenta, de cómo se ha ejecutado la política de vivienda, tanto urbana como rural, y los resultados que arroja en términos de oportunidad en la prestación del derecho. Son evidentes los atrasos en la ejecución de los proyectos, los desbalances económicos derivados de la gestión adelantada, en muchos casos la precaria calidad de las obras y de las viviendas que atenta contra la dignidad humana, la falta de capacidad institucional y de coordinación entre las entidades intervinientes en la política, entre otras cosas, se ponen de presente, no obstante las órdenes emitidas en los autos de seguimiento a la sentencia T 025, y algunos esfuerzos de las entidades del gobierno que resultan totalmente insuficientes.

2.1.3. Proyectos Vivienda rural

Hallazgos generales sobre proyectos de vivienda rural

HALLAZGO 7: Amortización desembolsos - Pólizas vencidas

El Reglamento Operativo del BAC en su artículo 37° (PÓLIZAS), establece que: “La entidad oferente deberá garantizar la ejecución del proyecto de vivienda de interés social rural, con una póliza expedida por una compañía aseguradora con autorización para ejercer dicha actividad en el territorio colombiano y su contenido dependerá de la modalidad de contratación que adopte la entidad oferente para la ejecución de las obras...” la cual debe estar vigente por el término de ejecución del proyecto y cuatro meses más.

Se evidenció que de 305 proyectos de vivienda para población desplazada aprobados por el Banco Agrario de Colombia entre 2003 y 2011 (que a la fecha no se han liquidado, ni se encuentran en proceso de liquidación), el 52% tiene las pólizas vencidas, es decir 158. Situación agravada por el hecho de que en 151 de ellos, los recursos desembolsados por el Banco Agrario de Colombia no han sido amortizados por los oferentes con un avance de obra proporcional al monto de dichos recursos. En las cuentas bancarias de los proyectos, debería haber un saldo correspondiente a la diferencia de lo desembolsado por el Banco Agrario frente a lo no amortizado por los oferentes, valor estimado por la CGR en \$9.842 millones; sin embargo, una vez verificados dichos saldos se presenta una suma de \$620 millones, presentándose un faltante de \$9.257 millones, valor que puede llegar a constituirse en detrimento patrimonial de no culminarse los proyectos.

Sin embargo, la Contraloría General de la República, advierte que el presunto daño puede equivaler a un mayor valor, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Dentro del porcentaje de avance se incluyen viviendas que no han sido terminadas y de no culminarse los proyectos se generaría un daño no evidente por la totalidad de los recursos desembolsado por el Banco Agrario de Colombia.
2. En cualquier momento los recursos que se encuentran en las cuentas bancarias de los proyectos pueden ser retirados por sus titulares.

En el Anexo No 4, al final del documento, se adjunta el listado de proyectos a los que aplica esta observación. Alcance: Administrativo y disciplinario. Responsables: Entidades Oferentes relacionadas en el citado anexo.

HALLAZGO 8: Concentración contratistas

Al analizar la base de datos del Banco Agrario de Colombia, se observó que en algunos casos se presenta concentración de constructores para el desarrollo de proyectos en un mismo periodo, de los cuales 19 presentan retrasos en la ejecución de las obras frente a los recursos desembolsados. (Remitirse al Anexo No.5).

Tal situación, refleja debilidades en el proceso de evaluación y selección de constructores por parte de las entidades oferentes en cuanto a capacidad técnica, financiera y de contratación se refiere.

Sin embargo, el control y seguimiento de los contratistas de proyectos, se escapa de la órbita jurídica del Banco Agrario de Colombia, ya que normativamente no se cuentan con mecanismos que le permita intervenir en los procesos de selección de constructores por parte de los oferentes (entidades territoriales), no obstante el Banco Agrario de Colombia cuenta con toda la información relacionada con los proyectos a desarrollar, teniendo en sus bases de datos los nombres de los contratistas y los municipios donde se ejecutarán las obras, el estado de los proyectos y de las pólizas, las fechas de los desembolsos, etc.

Alcance: Administrativo y se realizará una función de advertencia para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario de Colombia.

HALLAZGO 9: Informes de interventoría Banco Agrario de Colombia

El Reglamento Operativo del Programa de Vivienda de Interés Social Rural del BAC de 2010 en su artículo 24, contempla lo relacionado con el tema de interventoría, por su parte, en los contratos de prestación de servicios de interventoría suscritos por el BAC, dentro de las obligaciones de los profesionales contratados para tal fin, se establecen entre otras, la relacionada con la presentación mensual de informes, la verificación en terreno de los lotes, etc.

Respecto al modelo de interventoría implementado por el BAC, hasta el año 2009 se suscribieron contratos de prestación de servicios para realizar la interventoría a los proyectos, donde los interventores se radicaban en distintas partes del territorio nacional, dificultando el seguimiento y control directo por parte de la Gerencia Nacional de Vivienda. Para los proyectos asignados mediante acta 05 de 2010, se realizaron cambios en el modelo, consistente en la centralización del equipo de interventores en la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario, quienes debían reportar a un coordinador las labores realizadas en los días que tengan visitas de campo. La interventoría de los proyectos con actas de asignación a partir del 2011, se realiza a través de Gerencias Integrales donde se pretende generar relaciones vinculantes entre todos los actores con competencias en la aplicación de subsidios de vivienda de interés social rural y en donde cada departamento contará con un equipo de interventores radicados en la zona posibilitando la periodicidad de las visitas a cada uno de los proyectos en ejecución.

Del análisis y verificación realizada a los informes de Interventoría se evidenciaron deficiencias así:

- Proyecto San José de Oriente I y II – La Paz –Cesar: la primera visita de campo fue realizada en agosto de 2012, es decir 5 meses después de haberse realizado el primer desembolso de los recursos del subsidio, además, de la no verificación del terreno (lotes) donde se construirán las viviendas, no obstante, existir certificación de octubre de 2011 del cumplimiento de los requisitos técnicos y financieros del proyecto.
- Desplazados I, II y III de Fundación – Magdalena: las visitas no son continuas y son muy lapsas en el tiempo. Es así, que los proyectos: Familias Desplazadas I, presentaba una ejecución del 41.4% a abril de 2010 - fecha del segundo desembolso y en abril de 2011 la obra presentaba un avance del 44.02%, es decir, un avance de 3% en un (1) año); Familias Desplazadas II, presentaba una ejecución del 41.02% a abril de 2010 - fecha del segundo desembolso y el 18 de diciembre de 2011 la obra presentaba un avance del 43.02%, es decir, un avance de 2% en un (1) año); y Familias Desplazadas III, presentaba una ejecución del 30.4% a 20 de diciembre de 2011; encontrándose las obras paralizadas.

De otra parte, los oferentes y/o contratistas no presentaron para verificación del interventor, los documentos soportes de la ejecución financiera, como son soportes de ingreso, de egreso, conciliaciones y extractos bancarios, a pesar de que el Banco deja la respectiva anotación en los informes. Esta situación que no genera ninguna consecuencia para el oferente o para el contratista, que impide un seguimiento efectivo sobre el adecuado uso de los recursos por parte del Banco Agrario de Colombia.

Tal situación se observó en los siguientes informes:

Tabla 37: Informes de Interventoría Banco Agrario de Colombia

Nombre Proyecto	Informe N°	Fecha	Observaciones
Desplazados Zuluaga II Etapa	1	22/04/10	No se presentó ningún soporte
Nuestra Empresa Social I	1	01/06/10	Solo presentaron extractos bancarios
Nuestra Empresa Social I	1	03/02/11	Solo presentaron extractos bancarios
Nuestra Empresa Social I	1	09/01/12	Solo presentaron extractos bancarios
Nuestra Empresa Social II	1	26/05/10	Solo presentaron extractos bancarios
Nuestra Empresa Social II	1	03/02/11	Solo presentaron extractos bancarios
Nuestra Empresa Social II	1	09/01/12	Solo presentaron extractos bancarios
Retorno a la Iberia	1	01/06/10	Solo presentaron extractos bancarios
Retorno a la Iberia	1	03/02/11	Solo presentaron extractos bancarios
Retorno a la Iberia	1	09/01/12	Solo presentaron extractos bancarios
Buritaca Linderos	1	22/06/10	No se presentó ningún soporte
Buritaca Linderos	1	14/04/11	No se presentó ningún soporte
Buritaca Linderos	1	15/05/12	No se presentó ningún soporte
Desplazados Arauca	3	06/02/11	No se presentó ningún soporte
Desplazados Arauca	5	24/12/11	No se presentó ningún soporte
Mujeres Cabeza de Hogar	2	05/04/10	Solo presentaron extractos bancarios



Nombre Proyecto	Informe N°	Fecha	Observaciones
Mujeres Cabeza de Hogar	3	06/02/11	No se presentó ningún soporte
Mujeres Cabeza de Hogar	2	24/12/11	No se presentó ningún soporte
Desplazados de Fortul	2	05/04/10	Solo presentaron extractos bancarios
Desplazados de Fortul	1	04/03/11	No se indica si presentaron soportes
Desplazados de Fortul	44	04/08/12	No se presentó ningún soporte
Varias Veredas – Pto. Rondon	2	02/07/10	No se presentó ningún soporte
Varias Veredas – Pto. Rondon	2	20/06/11	No se presentó ningún soporte
Varias Veredas – Pto. Rondon	43	04/08/12	No se presentó ningún soporte
Varias Veredas – Tame	4	11/01/12	No se presentó ningún soporte
Vereda Caucheras y Otros	1	08/04/11	No se presentó ningún soporte
Vereda Caucheras y Otros	1	01/06/11	No se presentó ningún soporte
La Ilusión y Otros	1	05/05/11	No se presentó ningún soporte
La Ilusión y Otros	1	15/03/12	No se presentó ningún soporte
La Ilusión y Otros	1	23/06/12	No se presentó ningún soporte
Limón Medio y Otros	1	26/03/12	No se indica si presentaron soportes
Limón Medio y Otros	1	13/09/12	No se indica si presentaron soportes
Vereda Los Alpes y Otros	1	05/05/11	No se presento ningún soporte
Vereda Los Alpes y Otros	1	23/04/12	No se indica si presentaron soportes
Vereda Los Alpes y Otros	1	23/06/12	No se indica si presentaron soportes
Vereda Portugal y otras	1	23/04/12	No se presentó ningún soporte
Vereda Portugal y otras	1	23/06/12	No se presentó ningún soporte

Fuente: Informes de interventoría del Banco Agrario de Colombia.

Lo anterior, denota falta de control y seguimiento a los proyectos y por ende una deficiente gestión por parte del BAC en la toma de decisión efectiva y oportuna frente a los proyectos que no se desarrollan en el tiempo establecido en la norma, o que no cumplen con las anotaciones por parte de la interventoría del BAC, lo que conlleva al atraso o al incumplimiento de los mismos y al no disfrute por parte de los beneficiarios de una vivienda digna.

Respuesta de la Entidad y análisis de la CGR

Referente a los Proyectos de San José de Oriente, el BAC informa que se encuentra adelantando los actos administrativos correspondientes para declarar la ocurrencia del siniestro y así hacer la respectiva reclamación de perjuicios ante la aseguradora. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 10: Obligaciones del Oferente

El numeral 3 del artículo 38 del Reglamento Operativo del BAC 2007 y el artículo 30 del Reglamento Operativo del BAC 2010, en sus numerales 5 y 12 contempla como obligaciones de la Entidad Oferente: *“Responder por la adecuada ejecución del proyecto y la debida aplicación de los recursos del subsidio y demás recursos al mismo”* y *“Llevar y mantener actualizados los registros contables y archivos de la ejecución del proyecto; para dar cumplimiento a esta obligación, se debe llevar un libro diario de registros, siguiendo los criterios básicos propuestos a continuación:...”*

Del análisis realizado se evidenciaron las siguientes deficiencias:

Proyecto: Desplazados de Chiriguaná - Cesar

Acuerdo de Unión Temporal No. 001 de 2009, suscrito entre el Municipio de Chiriguaná y Fundación Progreso y Desarrollo – FUNDPROD, cuyo objeto es celebrar la Unión Temporal “Desplazados de Chiriguaná,...”. El cual consagra: CLAUSULA TERCERA: I. OBLIGACIONES DE LA FUNDACIÓN PROGRESO Y DESARROLLO - FUNDPROD, en el numeral 1 indica, entre otras cosas, que: “... será el Representante Legal de la Unión Temporal.” II. OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO, en el numeral 2 establece: “Apoyar las gestiones necesarias a nivel municipal para garantizar la ejecución oportuna del proyecto....”. CLAUSULA OCTAVA: ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS, indica que: “El representante legal de la unión temporal dispondrá del 100% de los dineros girados por las entidades aportantes a las cuentas del proyecto, para la ejecución de las obras del mismo.”

El clausulado del Acuerdo de Unión Temporal es muy flexible y no contempla sanciones en el evento de incumplimiento de las obligaciones de las partes. Es así que el Oferente (Municipio) no ejerce ningún control a los recursos asignados al proyecto, toda vez que según el Acuerdo de Unión Temporal, deja la administración de los recursos (100%) a cargo de FUNDPROD (privado).

La Administración Municipal no tiene conocimiento de la existencia y ubicación del proyecto y por tanto, no se pudo realizar la visita física, ni evidenciar la existencia de registros contables, informes de seguimiento y gestión, entre otros.

Proyecto Desplazados I, II y III de Fundación – Magdalena

La Administración Municipal no tiene conocimiento de la existencia y ubicación del proyecto y por tanto, no se pudo evidenciar la existencia de registros contables, ni de informes de seguimiento y gestión de los proyectos, entre otros.

Para realizar la visita al proyecto (inspección física de la obra) fue necesario contactar al arquitecto del Banco Agrario de Colombia, el cual facilitó el número celular de uno de los beneficiarios del proyecto y en compañía de éste se ubicó el proyecto.

Proyecto: Familias Desplazadas I y II de Aracataca

Falta de compromiso por parte de los Entes Territoriales en el seguimiento a los proyectos, toda vez que no fue posible realizar verificación física tanto documental como en sitio de los proyectos en mención, teniendo en cuenta que la administración desconocía la existencia de los mismos.

Proyecto: Desplazados de Saravena – Mario Avellaneda:

En la visita realizada a este proyecto se observaron algunos materiales a la intemperie y sin ninguna vigilancia, por lo cual se están deteriorando y se encuentran en riesgo de que sean robados. Por otra parte, el ente territorial manifestó no contar con ningún soporte documental de este proyecto y la póliza de cumplimiento N° 99400000015 se encuentra vencida desde el 13 de julio de 2009. Situaciones que reflejan debilidades en el control y seguimiento por parte de la Alcaldía de Saravena a la adecuada ejecución de estos recursos.

Proyecto: desplazados de Fortul:

La entidad oferente, en este caso, el Municipio de Fortul, el 24 de febrero de 2011, solicita a Seguros Cóndor S.A. la actualización de la vigencia de los amparos de manejo del anticipo y de cumplimiento, póliza N°300006770 del contrato 097 de 2007, suscrito entre el municipio y el constructor Iván Alexander Rosas Peña, cuyo objeto consiste en el mejoramiento, vivienda y obras de saneamiento básico para los desplazados del municipio de Fortul, que habían expirado desde el 06 de agosto de 2008 y el 06 de enero de 2009 respectivamente. La aseguradora se negó a la actualización, aduciendo que tal situación alteraría ejercicios contables cerrados, práctica prohibida por la Superintendencia Financiera. A la fecha no se ha ampliado la vigencia de las pólizas.

Estas situaciones que denotan debilidades en los mecanismos de control y seguimiento a estos proyectos por parte de la Administración Municipal y colocan en riesgo los recursos públicos desembolsados al contratista que aún no se hayan ejecutado.

Lo anterior genera que los recursos entregados por el BAC se encuentren en riesgo y por ende no se cumpla con uno de los fines esenciales y sociales del estado, al no permitir que las personas más necesitadas tengan un techo digno donde vivir y más si se tiene en cuenta que los potenciales beneficiarios tienen la connotación de población desplazada. Alcance: Administrativo y disciplinario. Responsables: Municipios de Chiriguana (cesar) Fundación (Magdalena) Aracataca (Magdalena) Saravena (Arauca), Fortul (Arauca).

HALLAZGO 11: Términos Inicio ejecución Proyecto – declaratoria de incumplimiento

El Artículo 40 del Reglamento Operativo 2007 para población desplazada del BAC, establece los requisitos para acceder a los recursos del subsidio indicando que *“Una vez designado un proyecto como beneficiario del recurso por parte del BA, la EOF en un plazo no mayor a 30 días calendario, contados a partir del recibo de la comunicación enviada por correo certificado sobre la asignación condicionada de los recursos del subsidio, deberá cumplir los siguientes requisitos, para efectos de adquirir el derecho al desembolso de los recursos: ...”*

Así mismo, el citado artículo, posteriormente señala: *“Finalizado el plazo para cumplir con las condiciones antes mencionadas sin que se cumplan, el proyecto perderá el derecho al subsidio, caso en el cual el BA por correo certificado enviará la comunicación al oferente con el fin de declarar el incumplimiento de la condición prevista para la asignación de los recursos y procederá al otorgamiento de los mismos a un proyecto del mismo Departamento o programa sectorial que le siga en puntaje o en su defecto al proyecto con mayor puntaje de calificación a nivel Nacional que aún no sea beneficiario del subsidio”.*

Igualmente, el Reglamento Operativo del BAC 2010, en su artículo 22, indica: *“ASIGNACIÓN CONDICIONADA. Es el acto por medio del cual el Banco Agrario de Colombia S.A. asigna condicionalmente los subsidios disponibles a los proyectos que obtuvieron el “Certificado de Elegibilidad y Calificación”. La condición para hacer efectivo la asignación de los recursos, será el cumplimiento por parte de la entidad oferente de los requisitos del primer desembolso dentro de un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados a partir del envío de la comunicación de la asignación condicionada a la entidad oferente. Si la entidad oferente no cumple con la condición anterior, el Banco Agrario de Colombia S.A. emitirá un Acto Administrativo que declare el incumplimiento ordenando la reinversión de los recursos, ...”*

Por su parte, el artículo 49 del capítulo X del Decreto 973 de 2005, establece que la entidad otorgante del subsidio podrá intervenir los proyectos y ejecutarlos directa o indirectamente, mediante acto administrativo motivado expedido por el representante legal, cuando se presenten una o varias causas que según su criterio impida la normal ejecución de los mismos. Se consideran causales de intervención directa de los proyectos, entre otras, las siguientes:

“2. Demora de más de treinta (30) días calendario en la iniciación de las obras del proyecto, contados a partir de la fecha del primer desembolso, salvo la ocurrencia de justa causa, fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditada por la entidad oferente ante la entidad otorgante del subsidio”.

Sin embargo, se observó por parte de la CGR que en algunos proyectos la entidad oferente no cumplía el plazo de 30 o 60 días, luego de haberse aprobado el proyecto por parte del BAC, para presentar los requisitos soportes necesarios para que realizara el primer desembolso, además, luego de haberse girado el mismo por parte del Banco Agrario, la entidad oferente tampoco iniciaba las obras en un término menor a 30 días y en algunos casos transcurría mucho tiempo, antes de que comenzaran las mismas.

No obstante, el Banco Agrario de Colombia no ha declarado el incumplimiento o intervenido los proyectos en cuestión, a pesar de que los oferentes no han cumplido lo citado en los consagrados Reglamentos Operativos, como se presenta en los siguientes casos:

Tabla 38: Términos inicio ejecución proyectos BAC

PROYECTO	MUNICIPIO	ACTA APROBACIÓN BAC	FECHA 1er DESEMBOLSO	FECHA INICIO OBRAS
Nuestra Empresa Social I	Zona Bananera	351 de 2007	19/09/08	24/06/10
Nuestra Empresa Social II	Zona Bananera	351 de 2007	01/12/08	24/06/10
Retorno a la Iberia	Zona Bananera	351 de 2007	31/10/08	No ha iniciado obras a pesar que ya se realizó el primer giro
Buritaca - Linderos	Santa Marta	364 de 2008	25/05/09	17/07/09
Desplazados por la Violencia de Fortul	Fortul	364 de 2008		No se ha hecho el primer giro por parte del BAC. El oferente no ha remitido documentos soportes
Desplazados Saravena (*)	Saravena	337 de 2007		No se ha hecho el primer giro por parte del BAC. El oferente no ha remitido documentos soportes
Familias Desplazadas de Aracataca	Aracataca	05 de 2010		El proyecto se encuentra en revisión técnica, no ha iniciado obras

Fuente: Base de datos, informes de interventoría e información, entregados a la CGR por el Banco Agrario

(*) El BAC manifiesta que el proyecto estuvo intervenido mediante Resolución 061 de 01/06/09, decisión que fue revocada mediante resolución 072 de 17 de agosto de 2011. Sin embargo, debido al incumplimiento de la Entidad Oferente el BAC solicitará nuevamente emprender las medidas jurídicas del caso.

Respecto al Proyecto Retorno a la Iberia, el 19 de octubre de 2012 el profesional senior técnico de la Gerencia de Vivienda del BAC, remite al Profesional Senior Jurídica, en la misma dependencia, comunicación e informe con los antecedentes del proyecto con el fin de que se proceda con las acciones jurídicas pertinentes dado el incumplimiento en la ejecución de las obras..

Dicha situación, refleja falta de gestión por parte de las entidades oferentes en la consecución de los documentos soportes necesarios para acreditar los requisitos ante el BAC para el giro del primer desembolso, así como las actividades necesarias para iniciar las obras luego de haber recibido los recursos.

Así mismo, este hecho afecta el oportuno goce efectivo a una vivienda digna de los beneficiarios postulados a dichos proyectos, e impide que los beneficiarios que aún no poseen una solución de vivienda, apliquen a otro proyecto diferente, agravando su situación de vulnerabilidad; por otra parte, los recursos asignados quedan inmovilizados cuando podrían ser invertidos en otros proyectos Alcance: Administrativo Responsables: Municipios de Zona Bananera (Magdalena) y Santa Marta (Magdalena) y Banco Agrario.

Respuesta de la Entidad y análisis de la CGR

En su respuesta la Gerencia de Vivienda del BAC informa que los proyectos de San José de Oriente I y II localizados en el municipio de La Paz-Cesar, le fue solicitada a la Vicepresidencia Jurídica del BAC, a través de los oficios GV 6110 y GV 6111

del 9 de noviembre de 2011 la emisión de los actos administrativos mediante los cuales se hace efectiva la póliza de cumplimiento.

De otra parte, la Gerencia de Vivienda del BAC anexa Acta No. 06 del 29 de marzo de 2011, en donde resuelve suspender el perfeccionamiento del convenio de los proyectos Familias Desplazadas I y II de Aracataca, observándose que transcurridos 1 año y 8 meses no ha declarado el incumplimiento de los proyectos, por lo tanto el hallazgo se mantiene. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 12: Términos ejecución del proyecto

El Reglamento Operativo del Banco Agrario de Colombia 2007, para vivienda de interés social rural para PD, en su art. 42, señala que el plazo para la ejecución y liquidación del proyecto no podrá ser mayor de 12 meses, prorrogables hasta por 6 meses adicionales, contados a partir del primer desembolso, concordante con el artículo 42 del decreto 973 de 2005. Asimismo, el Decreto 1160 de 2010, artículo 53 (plazo para la ejecución y liquidación del proyecto), dispone que la entidad oferente contará con un plazo no mayor a ocho (8) meses, contados a partir del giro del primer desembolso, para la ejecución de la totalidad de las obras del proyecto, el cual podrá prorrogarse hasta por seis (6) meses, siempre que a juicio de la entidad otorgante, exista mérito suficiente para ser autorizada por ésta (modificado por el art. 19, Decreto Nacional 900 de 2012), en concordancia con el Reglamento Operativo del BAC de 2010.

Sin embargo, una vez evaluados dichos términos en los proyectos seleccionados por la CGR, se observó que varios no cumplen con los plazos establecidos en las citadas normas, debido a, entre otras razones, por el atraso en la gestión código SQ del cemento ante Argos, modificaciones técnicas diseños iniciales, consecución pólizas, desfinanciamiento de las obras, etc.

Aunque la CGR no desconoce los casos donde se presentaron circunstancias de fuerza mayor o hechos sobrevivientes que afectaron el normal desarrollo para la ejecución de los proyectos, se evidencia en términos generales una inadecuada gestión por parte de las entidades oferentes y/o de los constructores de las obras frente a la oportunidad y buen manejo de los recursos públicos invertidos en estos proyectos que no se han finalizado, no obstante, haber transcurrido entre tres y cuatro años después de haber sido girado los recursos.

Los siguientes son los proyectos en que se evidenció retrasos en la ejecución de las obras:

Tabla 39: Términos ejecución proyectos Banco Agrario de Colombia

PROYECTO	MUNICIPIO	ACTA APROBACIÓN BAC	FECHA INICIO OBRAS	AVANCE PROYECTO	FECHA AVANCE
Varias Veredas	Tame	364 de 2008	16/06/10	60.83%	31/08/12

PROYECTO	MUNICIPIO	ACTA APROBACIÓN BAC	FECHA INICIO OBRAS	AVANCE PROYECTO	FECHA AVANCE
Varias Veredas	Puerto Rondón	364 de 2008	07/10/09	44.81%	31/08/12
La Ilusión y Otros	Turbo	351 de 2007	17/07/08	58.27%	31/08/12
El Limón medio y Otros	Turbo	351 de 2007	17/07/08	46.03%	31/08/12
Vereda Los Alpes y Otros	Turbo	351 de 2007	24/12/08	74.57%	31/08/12
Vereda Portugal y Otros	Turbo	351 de 2007	17/07/08	29.30%	31/06/12
Buritaca Linderos	Santa Marta	364 de 2008	17/07/09	37%	02/05/12
Nuestra Empresa Social I	Santa Marta	351 de 2007	24/06/10	21.36%	09/01/12
Nuestra Empresa Social II	Santa Marta	351 de 2007	24/06/10	30.06%	09/01/12
Retorno a la Iberia	Santa Marta	351 de 2007	No ha iniciado	0	09/01/12
San José del Oriente I	La Paz - Cesar	05 de 2010	09-03-2012	0%	10-09-2012
San José del Oriente II	La Paz - Cesar	05 de 2010	13-03-2012	0%	10-09-2012
Desplazados de Chiriguaná	Chiriguaná - Cesar	364 de 2008	14/12/2010	55,66%	31-08-2012
Desplazados I	Fundación Magdalena	- 351 de 2007	09/09/2008	44.02%	31-08-2012
Desplazados II	Fundación Magdalena	- 351 de 2007	09/09/2008	43.61%	31-08-2012
Desplazados III	Fundación Magdalena	- 351 de 2007	09/09/2008	30.40%	31-08-2012

Fuente: Gerencia de Vivienda –BAC
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Para el caso de los proyectos del municipio de Fundación, se encuentra que estos están sin terminar y abandonados, es decir, las obras se encuentran suspendidas injustificadamente, teniendo en cuenta que el plazo de ejecución del proyecto estaba contemplado en 6 meses a partir del primer desembolso (9 de septiembre de 2008) y 4 años después (julio de 2012) no se han terminado.

Lo anterior, se da por falta de gestión de la entidad oferente, al no tener en cuenta los principios de economía y eficiencia en la inversión de los recursos y la realización de las obras y falta de control y monitoreo, lo que incide en que los beneficiarios no puedan tener su Goce Efectivo del Derecho a una vivienda digna, y puedan así mejorar las condiciones de vida de los mismos. Alcance: Administrativo. Responsables: Municipios relacionados en la tabla anterior.

HALLAZGO 13: Vivienda Digna y saludable

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

El Reglamento Operativo del BAC de 2010, contempla en el artículo 2, numeral 2.25, inciso 6. “Existencia de Hacinamiento crítico, cuando en el hogar habita más de tres personas por cuarto, incluyendo espacio múltiple, comedor y dormitorios”.

En desarrollo de la visita realizada por la CGR a los proyectos de vivienda para desplazados seleccionados, se observaron condiciones indignas de habitabilidad (no saludables) ya que las viviendas fueron construidas de tal manera que podrían afectar las condiciones de salud de sus habitantes, contraviniendo las disposiciones de la Organización Panamericana de la salud (contenidas actualmente en la Guía de Asistencia Técnica para vivienda de Interés Social N°1 – calidad en la vivienda de interés social) y el artículo 51 de la Constitución Política.

Dicha situación se observó en los siguientes proyectos:

Proyecto Desplazados de Fortul- Fortul (Arauca):

En desarrollo de la visita al Proyecto Desplazados de Fortul se observaron condiciones indignas de habitabilidad y el incumplimiento de las condiciones mínimas con que debe contar una vivienda saludable, ya que las unidades habitacionales, tienen un área construida de 23.84 mts², cuentan con una sola habitación, no tienen área social; contraviniendo algunas de las disposiciones de la Organización Panamericana de la salud (contenidas actualmente en la Guía de Asistencia Técnica para vivienda de Interés Social N°1 – calidad en la vivienda de interés social).

Entre las condiciones de vivienda saludable que no se aplican en este proyecto se observaron:

- Los padres deben dormir en un espacio diferente de las habitaciones de los hijos.
- Los hijos pueden dormir juntos si pertenecen al mismo género, niños con niños y niñas con niñas. Algunos problemas como la violencia y el abuso sexual infantil están asociados al hacinamiento.
- Debe evitarse el uso de elementos o diseños que faciliten la presencia de aguas estancadas.
- Los dormitorios deben tener muebles para guardar la ropa de fácil limpieza.

Se determinó que el número de personas que integraban el hogar al momento de postularse y cuyas casas fueron construidas era el siguiente:

Tabla 40: Miembros por hogares beneficiarios

Beneficiario	Total N° Integrantes del Hogar
Claudio Báez Rivera	3

Beneficiario	Total N° Integrantes del Hogar
Uriel Lizcano Villamizar	1
Elver Villarraga Fajardo	2
Adonesidec Díaz Sánchez	4
Álvaro Caballero Parrales	2
Alfonso Castro	5
Martha Lucia Triana Aguilar	5
Dina Herrera Cárdenas	2
Omar Lancheros Pulido	4
Alba Rosa Cáceres León	4
Omaira Vega Archila	1
Leonor Linares Cárdenas	4
Cenaime Polo Rodríguez	4
Casilda Báez Rivera	2
Carmen González Jurado	4
Adelaida Zubieta Díaz	4
Alexander Herran Calvo	4
Saud Alberto Gómez Sánchez	2
María Elena Ramírez Bohórquez	4
Víctor Manuel Tarazona	2

Fuente: Formulario 7. Relación de postulantes del proyecto

En el último informe de interventoría del BAC, de agosto de 2012, se manifiesta que hizo falta el acompañamiento social por parte del oferente “*puesto que el proyecto es considerado el peor de los que se hacen en VISR*”.

Por otra parte, se observaron condiciones inadecuadas del entorno de las viviendas, específicamente en las vías de acceso, igualmente el proyecto se encuentra en zona susceptible de inundaciones o encharcamientos, que propician la proliferación de vectores infecciosos.





Proyecto Desplazados III de Fundación

En la inspección física al proyecto se evidenció que las viviendas construidas no cumplen con los parámetros establecidos sobre “vivienda digna” toda vez que:

- Viviendas terminadas, duermen hasta 6 personas en una (1) habitación.
- Viviendas sin terminar y habitadas: baño no está funcionando, el tanque del pozo séptico está sin instalar, no tiene puertas internas, ventanas sin terminar, entre otros aspectos.

Lo anterior genera hacinamiento en las condiciones dignas de vida a que tiene derecho todo ser humano, afectando más la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada.

Alcance: Administrativo. Responsables: Municipios de Fortul (Aruca) y Fundación (Magdalena) y Banco Agrario de Colombia

HALLAZGO 14: Modificaciones Técnicas

El numeral 7 del artículo 38 del Reglamento Operativo para Población Desplazada de 13 de septiembre de 2007 del BAC, establecía que: *“es obligación de la entidad oferente: justificar y sustentar ante el BA modificaciones técnicas que afecten las condiciones del proyecto inicialmente presentado, previas las justificaciones y aprobaciones establecidas en el RO, con el fin de que el BA determine la viabilidad u autorización de la modificación propuesta”*.

Sin embargo, se observó que algunos oferentes no cumplían este requisito, al informar al BAC las modificaciones realizadas a las viviendas, con posterioridad a su realización. Tal es el caso de los proyectos: La ilusión y Otros, el Limón Medio y Otros, vereda Los Alpes y Otros y vereda Portugal y Otros, donde mediante acta de

Comité Técnico N° 1, de 18 de enero de 2008, se informa que OIM, cofinanciará los proyectos de VISR en Turbo, con un aporte de \$800.000 por familia, los cuales se invertirían en el enchape en cerámica de la ducha hasta dos metros, el sanitario hasta un metro, piso del baño y la compra e instalación de lavamanos, modificaciones técnicas que requieren de la aprobación de la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia; sin embargo, en acta de reunión de 12 de junio de 2012, se indica que el interventor del Banco Agrario de Colombia, requiere a la entidad oferente para que presente la solicitud de ajuste ante el Banco por modificación en las especificaciones técnicas con respecto al proyecto aprobado.

Tal situación contraviene lo establecido el numeral 7 del artículo 38 del Reglamento Operativo Población Desplazada y coloca en riesgo los recursos públicos invertidos en tales proyectos en el evento que el BAC no apruebe las modificaciones técnicas realizadas. Alcance: Administrativo. Responsable: Municipio de Turbo.

HALLAZGO 15: Estado y calidad de las obras

Durante las visitas realizadas por la CGR a los proyectos seleccionados, y una vez revisados los respectivos informes de interventoría del Banco Agrario de Colombia, se evidenció que algunas de las viviendas están siendo o fueron construidas con materiales de mala calidad, y entregadas con malos acabados, faltándoles elementos constructivos, instalaciones eléctricas, lavaderos, entre otras cosas

- En los proyectos: El Limón medio y otros; Vereda Los Alpes y Otros y Vereda Portugal y Otros, ubicados en Turbo – Antioquia, se indica en los informes de interventoría del BAC N° 01 de 13 de septiembre, N° 01 de 23 de junio de 2012 y N° 01 de 23 de junio de 2012, respectivamente, que a algunas de las viviendas construidas les faltan las instalaciones eléctricas, el lavadero y la viga cinta.
- En el proyecto Nuestra Empresa Social I, localizado en el Municipio de Zona Bananera se observó por parte de la CGR, en la visita realizada, mala calidad de la obra ejecutada, evidenciándose, malos acabados a pesar de que en la cláusula Sexta: Estipulaciones Adicionales del contrato de prestación de servicios de 21 de diciembre de 2007, se indicaba que: *“El Director y Administrador de la obra será responsable de...garantizar la buena calidad de la construcción y obras realizadas...”* Situación que había sido advertida por el interventor del Banco Agrario de Colombia, quien en el informe de 3 de febrero de 2011, manifestó: *“Respecto al estado de las obras, estas presentan muy malos acabados en la mampostería y elementos en concreto, los bloques son muy irregulares en sus medidas y no tienen la mejor terminación, lo que no permite un buen acabado, sumado, a una mano de obra no muy buena”*. Lo cual constituye un incumplimiento contractual y redundante en que las viviendas entregadas a los beneficiarios, no sean una solución digna y las conviertan en un sitio poco agradable para vivir.



- Proyecto Desplazados de Saravena – Mario Avellaneda: En el avance de obra que se ha construido, se evidenciaron problemas de carácter técnico, que tienen que ver con la calidad de los materiales utilizados, sistema y detalles constructivos, cumplimiento de normas sismo resistentes y reglamentos establecidos para la ejecución de las obras, presentándose fallas estructurales, por falta de vigas de confinamiento; situación, que pone en riesgo la estabilidad y calidad de la obra y por ende los recursos que allí se han invertido.

Esta situación, denota debilidades en el seguimiento realizado por la entidad oferente, y repercute en la calidad, condiciones de seguridad y habitabilidad de las viviendas, en perjuicio del goce efectivo del derecho de los beneficiarios. Alcance: Administrativo





2.1.3.1 Vivienda Rural observaciones individuales por proyecto

Proyecto Desplazados de Fortul (Cajitas de Fósforo) - Fortul:

El proyecto Desplazados de Fortul se encuentra ubicado en el área rural del Municipio de Fortul, Departamento de Arauca, para cuya construcción se destinaron recursos del Banco Agrario, mediante la asignación de 46 SFV para mejoramiento de vivienda por valor de \$299.253.000, con aportes de la comunidad por \$37.406.625 y como contrapartida del Municipio de Fortul un valor de \$37.406.625, para un total de \$374.066.251. Con recursos del primer desembolso del Banco Agrario de Colombia, que ascienden a \$142.145.175, se construyeron 20 de las 26 viviendas que se debían ejecutar.

La aprobación del proyecto se dio mediante acta de Junta Directiva del Banco Agrario N° 337 de 2007. Por problemas de orden público, de los 46 beneficiarios del SFV que aplicaron inicialmente a este proyecto, renunciaron 26, los cuales no ha sido posible sustituir.

HALLAZGO 16: Cambio modalidad subsidio

El decreto 2675 de 2005, establece que los montos para el subsidio tipo A, de mejoramiento de vivienda van de 12 a 15 SMLMV, y para construcción de vivienda nueva tipo B de 15 a 18 SMLMV.

El Proyecto Desplazados de Fortul se ejecutó con subsidios Tipo A (mejoramiento de vivienda - rural disperso), los cuales para la vigencia 2007, tenían como tope máximo \$6.505.500 por beneficiario; sin embargo, lo que en la práctica se desarrolló, fue un proyecto de construcción de vivienda nueva, situación que, a criterio de la CGR, perjudicó a los beneficiarios, puesto que se dio un cambio de modalidad de: Mejoramiento de Vivienda a Construcción de Vivienda Nueva, lo que implicaría inversión de mayores recursos, no obstante el subsidio no fue modificado ni en tipología ni en valor. Pudiendo, según el citado decreto, acceder a un subsidio de hasta \$7.806.600, presentándose una diferencia de \$1.301.100, que hubiera contribuido a la construcción de viviendas en mejores condiciones de habitabilidad.

El BAC respondió que las casas ya existían, que el subsidio era para mejoramiento de vivienda con el fin de construir una unidad habitacional y hacer mejoras en el área de la cocina y baño; sin embargo, en la visita efectuada por la CGR se determinó que las viviendas no existían con anterioridad a la asignación del subsidio, sino que fueron construidas, las cuales contaban con una sola habitación. Alcance: Administrativo Responsable: Banco Agrario de Colombia.

Proyecto Desplazados por la violencia Fortul:

El proyecto Desplazados por la Violencia de Fortul se encuentra ubicado en el área rural del Municipio de Fortul, Departamento de Arauca, para cuya ejecución se

destinaron recursos por parte del Banco Agrario, mediante la asignación de 58 SFV para construcción en sitio propio por valor de \$441.463.230, la comunidad por \$55.182.903 y por parte del oferente \$55.182.903, para un total de \$551.829.037.

El Banco Agrario de Colombia aprobó este proyecto mediante acta de Junta Directiva N° 364 de 2008. Después de 4 años el Banco Agrario de Colombia no ha realizado ningún desembolso, ni se ha construido ninguna vivienda.

HALLAZGO 17: Formulación del proyecto

Se evidenciaron debilidades en la etapa de formulación del proyecto Desplazados por la Violencia de Fortul por parte del oferente, al no tener en cuenta todos los riesgos que pudieran afectar el desarrollo normal del proyecto, como por ejemplo, los problemas de orden público en la zona donde se van a ejecutar las obras, lo que afectó la permanencia de los beneficiarios en la postulación a este proyecto, que en últimas ha impedido el inicio de las obras.

En los informes de Interventoría del Banco Agrario de Colombia, se informa que dentro de las razones por las cuales no se ha iniciado la ejecución de las obras de este proyecto, están:

- De los 58 postulantes se retiraron 46 quedando solo 12.
- De acuerdo al informe de interventoría de abril 20 de 2009, se dificultó la sustitución de los beneficiarios, porque al poco tiempo que el trabajador social realizaba las visitas del caso, los beneficiarios se retiraban por las amenazas que existían sobre sus familias y la población civil en general, que los obligaba a presentar renuncia o abandonar la zona.
- El proyecto se ha desfinanciado debido a la demora en la recopilación de la documentación requerida por el Banco Agrario de Colombia para poder girar el primer desembolso y al incremento en los precios de los materiales.
- Los documentos proporcionados por el oferente, referentes a algunas modificaciones presupuestales que proponía con el fin de dar inicio a la ejecución del proyecto no contaban con un soporte financiero y éste además solo permitía la construcción de 40 viviendas con los recursos asignados.
- En la zona se presentan problemas de orden público que no permiten la libre movilidad de las personas, puesto que existen amenazas de grupos al margen de la ley.

Alcance: Administrativo Responsable: Municipio de Fortul.

Proyecto Desplazados Saravena - Mario Avellaneda:

El proyecto Desplazados de Saravena - Mario Avellaneda -, se encuentra ubicado en el área rural del Municipio de Saravena, Departamento de Arauca, para el cual fueron asignados 75 SFV, por valor de \$487.912.500, por parte del Banco Agrario

de Colombia y la Gobernación de Arauca hizo un aporte de \$722.700.000, para un total de \$1.210.612.500.

Este proyecto fue aprobado mediante Acta de Junta Directiva del Banco Agrario N° 337 de 2007.

HALLAZGO 18: Estado del proyecto

A 31 de agosto de 2012, el proyecto presenta un avance en la ejecución de obra del 38.85%, desarrollado con recursos de la Gobernación de Arauca, por valor de \$722.700.000, sin que se haya terminado en su totalidad ninguna de las viviendas que se empezaron a construir, encontrándose en riesgo los recursos desembolsados por el departamento, de no llegar a terminarse el proyecto. Esta situación afecta el goce efectivo del derecho de los 75 hogares beneficiarios de los subsidios de vivienda adscritos a este proyecto.

El municipio de Saravena no ha enviado al Banco Agrario de Colombia, los Documentos soportes para poder hacer efectivo el primer desembolso, al no haber podido conseguir la póliza que ampare el proyecto.

Por otra parte, se observa el riesgo de que este proyecto no se ejecute en su totalidad, al encontrarse desfinanciado, puesto que ya han transcurrido 5 años desde la radicación del mismo, tiempo en el cual el costo de los materiales de construcción se ha incrementado, por lo que los recursos aprobados por el Banco Agrario de Colombia, resultarían insuficientes. Alcance: Administrativo Responsable: Municipio de Saravena

Proyecto: Desplazados de Chiriguaná

El proyecto se encuentra localizado en el área rural del municipio de Chiriguaná (Cesar), adjudicado mediante Acta 364 del 23 de abril de 2008, integrado por 45 soluciones de vivienda, por un valor total de \$428 millones, las cuales cuentan con SFV, por un valor total de \$343 millones. Las obras de construcción se iniciaron el 14 de diciembre de 2010, con un área de construcción de 34.94m por unidad habitacional.

Con oficio del 6 de julio 2009 firmado por el Alcalde Municipal de Chiriguaná, solicita al Banco Agrario la modificación del proyecto, teniendo en cuenta que la Gobernación hizo aportes por \$5.2 millones por familia beneficiaria del subsidio.

HALLAZGO 19: Vigencia de Pólizas

El Reglamento Operativo del BAC en su artículo 37° (PÓLIZAS), establece que: *“La Entidad Oferente deberá garantizar la ejecución del proyecto de Vivienda de Interés Social Rural, con una póliza expedida por una Compañía Aseguradora con*

autorización para ejercer dicha actividad en el Territorio Colombiano y su contenido dependerá de la modalidad de contratación que adopte la entidad oferente para la ejecución de las obras,...” la cual debe estar vigente por el término de ejecución del proyecto y cuatro meses más.

El amparo de buen manejo del anticipo y cumplimiento de la Póliza No. 30008770 se encuentra vencido desde el 15 de diciembre de 2010 y 15 de abril de 2011, respectivamente, sin que se evidencie su renovación por parte de la Entidad Oferente, situación que denota incumplimiento del Reglamento Operativo y pone en riesgo los recursos entregados por el Banco que ascienden a \$163 millones al no contar con los amparos respectivos. Alcance: Administrativo y disciplinario (oferente)

Proyecto: Desplazados I, II y III de Fundación

Los proyectos se encuentran localizados en el área rural del municipio de Fundación (Magdalena), adjudicados mediante Acta 351 del 22 de noviembre de 2007, para mejoramiento de vivienda, las obras de construcción se inician en septiembre de 2008, con área de construcción de 30.04m por unidad de vivienda.

Tabla 41: Proyecto Desplazados Fundación

	Desplazados I	Desplazados II	Desplazados III
No. viviendas	44	41	27
Área de construcción	30.04m	30.04m	30.04m
Subsidio Banagrario	\$286.051.172.98	\$266.547.682.16	\$175.531.401
Valor proyecto	\$357.563.966.12	\$333.184602.29	\$219.414.252.41

Fuente: Gerencia de Vivienda del BAC
Elaboró: Equipo Auditor CGR

HALLAZGO 20: Elegibilidad del Proyecto

El Reglamento Operativo del BAC de 2007, en los numerales 1 y 2 del artículo 30, contempla entre otros, los requisitos para la Elegibilidad de los Proyectos, el relacionado con la certificación expedida por el municipio o distrito de que la solución de Vivienda de Interés Social Rural no se realizará en zona de alto riesgo y para los proyectos de construcción en sitio propio agrupada o adquisición de vivienda nueva, deben contar además de las licencias correspondientes, con certificación de disponibilidad de infraestructura y servicios públicos básicos: evacuación de residuos líquidos, suministro de aguas y loteo.

Los proyectos nacieron a la vida jurídica, sin el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la norma en mención, en lo referente a que el sitio (terreno) donde se construirán las viviendas no deben estar en zonas de alto riesgo, requisito que no fue cumplido por el oferente (Ente Territorial), toda vez que, según informes de interventoría del BAC (marzo de 2011) existe la necesidad de cambiar de ubicación algunas viviendas, por cuanto se encuentran en zona de alto riesgo.

De otra parte, el subsidio fue adjudicado en la modalidad de mejoramiento de vivienda, no obstante, se evidenció que las obras se están realizando como construcción de vivienda nueva, situación que menoscaba aún más las condiciones de vida de la población desplazada, toda vez que el subsidio asignado para mejora de vivienda es menor que para construcción de vivienda nueva.

De lo anterior, se infiere que el BAC no ejerce control y seguimiento adecuado sobre el cumplimiento de los requisitos referentes a la elegibilidad de los proyectos, por cuanto previo al inicio de las obras, no confirmó las condiciones físicas del proyecto, mediante visitas técnicas ni a través de la interventoría, otorgando aval a subsidios de vivienda incurridos en la prohibición establecida en la norma. Alcance: Administrativo y presunta incidencia disciplinaria (oferente) acorde al artículo 34 numeral 1 e inciso 1 del artículo 50 del Código Único Disciplinario.

Pronunciamiento de la Gestión y Resultados en Vivienda Rural:

Se observa que los actores intervinientes en la política de Vivienda Rural para Población Desplazada desarrollaron sus funciones en cumplimiento de la normatividad vigente, salvo casos puntuales identificados en los proyectos evaluados y descritos en cada uno de los hallazgos presentados en este informe, relacionados principalmente con los temas de garantías, concentración de contratistas, plazos para la ejecución de los proyectos, declaratorias de incumplimiento, modificaciones técnicas de los proyectos y vivienda digna. También se identificaron debilidades de tipo estructural.

Situaciones que en alguna medida han impedido que se haya dado un cumplimiento efectivo a la Política de Vivienda Rural para población Desplazada.

2.1.3.2 Vivienda Urbana observaciones comunes por proyecto

HALLAZGO 21: Términos Inicio Ejecución Proyecto

Se observó demora en la ejecución de los proyectos luego de haber iniciado las obras de las viviendas, situación que afecta el oportuno goce efectivo de una vivienda digna de los beneficiarios postulados a dichos proyectos; adicional a lo anterior, tal situación impide que estos beneficiarios, que aún no poseen una solución de vivienda, apliquen a otro proyecto diferente, agravando su situación de vulnerabilidad. Alcance administrativo. Responsables los oferentes.

Esta situación se observó en los siguientes proyectos:

Tabla 42: Términos Ejecución Proyectos

PROYECTO	Hogares beneficiarios	MUNICIPIO	FECHA ELEGIBILIDAD	FECHA INICIO OBRAS	AVANCE PROYECTO	FECHA AVANCE
Villa Esperanza	40	Arauca	29/08/08	15/09/09	40%	31/08/12

Adán Méndez	46	Fortul	04/10/05	02/06/08	100%	29/11/10
-------------	----	--------	----------	----------	------	----------

Fuente: Base de datos de FONVIVIENDA e informes de supervisión de FONADE

Igualmente se evidenciaron demoras en la ejecución de los proyectos luego de haber iniciado las obras de las viviendas, por cuanto:

Proyecto Urbanización Chiriquí Norte - Valledupar

El proyecto se encuentra paralizado desde el 5 de enero de 2012, según Acta No. 2 de Suspensión, por cuanto se encuentra pendiente de los desembolsos de los recursos de la nación, una vez sean aprobados los soportes que amparan los recursos de los subsidios de vivienda de la nación, los cuales están siendo estudiados por la Caja de Compensación Familiar del Cesar-COMFACESAR y según el último informe (No. 4 de febrero de 2012) de la visita de campo de FONADE (FONVIVIENDA), las obras no han presentado ningún avance desde la anterior visita (noviembre de 2011), presentando un avance acumulado de construcción de las viviendas del 14% y obras de infraestructura para la prestación de los servicios públicos. Lo anterior corroborado con inspección física según visita de la CGR en agosto de 2012.

Proyecto Urbanización El Rocío - Valledupar

No se cumplió con la fecha prevista (28-02-2012) para entregar el 100% de las viviendas (300), toda vez que a la fecha (Agosto de 2012) el proyecto cuenta con obras de urbanismo (infraestructura de servicios públicos), y las obras de vivienda se encuentra en ejecución y presentan un avance del 10% (según informe de supervisión – FONADE del 6 de febrero de 2012) y de acuerdo a la verificación física de la visita de la CGR, conjuntamente con el interventor del proyecto (funcionario de FONVISOCIAL de Valledupar) se encuentran construidas 92 viviendas de la 1ra. Etapa y van en un 97%. Además, se encuentra vencida la Licencia de Urbanismo y Construcción LIC-0201-LC-09-2-0059 del 6 de marzo de 2009, por cuanto su vigencia era hasta el 6 de marzo de 2012.

Respuesta de MVCT y FONVISOCIAL (municipio de Valledupar) y análisis CGR

Proyectos Chiriquí Norte y El Rocío: FONVISOCIAL anexa acta del 10 de octubre de 2012 suscrita por el interventor, Fonade y el Representante Legal del oferente, en la cual indican, entre otros aspecto, el relacionado con los compromisos adquiridos por el oferente durante la visita de FONADE del 2 de febrero de 2012, y los cuales no cumplió, por la demora en la movilización de los recursos de FONVIVIENDA al encargo fiduciario, motivo por el cual las obras de vivienda continúan suspendidas. Así mismo, informan que: “... en las mesas de vivienda y visitas de supervisión que el ministerio a través de su equipo asesor realice el acompañamiento de los procesos de cobro de los recursos del SFV para así poder agilizar las acciones pertinentes en pro del buen funcionamiento de los programas

de vivienda ..., y así poder evitar retrasos en su ejecución y adelantar mayores gestiones ante los diferentes entes conformantes del proceso de tercerización obteniendo con mayor celeridad los recursos asignados y constante flujo de caja en los citados proyectos de vivienda... al igual que el proyecto anterior se realizaron todas las acciones pertinentes para el cobro anticipado de los recursos del subsidio familiar de vivienda asignado por FONVIVIENDA,...

Por su parte MVCT, informa que: *“...dentro del normal desarrollo de los proyectos de vivienda, es deber de los oferentes y constructores prever en la programación, flujo de fondos y cronogramas, los trámites de cobro de los recursos del subsidio familiar de vivienda, para tener en cuenta esto en la normal ejecución de los mismos. De acuerdo con lo anterior, el oferente-constructor es responsable de la normal ejecución del proyecto de vivienda aún en los casos en que el cobro de los recursos de la nación esté surtiendo el trámite respectivo... Con relación a esta situación, se han generado reuniones con el oferente-constructor y se han remitido oficios mediante los cuales se ha requerido que se continúe con la construcción de las viviendas y con el cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión...”*. Teniendo en cuenta la respuesta de las entidades, la CGR confirma lo contemplado en el hallazgo y retira el alcance disciplinario.

HALLAZGO 22: Vivienda Digna y Saludable

La Constitución Política de Colombia en su artículo 51, indica que: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*. Igualmente, el decreto 250 de 2005 en su numeral 5.3.4.1 señala que la atención a las necesidades básicas habitacionales hace parte de la estabilización socioeconómica de la PD, orientada a una solución de vivienda que brinde espacios adecuados a sus ocupantes en condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura adecuados y seguridad de la tenencia de la solución obtenida.

En desarrollo de la visita realizada por la CGR a los proyectos de vivienda para desplazados seleccionados, se observaron condiciones indignas de habitabilidad (no saludables) ya que las viviendas fueron construidas en ladrillo de cemento, sin pañetar, lo cual genera humedades que pueden afectar las condiciones de salud de sus habitantes, contraviniendo algunas de las disposiciones de la Organización Panamericana de la salud (contenidas actualmente en la Guía de Asistencia Técnica para vivienda de Interés Social N°1 – calidad en la vivienda de interés social).

Proyecto Adán Méndez- Fortul (Arauca):

Entre las condiciones de vivienda saludable que no se aplicaron en este proyecto se observaron:

- Los techos deben proporcionar protección. Es necesario evitar que tengan espacios por donde ingresen el agua o animales (ratas o murciélagos) que transmiten enfermedades tales como leptospirosis y rabia.
- Los materiales de construcción deben impedir el ingreso de aguas lluvias a la vivienda, ya que la humedad propicia enfermedades en los pulmones y bronquios, generando tos, resfriados y gripas constantes.
- Las zonas húmedas deben estar enchapadas.
- Debe evitarse el uso de elementos o diseños que faciliten la presencia de aguas estancadas.

En este mismo sentido, las tejas tienen un tamaño a ras con el de las viviendas lo que también facilita el ingreso de aguas lluvias.

Por otra parte, se observó que el proyecto carece del equipamiento urbano mínimo, como son: andenes y calles pavimentadas, parques, zonas verdes, lo que origina dificultades en el acceso a la urbanización, y propicia encharcamientos y barriales que atraen vectores infecciosos que generan malas condiciones de salubridad.

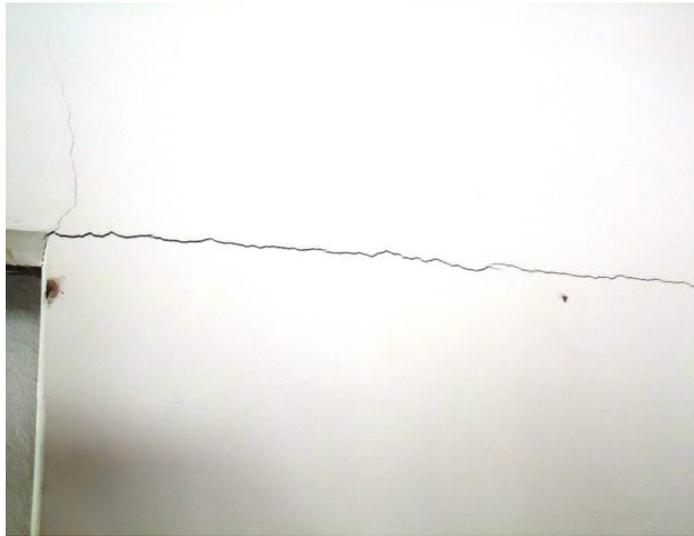




Una vez realizada la visita de campo a viviendas compradas por beneficiarios de subsidios de Vivienda Usada para población desplazada en el Municipio de Neiva – Huila y Tame en Arauca, se evidenció que algunas viviendas tienen graves problemas estructurales, al observar que no existe amarre de las viviendas a nivel cubierta, lo cual ha ocasionado fisuras y grietas que amenazan ruina, colocando en riesgo la integridad física de sus habitantes. Sin embargo, a través de la caja de compensación Comfamiliar se efectuó visita para certificar la existencia de las viviendas, sin que se hubiese pronunciado al respecto, como se observa en las siguientes fotos.

Vivienda beneficiaria Maribel Salinas Soto – Carrera 58 N° 19 A 50





Vivienda beneficiaria Rosa María Escobar Méndez – Carrera 58 A N° 19 07



Proyecto Urbanización Chiriquí Norte – Villa Uribe - Valledupar

Este proyecto solo tuvo recursos de la nación, y por ende los beneficiarios se vieron en la necesidad de recurrir a préstamos (entre \$3 y \$4 millones) para comprar el lote, construcción de andenes, instalación de lavadero y gastos de escrituración, entre otros.

De otra parte, al no contar con recursos del municipio, ni de la gobernación, carece de las vías de acceso y obras de urbanismo necesarias para una mejor calidad de vida.

Así mismo, las familias viven en estado de hacinamiento, por cuanto las casas solo constan de una (1) habitación para familias integradas por 4 y 11 personas.

Lo anterior, indica que el Gobierno Nacional está entregando recursos a proyectos elegibles, sin que cumplan con todos los parámetros establecidos por la norma, que indica que deben confluir tanto recursos de la nación como de los entes territoriales,

con el fin de que los proyectos cuenten con los suficientes recursos y se construyan viviendas dignas para las personas.

Respuesta de MVCT y FONVISOCIAL (municipio de Valledupar) y análisis CGR

Proyecto Chiriqui Norte Villa Uribe: el MVCT informa que: *“...Cabe anotar que estos subsidios se signan de manera individual, sin que para efectos de la postulación se registre el proyecto de aplicación...Acerca de los recursos complementarios, es importante aclarar que, para el caso de los proyectos en los que se aplican subsidios asignados a población en situación de desplazamiento, si el proyecto es adelantado por un particular no es obligatorio que el mismo cuente con recursos de la entidad territorial...En relación con los espacios mínimos de la vivienda requeridos por la normativa vigente para el proceso mencionado, el numeral 2.5 del artículo 2º del Decreto 975 de 2004 (vigente para época) establecía: “VIVIENDA NUEVA. Las soluciones de adquisición de vivienda nueva a las que podrá aplicarse el subsidio familiar de vivienda de interés social deberán contemplar como mínimo, además del lote urbanizado, una edificación conformada por un espacio múltiple, cocina, lavadero o acceso a éste, baño con sanitario, lavamanos y ducha; adicionalmente, deberán posibilitar el desarrollo posterior de la vivienda para incorporar dos espacios independientes para alcobas.”...”.*

Por su parte FONVISOCIAL informa que: *“...las familias aceptaron la oferta presentada y donde se realizó la aprobación por parte de la supervisión del proyecto en este caso FONADE, donde se dio constancia de la existencia de las unidades de vivienda. De acuerdo a los aportes o recursos no aportados por el Municipio o la Gobernación del Cesar, este proyecto no se presentó ante el ente Municipal para su financiación con recursos de aporte complementario en dinero y así poder realizar las obras de construcción de andenes, bordillos y/o los recursos para la ampliación de las unidades de vivienda ofertadas o construidas en el mencionado proyecto. Siendo así la administración municipal, no podría realizar esfuerzos administrativos para realizar dichos aportes ya que el programa de vivienda, en esa ocasión no presentaba gestión alguna por parte ni del constructor ni las familias para el mencionado aporte complementario. En la visita realizada por la CGR en compañía de funcionarios de la entidad se les aclaró nuevamente esta situación a las familias beneficiarias de la ejecución del programa de vivienda...”.*

Una vez analizada la respuesta de los actores que intervienen en la política de vivienda, se evidencia que existe vacío normativo, pues a la fecha de la elegibilidad del proyecto en comento, permitía la construcción de vivienda nueva con requisitos que a todas luces va en contravía del concepto de vivienda digna. Por lo tanto, el hallazgo se mantiene. Alcance Administrativo. Responsables: Municipios Oferentes, Fonvivienda, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

HALLAZGO 23: Prestación de servicios públicos

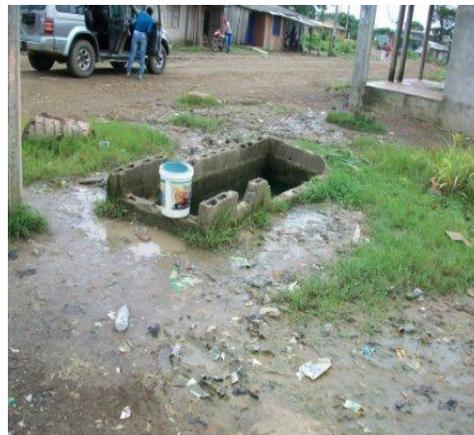
El decreto 250 de 2005 en su numeral 5.3.4.1. Atención a necesidades habitacionales básicas, establece: *“hace parte de la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, la satisfacción de las necesidades básicas habitacionales, orientadas a una solución de vivienda que brinde espacios adecuados a sus ocupantes en condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura adecuados y seguridad de la tenencia de la solución obtenida..”* Por su parte La resolución No 1262 del 27 de octubre de 2004 de Minambiente, en su art. 29 preceptúa *“certificado de existencia de la vivienda. Es un instrumento de control que permite a las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social, verificar que la vivienda, en donde se aplicará el beneficio se encuentra totalmente terminada, con servicios públicos completamente instalados y funcionales”*.

Se evidenció por parte de la CGR que algunos proyectos aún no cuentan con la prestación del servicio de acueducto, situación que pone en riesgo la habitabilidad de las viviendas y afecta las condiciones de salubridad de las personas que ya habitan en las mismas.

Dicha situación se presenta en los siguientes proyectos:

- Brisas del Mar II 2005:

Según Informes de Supervisión de FONADE, el avance de las obras alcanzó el 100% el 12 de diciembre de 2007; sin embargo, aunque el proyecto contaba con las redes de acueducto aún no se prestaba un servicio adecuado porque no se había realizado la conexión al tanque elevado que suministrara el agua a la red principal. Situación que a 31 de agosto de 2012, fecha en la cual la CGR visitó este proyecto, no ha sido superada, por lo que el servicio se viene prestando provisionalmente con aljibes comunitarios, afectando la salud y la calidad de vida de los 20 beneficiarios de estas viviendas.





El proyecto actualmente se encuentra en estado de incumplimiento, en acuerdo de pago con Seguros del Estado. FONADE en su calidad de supervisor del proyecto, participó en una reunión con el FOVIS de la alcaldía de Turbo y Aguas de Urabá del Grupo EPM, el 10 de agosto de 2012, para requerir que se garantice cuanto antes la prestación del servicio de acueducto por cuanto las viviendas se encuentran terminadas y habitadas y sin dicha prestación no será posible certificarlas. Alcance Administrativo, Responsables: Oferente (Municipio de Turbo), Fonvivienda.

- Urbanización Nueva Luz – Fundación - Magdalena:

De la visita realizada al proyecto y del análisis a los soportes del mismo (informe de interventoría del 29-05-2012, entre otros), se pudo evidenciar que el proyecto 1ra. Etapa (55 viviendas) se encuentra terminado en un 97%, sin embargo, la CGR, llama la atención respecto a que no obstante, contar o estar en proceso de realización de la infraestructura urbana interna para los servicios públicos básicos (para 2 manzanas) con su conexión de las acometidas domiciliarias, el municipio no ha realizado las gestiones necesarias y suficientes para que el servicio de acueducto y alcantarillado llegue a la urbanización, toda vez que no hay conexión con el tubo madre, lo que pondría en riesgo la habitabilidad de las viviendas y por ende el goce efectivo del derecho a la vivienda de los beneficiarios. Alcance: Administrativo. Responsables: Oferente (Municipio de Fundación), Fonvivienda.

Respuesta del Ministerio y análisis CGR

Proyecto Urbanización Nueva Luz: MVCT informa que: “Con relación al urbanismo de los proyectos de vivienda que atienden la población en situación de desplazamiento, atentamente informamos que en atención a lo señalado por la Honorable Corte Constitucional se realizó mediante la expedición del Decreto 4911 de 2009 un cambio de política, mediante el cual se están destinando unos recursos adicionales para ejecución de obras de urbanismo de estos proyectos, los cuales deben cumplir unos requisitos generales y presentarse en las Convocatorias respectivas. De acuerdo con lo anterior, el proyecto..., se presentó en el marco de

esta normativa y se le determinaron recursos para ejecución de obras de urbanismo por valor de \$854'510.514 para 218 viviendas. Conforme con lo expuesto, los nuevos recursos determinados para el proyecto..., garantizan la ejecución de las obras de urbanismo necesarias para la habitabilidad de las viviendas”.

Teniendo en cuenta lo expuesto por MVCT, el hallazgo se mantiene con alcance administrativo.

Hallazgos Compra de Vivienda Usada

HALLAZGO 24: Certificación Calidad viviendas usadas

Se observa un vacío normativo en lo que se refiere a compra de vivienda usada, en cuanto a la elegibilidad o estudio de las condiciones de calidad y estructura de las viviendas. El único requisito existente consiste en la recopilación de una serie de soportes documentales, pero legalmente no hay quien certifique la calidad de las viviendas. La caja de compensación familiar solamente certifica la existencia y disponibilidad a la prestación de servicios de energía, acueducto y alcantarillado.

Lo anterior, representa un riesgo para el efectivo goce del derecho a una vivienda digna e integridad física de los beneficiarios, así como para los recursos públicos representados en el SFV destinados a dichas compras. Tal situación, se evidenció en el Municipio de Tame - Arauca y en Neiva en el Departamento del Huila. Alcance Administrativo, Responsables Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y Fonvivienda.

HALLAZGO 25: Visita de existencia (vivienda usada Neiva)

El Anexo N° 12 del Reglamento Interno 2004-2012 para los Contratos de Encargo de Gestión números 004-A de 2004, 14 de 2006, 11 de 2007, 557 de 2008, 1541 de 2009, 64 de 2010 y 04 de 2011, en su numeral 2.1.1.1 señala como requisito para la compra de vivienda usada urbana: *“Original del certificado de existencia de la vivienda expedido directa o indirectamente por la Caja de Compensación Familiar, con cargo al oferente o por la entidad territorial Municipal o Distrital encargada de la gestión de vivienda”.*

Se evidenció que la Caja de Compensación Familiar del Huila - COMFAMILIAR, le cobra a los desplazados \$50.000 por la visita de existencia de la vivienda (este es uno de los requisitos para que se desembolse el valor del subsidio), cuando dicho costo será de cargo del oferente o de la entidad territorial Municipal o Distrital, encargada de la gestión de vivienda. Este cobro constituye una barrera de acceso a la política de vivienda para población en situación de desplazamiento. Alcance: Administrativo. Responsable, Fonvivienda, Cavis UT.

Folleto C.C.F. COMFAMILIAR



HALLAZGO 26: Compraventa Vivienda Usada Digna y Saludable Municipio de Tame

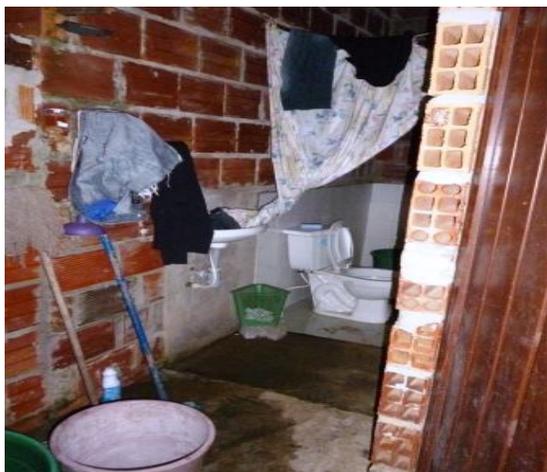
Una vez realizado el estudio de títulos de cuatro viviendas compradas por beneficiarios de subsidios de Vivienda Usada para población desplazada, en el Barrio San Antonio, ubicado en el Municipio de Tame - Arauca, se constató que un predio comprado por un particular en \$7.000.000, el 29 de septiembre de 2010, fue dividido en cuatro partes y posteriormente vendido a cuatro beneficiarios de subsidios para población desplazada, entre el 29 de octubre y el 05 de noviembre de 2010, por un valor total de \$60.714.000; y efectuada la visita a las viviendas se evidenció que dichas unidades habitacionales no cumplen con algunos de los criterios de vivienda saludable de la siguiente manera:

- Las paredes de las habitaciones en la vivienda deben ser lisas y sin grietas para facilitar su mantenimiento y limpieza, evitando la proliferación de vectores.
- Los pisos deben ser firmes, impermeables, de fácil limpieza y como mínimo estar contruidos en cemento, ya que el suelo propicia la humedad y puede ser foco de muchos agentes peligrosos para la salud. Un suelo húmedo o de tierra es el sitio ideal para que vivan parásitos e insectos que ponen en peligro la salud de los habitantes de la vivienda causando enfermedades e infecciones.
- Los techos deben proporcionar protección. Es necesario evitar que tengan espacios por donde ingresen el agua o animales (ratas o murciélagos) que transmiten enfermedades tales como leptospirosis y rabia.
- Se requieren materiales con exigencias tales como: durabilidad, reciclabilidad, conductividad, con alta eficiencia energética, con factores de contribución a la salud, amigables con el ambiente, etc.
- Los materiales de construcción deben impedir el ingreso de aguas lluvias a la vivienda, ya que la humedad propicia enfermedades en los pulmones y bronquios, generando tos, resfriados y gripas constantes.

- Las habitaciones muy oscuras y mal ventiladas son ideales para la colonización de vectores, de tal manera que la luz solar y los colores de la vivienda son muy importantes para prevenir enfermedades. El tamaño, la ubicación de las habitaciones, sus ventanas y sus puertas deben facilitar el acceso de la luz solar. Se debe preferir el uso de colores claros y livianos tales como el blanco y el amarillo.
- El hacinamiento y el aire contaminado en el interior de la vivienda propician, entre otras, las siguientes enfermedades: tuberculosis, infecciones respiratorias agudas (influenza, neumonía, rinitis, laringitis), asma y lepra.
- La cocina debe estar separada del sanitario y de las habitaciones donde duerme la familia. Las estufas y los hornos deben mantenerse limpios, libres de restos de comida, en buenas condiciones, sin acumulación de grasas para evitar la presencia de insectos y roedores y, evitar el riesgo de incendios accidentales.
- Los padres deben dormir en un espacio diferente de las habitaciones de los hijos.
- Los hijos pueden dormir juntos si pertenecen al mismo género, niños con niños y niñas con niñas. Algunos problemas como la violencia y el abuso sexual infantil están asociados al hacinamiento.
- La cocina debe ofrecer el espacio y el mobiliario para guardar los alimentos, elevado del piso.
- El diseño de baños debe garantizar el fácil mantenimiento.
- Las zonas húmedas deben estar enchapadas.
- Debe evitarse el uso de elementos o diseños que faciliten la presencia de aguas estancadas.
- Todos los espacios de la vivienda deben tener buena iluminación natural y Ventilación.

A pesar de estas falencias, la Caja de Compensación Familiar de Arauca – COMFIAR- expidió el certificado de existencia de las viviendas indicando que el estado de la vivienda es satisfactorio a nivel general (habitaciones, sala, comedor, baños, cocina, muros, cubiertas y pisos).

Igualmente se observa, que en la escritura pública de compraventa de las viviendas, se indica que estas se entregan, con techo de zinc, paredes en bloque pañetadas y pintadas, pisos en cemento esmaltado, puertas y ventanas metálicas con 2 alcobas, comedor, baño lavable, patio de ropas encerrado en malla, instalaciones agua, luz y alcantarillado, especificaciones que de acuerdo con la visita realizada por la CGR y entrevistas realizadas con los beneficiarios no se cumplieron.



Una vez evaluados los certificados de tradición de matrícula inmobiliaria respectivos, expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Arauca, se identificaron las siguientes transacciones de compraventa del predio:

Tabla 43: Transacciones predios vivienda usada Tame

FECHA	VENDEDOR	COMPRADOR	VALOR
06/05/1994	M/pio de Tame	Luis Alfredo Sánchez	\$26.100
18/05/2001	Luis Alfredo Sanchez	Blanca Cecilia Chiquinquirá	\$1.500.000
20/09/2010	Blanca Cecilia Chiquinquirá	Nancy Daza López	\$7.000.000
29/10/2010	Nancy Daza López	Rubis Magalis Busto (Desplazada)	\$14.907.000
29/10/2010	Nancy Daza López	Diana Milena Colmenares Hidalgo (Desplazada)	\$15.450.000
29/10/2010	Nancy Daza López	Elisa Guzman Sosa (Desplazada)	\$15.450.000
05/11/2010	Nancy Daza López	Dinarsades Reyes Sánchez (Desplazada)	\$14.907.000
SUBTOTAL			\$60.714.000

Esta situación se agrava, teniendo en cuenta que entre el 25 de agosto de 2010 y el 14 de marzo de 2012, la misma vendedora realizó otros 19 negocios jurídicos de compraventa de vivienda usada con recursos provenientes de subsidios para población desplazada en el Municipio de Tame, por valor de \$274.299.000, para un total de \$335.013.000. Alcance: Administrativo, Responsable Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Fonvivienda.

A continuación se presentan las 19 ventas adicionales realizadas por la misma vendedora:

Tabla 44: Transacciones de compraventa realizadas por la señora Nancy Daza

N°	Nombres y apellidos Beneficiario		c.c. Beneficiario	Fecha de Pago	Valor
1	BAUDILIO	BAUTISTA BOHORQUEZ	96193007	14-Ene-11	\$ 14.907.000,00
2	JAQUELINE	MARTINEZ VARGAS	68303709	05-Nov-10	\$ 14.907.000,00
3	MARTHA CECILIA	GUANAY	51685311	01-Jul-11	\$ 3.369.500,00
4	MARTHA CECILIA	GUANAY	51685311	25-Feb-11	\$ 11.537.500,00
5	EMIRO ANTONIO	REUTO GUTIERRES	17545089	21-Oct-11	\$ 15.450.000,00
6	ERINSON	CACERES SOGAMOSO	96121946	27-Feb-12	\$ 15.450.000,00
7	ANDREINA	AVILA PEÑA	1116855079	14-Ene-11	\$ 14.907.000,00
8	MARIA SARA	SANTIESTEBAN LOPEZ	24249196	23-Ago-10	\$ 14.907.000,00
9	FLAVIO	GALINDO RODRIGUEZ	17547149	28-Dic-11	\$ 15.450.000,00
10	PEDRO WILFREDO	LOPEZ RAMIREZ	96195419	30-Mar-11	\$ 15.450.000,00
11	NURY ZERLEY	NOSA MORERA	68306774	14-Mar-12	\$ 15.450.000,00
12	SANDRAMILENA	PEREZ TRIANA	68306897	23-Ago-10	\$ 14.907.000,00
13	JOSE EDAGAR	MANRIQUE MESA	1115722804	21-Oct-11	\$ 15.450.000,00
14	VICTOR HOLMAN	OCHOA SILVA	1116778555	14-Mar-12	\$ 15.450.000,00
15	SANDRA ROSMIRA	LOPEZ RAMIREZ	1116852433	25-Feb-11	\$ 15.450.000,00
16	ALBA YURY	ROMERO	39950518	14-Mar-12	\$ 15.450.000,00
17	ALVARO	CACERES SOGAMOSO	17549928	12-Ago-11	\$ 15.450.000,00
18	VICTOR MANUEL	ZUÑIGA SAAVEDRA	1119182033	14-Mar-12	\$ 15.450.000,00
19	JOSE HELI	QUIÑONEZ PEÑA	91464197	25-Ene-12	\$ 14.907.000,00
SUBTOTAL					\$274.299.000
TOTAL					\$335.013.000

Fuente: Información suministrada por CAVIS UT

Hallazgos individuales de proyectos de vivienda urbana

Proyecto Adán Méndez - Fortul:

La Urbanización Adán Méndez se encuentra ubicada en el área urbana del municipio de Fortul, Departamento de Arauca, construida con recursos de la Bolsa de Esfuerzo Territorial, de los cuales efectivamente se aplicaron 46 SFV bajo la

modalidad de pago anticipado, equivalentes a \$8.011.499,52 cada uno, \$668.323,5 del ahorro programado de cada uno de los beneficiarios, \$1.641.512 del Subsidio Municipal para urbanismo y del lote aportado también por el municipio, valorado según registro de la oferta por \$379.620, para un total por vivienda de \$ 10.700.954.

Desde su inicio, el proyecto se desfinanció por la inadecuada presupuestación de algunos ítems, lo que ocasionó la parálisis del desarrollo del proyecto, y la posterior declaratoria de incumplimiento por parte de FONVIVIENDA mediante la Resolución N° 405 de 2010, situación que fue superada con la asignación por parte de la Gobernación de Arauca, de un subsidio complementario de \$5.500.000 por vivienda.

El proyecto fue declarado elegible por FINDETER según el certificado EFT 2005-0122-01. Los 46 SFV ejecutados inicialmente, fueron administrados mediante contrato de encargo fiduciario N° 31811 suscrito con FIDUAGRARIA S.A.

HALLAZGO 27: Presupuestación del Proyecto Adán Méndez

En desarrollo de la auditoría adelantada por la CGR, se observaron debilidades en la planeación financiera del proyecto, lo que ocasionó la desfinanciación del mismo desde el comienzo de las obras y, la consecuente suspensión del proyecto durante un año y un mes.

De acuerdo con los informes de supervisión de FONADE, el proyecto se desfinanció en \$300 millones, debido a la presupuestación por debajo del 50% de los precios del mercado de ítems como mampostería y concretos y por actividades no previstas como la viga cinta. Esta situación, generó que el 2 de marzo de 2009 se suspendiera el proyecto y que FONVIVIENDA, mediante Resolución N° 405 de 22 de abril de 2010, declarara el incumplimiento del proyecto.

Con el fin de superar el desfinanciamiento del proyecto y terminar la construcción de las viviendas, se celebró un acuerdo entre el constructor, el interventor y el representante de la comunidad, por el cual modificaron las especificaciones de las tejas, que inicialmente eran en fibrocemento y fueron cambiadas por unas de Zinc apoyadas sobre correa metálica, situación que repercute en la calidad de la vivienda. Adicionalmente, para poder finalizar este proyecto la Gobernación de Arauca inyectó recursos por \$5.500.000. Lo que permitió que mediante resolución 1409 de 13 de diciembre de 2010 FONVIVIENDA levantara el estado de incumplimiento. Alcance: Administrativo. Responsable oferente municipio de Fortul, Fonvivienda

HALLAZGO 28: Términos Inicio Ejecución Proyecto

Se observó que algunos proyectos de vivienda urbana para población desplazada, eran declarados elegibles, pero el oferente no iniciaba las obras después de haber transcurrido mucho tiempo.

Tal situación se presentó en los siguientes casos:

Tabla 45: Términos Inicio ejecución Proyectos

PROYECTO	HOGARES BENEFICIARIOS	MUNICIPIO	FECHA ELEGIBILIDAD	FECHA INICIO OBRAS
Adán Méndez	46	Fortul	04/10/05	02/06/08

Fuente: Base de datos de FONVIVIENDA e informes de supervisión de FONADE

Dicha situación refleja falta de seguimiento por parte del oferente del proyecto e impide que los beneficiarios postulados a estos proyectos, que aún no poseen una solución de vivienda, apliquen a otro diferente, agravando su situación de vulnerabilidad; por otra parte, los recursos asignados llevan cuatro años inmovilizados cuando podrían ser invertidos en otros proyectos. Alcance: Administrativo. Responsable oferente municipio de Fortul, Fonvivienda

Proyecto Urbanización Chiriquí Norte

El proyecto se encuentra localizado en el área urbana del municipio de Valledupar-Cesar, integrado por 186 soluciones de vivienda con SFV, asignados desde 2005 a 2009, aplicados bajo la modalidad de postulación de Bolsa de Población Desplazada y forma de **pago anticipado**, con un valor por vivienda de \$23.3 millones. Las viviendas se desarrollan en un lote de 105m, con un área de construcción de 45m. El valor total del proyecto es de \$4.659 millones, desagregado así: FONVIVIENDA \$2.981 millones, Municipio de Valledupar \$400 millones, Departamento del Cesar \$1.160 millones y Oferente \$118 millones; con fecha de inicio y finalización el 4 de julio de 2011 y 4 de julio de 2012, respectivamente.

HALLAZGO 29: Supervisión

El proceso de tercerización presenta deficiencias en cuanto a la falta de información de la entidad que realiza la supervisión (FONADE), por cuanto según informe No. 4 del 9 de febrero de 2011 – visita de campo, están requiriendo la documentación referida a licencia de construcción y urbanismo, certificados de disponibilidad de servicios públicos, certificados de que el predio no se encuentra en zona de riesgo, contrato de construcción, plano arquitectónicos y de urbanismo, entre otros. Lo que genera erogación de recursos, sin el sustento suficiente en cuanto al cumplimiento de requisitos para dar inicio al proceso de supervisión.

La anterior situación puede generar el no disfrute del goce efectivo del derecho a una vivienda por parte de la población desplazada beneficiaria de los subsidios asignados por el gobierno nacional desde 2005 hasta el 2009, según Resoluciones 156, 689, 139, 146, 51, 510, 600, y 901 de los años en mención, en el evento de

certificar las viviendas sin el cumplimiento de los requisitos avalados en la elegibilidad del proyecto.

Respuesta de MVCT y FONVISOCIAL (municipio de Valledupar) y análisis CGR

MVCT informa que: *“Respecto a la información solicitada por FONADE para la supervisión, es importante señalar que el inciso 2º del numeral 14 del artículo 2º de la Resolución 0019 de 2011 establece lo siguiente: “La entidad supervisora,...así como la revisión y aprobación de los informes de interventoría.”. Es de anotar que dentro de estas actividades se incluyen la obtención de la documentación necesaria para el seguimiento del desarrollo del proyecto, para lo cual debe requerir al oferente-constructor. No obstante, se suscribió el convenio de cooperación No. 197011 entre FONADE, FINDETER y FONVIVIENDA, mediante el cual la entidad supervisora debe solicitar a la entidad evaluadora toda la información pertinente y radicada por el oferente para el trámite de viabilidad, para la eficaz vigilancia y seguimiento de los proyectos en los que se aplique subsidios familiares de vivienda otorgados por FONVIVIENDA”.*

FONVISOCIAL, indica que: *“En cuanto a la documentación técnica del programa, estos se encuentran disponibles en nuestras oficinas en el área técnica y en los archivos del oferente del programa los cuales, fueron mostrados y puestos a disposición del equipo auditor de la CGR, y por igual a la Supervisión de FONADE para su respectivo seguimiento y posterior certificación de las unidades de viviendas ejecutadas ...En el mes de octubre del presente año, se dejó específico entregar la documentación necesaria en el momento de la reiniciación de las obras del programa de vivienda, la cual está supeditada al giro de los recursos del subsidio familiar de vivienda asignado por FONVIVIENDA,...”.*

Analizada la respuesta del Ministerio, se evidencia que no obstante, estar normado lo referente a la labor de supervisión, se vienen presentando deficiencias en la ejecución de la misma, al no contar con la información completa del proyecto en comento que le permita realizar una verificación acorde a lo establecido en la elegibilidad del mismo. Además, no se evidenció por parte de FONADE los soportes que den cumplimiento al convenio cooperación No. 197011.

De otra parte FONVISOCIAL, informa que en octubre de 2012 quedó con el compromiso de remitir los soportes del proyecto a FONADE.

Alcance: Administrativo. Responsable: FONVIVIENDA, FONADE, Municipio de Valledupar.

Proyecto Urbanización El Rocío

El proyecto se encuentra localizado en el área urbana del municipio de Valledupar-Cesar, declarado elegible mediante Licencia de Urbanismo y Construcción LIC-

0201-LC-09-2-0059 del 6 de marzo de 2009, con vigencia hasta el 6 de marzo de 2012, expedida por la Curaduría Urbana No. 2 de Valledupar, para 690 viviendas de las cuales 300 soluciones de vivienda cuentan con SFV, asignados desde 2005 a 2008, aplicados bajo la modalidad de postulación de Bolsa de Población Desplazada y forma de pago anticipado, con un valor por vivienda de \$18.5 millones. Las viviendas se desarrollan en un lote de 105m, con un área de construcción de 41.18m. El valor total del proyecto según fuentes de financiación es de \$5.550 millones, desagregado así: FONVIVIENDA \$3.387 millones, departamento del Cesar \$1.560 millones, Acción Social \$523 millones y Oferente Constructor (Constructora El Rocío) \$80 millones; con fecha de inicio y finalización el 15 de abril de 2011 y 28 de febrero de 2012, respectivamente.

HALLAZGO 30: Supervisión del proyecto

Se evidencian diferencias entre los datos presupuestales y el número de subsidios, reportados por FONVIVIENDA, FONADE y la Fiduciaria, de acuerdo con la tabla siguiente:

Tabla 46: Diferencias en los datos reportados por las entidades (Presupuesto en millones de pesos)

ENTIDAD	PRESUPUESTO REPORTADO	SUBSIDIOS
FONVIVIENDA	3394	300
FIDUCIARIA	3737	252
FONADE	3661	261

Según informe No. 8 – visita de campo de FONADE, el valor de los 300 subsidios asignados fue de \$3.394 millones y el encargo fiduciario reporta un valor de \$3.737 millones correspondiente a 252 SFV, como se puede observar la diferencia entre FONVIVIENDA y la fiduciaria es de \$343 millones y 48 subsidios. Otra diferencia se presenta en el reporte de fiducias consolidado por FONVIVIENDA con corte a 31 de diciembre de 2011, en donde el saldo es un valor distinto saldo reportado por la fiduciaria el Fondo, el cual es de \$3.661 millones correspondientes a 261 SFV.

Esta inconsistencia a la fecha no ha sido aclarada, pues en la carpeta de supervisión a cargo de FONADE no existen soportes que indique las razones de dicha diferencia.

Los requerimientos del ente supervisor (FONADE) no son cumplidos por el oferente, teniendo en cuenta que una vez revisada la documentación soporte de la supervisión realizada por la entidad en mención no reposan los soportes requeridos, además, las visitas de supervisión al proyecto no son continuas y con intervalos muy extendidos en el tiempo, descuidando la labor supervisora y por ende permitiendo que las obras se extiendan en el tiempo.

Respuesta de MVCT y FONVISOCIAL (municipio de Valledupar) y análisis CGR

MVCT informa que: *“...De acuerdo con el cumplimiento de requisitos, FONVIVIENDA giró al encargo fiduciario lo correspondiente a 261 subsidios por \$3.660.817.340, los cuales se encuentran amparados por las respectivas pólizas de seguro...Respecto a la información solicitada por FONADE para la supervisión, es importante señalar que el inciso 2º del numeral 14 del artículo 2º de la Resolución 0019 de 2011 establece lo siguiente: “La entidad supervisora, ...así como la revisión y aprobación de los informes de interventoría.”. Es de anotar que dentro de estas actividades se incluyen la obtención de la documentación necesaria para el seguimiento del desarrollo del proyecto, para lo cual debe requerir al oferente-constructor. No obstante, se suscribió el convenio de cooperación No. 197011 entre FONADE, FINDETER y FONVIVIENDA, mediante el cual la entidad supervisora debe solicitar a la entidad evaluadora toda la información pertinente y radicada por el oferente para el trámite de viabilidad, para la eficaz vigilancia y seguimiento de los proyectos en los que se aplique subsidios familiares de vivienda otorgados por FONVIVIENDA”.*

FONVISOCIAL, indica que: *“De acuerdo al presente hallazgo, se manifiesta que según acta de visita de supervisión la necesidad de que el oferente solicite a la fiduciaria la claridad en cuanto a los recursos asignados y desembolsados al programa de vivienda, encontrando por igual tal situación y a la espera que la Fiduciaria a través del informe financiero del contrato de encargo fiduciario para el manejo y administración de los recursos del programa, manifieste la claridad y el informe consolidado de los recursos asignado del programa”.*

Analizada la respuesta del Ministerio, en lo referente al valor girado a la fiduciaria solo indica lo girado por ellos, sin aclarar la diferencia presentada en el hallazgo. Además, en lo que respecta a la labor de supervisión, se evidencia que no obstante, estar normado, se vienen presentando deficiencias en la ejecución de la misma, al no contar con la información completa del proyecto en comento que le permita realizar una verificación acorde a lo establecido en la elegibilidad del mismo. Además, no se evidenció por parte de FONADE los soportes que den cumplimiento al convenio *cooperación No. 197011*.

De otra parte, FONVISOCIAL, confirma la situación presentada en el hallazgo.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene, con incidencia administrativa.

Proyecto Urbanización La Esperanza

El proyecto se encuentra localizado en el área urbana del municipio de La Paz-Cesar, aprobado con certificado de elegibilidad No. EFT-2009-0015 del 19 de febrero de 2009, modificado el 31 de agosto del mismo año, integrado por 289 soluciones de vivienda, de las cuales 58 cuentan con SFV, aplicadas bajo la modalidad de postulación de Bolsa de Población Desplazada y forma de pago

anticipado, con un valor por vivienda de \$20.8 millones. Las viviendas se desarrollan en un lote de 78m, con un área de construcción de 42m. El valor total del proyecto se estimó en \$4.624 millones.

HALLAZGO 31: Gestión Proyectos

El proyecto se inició en julio de 2010 y se encuentra paralizado desde agosto de 2011, según informe No. 3 de visita de campo de FONADE (FONVIVIENDA), y corroborado con inspección física según visita de la CGR en agosto de 2012, cuenta con obras de infraestructura para la prestación de los servicios públicos, cimentación de algunas viviendas.

Las obras de construcción de las viviendas no han iniciado (0%), debido a que el oferente no ha podido obtener la póliza que ampare los recursos de la nación, por cuanto las aseguradoras no están expidiendo las garantías por el riesgo que se viene presentando en los proyectos de vivienda, proceso por el cual aún no puede iniciar el cobro de los subsidios ante la caja de compensación y FONVIVIENDA. Además, no se evidencia gestión por parte de las entidades involucradas en la política de vivienda para la población desplazada, que permita la consecución de las garantías respectivas.

De otra parte, se encuentran vencidos tanto el certificado de elegibilidad como la Licencia de Urbanismo y Construcción, toda vez que el certificado de elegibilidad No. EFT-2009-0015 del 19 de febrero de 2009, modificado el 31 de agosto del mismo año, estaba vigente hasta el 25 de noviembre de 2011 y la Licencia expedida mediante Resolución 004 del 25 de noviembre de 2008, vigente por 36 meses (prorrogables por 12 meses), estaba vigente hasta el 24 de noviembre de 2011.

La anterior situación, genera el no disfrute del goce efectivo del derecho a una vivienda por parte de la población desplazada beneficiaria de los subsidios asignados por el gobierno nacional en 2009 y 2010, según Resoluciones 901 y 750 de los años en mención.

Respuesta de MVCT y análisis CGR:

MVCT informa que: *“...entre el oferente y el hogar beneficiario existe una relación civil de carácter contractual. El desarrollo de los proyectos de vivienda, es deber de los oferentes y constructores prever en la programación, flujo de fondos y cronogramas, los trámites de cobro de los recursos del subsidio familiar de vivienda, para tener en cuenta esto en la normal ejecución de los mismos. El Ministerio en el 2011 realizó reuniones con FASECOLDA y diferentes aseguradoras, mediante las cuales se realizaron observaciones sobre los requisitos para la expedición de las pólizas, observaciones que fueron tenidas en cuenta en la expedición de la Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011 del Ministerio de Vivienda, a través de*

la cual se modificaron algunos requisitos en consideración a lo solicitado por las aseguradoras. No obstante lo anterior, el constructor puede ejecutar el proyecto por etapas, construyendo un número de vivienda con sus recursos y cobrando contra escritura, dando así un flujo de recursos para la ejecución total del plan de vivienda. Respecto a la vigencia de la Licencia de Urbanismo y Construcción, reiteramos que se han generado reuniones con el oferente-constructor y se remitió oficio mediante el cual se ha requerido el cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión (se anexa oficio)...

Analizada la respuesta del Ministerio, se evidenció que viene adelantando las gestiones pertinentes que coadyuven a los oferentes a la consecución de las pólizas de garantía, sin embargo, no anexan los soportes a que hacen referencia. Por lo tanto, la observación se mantiene. Alcance: Administrativo

Proyecto: Urbanización Una Nueva Luz

El proyecto se encuentra localizado en el área urbana del municipio de Fundación, aprobado mediante certificado de elegibilidad DES-2011-0002-01 del 27 de diciembre de 2011 y asignando los subsidios mediante Resoluciones 0790 y 695 de octubre y septiembre de 2011, bajo la modalidad de pago contraescritura. Contempla la construcción de 218 viviendas, con un valor por vivienda de \$18 millones. Las viviendas se desarrollan en un lote de 72m y 42m de área construida, las cuales serán construidas por etapa, incluyendo 55 viviendas para la primera etapa. El valor total del proyecto se estimó en \$4.400 millones.

HALLAZGO 32: Supervisión del proyecto

Desconocimiento por parte de la supervisión – FONADE, de los soportes que dieron viabilidad al proyecto, toda vez que según el último informe de supervisión (septiembre de 2012), están solicitando, entre otros, los siguientes soportes: certificado de construcción del proyecto fuera de zona de alto riesgo. B) Certificado de disponibilidad de Servicios de Acueducto. C) Certificado de disponibilidad de Servicios de Energía. D) Plano del proyecto y de loteo, planos arquitectónicos, eléctricos, hidráulicos y estructurales. E) Programación de obra, precisando fecha de inicio, porcentajes de avance físico e inversiones mensuales por actividad, fecha de terminación prevista, firmada por el oferente.

Lo anterior pondría en riesgo los recursos invertidos en el proyecto, en el evento que éste no cumpliera con la totalidad de los requisitos mediante el cual fue declarado elegible.

Respuesta de MVCT y análisis CGR:

MVCT informa que: *“...entre el oferente y el hogar beneficiario existe una relación civil de carácter contractual..., es deber de los oferentes y constructores prever en la programación, flujo de fondos y cronogramas, los trámites de cobro de los recursos*

del subsidio familiar de vivienda, y los inconvenientes que se puedan presentar, para tener en cuenta esto en la normal ejecución de los mismos... Con relación a esta situación el Ministerio... en el año 2011 realizó reuniones con FASECOLDA y diferentes aseguradoras, mediante las cuales se realizaron observaciones sobre los requisitos para la expedición de las pólizas, observaciones que fueron tenidas en cuenta en la expedición de la Resolución 0019 del 25 de octubre de 2011 del Ministerio de Vivienda, a través de la cual se modificaron algunos requisitos en consideración a lo solicitado por las aseguradoras...No obstante lo anterior, el constructor puede ejecutar el proyecto por etapas, construyendo un número de vivienda con sus recursos y cobrando contra escritura, dando así un flujo de recursos para la ejecución total del plan de vivienda. Respecto a la vigencia de la Licencia de Urbanismo y Construcción, reiteramos que se han generado reuniones con el oferente-constructor y se remitió oficio mediante el cual se ha requerido el cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión (se anexa oficio)..."

Analizada la respuesta del Ministerio, en lo que respecta a la labor de supervisión, se evidencia que no obstante, estar normado, se vienen presentando deficiencias en la ejecución de la misma, al no contar con la información completa del proyecto en comento que le permita realizar una verificación acorde a lo establecido en la elegibilidad del mismo. Además, no se evidenció por parte de FONADE los soportes que den cumplimiento al convenio *cooperación No. 197011*. Por tanto, el hallazgo se mantiene. Alcance: Administrativo y Disciplinario

Proyecto: Urbanización El Limonar Etapa IV

El proyecto se encuentra localizado en el área urbana del municipio de Medellín, aprobado mediante certificado de elegibilidad BUN-2009-0002 de enero de 2009, integrado por 72 soluciones de vivienda, las cuales cuentan con SFV, adjudicados entre 2004 y el 2010, aplicadas bajo la modalidad de postulación de Bolsa Población Desplazada, forma de pago contra escritura (50) y pago anticipado (22), con un valor por vivienda de \$23 millones. Las viviendas cuentan con un área de construcción de 47m.

Las viviendas se encuentran terminadas y certificadas, según informes de supervisión de FONADE: del 7 de diciembre de 2011, el cual muestra que los apartamentos (22) están 100% terminados, del 23 de diciembre de 2010, presenta que los apartamentos (33) están 100% terminados, del 15 de marzo de 2012, indica que los apartamentos (17) están 100% terminados. Lo cual fue verificado por la visita física realizada por la CGR.

HALLAZGO 33: Gestión Actores responsables - política vivienda

Algunos beneficiarios tuvieron que hacer uso de créditos y/o ahorros para hacer cierre financiero del proyecto y así poder obtener su vivienda, lo que agrava más su

situación de vulnerabilidad. Situación dada porque el valor del subsidio de vivienda no les alcanzó para cubrir el costo de la misma, toda vez que el subsidio fue asignado con fecha anterior a 2009 (fecha en la cual el valor del subsidio se reajusta. Alcance: Administrativo

Tabla 47: Beneficiarios Proyecto Limonar

PROYECTO EL LIMONAR ETAPA IV - MEDELLIN			
CEDULA	APORTE FAMILIAR	AHORRO REAL	CRÉDITO
15.487.420	247.000	247.000	
16.489.613	3.370.800	3.370.800	
25.135.820	247.000	247.000	
32.285.306	247.000	247.000	
32.286.650	247.000	247.000	
39.180.445	6.458.250	6.458.250	
39.302.329	247.000	247.000	
39.380.578	247.000	247.000	
43.003.744	247.000	247.000	
43.116.833	247.000	247.000	
43.200.327	4.081.500	4.081.500	
43.260.783	6.458.250	6.458.250	
43.781.184	247.000	247.000	
43.848.052	247.000	247.000	
70.726.083	4.977.600	1.500.000	3.477.600
71.081.646	6.458.250	2.135.000	4.323.250
98.473.991	3.638.600	1.170.600	2.468.000
TOTAL	\$ 37.913.250	\$ 27.644.400	\$ 10.268.850

Fuente: Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED Elaboró: Equipo Auditor CGR

Respuesta de MVCT y análisis CGR:

Minvivienda informa que: *“El artículo primero del Decreto 4729 de 2010 del Ministerio..., “Por el cual se modifica el artículo 14 del decreto 951 de 2001, modificado por el artículo 5 del Decreto 2675 de 2005 y el artículo 5 del Decreto 4911 del 16 de Diciembre de 2009”, se incrementó el valor de los subsidios familiares de vivienda para población desplazada,.... De conformidad con el artículo primero del Decreto 4729 de 2010, los hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, asignado a la población en situación de desplazamiento por el Fondo Nacional de Vivienda, que al 16 de diciembre de 2009 no lo hubieran aplicado, podrían solicitar el ajuste del subsidio asignado hasta alcanzar el valor La Resolución 0917 de 2011 del entonces Ministerio..., en el artículo cuarto indica que las solicitudes de ajuste de valor adicional se recibieron hasta el 30 de noviembre de 2011. En consideración a lo anterior, no es procedente que se pueda autorizar el ajuste solicitado posterior a los establecidos en la norma, es importante destacar que **tuvieron tiempo de hacerlo hasta el 30 de noviembre de 2011 inclusive según normativa vigente.** En consecuencia de lo anterior, no les es posible a la entidad sobrepasar la normatividad que regula la asignación del Subsidio familiar de Vivienda,...., toda vez que la Constitución Política de Colombia, que constituye norma de normas demostrando su supremacía, en su artículo 4º establece que todos los ciudadanos deben acatar la Constitución y las Leyes y que el desconocimiento de las mismas no sirve de excusa para su incumplimiento”.*

En su respuesta el Ministerio indica el plazo que tenían los beneficiarios de solicitar el ajuste del subsidio, sin que se evidencie las gestiones adelantadas referentes a la divulgación de la información que debieron realizar, con el fin de que los

beneficiarios de subsidio (población desplazada) hubiesen accedido al ajuste de los subsidios. Por lo tanto, la observación se mantiene.

Pronunciamiento de la Gestión y Resultados en Vivienda Urbana:

Se observa que los actores intervinientes en la política de Vivienda urbana para Población Desplazada desarrollaron sus funciones en cumplimiento de la normatividad vigente, salvo casos puntuales identificados en los proyectos evaluados y descritos en cada uno de los hallazgos presentados en este informe, relacionados principalmente con los temas de garantías, plazos para la ejecución de los proyectos y vivienda digna. También se identificaron debilidades de tipo estructural.

Las situaciones descritas en el presente informe son condiciones que han impedido que se de cumplimiento efectivo a la Política de Vivienda Rural para población Desplazada. Se puede observar que en las acciones de política no existe o es muy débil la coordinación interinstitucional y de la nación con los entes territoriales.

Se pudo evidenciar la dificultad para la ejecución de los recursos y llevar a feliz término los proyectos de vivienda. La población desplazada beneficiaria de un subsidio debe esperar 3 años en promedio para una solución de vivienda y esa extensión del derecho en el tiempo genera problemas de tipo social muy graves así como económicos, pues los recursos planeados para un momento dado no tienen el mismo valor 3 años después, por lo que se deben hacer reajustes no proyectados en los presupuestos.

Es también llamativa la precariedad de los proyectos de vivienda que se visitaron dirigidos a población desplazada. Como se puede observar en el material fotográfico no existen condiciones humanas dignas en dichas viviendas, no hay servicios públicos o no están totalmente previstos, existen serios problemas constructivos en las viviendas y los espacios son insuficientes para el número de personas que puede llegar a habitarlas.

Adicionalmente se encuentran problemas estructurales en el modelo, sobre todo de índole normativo, ya que hay muchos vacíos legales, principalmente en la coordinación, supervisión y el control, que hacen que los recursos se inviertan pero que no finalicen en la entrega efectiva de una vivienda a los beneficiarios de los subsidios. Igualmente, hay problemas de oferta y demanda, tanto de posibles beneficiarios (por el tipo de proyecto ofrecido) como de oferentes (por la restricción en los presupuestos), así como de constructores y de suelo disponible y apto para las VIS para la PD.

Como se puede observar, el gobierno debe prever desde las normas cerrar las brechas que impiden el éxito de la política y a las entidades, tanto formuladoras como ejecutoras, dotarlas de las herramientas legales, institucionales y financieras

para cumplir con el fin último que es garantizar el goce efectivo del derecho de una vivienda digna a la población desplazada.

2.2 SUBCOMPONENTE DE TIERRAS

2.2.1 Estrategia de Auditoría

El proceso auditor para el subcomponente de tierras, se desarrolló mediante pruebas sustantivas orientadas al cumplimiento de los objetivos propuestos en el memorando de asignación; para su desarrollo, se seleccionó el proyecto de inversión denominado “subsidio integral para la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias” (Subsidio Integral de Tierras-SIT). Pues este, es el único proyecto que presenta presupuesto diferenciado y destinación a la población desplazada. De acuerdo con esto, se evaluó el proyecto y la gestión frente al mismo por parte de la institución ejecutora de esta línea de política: el INCODER.

Para lo anterior, el INCODER entregó a esta comisión una base de datos que contiene los subsidios integrales de tierras solicitados y otorgados a la población desplazada; mediante la cual se seleccionaron 4 departamentos con los siguientes criterios: ¹⁾ mayor valor de subsidios adjudicados, ²⁾ mayor número de familias beneficiadas y ³⁾ número de hectáreas entregadas. En consecuencia, los departamentos seleccionados fueron: Tolima, Magdalena, Huila y Nariño, que representan el 40.7% del valor de los subsidios integrales asignados a nivel nacional, el 41.5% del total de familias beneficiadas, 36.1% de área adjudicada y el 42.4% del total de proyectos adjudicados, para el periodo 2008 -2011, fechas en las que hubo adjudicación de SIT.

Así mismo, se estableció una materialidad para el pronunciamiento de la CGR del 50% del total de SIT de cada vigencia para población desplazada; de esta manera, se obtuvo como resultado una selección de 37 proyectos adjudicados, los cuales tienen un valor total de \$12.719,2 millones, equivalentes a 56,9% del valor total de los proyectos adjudicados en los departamentos seleccionados, beneficiando a un total de 453 familias en 3.100,61 hectáreas.

Tabla 48: PROYECTOS SELECCIONADOS

Convocatoria	Codigo proyecto	Nombre predio	Departamento	Municipio	Subsidio Total
SIT-01-2008	CUN-013	BEZALEEL	TOLIMA	VILLARICA	\$ 32.305.000,00
SIT-01-2008	TOL-082	LA ARABIA O BUENOS AIRES	TOLIMA	IBAGUE	\$ 179.477.010,00
SIT-01-2008	TOL-052	LORINDA O RECODO	TOLIMA	MURILLO	\$ 385.365.000,00
SIT-02-2008	TOL-013	LA VICTORIALA ESPERANZA	TOLIMA	LIBANO	\$ 105.844.000,00
SIT-01-2008	TOL-045	VILLA ANGELA - VILLA PAZ	TOLIMA	LIBANO	\$ 264.610.000,00
SIT-02-2009	D1-TOL-LIB-119	DIALASKA	TOLIMA	LIBANO	\$ 390.573.825,00
SIT-02-2009	D1-CUN-052	LOTE DE TERRENO HOY LOS JAZMINEZ	TOLIMA	CUNDAY	\$ 237.174.500,00
SIT-02-2009	D1-TOL-IBA-021	MERCAREY	TOLIMA	CUNDAY	\$ 674.070.000,00
SIT-01-2010	D1-TOL-054	EL CORAZÓN	TOLIMA	IBAGUE	\$ 191.268.260,00
SIT-02-2009	D1-TOL-IBA-087	EL EDHEN	TOLIMA	CHAPARRAL	\$ 408.941.620,00
SIT-01-2010	D1-TOL-109	LA ALBANIA LOTE NÚMERO TRES	TOLIMA	IBAGUE	\$ 67.068.034,00
SIT-01-2010	D1-TOL-114	SAN PEDRO	TOLIMA	CHAPARRAL	\$ 239.834.400,00
SIT-01-2010	D1-TOL-177	EL REFLEJO	TOLIMA	ALVARADO	\$ 216.074.736,00
SIT-01-2010	D1-TOL-075	EL RUBY	TOLIMA	FRESNO	\$ 217.350.000,00
SIT-01-2010	D1-TOL-087	BUENOS AIRES	TOLIMA	FALAN	\$ 297.539.248,00
SIT-01-2008	NAR-031	OJO DE AGUA	NARIÑO	BUESACO	\$ 210.451.000,00
SIT-02-2008	NAR-014	ESTORQUE O PORVENIR	NARIÑO	BUESACO	\$ 78.311.090,00
SIT-02-2008	NAR-016	LOTE	NARIÑO	BUESACO	\$ 152.688.000,00
SIT-02-2009	D1-NAR-PAS-015	BELLA VISTA	NARIÑO	BUESACO	\$ 304.755.788,00
SIT-02-2009	D1-NAR-PAS-086	LOTE EL SOCORRO O PALMAS	NARIÑO	LA UNION	\$ 931.058.500,00
SIT-01-2010	D1-NAR-011	EL ZAJON	NARIÑO	EL TAMBO	\$ 119.000.026,00
SIT-01-2010	D1-NAR-TUQ-003	ARRAYAN Y CARRIZAL	NARIÑO	SANTACRUZ	\$ 367.379.743,00
SIT-01-2010	D1-NAR-120	PARCELA No1	NARIÑO	CHACHAGUI	\$ 193.128.400,00
SIT-01-2008	HUI-082	LA CINTURA, VILLA STELLA, LAS DAMAS	HUILA	GARZON	\$ 557.898.000,00
SIT-01-2008	HUI-083	EL CARMEN, VILLA CARMEN	HUILA	SAN AGUSTIN	\$ 323.050.000,00
SIT-02-2008	HUI-NEI-018	EL DIVISO	HUILA	GARZON	\$ 581.205.032,00
SIT-02-2008	HUI-NEI-024	PENSILVANIA	HUILA	SAN AGUSTIN	\$ 252.993.000,00
SIT-02-2009	D1-HUI-LAP-007	EL FUTURO	HUILA	PAICOL	\$ 862.012.500,00
SIT-02-2009	D1-HUI-NEI-090	EL CORONEL	HUILA	LA PLATA	\$ 834.310.500,00
SIT-01-2010	MD1-HUI-066	SAN LUIS	HUILA	NATAGA	\$ 125.880.940,00
SIT-01-2010	D1-HUI-061	EL CACIQUE	HUILA	TERUEL	\$ 137.605.600,00
SIT-01-2010	D1-HUI-038	CARRIZAL	HUILA	GIGANTE	\$ 351.361.491,00
SIT-01-2008	MAG-015	LA CRISTALINA Y OTROS	MAGDALENA	SANTA MARTA	\$ 1.199.079.099,00
SIT-02-2009	D1-MAG-SAN-015	LA SOBERANA	MAGDALENA	SABANAS DE SAN ANGEL	\$ 792.260.176,00
SIT-02-2009	D1-MAG-SAN-004	LA ISLA	MAGDALENA	SANTA MARTA	\$ 227.789.948,00
SIT-02-2009	D1-MAG-SAN-005	SAN ANTONIO	MAGDALENA	CIENAGA	\$ 176.399.500,00
SIT-01-2010	MD1-MAG-051	PARACAIDAS	MAGDALENA	SANTA MARTA	\$ 33.060.120,00

Fuente: INCODER

Los proyectos (expedientes), seleccionados fueron objeto del análisis detallados y visitas de campo, por parte de la comisión de auditoría, se relacionan en la siguiente tabla.

Tabla 49: PROYECTOS VISITADOS

Convocatoria	Codigo proyecto	Nombre predio	Departamento	Municipio
SIT-01-2008	TOL-082	LA ARABIA O BUENOS AIRES	TOLIMA	IBAGUE
SIT-01-2008	TOL-052	LORINDA O RECODO	TOLIMA	MURILLO
SIT-02-2008	TOL-013	LA VICTORIALA ESPERANZA	TOLIMA	LIBANO
SIT-01-2008	TOL-045	VILLA ANGELA - VILLA PAZ	TOLIMA	LIBANO
SIT-02-2009	D1-TOL-LIB-119	DIALASKA	TOLIMA	LIBANO
SIT-01-2010	D1-TOL-054	EL CORAZÓN	TOLIMA	IBAGUE
SIT-01-2010	D1-TOL-109	LA ALBANIA LOTE NÚMERO TRES	TOLIMA	IBAGUE
SIT-01-2010	D1-TOL-177	EL REFLEJO	TOLIMA	ALVARADO
SIT-01-2010	D1-TOL-075	EL RUBY	TOLIMA	FRESNO
SIT-01-2010	D1-TOL-087	BUENOS AIRES	TOLIMA	FALAN
SIT-01-2008	NAR-031	OJO DE AGUA	NARIÑO	BUESACO
SIT-02-2008	NAR-014	ESTORQUE O PORVENIR	NARIÑO	BUESACO
SIT-02-2008	NAR-016	LOTE	NARIÑO	BUESACO
SIT-02-2009	D1-NAR-PAS-015	BELLA VISTA	NARIÑO	BUESACO
SIT-02-2009	D1-NAR-PAS-086	LOTE EL SOCORRO O PALMAS	NARIÑO	LA UNION
SIT-01-2010	D1-NAR-011	EL ZAJON	NARIÑO	EL TAMBO
SIT-01-2010	D1-NAR-TUQ-003	ARRAYAN Y CARRIZAL	NARIÑO	SANTACRUZ
SIT-01-2010	D1-NAR-120	PARCELA No1	NARIÑO	CHACHAGUI
SIT-01-2008	HUI-082	LA CINTURA, VILLA STELLA, LAS DAMAS, EL REFUGIO, FILADELFIA, LA MARGARITA	HUILA	GARZON
SIT-02-2008	HUI-NEI-018	EL DIVISO	HUILA	GARZON
SIT-02-2009	D1-HUI-LAP-007	EL FUTURO	HUILA	PAICOL
SIT-02-2009	D1-HUI-NEI-090	EL CORONEL	HUILA	LA PLATA
SIT-01-2010	MD1-HUI-066	SAN LUIS	HUILA	NATAGA
SIT-01-2010	D1-HUI-038	CARRIZAL	HUILA	GIGANTE
SIT-01-2008	MAG-015	LA CRISTALINA Y OTROS	MAGDALENA	SANTA MARTA
SIT-02-2009	D1-MAG-SAN-015	LA SOBERANA	MAGDALENA	SABANAS DE SAN ANGEL
SIT-02-2009	D1-MAG-SAN-004	LA ISLA	MAGDALENA	SANTA MARTA
SIT-02-2009	D1-MAG-SAN-005	SAN ANTONIO	MAGDALENA	CIENAGA
SIT-01-2010	MD1-MAG-051	PARACAIDAS	MAGDALENA	SANTA MARTA

Fuente: INCODER

De otra parte, las líneas de auditoría sobre las que se realizó verificación por parte del auditor fueron: gestión, presupuesto y contratación, éstas se adelantaron de manera transversal sobre el subsidio integral de tierras, con el fin de identificar, analizar y evaluar los procesos administrativos que despliega la entidad desde la planeación hasta la adjudicación del subsidio, los procesos de gestión presupuestal y los procesos de gestión de contratación; todos ellos vinculados a la selección.

El estudio sobre el subsidio integral de tierras, se realizó desde la convocatoria 001 de 2008, hasta la 001 de 2011, para la población desplazada.

Para el caso de la línea de gestión de la contratación, el alcance del proceso auditor se circunscribió a las vigencias 2008 a 2011. Se auditaron los procesos contractuales adelantados con el presupuesto destinado a la población víctima de desplazamiento forzado, relacionado con el otorgamiento del SIT en las cinco

convocatorias realizadas en el período, contratación que ascendió a la suma de \$231.365 millones.

En la línea de gestión presupuestal se abordó una estrategia transversal, para el subcomponente tierras, haciendo una selección con base en la información de ejecución presupuestal del INCODER destinada a la entrega del SIT; la cual representó el 18,33% del total del presupuesto destinado a inversión por parte del Instituto, en las vigencias de 2008 a 2011. (Ver Tabla 52).

Tabla 50: % de participación proyecto de inversión subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias - atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional (EBAS) en inversión total INCODER*

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Total Ejecución Presupuestal - Inversión	257.286	358.753	323.857	365.550	1.550.536
Ejecución Proyecto de Inversión EBAS	58.499	58.881	48.159	118.644	284.182
% de Participación	22,74	16,41	14,87	32,46	18,33

Fuente: INCODER. Cálculos: CGR *Cifras en millones de pesos

De otra parte, Se tramitaron cinco (5) denuncias ciudadanas, de las cuales se configuraron diez (10) hallazgos.

2.2.2 Análisis de la Política Pública

Una de las formas de evaluar la efectividad de la política pública de acceso y distribución de la tierra, es revisar la estructura de la propiedad rural y su concentración. Para 2010, según Ibáñez y Muñoz (2011), el área destinada a la producción agropecuaria ascendió a 39,2 millones de hectáreas, que corresponden al 31,2% de la superficie nacional, en predios donde el 41,7% son mayores a 200has, 40,1% entre 20 y 200 has y 18,1% menores de 20 has.

Por rangos de predios respecto a su superficie, se nota un decrecimiento del 38% de la gran propiedad entre 1960 y 2010, distribuido en aumentos de la mediana (7%) y pequeña propiedad (26%), aunque de manera más disgregada se resalta el fortalecimiento de los rangos entre 20 y 50 has (aumento 34%) y los menores de 5 has asociados a microfundio (ascendió 26%), evidenciando un fraccionamiento de la propiedad campesina⁷².

A pesar de una aparente redistribución de la tierra en la mediana propiedad, sigue siendo evidente el grado de concentración de la tierra, ya que mientras en 1960 el 75,8% de la superficie estaba en manos del 6,9% de los propietarios, para 2000 el 75,7% del área era del 13,6% de los dueños de los predios, lo cual no cambia para

⁷² Clasificación de la propiedad según Machado 2011: gran propiedad (más de 500 has); mediana (50 a 500 has); pequeña propiedad (menos de 50 has).

2010 donde el 13,7% de los propietarios poseían el 77,6% de las hectáreas agropecuarias (Balcázar et al 2001, Ibáñez y Muñoz 2011).

Lo anterior es ratificado cuando se observa el comportamiento del índice de GINI para predios rurales privados, el cual ha aumentado de 1985 a 2010, siendo según Machado (2011) uno de los más altos en América latina. Ibáñez y Muñoz (2011) calcularon igualmente el GINI de propietarios, observando una concentración aun mayor, ya que al tener en cuenta propietarios con más de un predio, el indicador pasa de 0.853 en 2000 a 0.86 en 2010.

Tabla 51: COEFICIENTE PARA PREDIOS PRIVADOS
Índice de GINI para predios privados en
Colombia

1985	2000	2010
0,8497	0,853	0,86

Fuente: CGR sp e Ibáñez y Muñoz 2011

Revisando el comportamiento a nivel municipal se tiene una gran heterogeneidad, donde para 2010 los GINI municipales oscilan en el rango de 0.4 y 0.92; pero también se realiza una gran concentración, ya que en el 50% de los municipios el indicador de GINI supera el 0.732. Lo anterior se ve agravado cuando el 54,3% de los municipios incrementaron la concentración de la tierra entre 2000 y 2010 (Ibáñez y Muñoz 2011). Estos cálculos son ratificados por Machado (2011), quien concluyó que para 2009, el 15.6% de los municipios superan el GINI de 0,8.

Observando la evolución histórica de la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia se evidencia la marginalidad del impacto de los programas de redistribución ofrecidos por el Estado. Según Balcázar et al (2009) más que la política pública de acceso a la tierra para la población campesina, los cambios son explicados por dinámicas normales del mercado y de herencias. Lo anterior en contravía de la exuberante expedición de leyes y normatividad orientada a una mejor distribución de la tierra en el país, por lo que o no se tiene la capacidad institucional para atender los objetivos propuestos o no existe la voluntad política de aplicarla.

En relación con la gestión del antiguo INCORA y del actual INCODER se tiene que han afectado un total de 60,7 millones de hectáreas en beneficio de 946 mil familias, notándose una importante disminución de su accionar para la última década, ya que mientras para los periodos 1962-1984 y 1985-2000 se intervenían 1,8 millones de has/año y 1,9 millones de has/año respectivamente, para 2001-2011 tan solo se alcanzó el 30% de esas cifras.

Tabla 52: GESTIÓN INCORA E INCODER 1962-2011

PERÍODOS/PROCESO**	COMPRA DIRECTA		DNE		FONDO NACIONAL AGRARIO		SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS		ZONAS DE RESERVA CAMPESINA		TITULACIÓN DE BALDÍOS A COLONOS*		TITULACIÓN DE BALDÍOS A COMUNIDADES NEGRAS		CONSTITUCIÓN Y AMPLIACIÓN DE RESGUARDOS INDÍGENAS		TOTAL	
	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has
1962-1984					56.041	1.496.455					291.569	10.006.268			38.055	12.058.144	385.665	23.560.867
1985-2000					57.852	869.315	15.762	237.468	8.876	647.111	174.666	7.687.115	21.945	2.295.221	52.310	19.117.935	331.411	30.854.164
2001-2011	5.885	59.477	3.844	49.982	3.332	35.180	3.511	26.936	8.139	184.000	89.285	2.486.004	44.507	3.002.789	13.456	455.169	171.959	6.299.536
Total	5.885	59.477	3.844	49.982	117.225	2.400.950	19.273	264.404	17.015	831.111	555.520	20.179.387	66.452	5.298.009	103.821	31.631.248	889.035	60.714.568

Fuente: INCODER

* Para 1962 -2000 se habla de predios

** Para 1962 -2000 son datos de CGR sp

Por otra parte se muestra que para este periodo (1962-2011), la principal acción desarrollada por estas entidades, ha sido orientada hacia las comunidades étnicas, en donde la constitución y ampliación de resguardos indígenas constituye en términos de superficie el 52,1% de la gestión; mientras que para las comunidades afro-descendientes corresponde al 9%. Si se adiciona a lo anterior la titulación de baldíos a colonos (33%), se infiere que la orientación de estas entidades ha obedecido a esquemas de titulación por adquisición del derecho por razones ancestrales, culturales y de posesión de baldíos, es decir, que tan solo el 6% corresponde al impacto de la política estatal de redistribución de la tierra.

Esta intervención fue sobre 889 mil familias, de las cuales se concentran en las que obtuvieron sus títulos en propiedad en predios baldíos (62,5%). La atención promedio de familias por año para 2001-2011 también se ha visto disminuida, pasando a la mitad de lo alcanzado en el periodo 1962-1984 y al 75% de lo obtenido entre 1985 y 2000.

El subsidio integral de tierras introducido por la Ley 160 de 1994 como mecanismo para dinamizar el mercado de tierras, fue el cambio más significativo de los últimos tiempos en la intervención estatal sobre las tierras rurales. Sin embargo, Machado (2011) afirma que el hecho de que este mercado para el caso colombiano esté lleno de imperfecciones, llevó a que la estructura de la tenencia de la tierra permaneciera igual y a que los factores propiciadores de la concentración se mantuvieran, lo cual se magnificó con la presencia del narcotráfico y el despojo por parte de actores ilegales. Lo anterior se evidencia con los limitados resultados de esta estrategia, al no alcanzar ni el 1% de las entregas de tierras en el accionar de las entidades responsables.

2.2.2.1 Hallazgos de Política Pública de Tierras

A continuación se presentan hallazgos de política frente al proyecto de subsidio integral de tierras (SIT), evidenciados por el equipo auditor durante el desarrollo de la auditoría al subcomponente de tierras, del componente de estabilización socioeconómica.

Es importante resaltar que en este proceso auditor se construyeron formatos para recaudar y soportar la información relevante evidenciada en cada uno de los proyectos seleccionados en la auditoría y la información suministrada por los beneficiarios, una vez analizadas cada una de las convocatorias y sus términos de referencia; como resultados de este proceso de análisis y verificación se evidenció lo siguiente:

Sobre el Mecanismo de Subsidio y Negociación Voluntaria

Uno de los principales cambios surgidos con la expedición de la Ley 160 de 1994 fue la negociación voluntaria de los predios entre los campesinos y los propietarios de la tierra, ya que la Ley 135 de 1961 conservaba el monopolio de la compra de tierras, objeto de reforma agraria, en el INCORA. Lo anterior, implicó entonces que los campesinos inicien directamente las acciones que propendan a la negociación de los predios aptos y susceptibles de adquisición mediante el subsidio entregado por el ahora INCODER, buscando minimizar la intervención del Estado y eliminar las interferencias burocráticas.

La Ley 160 dedica el Capítulo V para tratar esta temática, al definir las reglas para el proceso de negociación, entre las cuales están la obligación del INCODER de acompañar a los campesinos en esta etapa para el logro de la mejor negociación.

La negociación voluntaria entre los beneficiarios y los dueños de los predios, pretende hacer más eficiente la transacción y orienta la política hacia un mercado de tierras, en donde no se generen interferencias en la formación del precio para lograr la mejor calidad de la tierra al menor precio, a libre juego de mercado.

HALLAZGO 34: Mecanismo de subsidio y negociación voluntaria

En Colombia el libre mercado de la tierra se ve condicionado por el conflicto armado, el cual distorsiona la oferta y la demanda en el sector rural, donde la informalidad de la tenencia de la tierra se ve adicionalmente expuesta a la presencia de actores al margen de la ley, con intereses particulares sobre el control del territorio.

Para el caso de la población desplazada que quiera acceder al SIT, la situación de emprender la negociación de un predio se ve agravada dada su condición de vulnerabilidad reforzada, la cual implica un menor poder de negociación; dificultades en la búsqueda de los predios, debido a los costos que ello representa; y, permite que los dueños de los predios tomen las riendas del proceso, llegando incluso a ser estos últimos los que proponen la formulación de los proyectos productivos sin la participación de los futuros beneficiarios y cobrando por ello.

Así pues, la negociación voluntaria no tiene los efectos deseados hacia poblaciones como la desplazada, por las condiciones en las que se presenta la formación de precios en los predios rurales, debido a las diversas asimetrías presentes entre los actores del proceso, en cuanto a los niveles educativos, poderes económicos y territoriales relacionados, que condicionan la capacidad de negociación y acceso equitativo y seguro a la tierra.

Sin desconocer los beneficios que en algunos de los casos ha arrojado el mercado de tierras y la negociación voluntaria, la CGR observa con preocupación que la ausencia de intervención del Estado en la negociación de los predios cuando una de las partes es población desplazada, no permite romper con las desigualdades del mercado afectando los derechos de los desplazados al acceso a la tierra, lo anterior aunado a las debilidades en el desarrollo institucional territorial. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 35: Proyecto SIT 01 2010 Tol - 087

El precio de negociación inicial del predio fue por un monto de \$290 millones, y el del avalúo comercial señaló un valor de \$229,8 millones, los beneficiarios de este proyecto en visita realizada por esta comisión en el mes de septiembre de 2012 expresaron que debieron asumir la diferencia existente entre el valor negociado del precio y el avalúo comercial, mediante la suscripción de una letra de cambio a nombre del vendedor por valor de \$60,2 millones.

Esta contrapartida, asumida forzosamente por la población desplazada el mismo día de la visita técnica y en presencia de los funcionarios del INCODER, conforme lo manifestaron los beneficiarios, no les dio ningún tipo de puntuación en el proceso y en cambio los dejó con un pasivo que no tienen como cubrir, especialmente porque no están devengando recursos por cuenta del proyecto productivo.

La respuesta del INCODER al señalar que el valor de la negociación se pactó por un valor superior al avalúo comercial, permite concluir que el Instituto no cuenta con mecanismos que aseguren que el valor de la venta del predio sea el tasado por el avalúo. Alcance: Administrativo

Viabilidad de los Proyectos

La ley 160 de 1994, obedeciendo el mandato constitucional enmarcado en el Estado Social de Derecho, promueve el acceso a la tierra que garantice la creación de condiciones para obtener un desarrollo económico y social auto-sostenido de las poblaciones beneficiarias.

Más específicamente, en su artículo 22 advierte que el otorgamiento del subsidio integral se hará efectivo, siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad

y sostenibilidad, condiciones que serán evaluadas y certificadas por el INCORA o quien haga sus veces. De igual manera, establece la práctica de una visita al predio por parte de los funcionarios del Instituto, que tiene como objeto establecer si el predio ofertado, si constituye Unidad Agrícola Familiar (Art 27. Ley 160).

En este sentido, el decreto 2000 de 2009, que reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007, en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, establece que en el procedimiento para la elegibilidad de una postulación al subsidio integral para la adquisición de tierras, el INCODER debe verificar las condiciones requeridas para que dicha solicitud pueda ser sometida al proceso de calificación, para determinar, entre otras, que el predio y el proyecto productivo cumplan con las condiciones descritas en este mismo decreto (artículo 30).

Así mismo, será responsabilidad del INCODER emitir, después del análisis de la información reportada por los beneficiarios, los listados de proyectos elegibles y sus conceptos de viabilidad (artículo 29). Estas propuestas se someten adicionalmente a una visita de verificación de campo, cuyo informe en complementariedad a la evaluación de los proyectos, permite realizar la acreditación de su viabilidad integral para la respectiva adjudicación del subsidio (art 35). En la visita de campo, realizada por el INCODER o por quien éste designe, se establecen las condiciones del predio en relación con el proyecto productivo formulado, que es el insumo primordial para definir la adjudicación del subsidio

En concordancia con lo anterior, los términos de referencia de las convocatorias al SIT presentan las condiciones de los postulantes, de los predios y de los proyectos productivos, los cuales deben ser verificados por el INCODER, a través del estudio de títulos, la validez y pertinencia de los documentos de los potenciales beneficiarios, la visita técnica de campo, el control de calidad del avalúo y evaluación del proyecto productivo (análisis social, económico, ambiental, calidad del predio, costo por hectárea), para finalmente calificar las propuestas y conformar el listado de proyectos elegibles

En este sentido, estas actividades que debe cumplir el INCODER, no solo deben ser desplegadas para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos a las familias beneficiarias, sino que deben enmarcarse en el acompañamiento necesario a una población con características de vulnerabilidad.

En este contexto, la adjudicación del subsidio de tierras va más allá de la mera adquisición del bien rural, sino que debe llegar a garantizar el cumplimiento de los objetivos misionales de la Ley, es decir, que el recurso estatal invertido en la compra de estos predios comprometa la posibilidad de establecer un proyecto de vida sostenible para las poblaciones beneficiarias.

Lo anterior induce a que el cumplimiento de esta tarea por parte del INCODER, debería incluir la planificación y organización de las propuestas productivas y la revisión exhaustivas de las calidades del predio, lo que se esperaría estuviera resumido en el concepto de viabilidad integral, que sería el garante de éstas condiciones y del éxito mismo de la política.

HALLAZGO 36: Viabilidad de los proyectos productivos

El INCODER se encuentra incumpliendo el Artículo 22 de la ley 160 de 1994, ya que no está realizando una efectiva planificación, organización y acompañamiento de las propuestas productivas, ni una revisión exhaustiva de las calidades de los predios, ya sea de manera directa o a través de su intermediario, lo que se esperaría estuviera resumido en el concepto de viabilidad integral.

Algunas consecuencias de esta situación son la adjudicación de predios que no tienen las condiciones de suelos y agua requeridas para la explotación agropecuaria, la aprobación de arreglos productivos que no son susceptibles de implementarse en las condiciones agroecológicas de los predios o que requieren de una especial formación del capital humano para su éxito.

Lo anterior se corrobora en varios proyectos en donde existen dificultades para el acceso a fuentes hídricas fundamentales para el desarrollo de los proyectos productivos (SIT -01-2008- tol-052; SIT -01-2008 d1-nar-016, SIT-02-2009 d1-nar-pas-015 y el SIT-02-2009-di-hui-lap-07); así mismo, se encontraron predios en los cuales existe una pendiente mayor al 50%, con clases agrológicas VII y VIII no fértiles mayores al 20% (.SIT-01-2010-MD1-MAG-051) y casos tan graves, como el ocurrido en la SIT 01 2008 TOL- 082 en donde el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué, ordenó reubicar a las nueve (9) familias situadas en el predio La Arabia, en otro terreno al considerar que el predio adjudicado por el INCODER no era productivo.

Por su parte, en cuanto al argumento del INCODER referente a que en la ejecución y operación de los proyectos, no tiene competencia exclusiva, esta comisión considera que si bien este argumento es cierto, el mismo no es aplicable por el Instituto, lo anterior se observó en el Proyecto SIT-02-2008-HUI-018, en donde parte del área adjudicada era parque natural y de reserva forestal, y una vez revisada la carpeta contentiva del proyecto se observó que no existe por parte del INCODER solicitud alguna a la autoridad ambiental para que se conceptuara acerca de este tema. Alcance: Administrativo

A continuación se relacionan los proyectos específicos en donde se observaron este tipo de deficiencias:

HALLAZGO 37: Proyecto SIT-02-2008 HUI-018 (Connotación fiscal)

La Ley 1152 de 2007 vigente para la fecha de esta convocatoria manifiesta que dentro de las condiciones de acceso al mecanismo de subsidio de tierras se encuentra el que el predio no esté en cercanía a zonas de manejo especial o de conservación de los recursos naturales renovables, lo cual es ratificado en los términos de referencia de la convocatoria al SIT, en el punto 1.9 literal g. Por otra parte, los términos de referencia expresan claramente que el predio debe tener como superficie agropecuaria utilizable para el proyecto productivo mínimo el 80% del área total.

En la entrevista a los beneficiarios realizada en visita de campo de la comisión de Auditoría, manifestaron que una vez repartidos los lotes, algunos beneficiarios iniciaron la preparación del terreno para lo que se requería la tala de varios árboles, ante esta situación la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM– procedió a visitarlos, informándoles que esta área era parque natural y de reserva forestal.

La CAM, mediante concepto técnico 1072 del 3 de diciembre de 2009, estableció que dentro del área del predio, se encuentra una zona de parque natural regional cerro páramo de Miraflores (26,8% 32,32 has), así como zonas de exclusión y rondas de quebradas y nacimientos (32,5% 39,20 has), quedando áreas para uso diferente a conservación tan solo 40,7% del predio, correspondiente a 49,1 has.

Ante esta situación, el Director territorial les manifestó que reubicaría a las 8 familias afectadas, para lo cual se utilizarían los recursos del proyecto productivo. Posteriormente se les presentó una propuesta de cambio en el proyecto productivo en donde se reducen las hectáreas de la UAF, para lograr la cabida de todas las familias, propuesta que fue rechazada por los beneficiarios.

En la visita realizada por esta comisión de auditoría, se hizo evidente a simple vista, la presencia de un bosque en el predio, por lo que se debe indagar sobre los mecanismos de control y evaluación para la formulación del proyecto productivo, así como el estudio de títulos para la compra del predio.

En cuanto a los anteriores hechos el INCODER reconoció que la adjudicación del SIT se realizó para la compra del predio en zona no adjudicable, por lo que el grupo de saneamiento jurídico del instituto conceptuó que debía proceder la revocatoria directa de la resolución de adjudicación, reconociendo de esta manera los errores cometidos en la evaluación del predio.

Los anteriores hechos, generan un posible detrimento patrimonial al Estado, en virtud de los dineros desembolsados en el pago del área que según se señaló en líneas anteriores debía catalogarse como inadjudicable, que corresponde a 71,52 has, por valor de \$298 millones.

HALLAZGO 38: SIT-01-2008- TOL-052

De acuerdo con información suministrada por algunos de los beneficiarios del subsidio integral de tierras, en visita de campo realizada por la comisión de auditoría de la CGR, en Septiembre de 2012, existen dificultades para el acceso a fuentes hídricas, toda vez que la más cercana se ubica a varios kilómetros a pie. Dicha situación se había evidenciado en el concepto técnico productivo en donde se había recomendado la aplicación de riego suplementario, pero la misma no fue tenida en cuenta.

Lo anterior evidencia incumplimiento por parte del INCODER de los términos de referencia en el punto 1.8 características de los predios a adquirir⁷³, puesto que no se debió adjudicar o en su defecto se debió obtener un plan alternativo, para el suministro de agua dirigido a los cultivos, pues el INCODER dio viabilidad a la compra de un predio que no garantizaba las condiciones necesarias para la sostenibilidad del sistema productivo.

En el proyecto aceptado no se hace referencia a la instalación de sistema de riego adecuado para estas condiciones, ni como parte del subsidio mismo ni como contrapartida de los beneficiarios o de otra entidad.

La falta de este recurso vital para la producción agropecuaria afecta directamente las posibilidades productivas del predio y en consecuencia las proyecciones financieras del mismo, por lo que la UAF establecida sería insuficiente para garantizar los ingresos establecidos en la normatividad para cada familia. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 39: Proyecto SIT -01-2008 D1-NAR-016

El predio no cuenta con disponibilidad de agua para el desarrollo del proyecto productivo, contando únicamente con una llave de agua para el consumo de los habitantes del predio.

Esta situación evidencia incumplimiento por parte del INCODER de los términos de referencia de la convocatoria del SIT, en el punto 1.8 características de los predios a adquirir⁷⁴, puesto que no se debió adjudicar o en su defecto se debió obtener un plan alternativo, para el suministro de agua dirigido a los cultivos, pues el INCODER dio viabilidad a la compra de un predio que no garantizaba las condiciones necesarias para la sostenibilidad del sistema productivo.

⁷³ **1.8 CARACTERÍSTICAS DE LOS PREDIOS A ADQUIRIR** Con cargo a los recursos que aporte el INCODER en el marco de la presente convocatoria, así como aquellos que aporte el proponente a título de contrapartida, únicamente se podrá financiar la compra de aquellos predios que cumplan con las siguientes características:..... e). **Disponibilidad de Aguas:** la región en donde se ubique el predio debe contar con los requerimientos mínimos de agua, suficientes para desarrollar el proyecto productivo. En el evento en que la precipitación de la región no sea suficiente para suplir los requerimientos de agua del cultivo, se deberá demostrar la existencia de infraestructura y disponibilidad de riego necesaria para el desarrollo del respectivo proyecto.

En el proyecto viabilizado no se hace referencia a la instalación de sistema de riego adecuado para estas condiciones, ni como parte del subsidio mismo ni como contrapartida de los beneficiarios o de otra entidad.

La falta de este recurso vital para la producción agropecuaria afecta directamente las posibilidades productivas del predio y en consecuencia las proyecciones financieras del mismo, por lo que la UAF establecida sería insuficiente para garantizar los ingresos establecidos en la normatividad para cada familia. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 40: Proyecto SIT-02-2009 D1-NAR-PAS-015

De acuerdo con información suministrada por algunos de los beneficiarios del subsidio integral de tierras, en visita de campo realizada por la comisión de auditoría de la CGR, en Septiembre de 2012, se evidenció que el predio no cuenta con disponibilidad de agua para el desarrollo del proyecto productivo.

Esta situación evidencia incumplimiento por parte del INCODER de los términos de referencia en el punto 1.8 características de los predios a adquirir, puesto que no se debió adjudicar o en su defecto se debió obtener un plan alternativo, para el suministro de agua dirigido a los cultivos, pues el INCODER dio viabilidad a la compra de un predio que no garantizaba las condiciones necesarias para la sostenibilidad del sistema productivo.

En el proyecto aceptado no se hace referencia a la instalación de sistema de riego adecuado para estas condiciones, ni como parte del subsidio mismo ni como contrapartida de los beneficiarios o de otra entidad.

La falta de este recurso vital para la producción agropecuaria afecta directamente las posibilidades productivas del predio y en consecuencia las proyecciones financieras del mismo, por lo que la UAF establecida sería insuficiente para garantizar los ingresos establecidos en la normatividad para cada familia.

El INCODER, fundamenta su respuesta en el principio de libre competencia, aduciendo la igualdad de condiciones de que gozan los particulares para acceder a este subsidio, pues el predio y el proyecto productivo son escogidos por los beneficiarios en igualdad de condiciones; sin embargo, este principio no puede ser utilizado por parte del INCODER, como argumento para adjudicar subsidios sin evaluar la viabilidad y condiciones del proyecto productivo, en salvaguarda de los recursos desembolsados y sobre todo del cumplimiento de los fines constitucionales y legales en cuanto al acceso progresivo a los factores productivos.

Por otra parte, se debe recalcar la obligación que existe por parte del INCODER de verificar las condiciones que se exigen en los términos de referencia, entre las que

se encuentra que el predio cuente con los requerimientos mínimos de agua, suficientes para desarrollar el proyecto productivo y para el consumo humano.
Alcance: Administrativo

HALLAZGO 41: Proyecto SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07

Según denuncia radicada por parte de los beneficiarios de este proyecto ante la CGR, se pudo conocer la inexistencia de agua en el predio que imposibilita el desarrollo del proyecto productivo. En este sentido, al realizar visita de campo al predio en cuestión y de la revisión del expediente del proyecto se evidenció que posterior al desembolso para el pago del valor del predio que:

De acuerdo con los resultados obtenidos de la reunión realizada entre el INCODER, Banco agrario y el SENA, se determinó que el predio no era apto para el cultivo de cacao debido a la falta de agua. Así mismo, en visita realizada por la CAM, ésta determinó que el caudal de agua existente no era suficiente, a lo que la Dirección Territorial del INCODER manifestó que únicamente habían participado en la entrega oficial del predio otorgado mediante el subsidio, en la revisión de la escritura pública de compra y en una reunión posterior realizada en el predio en compañía de autoridades municipales.

Frente a esta situación, el procurador judicial ambiental y agrario del Huila, se pronunció mediante comunicación del 22 de agosto de 2011, solicitando estudiar la posibilidad de reubicar de las familias beneficiadas del proyecto, teniendo en cuenta las razones expuestas por la comunidad.

Posteriormente, en oficio del 20 de octubre de 2011, la Dirección Territorial del INCODER, concluye que el predio no tiene el caudal suficiente para el desarrollo del cultivo de cacao y puede alcanzar con dificultad, para el sostenimiento del ganado, señalando como única posibilidad derivar agua de la quebrada La Motilona, teniendo como dificultad la inversión requerida para construir la infraestructura para conducir el agua hasta la zona de cultivo.

En este sentido, el artículo 30 del Decreto 2000 de 2009 que reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, determina que en el procedimiento para la elegibilidad de una postulación, el INCODER debe verificar las condiciones requeridas para que dicha solicitud pueda ser sometida al proceso de calificación, dentro de las que se encuentran que el predio y el proyecto productivo cumplan con las condiciones descritas en este mismo Decreto; uno de los requisitos técnicos de la postulación, es la referente a la disponibilidad de agua, dejando explícito que el predio debe contar con agua en cantidades suficientes para desarrollar los proyectos productivos⁷⁵.

⁷⁵Artículo 28, Decreto 2000 de 2009.

Por su parte, en los términos de referencia de la convocatoria (2.3.2), se menciona que dentro de las condiciones de los predios por adquirir, únicamente se podrán financiar la compra de predios con la disponibilidad de agua suficiente para el desarrollo del proyecto productivo. Si las características pluviométricas de la zona determinan deficiencias de agua para los cultivos, se debe demostrar la existencia de infraestructura y disponibilidad de riego.

En este sentido, este órgano de control considera que el INCODER dio viabilidad a la compra de un predio que no garantizaba las condiciones necesarias para la sostenibilidad del sistema productivo, lo cual fue informado por la CDM en la evaluación realizada para dar la viabilidad al proyecto con antelación al desembolso del dinero para la compra del predio, manifestando que se hacía necesaria la implementación de un sistema de riego y conceptuando una reducción significativa de la productividad por las restricciones identificadas, incluidas las asociadas al clima.

Dichas recomendaciones no fueron tenidas en cuenta para la aprobación del respectivo proyecto productivo, toda vez que en el mismo no se hace referencia a la instalación de sistema de riego adecuado para estas condiciones, ni como parte del subsidio mismo ni como contrapartida de los beneficiarios o de otra entidad.

El concepto integral de verificación de campo expedido por CDM y que es el documento soporte para la viabilidad otorgada por el INCODER, presenta incoherencias entre los fundamentos técnicos y los financieros, ya que si se manifiesta la necesidad de un sistema de riego, su costo debería verse reflejado en el flujo de caja del proyecto, de tal manera que sea vinculado con la productividad estimada y en este sentido con los ingresos netos con que se calculan los indicadores financieros y los SMMLV por familia y en consecuencia la UAF.

La falta de este recurso vital para la producción agropecuaria afecta directamente las posibilidades productivas del predio y en consecuencia las proyecciones financieras del mismo, por lo que la UAF establecida sería insuficiente para garantizar los ingresos establecidos en la normatividad para cada familia.

Esta situación ha generado que en el predio que fue adjudicado no se pueda llevar a cabo el proyecto productivo, y en consecuencia que no cumpla su finalidad en cuanto al goce efectivo de los derechos de esta población. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que el INCODER ya realizó el desembolso correspondiente por concepto del pago del predio y el mismo no está siendo explotado, los dineros pagados por ese concepto constituyen un detrimento para el erario, por valor de \$675.675 millones.

Teniendo en cuenta que aun no se ha configurado el fracaso del proyecto, se levanta la connotación fiscal, pero se mantiene la observación. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 42: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004

Los beneficiarios manifestaron que en el predio no existía el cultivo de cacao que se incluyó en el avalúo y que de las 18 has de café reportadas en visita de la CDM, no existen sino 11 has según reportó el Comité de Cafeteros, con el agravante de que al café existente lo atacó la roya. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 43: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005

Se evidencia de la documentación que se encuentra en el expediente que contiene el avalúo, que éste último se encuentra redactado con extractos iguales a los del avalúo presentado en el proyecto SIT-02-09-D1-MAG-SAN-004⁷⁶, en datos como área, localización, vías de acceso, cuadro relieve y pendiente, lo cual hace que este documento no sea fiable para la evaluación y denota deficiencias claras en las acciones de verificación y evaluación de la documentación por parte del INCODER.

Por otra parte, si bien, los avalúos fueron presentados por los aspirantes, posteriormente el INCODER debía realizar una revisión para la ratificación de la información contenida en ellos, tal y como lo señala el mismo Instituto en su respuesta, por lo que se confirma la observación en el sentido de la existencia de deficiencias en las acciones de verificación y evaluación de la documentación por parte del INCODER, ya sea que lo haya hecho de manera directa o por intermedio de un tercero, al que consideró idóneo para esta labor. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 44: SIT 01 2008 TOL- 082

En acatamiento del fallo de tutela proferido el 18 de agosto de 2010 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué y confirmado el 30 de septiembre del mismo año, por el Tribunal Superior de Distrito Judicial, Sala Civil – Familia, que ordenó reubicar a las nueve (9) familias situadas en el predio La Arabia, en otro terreno que reuniera las suficientes condiciones que garantizarán la estabilización socioeconómica; la administración del INCODER ha decidido que se procederá a adelantar la revocatoria de la Resolución No. 126 del 2 de febrero de 2009, mediante la cual se había adjudicado el predio, y a suscribir un contrato de transacción con los beneficiarios; sin que a la fecha, dos años después de proferida la orden de tutela se hayan adelantado gestiones para determinar técnicamente si el predio “La Arabia” es apto para adelantar programas de reforma agraria. Actualmente la tierra se encuentra abandonada y el Instituto no ha tomado una decisión al respecto, pues el concepto de productividad de la tierra que se encuentra objetado no ha podido establecerse con certeza ni se ha vinculado al tercero idóneo que adelantó la evaluación.

⁷⁶Predio en la misma vereda y del cual se recibió denuncia anónima sobre solicitud de recursos para la elaboración del proyecto productivo y posible manipulación por parte del dueños del predio

Frente a estos hechos, la Gerencia Departamental Tolima de la CGR se encuentra tramitando denuncia ciudadana.

Asociatividad / Capital Social

Asociatividad

Franco y De los Ríos (2011) concluyen que los nuevos enfoques de reforma agraria deben tener un carácter integral, el cual aborde la forma de articular el contexto social, económico y político. Lo anterior implica entre otras, la promoción de la asociatividad como un complemento de los programas de redistribución de la tierra, en la búsqueda de hacer más eficiente el uso del suelo y su productividad.

Esta situación fue prevista por la Ley 160 de 1994, que en su capítulo XVII define la intervención del Estado, en el apoyo a las cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria, mediante la promoción de su formación y financiación. Se prevé que estas cooperativas tengan como objeto la comercialización, la obtención del crédito, suministro de semillas, asistencia técnica, entre otros, es decir, la ley tiene presente de alguna manera la necesidad de complementar la entrega de los predios con el empoderamiento organizativo de la población beneficiaria de los programas de acceso a la tierra. Incluso permite el subsidio de los aportes iniciales de los beneficiarios de reforma agraria a estas cooperativas.

HALLAZGO 45: Conformación de los grupos de beneficiarios

Del análisis efectuado a los expedientes contentivos de los proyectos y de las visitas de campo realizadas por esta comisión de auditoría, se pudo evidenciar que en las convocatorias del SIT a la población desplazada ni el MADR, ni el INCODER han realizado esfuerzos por diseñar una estrategia de fortalecimiento del capital social, en la lógica de garantizar la estabilidad socioeconómica de la población desplazada.

El INCODER en sus términos de referencia establece que para el logro de mayor puntaje en la calificación para acceder al subsidio integral de tierras, exista mayor número de familias, sin tomar en consideración el origen de estructuras sociales y de historia productiva comunes, que no necesariamente son compatibles; lo anterior no permite la repotenciación del capital social, sino que por el contrario puede ser un factor de su erosión.

Se observa en particular que para la conformación de los grupos de los beneficiarios no se tienen en cuenta características como: el hecho victimizante que dio origen al desplazamiento, la región del país de donde fueron expulsados, etc., todo lo cual puede ser contraproducente al momento de garantizar un proyecto colectivo de explotación de la tierra. Alcance: Administrativo

A continuación se relacionan los proyectos específicos en donde se observaron este tipo de deficiencias:

HALLAZGO 46: SIT-02-2009-DI-HUI-NEI-090

Los beneficiarios tienen constituida una fundación, mediante la cual conocieron del programa y accedieron al SIT, así y una vez les adjudicaron el predio procedieron a crear una empresa comunitaria por medio de la cual trabajan colectivamente la tierra.

Pese a lo anterior, en la actualidad 12 de las 25 familias se retiraron de las dos organizaciones, toda vez que prefirieron trabajar las parcelas de manera individual.

Por otra parte, cabe señalar que el INCODER cae en varias contradicciones a lo largo de sus respuestas, toda vez que en cuanto a este punto, la misma entidad en su respuesta a la observación 4.1. SIT-02-2008- TOL-013, manifestó lo siguiente: “(...)se reitera que la adjudicación del subsidio integral de tierras se efectuó al proyecto, para la adquisición del dominio en común y proindiviso del predio ofertado en el marco de la convocatoria, y para la implementación y ejecución colectiva del respectivo proyecto productivo, teniendo en cuenta que la finalidad del otorgamiento del subsidio integral de tierras, es coadyuvar al acceso a tierras de la población rural campesina y en población en condición de desplazamiento, además de dotarlos de un apalancamiento para los requerimientos financieros del proyecto, para que sean ejecutados de manera conjunta y sirvan de factor de emprendimiento de la población, pero sin fomentar que existan parcelaciones o divisiones materiales de los predios, precisamente porque ello no coadyuva a la idónea ejecución colectiva del proyecto productivo formulado, sumado a que la totalidad del área de los predios no es agrológicamente uniforme lo que no garantiza igualdad de condiciones al efectuar ejecución parcial del proyecto por cada beneficiario”

Es así, como esta comisión de auditoría considera que al no realizarse el correspondiente seguimiento y la no adopción de medidas por parte del INCODER dirigidas a prevenir la ocurrencia de estos hechos, pueden llegar a conducir al no cumplimiento del objetivo de la UAF, así como a la fragmentación antieconómica de la propiedad rural, con la consecuente pérdida de los recursos desembolsados por parte del INCODER para el proyecto productivo, por lo anterior, esta observación se mantiene en los mismos términos. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 47: SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07

Se observa que uno de los beneficiarios fue quien obró como proponente, liderando la presentación de la propuesta, para lo cual buscó el mayor número de familias en condición de desplazamiento, para así garantizar un mayor impacto y puntuación, de ahí que se conformo un grupo con intereses disímiles.

En este sentido, esta comisión de auditoría recibió una denuncia que entre otros aspectos, hace referencia a una división al interior del grupo de beneficiarios, por una parte aquellos que están de acuerdo con el proponente y por otra, aquellos que lo acusan de haber realizado las gestiones del proceso de adjudicación a su conveniencia. La anterior situación ha traído como consecuencia que más de la mitad de los beneficiarios no estén de acuerdo con el predio, ni con el proyecto productivo. Alcance: Administrativo

Capital Social

La falta de reglamentación de la segmentación del predio y de la implementación del proyecto productivo, puede igualmente conllevar a disminuir las posibilidades de trabajar en economías de escala, lo que limita las posibilidades de comercialización de los productos y de agregación de valor y genera inconvenientes en el uso de insumos comunes, como el material genético en explotaciones pecuarias o de la infraestructura física agroproductiva existente como trapiches, beneficiaderos de café, establos, entre otros.

Las capacidades de cada comunidad pueden convertirse en la mayor ventaja para el aprovechamiento sostenible de la tierra o lo contrario, por lo que el capital social debería ser un factor a la hora de seleccionar a los beneficiarios, o por lo menos prever su fortalecimiento para que los beneficiarios actúen de manera colectiva.

El reconocimiento de la diversidad social y cultural del territorio se ve expresado en los actores que lo integran, de tal manera que los instrumentos de la política pública que lo intervienen, como es el acceso a la tierra, debería tener en cuenta estas características mediante el fortalecimiento de las redes de confianza y solidaridad, la capacidad de las comunidades y la cohesión social y cultural de las mismas.

Para una población como la desplazada, lo anterior se convierte en prioritario para su reparación como víctimas, dado que los hechos victimizantes lo primero que erosionan son su capital social, el cual a su vez está íntimamente relacionado con los objetivos de reproducción social y mejoramiento de sus condiciones de vida.

HALLAZGO 48: Capital Social

La división material del predio se ha convertido en una práctica de común utilización que los beneficiarios del subsidio, realizan para explotar el predio de manera individual y asegurar un pedazo de tierra en donde puedan construir su vivienda y asentar a su familia.

Bajo el anterior hecho, esta comisión observa que en la actualidad no existe una reglamentación en la materia ni acciones concretas que promuevan la asociatividad y trabajo colectivo, teniendo en cuenta que la propiedad del predio se realiza en común y proindiviso a todos los beneficiarios.

Lo anterior ha generado una disminución de las posibilidades de trabajar en economías de escala, con las cuales se mejoren el acceso a la comercialización de los productos, lo que limita las posibilidades de agregación de valor y genera inconvenientes en el uso de insumos comunes presentes en los predios adquiridos por medio del subsidio, como el material genético en explotaciones pecuarias o de la infraestructura física agroproductiva existente como trapiches, beneficiaderos de café, establos, entre otros.

El INCODER manifestó a esta comisión de auditoría que está diseñando una estrategia de acompañamiento para los proyectos beneficiarios. Alcance: Administrativo

A continuación se relacionan los proyectos específicos en los que se observaron este tipo de deficiencias:

HALLAZGO 49: SIT-02-2008- TOL-013

De acuerdo con la información suministrada por algunos de los beneficiarios del subsidio integral de tierras y de la documentación que obra en el expediente del proyecto, la división que se realizó del predio por parte de los beneficiarios, trajo como consecuencia que una de las beneficiarias, quedara ubicada en un terreno que no presenta condiciones para su adecuada explotación agropecuaria.

Esta circunstancia fue conocida por el INCODER, quien realizó una visita al predio el día 27 de Septiembre de 2011 y en acta levantada afirma que se trata de suelo rocoso; sin embargo, a la fecha no ha realizado acciones conducentes a solucionar esta problemática ni a la correspondiente reubicación de la beneficiaria. Alcance: Administrativo

Política de Asistencia Técnica como Garantía de la Estabilización Socioeconómica

La asistencia técnica a pequeños y medianos productores se comienza a poner en marcha con la entrada en vigencia de la Ley 101 de 1993, que desarrolla el artículo 64 de la Constitución Política⁷⁷ y con la cual se crearon las Unidades Municipales de Asistencia Técnica – UMATAS- para desempeñar esta función, la cual en la actualidad ha venido siendo desempeñada en su gran mayoría por las EPSAGROS, es decir, empresas prestadoras de servicios agropecuarios de carácter privado.

La Ley 607 de 2007 establece que la asistencia técnica directa rural “ (...) comprende la atención regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros, en la asesoría de los siguientes asuntos: en la aptitud de los suelos, en la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; en las posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de la inversión; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos y en la promoción de las formas de organización de los productores”⁷⁸.

⁷⁷Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

⁷⁸Artículo 3, Ley 607 de 2000. “Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATAs, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología”.

Es en este sentido que este componente se convierte en pieza fundamental para el desarrollo sostenible de los proyectos productivos, a los que accede la población en situación de desplazamiento, a través del otorgamiento del subsidio integral mediante convocatorias, ya que, con la asistencia, se presta un acompañamiento permanente que facilita el incremento en los índices de productividad y competitividad de los proyectos.

En el marco de la descentralización política y administrativa del país, el servicio de asistencia técnica agropecuaria pasó a ser una responsabilidad municipal, para lo cual se crearon las UMATA; sin embargo, le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Viceministro el seguimiento a la gestión y evaluación de la asistencia técnica y diseñar un sistema de evaluación y seguimiento, que permita verificar los resultados de desempeño y eficiencia de la asistencia técnica directa rural por parte de las UMATA o de quienes hagan sus veces, bien sean éstas de carácter público o privado, actividad que coordinará con el Departamento Nacional de Planeación⁷⁹.

Por su parte, la Ley 160 de 1994, en su artículo 12 numeral 11, establece como función del INCODER promover la acción de las entidades públicas que prestan servicios de capacitación, asistencia técnica agrícola, empresarial, adecuación de tierras, vías, servicios públicos y otros necesarios, para lograr el desarrollo rural campesino, como una estrategia orientada a transformar las condiciones de producción de los campesinos.

Así mismo, la Ley 1151 de 2007, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, modifica el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 y establece como obligación del INCODER la difusión de los respectivos reglamentos y asesorar, directamente o a través de terceros debidamente autorizados, a los campesinos individualmente, a sus organizaciones y a las entidades privadas en la identificación y adecuada formulación de los proyectos productivos.

El Artículo 45 de la Ley 1152 de 2007⁸⁰, estableció, en su momento, que el INCODER prestaría la asesoría y entrenamiento a los productores, a las entidades territoriales y a organizaciones del sector público, comunitario y privado, en los procesos de formulación, preparación y ejecución de proyectos productivos, así como en materia de identificación de necesidades de infraestructura y de servicios sociales básicos, en coordinación con otros organismos públicos.

⁷⁹Artículo 11, Ley 607 de 2000. “Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología”

⁸⁰ La Ley 1152 de 2007, “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones”, fue Declarada inexecutable por la Corte constitucional mediante Sentencia C - 175 de 2009 del 18 de marzo, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Para el caso del subsidio integral de tierras mediante el mecanismo de convocatorias, ha sido una obligación para los solicitantes la de presentar un proyecto productivo, el cual a partir del año 2009 son formulados por el postulante, con el apoyo y el acompañamiento de las Direcciones Territoriales del INCODER.

Así mismo, ha sido una constante, la obligación establecida en los términos de referencia, a partir de la Convocatoria SIT 01 de 2008, de exigir que se allegue certificación expedida por la entidad que prestará el servicio de asistencia para la ejecución de la propuesta correspondiente, obligación que se mantiene en los mismos términos en las siguientes convocatorias, salvo en la SIT 01 de 2009, en donde al parecer la exigencia de asistencia técnica se amplía tanto para la ejecución como para la generación y puesta en marcha del proyecto productivo a ser implementado en el predio.

Bajo los anteriores supuestos, esta comisión de auditoría observa que la asistencia técnica que es exigida por el INCODER no ostenta un carácter integral, siendo requerida únicamente para la implementación del proyecto productivo, pero no en asuntos de importancia como en su elaboración, en el estudio de la aptitud de los suelos, en la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones, lo que ha generado que algunos proyectos productivos hayan fracasado, debido a la ausencia de la prestación de este servicio, ello sumado a la falta de experiencia de los beneficiarios de los subsidios en la elaboración y ejecución de los proyectos, a su escasa participación en la preparación de las propuestas cuando estas son realizadas con la colaboración de terceros, a las deficiencias en la planeación y en los estudios previos para la formulación, entre otras causas.

En este punto cabe destacar que es deber del Estado promover el acceso progresivo al servicio de asistencia técnica integral y es función del INCODER la de promover la acción de las entidades públicas que prestan servicios de asistencia técnica agrícola, lo anterior se ve profundizado si se tiene presente que para el momento en fueron expedidas las convocatorias SIT de 2008 y 2009, se encontraba vigente la Ley 1152 de 2007, en donde era expresa la obligación de prestar la asesoría y entrenamiento a los productores procesos de formulación, preparación y ejecución de proyectos productivos.

Así mismo, se observa que pese a que los beneficiarios allegan al INCODER como requisito para acceder al subsidio integral, una certificación expedida por la entidad que prestará el servicio de asistencia para la ejecución de la propuesta, la misma no es prestada en esta etapa, debido en algunos casos a la falta de capacidad de las entidades encargadas de esta labor, a que la población campesina desplazada no tiene los recursos suficientes para asumir la contratación de ésta y las cartas de intención presentadas junto con la documentación para la viabilidad del proyecto, se convierte en solo eso, una intencionalidad que no se lleva a cabo, trayendo como

consecuencia el uso inadecuado de la tierra con las previsibles pérdidas económicas o una importante reducción de los ingresos y rentabilidad proyectadas.

Como se observa, existen serias deficiencias en la prestación del servicio de asistencia técnica en todos los ciclos del proyecto productivo que sumadas a la falta de habilidades y experiencia de los beneficiarios, impiden el logro de los rendimientos previstos en el desarrollo de algunos proyectos, generando como consecuencia que la población desplazada que logra superar todas las etapas de la convocatoria y finalmente accede a la adjudicación del subsidio, con los esfuerzos y costos de transacción que ello implica, posteriormente se vea condenada al fracaso de su proyecto productivo, obligándola a abandonar sus predios en busca de otras alternativas de sustento, sin tener posibilidades de obtención de recursos adicionales para la reactivación del proyecto productivo debido a la dificultad de acceder a créditos. Se hace necesario por tanto que se exista asistencia técnica integral en las diferentes etapas del proceso de producción –comercialización, que hagan viable y exitoso sus negocios y aseguren la sostenibilidad y permanencia en el campo

Es importante que el servicio de asistencia técnica agropecuaria así como los diferentes programas y proyectos del orden municipal, se diseñen de manera coherente con las políticas agropecuarias departamentales, regionales y nacionales, lo cual permitiría mayores posibilidades de gestión de recursos económicos, así como una mayor sostenibilidad, equidad y competitividad de los procesos derivados de la asistencia técnica agropecuaria.

HALLAZGO 50: Política de asistencia técnica

La comisión de Auditoría de la CGR encuentra deficiencias en la implementación de instrumentos de planeación de política por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, destinados a garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa del SIT y asegurar la provisión del servicio de asistencia técnica integral, de manera directa o mediante la utilización de mecanismos como el financiamiento de los gastos en que la población desplazada incurra con ocasión de la contratación de este servicio para el desarrollo de los proyectos productivos con los que se postularon para acceder al SIT.

Es de vital importancia que la prestación del servicio de asistencia técnica integral sea garantizado en las diferentes etapas del proceso de producción –comercialización, que hagan viables y exitosos sus proyectos y aseguren la sostenibilidad y permanencia en el campo de la población.

En este sentido es primordial que el servicio de asistencia técnica agropecuaria, así como los diferentes programas y proyectos del orden municipal, se diseñen de manera coherente con las políticas agropecuarias departamentales, regionales y nacionales, lo cual permitiría mayores posibilidades de gestión de recursos

económicos, así como una mayor sostenibilidad, equidad y competitividad de los procesos derivados de la asistencia técnica agropecuaria.

Cabe recordar que si bien dicha responsabilidad se encuentra radicada en cabeza de los entes municipales, el artículo 2º de la Ley 607 de 2000 establece como principio, que la asistencia técnica directa rural, es un servicio público de carácter obligatorio y subsidiado con relación a los pequeños y medianos productores rurales, cuya prestación está a cargo de los Municipios en coordinación con los Departamentos y los entes nacionales, en particular el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por otra parte establece como obligación de este Ministerio, la de realizar el seguimiento a la gestión y evaluación de la asistencia técnica y diseñar un sistema de evaluación y seguimiento, que permita verificar los resultados de desempeño y eficiencia de este servicio. Alcance: Administrativo

Prestación de la Asistencia Técnica

El INCODER, pese a que los beneficiarios allegan a este una certificación expedida por la entidad que prestará el servicio de asistencia para la ejecución de la propuesta, como requisito para acceder al subsidio integral, la misma no es prestada en esta etapa, debido en algunos casos a la falta de capacidad de las entidades encargadas de esta labor, o a que la población campesina desplazada no tiene los recursos suficientes para asumir la contratación de ésta. Las cartas de intención presentadas junto con la documentación para la viabilidad del proyecto, se convierten en solo papel, una intencionalidad que no se lleva a cabo, trayendo como consecuencia el uso inadecuado de la tierra, con las previsibles pérdidas económicas o una importante reducción de los ingresos y rentabilidad proyectadas.

Es importante que el servicio de asistencia técnica agropecuaria, así como los diferentes programas y proyectos del orden municipal, se diseñen de manera coherente con las políticas agropecuarias departamentales, regionales y nacionales, lo cual permitiría mayores posibilidades de gestión de recursos económicos, así como una mayor sostenibilidad, equidad y competitividad de los procesos derivados de la asistencia técnica agropecuaria.

En este sentido, esta comisión observa deficiencias en la implementación de instrumentos de planeación de política por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, destinados a garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa de SIT y asegurar la provisión del servicio de asistencia técnica integral, apoyando el financiamiento de los gastos en que la población desplazada incurra con ocasión de la contratación del servicio de asistencia técnica, para el desarrollo de los proyectos productivos con los que se postularon para acceder al SIT.

Cabe recordar que si bien, dicha responsabilidad se encuentra radicada en cabeza de los entes municipales, el artículo 2º de la Ley 607 de 2000 establece como

principio, que la asistencia técnica directa rural, es un servicio público de carácter obligatorio y subsidiado con relación a los pequeños y medianos productores rurales, cuya prestación está a cargo de los municipios en coordinación con los departamentos y los entes nacionales, en particular el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; establece como obligación de este ministerio, la de realizar el seguimiento a la gestión y evaluación de la asistencia técnica y diseñar un sistema de evaluación y seguimiento, que permita verificar los resultados de desempeño y eficiencia de la asistencia técnica.

Pese a que este derecho ha sido señalado por el legislador como de ampliación progresiva⁸¹, la anterior obligación del Gobierno es aún mayor, tratándose de población desplazada, dada su condición de vulnerabilidad reforzada que la hace objeto de especial protección. En este sentido, considera este órgano de control que se deberán adoptar los correctivos necesarios para garantizar la prestación de este servicio.

HALLAZGO 51: La prestación de la asistencia técnica

Esta comisión de auditoría observa, que hay deficiencias y en algunos casos ausencia en la prestación del servicio de asistencia técnica en todos los ciclos del proyecto productivo, que sumadas a la falta de habilidades y experiencia de los beneficiarios en la elaboración y ejecución de los proyectos y a su escasa participación en la preparación de las propuestas, impiden el logro de los rendimientos previstos en el desarrollo de algunos proyectos.

Lo anterior, trae como consecuencia que la población desplazada, que logra superar todas las etapas de la convocatoria y finalmente accede a la adjudicación del subsidio, con los esfuerzos y costos de transacción que ello implica, posteriormente se vea condenada al fracaso de su proyecto productivo, viéndose obligada a abandonar sus predios en busca de otras alternativas de sustento, sin tener posibilidades de obtención de recursos adicionales para la reactivación del proyecto productivo, debido a la dificultad de acceder a créditos.

Si bien es cierto, son los beneficiarios de acuerdo a los términos de referencia, los llamados a aportar la certificación expedida por la entidad que se prestará el servicio de asistencia técnica, la misma no está siendo proporcionada, debido en algunos casos a la falta de capacidad de las entidades encargadas de esta labor, a que la población campesina desplazada no tiene los recursos suficientes para asumir la contratación de éstas entidades y las cartas de intención presentadas junto con la documentación para la viabilidad del proyecto, se convierten en una

⁸¹ El artículo 1º de la Ley 607 de 2000, establece como objeto el de que se racionalicen y coordine las actividades correspondientes por parte de los entes municipales, con miras a asegurar la ampliación progresiva de la cobertura, calidad y pertinencia del servicio de asistencia técnica, así como el seguimiento, orientación y acompañamiento en la prestación del servicio por parte de las entidades del orden departamental y nacional, en condiciones que permitan la libre escogencia por los beneficiarios de dichos servicios.

intencionalidad que no se lleva a cabo, trayendo como consecuencia el uso inadecuado de la tierra, con las previsible pérdidas económicas o una importante reducción de los ingresos y rentabilidad proyectadas.

Así las cosas, cabe destacar que si bien esta obligación fue trasladada por el INCODER a los beneficiarios, es deber del Estado promover el acceso progresivo al servicio de asistencia técnica integral y es función del INCODER promover la acción de las entidades públicas que prestan servicios de asistencia técnica agrícola. Finalmente, cabe recordar que el INCODER aún continúa con la obligación establecida por la Ley 160 de 1994, de promover la acción de las entidades públicas que prestan servicios de capacitación, asistencia técnica agrícola y para la época de las convocatorias SIT 01 y 02 de 2008 y SIT 02 de 2009, existía la obligación a la luz de la Ley 1152 de 2007 de prestar asesoría y entrenamiento a los productores, a las entidades territoriales y a organizaciones del sector público, comunitario y privado, en los procesos de formulación, preparación y ejecución de proyectos productivos. Alcance: Administrativo

A continuación se relacionan los proyectos específicos en los que se observaron este tipo de deficiencias⁸²:

HALLAZGO 52: SIT-01-2008- TOL-052

De acuerdo a información suministrada por algunos de los beneficiarios del subsidio integral de tierras, en visita de campo realizada por la comisión de Auditoría de la CGR, en Septiembre de 2012, pese a que desde el 12 de Abril de 2010, se procedió al desembolso del subsidio para el proyecto productivo, los beneficiarios no han recibido ningún tipo de asistencia técnica, lo anterior pese a que según se

⁸² El INCODER en varias de sus respuestas se limitó a referir que los beneficiarios deben exigir la asistencia técnica al prestador de este servicio que así lo certificó durante el procedimiento de la convocatoria, sin tener en cuenta la existencia de varias obligaciones legales dirigidas a la prestación de asistencia técnica que el INCODER se encuentra incumpliendo como son: Ley 160 de 1994, artículo 12 numeral 11, que establece como función del INCODER promover la acción de las entidades públicas que prestan servicios de asistencia técnica agrícola para lograr el desarrollo rural campesino, como una estrategia orientada a transformar las condiciones de producción de los campesinos. Así mismo y para la época de las convocatorias SIT 01 y 02 de 2008 y SIT 02 de 2009, existía la obligación a la luz de la Ley 1152 de 2007, de prestar asesoría y entrenamiento a los productores, a las entidades territoriales y a organizaciones del sector público, comunitario y privado, en los procesos de formulación, preparación y ejecución de proyectos productivos.

Por su parte, la Ley 1151 de 2007, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", establece como obligación del INCODER la difusión de los respectivos reglamentos y asesorar, directamente o a través de terceros debidamente autorizados, a los campesinos individualmente, a sus organizaciones y a las entidades privadas en la identificación y adecuada formulación de los proyectos productivos.

Finalmente, son funciones expresas del INCODER, establecidas en el Decreto 3759 de 2009, prestar asesoría a los aspirantes a las distintas clases de subsidios sin perjuicio de las que presten otras entidades; ejecutar la interventoría técnica y financiera de los proyectos que sean objeto de subsidio; asesorar a las Direcciones Territoriales en la implementación de los procesos de asistencia técnica y capacitación a los potenciales beneficiarios de la oferta del Instituto; apoyar a las Direcciones Territoriales en su proceso de seguimiento a las adjudicaciones en parcelaciones y predios entregados por el INCORA y el INCODER, para efectos de tramitar la caducidad administrativa o la condición resolutoria u ofrecer soluciones a las diversas problemáticas surgidas en ellos; y liderar los procesos de coordinación inter e intra-sectoriales que posibiliten la integración de las acciones institucionales en el medio rural y suscribir convenios interinstitucionales que articulen las intervenciones de las instituciones públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural." También se indicó la manera como debe tramitarse la modificación del proyecto productivo a través del interventor.

constata en la carpeta del proyecto, existe certificación de la Alcaldía Municipal de Murillo en donde la UMATA se compromete a su prestación. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 53: SIT-02-2008- TOL-013

De acuerdo con información suministrada por algunos de los beneficiarios del subsidio integral de tierras, en visita de campo realizada por la comisión de auditoría de la CGR, en Septiembre de 2012 y de los diferentes soportes documentales encontrados en el expediente contentivo de dicho proyecto, pese a que desde el 01 de Julio de 2010 se desembolsó el subsidio para el proyecto productivo, se observa que los beneficiarios no tuvieron capacitación ni asistencia técnica para la implementación del proyecto productivo, siendo esto una de las causas para que el mismo fracasara.

En este sentido se concluye que el Instituto incumplió su obligación de promover la acción de las entidades públicas que prestan servicios de asistencia técnica agrícola y de prestar asesoría y entrenamiento a los productores, a las entidades territoriales y a organizaciones del sector público, comunitario y privado, en los procesos de formulación, preparación y ejecución de proyectos productivos, que ordenaba la Ley 1152 de 2007 y sobre lo cual la entidad no se pronunció para desvirtuarla. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 54: SIT-02-2009- D1-TOL-LIB-119

De la revisión del expediente contentivo del proyecto, no se encuentra la certificación expedida por la entidad que prestará el servicio de asistencia para la ejecución de la propuesta correspondiente, la cual según se relaciona en la propuesta sería prestada por la UMATA municipal del Líbano.

Lo anterior, pese a que en concepto técnico realizado por la CDM, se dieron claras recomendaciones en cuanto a la concreción, legalización y definición de un plan de asistencia técnica con actividades y tiempos. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 55: SIT-01-2010-DI-HUI-038

De acuerdo con información suministrada por los beneficiarios del subsidio en visita realizada en el mes de julio y de la revisión del expediente, se observa que el compromiso de brindar la asistencia técnica fue de la Alcaldía Municipal de Gigante y ésta no ha cumplido con el mismo, en consecuencia los beneficiarios han tenido que acudir al Comité de cafeteros y a los almacenes de insumos agropecuarios para recibir dicha asesoría. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 56: SIT-01-2008-HUI-082

La falta de asistencia técnica ha causado que algunos beneficiarios hayan tenido problemas con los cultivos de plátano y café, perdiendo tanto recursos propios como del crédito. Esta situación se ha visto agravada como consecuencia de que el

Comité de cafeteros les manifestó que el predio no es apto para café o que se requeriría de un sistema que incluya el sombrío para el café.

Respecto al sistema de café con sombrío, esta comisión no acepta la explicación dada por el INCODER, en el sentido de minimizar las diferencias e implicaciones entre un sistema de café a libre exposición y un café con sombrío, ya que son dos sistemas de agroproducción disímiles, que en consecuencia significan un modelo tecnológico con diferencias significativas, tanto en su manejo, como en sus rendimientos, así como en las características agroecológicas requeridas, entre otros. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 57: SIT -01-2008 D1-NAR-016

Los beneficiarios de este subsidio no han tenido acompañamiento o asistencia técnica posterior a la adjudicación del subsidio, lo cual conllevó a que los recursos del subsidio se perdieran por el desconocimiento técnico por parte de los beneficiarios sobre la puesta en marcha del cultivo y que se encuentren en riesgo de pérdida otros recursos obtenidos por los beneficiarios del este proyecto mediante un crédito realizado con el Banco Agrario de Colombia. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 58: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015

De acuerdo con la información suministrada por los beneficiarios del proyecto en visita de campo realizada por la comisión de auditoría de la CGR en el mes de Septiembre, se ha solicitado asistencia técnica a la UMATA de Fundación, pero esta no se ha hecho efectiva ni los han visitado para conocer sus requerimientos de capacitación o apoyo técnico. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 59: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004

Están siendo asesorados por el Comité de Cafeteros, ya que esta entidad les realizó un préstamo para la siembra de café variedad castilla, a pesar de que la UMATA de Santa Marta fue la entidad que se comprometió a brindar la asistencia técnica. Respecto a lo anterior, no existe claridad ni seguimiento por parte del INCODER en cuanto a la entidad que realmente prestará este servicio, ya que en otros documentos de la carpeta se manifiesta que es Asoganorte quien lo hará. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 60: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005

La asistencia técnica la están obteniendo del comité de cafeteros, pero ellos no saben qué entidad fue la que se comprometió con este requisito, evidenciando adicionalmente la ausencia de participación de los beneficiarios en la presentación de la propuesta. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 61: SIT-01-2008-MAG-015

El compromiso de brindar la asistencia técnica fue de la UMATA de Santa Marta, entidad que solo los ha visitado una vez, pero no ha brindado asistencia permanente.

Alcance: Administrativo

HALLAZGO 62: SIT 01 2008 TOL - 045

Ninguna entidad ha prestado asistencia técnica al proyecto productivo de este predio entregado en 2009. Una hectárea de tomate de árbol se perdió y por ello decidieron unilateralmente recortar el proyecto productivo en lo relacionado con el cultivo de esta fruta, ya que la Dirección Territorial no les dio respuesta a la petición verbal de modificación. En los demás componentes agrícolas del proyecto se declaró el fracaso del cultivo durante una visita hecha por parte del INCODER, así se los manifestó el ingeniero a los beneficiarios, según lo indicaron quienes asistieron a la entrevista con este ente de control en mes de septiembre de 2012.

Alcance: Administrativo

HALLAZGO 63: SIT 01 2010 TOL - 087

Este proyecto productivo fracasó en lo relacionado con el cultivo de maíz, por falta de asistencia técnica, lo cual no permite una adecuada puesta en marcha del proyecto. La proponente ha gestionado ante la Dirección Territorial Tolima la modificación del proyecto, proponiendo la explotación ganadera del mismo, pero a la fecha no le han dado respuesta. Consultado este caso con la Territorial Tolima, se señaló que carecen de suficiente personal para atender los requerimientos de los proponentes, ya que de cinco funcionarios que atendían el tema del SIT, actualmente solo cuentan con uno. Consultado en el nivel central, se señaló que la competencia corresponde a la Dirección Territorial y que solo tienen poder de decisión una vez se remita la solicitud de modificación. En cuanto a la tardanza de responder, se indicó que es competencia de la oficina de control interno. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 64: SIT 01 2008 NAR-031

Los beneficiarios expresaron en vista de campo realizada en el mes de septiembre por parte de la comisión de auditoría que el primer cultivo de mora de castilla sembrado por ellos se perdió por falta de acompañamiento técnico, Conforme a las visitas hechas por la Territorial y con base en el conocimiento que han obtenido de la tierra, saben que el suelo no es apto para el cultivo de mora de castilla, pero se ven obligados a esta siembra para cumplir con el proyecto. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 65: SIT 02 2008 NAR-014

No han contado con acompañamiento técnico. Han sembrado mora de castilla con las instrucciones que les ofrece el señor que les vendió las semillas y no han recibido visita de ninguna entidad. Alcance: Administrativo

Participación de las Comunidades Como Garantía de la Sostenibilidad del Proyecto Productivo.

Como quedó expresado en líneas anteriores, la asistencia técnica es un elemento fundamental para el logro de los rendimientos previstos en los proyectos productivos, la cual debería estar prevista desde la formulación de los mismos.

Se hace necesaria una planificación que contemple la participación de los beneficiarios, en donde se conozcan sus potencialidades y deficiencias técnicas, para establecer claramente las necesidades de capacitación para apropiar la tecnología requerida para la implementación de la alternativa agro-productiva.

“(…) las poblaciones locales pueden convertirse en promotoras de su propio bienestar y en agentes integradores al interior del territorio, mediante procesos participativos que incrementen sus capacidades de gestión y cooperación para el desarrollo, al amparo de entidades públicas y privadas”⁸³.

HALLAZGO 66: Participación de las Comunidades

Se observa a partir del análisis de los expedientes del INCODER, que contienen todos los documentos que soportan la propuesta realizada por los beneficiarios y de las visitas realizadas por la comisión de auditoría a algunos de los proyectos productivos que resultaron beneficiados, en las diferentes convocatorias realizadas por el INCODER desde el año 2008, que muchas de las dificultades planteadas por los mismos beneficiarios y el fracaso de proyectos productivos implementados, no solo obedece a factores como la deficiencia en la prestación de una asistencia técnica integral, sino justamente a la ausencia de procesos de planeación participativa con los beneficiarios, lo cual debe ser promovido y liderado por el INCODER.

Así, en muchos casos, los beneficiarios manifestaron cancelar sumas de dinero a terceros proponentes, siendo éstos quienes elaboraban los proyectos productivos, sin la participación de los beneficiarios, y en los casos en que se contaba con la misma, no conocían o no tenían experiencia alguna en la producción planteada, toda vez que habían desarrollado en el pasado otro tipo de prácticas y ante la evidente necesidad de acceder a la propiedad de la tierra se vieron presionados por las circunstancias a firmar su aceptación y diligenciar los diferentes formatos para la

⁸³ INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA –IICA-. *El enfoque territorial de desarrollo rural*. Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri, Melania Portilla. San José, C.R. Agosto de 2003

implementación de un proyecto productivo que poco se compadece con su realidad y experiencia.

Finalmente, se considera que además de tener clara la participación de los beneficiarios, se deben tener formatos adecuados para el diligenciamiento del proyecto productivo, de tal manera que sean asequibles y entendibles por esta población, dada su diversidad y restricciones en el grado de alfabetismo, gestionando acciones conjuntas entre los diferentes actores para el bien común de la sociedad rural, y evitando barreras de acceso que impidan el acceso efectivo a este mecanismo. Alcance: Administrativo

A continuación se relacionan los proyectos específicos en donde se observaron este tipo de deficiencias:

HALLAZGO 67: SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07

Algunos beneficiarios expresaron que el predio fue escogido únicamente por el proponente y que el mismo los indujo a firmar los documentos a lo largo de todo el proceso sin leerlos (propuesta, resolución, escrituras), así mismo señalaron que de las 25 familias inicialmente beneficiarias, tan sólo 9 se encuentran de acuerdo con la decisión de proponente. Como consecuencia de lo anterior, los beneficiarios se quejan por las calidades del predio, ya que consideran que no tiene el recurso hídrico necesario para la implementación del proyecto productivo. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 68: SIT-01-2008-HUI-082

Los beneficiarios expusieron que desconocieron la propuesta de proyecto productivo, lo que ocasionó que cuando fracasaron los cultivos de café propuestos requirieran solicitar cambio del mismo, lo anterior aunado a que según ellos, el Comité de Cafeteros les manifestó que el predio no era apto para su siembra. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 69: SIT-01-2010-MD1-MAG-051

La proponente expresó su dificultad para entender el diligenciamiento de los formatos necesarios para participar en la convocatoria (particularmente los relacionados con el proyecto productivo), situación que se ve agravada por el nivel de alfabetismo de la población objetivo. Pese a que la beneficiaria manifestó que el INCODER le prestó colaboración para la formulación del proyecto productivo, se hizo evidente su entendimiento parcial sobre el proyecto productivo, lo que determina un alto grado de incertidumbre que podría limitar su éxito.

La observación debe ser entendida en forma sistemática con la observación general en lo referente a la simplicidad con que deben contar los formatos para diligenciar

los proyectos productivos, de tal manera que sean asequibles y entendibles por la población desplazada, dada su diversidad y restricciones en el grado de alfabetismo. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 70: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004

La falta de conocimiento y participación de la comunidad en la elaboración del proyecto productivo y en la escogencia del predio es evidente, así en visita de campo realizada por esta comisión de auditoría, los beneficiarios manifestaron que la propuesta fue elaborada por el dueño del predio sin su participación; sin embargo en la documentación encontrada en el expediente aparece ASOGANORTE como acompañante en la elaboración del proyecto por parte del INCODER. Así mismo, los beneficiarios exponen en cuanto a la escogencia del predio que la misma fue realizada por solo un beneficiario y que no conocen los documentos que soportan la propuesta.

Debido a lo anterior, los beneficiarios han encontrado dificultades para desarrollar el proyecto productivo pues manifiestan que el predio no es apto para el cultivo de cacao y que ASOGANORTE en realidad no ha realizado ningún tipo de acompañamiento ni en la elaboración ni en la implementación del proyecto. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 71: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005

En la visita de campo realizada por la comisión de auditoría de la CGR, los beneficiarios expresaron que la elaboración de la propuesta y demás diligencias estuvieron a cargo del anterior dueño del predio La Soberana y de un beneficiario del predio La Soberana, para lo cual hizo que los beneficiarios firmaran un documento en donde se comprometían a pagarle la suma de \$1.500.000 cada uno.

Sobre este punto, manifiestan que están de acuerdo con la formulación del proyecto productivo, pero que no participaron en su elaboración; así mismo, señalaron que a la fecha de la visita de campo, no conocían la propuesta presentada al INCODER y no tenían copia del proyecto productivo.

Esta situación conlleva a que no exista empoderamiento de la comunidad con el proyecto productivo ni en general con el proceso de la convocatoria, los potenciales beneficiarios firmaron los respectivos documentos de compromiso sin conocerlos y tan solo por cumplir su objetivo de obtener la tierra.

La falta de participación de los beneficiarios del proyecto podría dar pie para posibles incumplimientos posteriores en la implementación del proyecto productivo, ya que no conocen la propuesta tecnológica que dio pie para la estructuración financiera del proyecto, con el cual se supone alcanzarán los dos SMLMV que la normatividad indica para la UAF. Alcance: Administrativo

Estrategia de Desarrollo Rural

Berdegue (2009) afirma que se requiere que los estados en América Latina provean a los agricultores familiares, de aquellos bienes públicos que no han sido cubiertos de forma razonable por el mercado, empezando por la asistencia técnica y empresarial, investigación, sanidad, caminos rurales, asociativismo y, en segunda instancia, lo referente al crédito y los seguros.

En este sentido, la adjudicación de un subsidio para adquirir un predio y desarrollar un proyecto productivo, debe partir de políticas públicas rurales integrales y diferenciadas, en donde se haga énfasis en estrategias explícitas que impongan la necesidad de interacción con otras políticas, que garanticen a la población desplazada el acceso a tecnologías apropiadas, mercados, y la mejora de su capital humano, elevando la competitividad sectorial, mediante la promoción de la asociatividad y el rescate de las culturas locales.

Pese que en los términos de referencia de la Convocatoria SIT de 2011, se plantea la necesidad de definir programas que se adapten a las potencialidades y los requerimientos de cada región, con el fin de definir y poner en marcha estrategias regionales diferenciadas y se define un presupuesto separado por la suma de \$15,000 millones a los proyectos presentados en zonas de priorización, no es posible determinar el cumplimiento y los resultados de este planteamiento toda vez que a la fecha no se han adjudicado los subsidios.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su condición de ente rector de la política de desarrollo agropecuario y rural, y el INCODER, como principal ejecutor de la política de desarrollo rural, deben direccionar sus esfuerzos hacia la integración de las políticas nacionales con las territoriales y locales, así como posibilitar la generación de espacios de concertación con otros Ministerios para la consolidación de proyectos territoriales de desarrollo rural, que garanticen el acceso a los demás factores productivos y sociales, teniendo en cuenta las especificidades de la población desplazada, dado que estas personas “(...) se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”⁸⁴.

“(...) es preciso generar procedimientos de planificación y de diálogo entre estos dos niveles, de manera de determinar una adecuada combinación de políticas para regular o apoyar el esfuerzo de los productores y microempresarios, de los habitantes rurales y de los otros actores locales. Estas políticas deben considerar un equilibrio entre bienes públicos y bienes privados, esto es, entre políticas sectoriales espacialmente neutras y políticas territoriales focalizadas⁸⁵”.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000

⁸⁵ ECHEVERRI, Rafael y SOTOMAYOR Octavio. *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Naciones Unidas, Santiago de Chile. Diciembre de 2010.

HALLAZGO 72: Estrategia aislada de desarrollo rural

El esquema de entrega del subsidio integral de tierras bajo el enfoque de demanda y bajo el modelo actual de la política sectorial, no permite consolidar proyectos territoriales de desarrollo rural, debido a que no se involucran variables de focalización que articulen los proyectos productivos a desarrollar por parte de la población beneficiaria con otras iniciativas de la oferta de política pública nacional y aquellas del orden territorial, complementando el acceso al subsidio integral con otros mecanismos de mercado, infraestructura comercial y crédito, entre otros.

La forma como está estructurado el programa de asignación de subsidio integral de tierras, no garantiza per se, que la entrega de la tierra se constituya en factor de producción, mejorando la posibilidad de mejorar la sostenibilidad económica y social de las familias desplazadas, ya que no está articulada con otras herramientas de las políticas tanto nacionales como del orden territorial, que determinen la sinergia necesaria para superar la situación de vulnerabilidad a la que se ven sometidas las víctimas del desplazamiento forzado.

La comisión de auditoría de la CGR, por medio de sus visitas de campo a los predios adjudicados con el subsidio integral de tierras, mediante el mecanismo de convocatorias en los años 2008-2010, realizadas en los departamentos del Huila, Tolima, Magdalena y Nariño, pudo constatar que gran parte de las problemáticas existentes que impiden el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, se generan a partir de la existencia de una política aislada que no se articula integralmente, impidiendo el acceso a los servicios de asistencia técnica integral, infraestructura vial, educación, saneamiento básico, entre otras falencias que impiden la estabilización socioeconómica y, a la larga, la superación del estado de cosas inconstitucional, tal y como se señala en la observación relacionada con articulación institucional⁸⁶. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 73: SIT-01-2008- TOL-052

De acuerdo con información suministrada por algunos de los beneficiarios del subsidio integral de tierras, en visita de campo realizada por la comisión de auditoría de la CGR en Septiembre de 2012, los beneficiarios no han podido acceder a crédito, debido a que el Banco Agrario ha colocado diferentes barreras que impiden su acceso tales como: que el crédito debe ser asociativo, lo cual genera inconvenientes como que algunos de los conductores se encuentran reportados, posteriormente, autorizó para que cada beneficiario sacara su crédito lo cual ha sido imposible pues no todos cuentan con experiencia crediticia. Alcance: Administrativo

⁸⁶ Si bien es cierto que al instituto no le competen los factores externos al proyecto, si tiene la responsabilidad de buscar mecanismos de interacción con cada una de las autoridades nacionales y locales para el subsidio entregado por el INCODER no llegue de manera aislada a este, del manera que el subsidio se convierta en un motor de verdadero desarrollo rural.

HALLAZGO 74: SIT-01-2008- TOL-052

De acuerdo con información suministrada por algunos de los beneficiarios del subsidio integral de tierras y con lo observado en visita de campo realizada en Septiembre de 2012 por la comisión de auditoría de la CGR, existen dificultades en las vías de acceso que permiten el ingreso al predio desde la carretera, lo que dificulta la comercialización de los productos puesto que los mismos únicamente se pueden transportar a lomo de mula o en los hombros por más de 50 minutos desde la carretera.

Si bien, existen varios aspectos que son del resorte exclusivo del MADR como formulador de la política, así como de articulación con otras carteras, el estudio de las vías de acceso, se constituye en pieza fundamental a la hora de determinar la viabilidad o no de un proyecto productivo, pues de ello depende en gran medida la posibilidad de comercializar los productos. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 75: SIT-01-2008 D1-NAR-016 SIT -01-2008

Existen dificultades en las vías de acceso que permiten el ingreso al predio desde la carretera, lo que dificulta la comercialización de los productos, esta situación fue informada por algunos de los beneficiarios del subsidio integral de tierras, y de acuerdo con lo evidenciado en visita de campo realizada en Septiembre de 2012 por la comisión de auditoría de la CGR ya que no pudo llegar al predio por las dificultades de acceso a éste. Alcance: Administrativo

Enfoque Diferencial para el Acceso a la Tierra a la Población Desplazada

La Ley 160 de 1994 establece, en su artículo 24, al hacer referencia a los beneficiarios de los programas de reforma agraria, que dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva, deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente.

Por su parte, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en especial los autos 004, 005 y 006 de 2009, 092 y 251 de 2008 ordenan la adopción de una serie de medidas especiales con enfoque diferencial para la población indígena, afro-descendiente, discapacitada, así como para mujeres, niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, el INCODER, por medio de la apertura de convocatorias para el otorgamiento del subsidio integral de tierras ha venido incorporando estos componentes de manera escalonada y con algunas particularidades, lo anterior se

observa en la siguiente tabla en donde se muestra la evolución de los términos de referencia en cuanto a la introducción del enfoque diferencial.

Tabla 53: TÉRMINOS DE REFERENCIA - INTRODUCCIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL

SIT 01 DE 2008	SIT 02 DE 2008	SIT 02 DE 2009	SIT 01 DE 2010	SIT 01 DE 2011
Para población campesina y desplazada	Exclusivamente para población desplazada	Exclusivamente para población desplazada (La SIT 01 de 2009, es exclusiva para población campesina)	Exclusivamente para población desplazada	Para la población: campesina, personas víctimas del desplazamiento, mujeres víctimas del desplazamiento, negros, indígenas, rom y profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias
Se destina un monto máximo de recursos para que sean destinados para cada tipo de población	presupuesto solo para desplazados	Se otorga facilidad en el acceso a la propiedad de la tierra a mujeres desplazadas y se les otorga presupuesto separado (\$10.000.000.000 M/CTE)	Se otorga facilidad en el acceso a la propiedad de la tierra a mujeres desplazadas y se les otorga presupuesto separado (\$10.000.000.000 M/CTE)	Se les otorga presupuesto separado para cada tipo de población.
Se tienen como criterios de desempate la condición de mujer campesina jefe de hogar	Se toma como criterio de puntaje que se trate de Población en Retorno	A partir de esta convocatoria ya no se exige para esta población estar inscrita en los niveles 1 ó 2 del Sisbén;	Se establecen criterios propios de calificación a las postulaciones presentadas por las mujeres víctimas del desplazamiento y dentro de estas pertenecer a las minorías étnicas	Se establecen criterios propios de calificación a las postulaciones presentadas por las mujeres víctimas del desplazamiento.
Se elaboran dos listas de proyectos elegibles, una para población desplazada y otra por población campesina.	Se tienen como criterios de desempate la condición de mujer campesina jefe de hogar.	Se introduce criterio de calificación en la composición del grupo familiar un mayor puntaje a niñez, adultos mayores y discapacitados.	se establece como factor de calificación la condición de mujer rural desplazada cabeza de familia, otorgando un máximo de cien (100) puntos al proyecto que beneficie al mayor número de familias, en las cuales se presentan mujeres cabeza de familia	Los proyectos productivos serán formulados por el postulante, con el apoyo y el acompañamiento de las Direcciones Territoriales del INCODER
Manifestación juramentada de tener la condición de pobladores rurales de escasos recursos que no poseen tierra, o que la poseen en extensiones inferiores a una Unidad Agrícola Familiar -UAF. Tratándose de población desplazada, el cumplimiento de este requisito se acreditará mediante la presentación de una certificación expedida por Acción Social que confirme dicha condición		se introduce como criterio de calificación condición de mujer cabeza de familia	Pertenecer a las minorías étnicas.	Se otorgan 100 puntos adicionales Pertenecer a las minorías negras, indígenas y rom.
			se introduce criterio de calificación en la composición del grupo familiar un mayor puntaje a niñez, adultos mayores y	se introduce criterio de calificación en la composición del grupo familiar un mayor puntaje a niñez, adultos mayores y discapacitados

SIT 01 DE 2008	SIT 02 DE 2008	SIT 02 DE 2009	SIT 01 DE 2010	SIT 01 DE 2011
			discapacitados	

Fuente: INCODER- Ajustada por el equipo de Auditoría- CGR-

HALLAZGO 76: Enfoque diferencial en las condiciones de acceso

Las convocatorias públicas SIT 02 de 2008, SIT 02 de 2009 y la SIT 01 de 2010, tuvieron como población específica, exclusivamente a población desplazada por la violencia, estableciendo en este sentido un trato preferencial⁸⁷ en cuanto a la asignación diferenciada de recursos; pese a lo anterior, esta auditoría observa que las condiciones establecidas en sus términos de referencia prácticamente son los mismos que para la población campesina, lo que ha limitado el acceso de esta población, dados los excesivos y desproporcionados requisitos que han caracterizado los términos de referencia de las convocatorias y las condiciones de vulnerabilidad extrema en la que se encuentra esta población.

Dicho grado de vulnerabilidad, convierte a la población desplazada en sujeto de especial protección por parte del Estado, ello debido a que su condición la coloca en una situación de desigualdad que le impone al Estado el deber de superarla, adoptando medidas afirmativas a su favor con el objetivo de que la igualdad sea real y efectiva, es decir, que las entidades estatales deben dar un trato diferenciado y preferente a dicha población, situación que se ratifica en varias sentencias de la Corte Constitucional, en donde se señala que *“si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial”*⁸⁸.

Para la CGR el SIT es un mecanismo para el acceso a la tierra para la población campesina en general, el cual se adoptó sin adecuación para población desplazada, pero no bajo un enfoque diferencial más allá de la distribución presupuestal, sin tener en cuenta las características particulares de esta población vulnerable, desde el origen de su condición de desplazamiento, sus consecuencias psicosociales y su arraigo cultural. Alcance: Administrativo

Pese a la dinámica actual del otorgamiento del subsidio bajo el enfoque de demanda, no se haya realizado evaluación alguna o esfuerzo por incorporar el enfoque diferencial a través de la definición de cupos indicativos y criterios técnicos específicos, que faciliten el acceso a esta población, persistiendo deficiencias en la

⁸⁷ Debe recordarse que el mandato de atención prevalente tiene su fundamento último constitucional en el artículo 13 que desarrolla el principio de igualdad reforzada, cuando se establece la obligación del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-602 de 2003, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería, Bogotá, 23 de Julio de 2003.

rigorosas exigencias de documentos que la misma entidad puede solicitar de otras entidades.

HALLAZGO 77: Enfoque diferencial

En clara contravía con el principio de progresividad⁸⁹, la SIT 01 de 2011, nuevamente establece unos términos de referencia para todo tipo de población: campesina, personas víctimas del desplazamiento, mujeres víctimas del desplazamiento, negros, indígenas, rom y profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias, señalando únicamente que se dará un trato especial a la población víctima del desplazamiento y mujeres cabeza de familia víctimas del desplazamiento, en cumplimiento de los Autos 092 y 237 de 2008 emitidos por la Honorable Corte Constitucional, en este sentido se establece una distribución presupuestal diferenciada pero en cuanto a las condiciones y requisitos para acceder no hay mayores diferencias para cada tipo de población. Alcance: Administrativo

Límites Presupuestales

HALLAZGO 78: Límites presupuestales

El INCODER para las vigencias 2007- 2011, destinó un presupuesto para el proyecto de inversión denominado Subsidio para Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias (Subsidio Integral de Tierras-SIT), direccionados a la atención de la población desplazada que ascendió a la suma de \$244.772 millones, sin embargo, se observa que estos recursos resultaron insuficientes, puesto que del número de proyectos aprobados o que pasaron todas las fases, únicamente el 64% obtuvo el subsidio, ante lo cual el 36% de los proyectos que resultaron aptos, no se beneficiaron de este subsidio.

En este mismo sentido, el apoyo económico que otorga el INCODER para la compra del predio y la financiación parcial del proyecto productivo, a lo largo de las diferentes convocatorias ha presentado varias modificaciones en cuanto a su monto se refiere, límite que coloca en una disyuntiva a los posibles beneficiarios en condición de desplazamiento, ya que si requieren de un predio con mejores características productivas y de un proyecto con mayor tecnología, tendrán que obtener un crédito adicional, que en sus condiciones de vulnerabilidad es de difícil adquisición.

Por tanto, la alternativa que le queda a los posibles beneficiarios del SIT es buscar predios con un menor precio, los que en la mayoría de casos se ubican en sitios lejanos, de difícil acceso o con condiciones agroproductivas de menor capacidad.

⁸⁹ En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-068 de 2010, expreso: “Adicional a lo establecido en el artículo 64 de la Constitución Nacional, la jurisprudencia nacional ha señalado al respecto en relación con los derechos de los desplazados una doble exigencia para el Estado: “(...) 1) de un lado, la necesidad de atender las crecientes e imperativas necesidades de estas personas que con el paso de los días se multiplican geométricamente, y 2) del otro, la exigencia perentoria de no retroceder, de no dar un paso atrás para menoscabar o desconocer los avances que en materia de derechos la población desplazada haya logrado alcanzar o el evitar tomar medidas que incidan en un mayor detrimento de su situación”.

Lo anterior limita la alta demanda por parte de los beneficiarios del subsidio y de paso no permite que se logre el objetivo señalado por la ley, el cual es el de garantizar el acceso a la tierra por parte de los campesinos, especialmente aquellos con mayor vulnerabilidad como es el caso de los desplazados. Alcance: Administrativo

Contrapartidas

En los términos de referencia del SIT se establece que, la contrapartida se define como el porcentaje del costo de la UAF y del proyecto productivo que el aspirante está dispuesto a asumir con sus propios recursos o de terceros y que este aporte deberá ser en efectivo; así mismo, se expone que la contrapartida es opcional y corresponde a una decisión exclusiva del aspirante, Sin embargo, el monto aportado a título de contrapartida es uno de los criterios de calificación en las convocatorias.

HALLAZGO 79: Contrapartida

Los beneficiarios del SIT en muchas ocasiones se ven obligados a aportar una contrapartida en dinero para pagar lo que exceda el valor de la tierra, cuando ésta supera el costo del subsidio y para completar el valor del proyecto productivo, lo que se convierte en un impedimento para aquellos que no logran acceder a las contrapartidas que otorgan las gobernaciones y no puedan acceder a créditos con terceros al no contar con garantía real.

HALLAZGO 80: SIT 01 2012 D1-NAR-TUQ-003

La contrapartida para el proyecto productivo por valor de \$5 millones fue girada por la Alcaldía Municipal mediante cheque N° 144067 de fecha 30 de diciembre de 2011. A la fecha de la visita de este ente de control, se encontró que el cheque no ha sido cobrado ni es posible hacerlo, debido a que por error de la Alcaldía el título valor se giró a nombre del INCODER, cuando debía ser a nombre del proyecto.

Esta situación ha impedido que los beneficiarios desarrollen el proyecto productivo por cuanto según éstos, para que la Alcaldía pueda corregir este error, debe existir un trámite por parte del INCODER, el cual a la fecha de la visita no se había realizado, imposibilitando el desembolso efectivo de la contrapartida, en perjuicio de los beneficiarios. Alcance: Administrativo

Unidad Agrícola Familiar - UAF

En Ley 135 de 1961, se introdujo el concepto de la UAF, con el fin de establecer la porción del predio que se entregaría a cada familia en los programas de colonización y de parcelación de predios privados; ya en la Ley 160 de 1994 se define la UAF como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y

con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.”

La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta ley.

Así mismo, el Artículo 1° del acuerdo 192 de 2009 expresa que “La extensión máxima establecida para cada unidad agrícola familiar, es la que se derive de la evaluación técnica y financiera del proyecto productivo formulado por los campesinos para acceder al subsidio de adquisición de tierras rurales. Los ingresos totales que derive la unidad agrícola familiar deben garantizar el repago de la financiación integral del proyecto y permitirle a cada unidad familiar remunerar su trabajo generando ingresos netos mínimo de dos (2) hasta dos punto cinco (2,5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de acuerdo con el flujo de caja del proyecto productivo propuesto.”

En tal sentido, la UAF tiene como propósito la obtención de un criterio técnico para distribuir de manera equitativa la tierra con vocación agropecuaria, tratando de garantizar un ingreso familiar mínimo, que redunde en la mejora de la economía campesina y de la producción a pequeña escala.

HALLAZGO 81: Unidad Agrícola Familiar (UAF)

De acuerdo con la normatividad existente en la materia, llama la atención que la división material del predio se deje a la libre disposición de los adjudicatarios, generando riesgos en el modo de garantizar que una vez realizada la parcelación se mantenga la Unidad Agrícola Familiar inicialmente calculada en el proyecto productivo.

Dicha circunstancia puede ocasionar diversas consecuencias entre otras: aumento de los costos de producción al realizar el trabajo de la parcela de manera individualizada; la inequitativa distribución para cada beneficiario en cuanto a cantidad y calidad del área asignada en contravía de lo expuesto en Artículo 38 de la Ley 160 de 1994; no se garantiza la generación de los 2 SMMLV por familia ni la disponibilidad de excedentes capitalizables que coadyuven a la formación de su patrimonio. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 82: Proyecto SIT-01-2008-HUI-082

Los beneficiarios de este proyecto procedieron a realizar la división del predio con la ayuda de un topógrafo, teniendo como criterio que los predios de la zona alta tuvieran 8 has y los de la zona baja 6, lo que puede conllevar a que no se pueda cumplir con el criterio de la UAF, toda vez que la misma fue calculada en la propuesta en 7,74 has. En este sentido, tanto la repartición de la tierra como de la infraestructura presente en el predio no está basada en un criterio técnico ni jurídico, que permitan la implementación y ejecución colectiva del proyecto productivo. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 83: Proyecto SIT-02-2009 D1-NAR-PAS-015

Los beneficiarios del predio realizaron la división material del mismo, mediante el mecanismo de sorteo, lo anterior puede conllevar a que el área que en definitiva le corresponda a cada familia sea menor a las hectáreas calculadas como UAF para la generación de los 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Lo anterior en contravía de lo manifestado por el propio INCODER en relación con que la finalidad del SIT que es la de promover la asociatividad y en este sentido la ejecución integral del proyecto productivo. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 84: Proyecto SIT-02-2008-HUI-018

En el proyecto productivo inicialmente presentado y aprobado por el INCODER, se determinó una UAF de 6.03 has, pero debido a las problemáticas surgidas al encontrarse que dentro del predio existían áreas de conservación, el área que le correspondió a cada familia se vio reducida. Ante esta problemática, la solución presentada por el Instituto, se basó en la disminución de la UAF a través de la modificación del proyecto productivo, quedando de 2.8 has. Esta situación descrita permite observar el tratamiento flexible que se le da al concepto y determinación de la UAF, pues es adaptada según las circunstancias, afectando las pretensiones iniciales de los beneficiarios.

En este sentido, no se puede perder de vista que cada propuesta productiva reformulada significa una propuesta tecnológica diferente, por lo tanto no es lo mismo buscar en el papel el proyecto productivo que garantice una área determinada, que implementarlo por campesinos desplazados que no tienen acceso a capacitación, ni a la asistencia técnica incluso supuestamente garantizada por el SIT. Adicionalmente, los cambios propuestos por el Instituto en la formulación al proyecto productivo presentado por los beneficiarios, requieren de nuevas inversiones y de asistencia técnica específica.

En conclusión debe tenerse presente que fue el error en el estudio de títulos previa la adjudicación, la que conllevó a una reducción significativa en el área aprovechable para la explotación agropecuaria, por lo tanto el Instituto debe primero solucionar la adjudicación de un predio con problemáticas en sus títulos y,

posteriormente, brindar alternativas que garanticen el derecho ya adquirido sobre la tierra, mediante el proceso de viabilización y adjudicación. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 85: Proyecto SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07

Revisada la carpeta de este proyecto, se encuentra que en el concepto técnico de evaluación sobre el componente agrológico suscrito por la CDM se considera que el predio por sus características cumple con restricciones menores, las cuales podrían disminuir los rendimientos en la productividad de los cultivos en 19% del promedio regional.

Esta restricción se convierte en un riesgo para lograr los ingresos necesarios en la generación de los dos SMMLV que se obtendrían con la UAF calculada. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 86: Proyecto SIT-01-2010-DI-HUI-038

En el concepto de viabilidad del proyecto se manifiesta que el predio tiene restricciones que podrían reducir en 24% los rendimientos, y teniendo en cuenta que en el proyecto productivo el cálculo de la cabida familiar dio exactamente 2 SMMLV, esta limitación de los suelos pone en riesgo la expectativa de generación de los ingresos establecidos en la UAF calculada.

Las anteriores condiciones pueden afectar el proyecto productivo haciéndolo inviable con posibles consecuencias sobre el patrimonio público invertido en el subsidio de dicho proyecto. En este sentido, la comisión de auditoría considera que el INCODER no está valorando este tipo de circunstancias en la evaluación de las propuestas presentadas por los beneficiarios. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 87: SIT-01-2010-MD1-MAG-051

Según concepto técnico de INCODER en su componente agrológico emitido a través de CORPOICA, el predio cumple con restricciones menores que podrían reducir en 20% los rendimientos de la productividad de los cultivos, con suelos de clases agrológicas VI en un 75% y 25% clase VII. En este mismo concepto, se señala que 1 hectárea no es apta para la explotación agropecuaria, por lo tanto el área efectiva para la explotación del proyecto productivo sería de 5,65 hectáreas, área que resulta menor que la planteada en los cálculos financieros presentados por el beneficiario.

Lo anterior denota deficiencias por parte del INCODER en la valoración que realiza de los conceptos técnicos, en el caso particular, del área calculada para la UAF y la respectiva cabida familiar podría no satisfacer los ingresos mínimos requeridos por la normatividad, es decir los dos SMMLV, si se tiene en cuenta que la reducción de

la productividad trae consecuencias directas sobre la utilidad de cada familia, pese a las recomendaciones dadas en el concepto de viabilidad. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 88: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015

Al efectuarse la repartición por sorteo del predio, previamente dividido por un topógrafo contratado para ello, algunos beneficiarios manifestaron su inconformidad por considerar que quedó mal distribuido.

La anterior situación es generada por la falta de reglamentación, acompañamiento y seguimiento por parte del INCODER, en el uso colectivo de la tierra y de la infraestructura existente. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 89: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004

La división del predio se realizó de manera artesanal, lo cual ha generado problemas entre los beneficiarios, ya que consideran que no es equitativa la repartición.

Lo anterior en contravía de lo manifestado por el propio INCODER en relación con que la finalidad del SIT es promover la asociatividad y en este sentido la ejecución integral del proyecto productivo. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 90: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005

La división del predio fue realizada por métodos artesanales y sorteado entre ellos mismos, sin una garantía técnica del área presupuestada como UAF

Lo anterior en contravía de lo manifestado por el propio INCODER en relación con que la finalidad del SIT es promover la asociatividad y en este sentido la ejecución integral del proyecto productivo. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 91: SIT-01-2008-MAG-015

El predio fue dividido con la contratación de un topógrafo (les costó \$5.600.000) y repartidas las parcelas por sorteo, pero los beneficiarios consideran que esta mal repartida.

Lo anterior en contravía de lo manifestado por el propio INCODER en relación con que la finalidad del SIT es promover la asociatividad y en este sentido la ejecución integral del proyecto productivo. Alcance: Administrativo

Términos Otorgamiento del SIT

HALLAZGO 92: Demoras en adjudicación del SIT

Los tiempos estimados en los cronogramas establecidos en los términos de referencia para el desarrollo de las diferentes fases de las convocatorias,

demuestran serias deficiencias en cuanto a la planeación del INCODER para la definición de los tiempos, capital humano necesario y demás recursos necesarios para el desarrollo del este proceso, toda vez que dicho cronograma en todas las convocatorias ha sido modificado mediante adendas.

Se observa que los tiempos para el desarrollo de las convocatorias desde su apertura, pasando por los filtros, la adjudicación y el desembolso del subsidio para el proyecto productivo, ascienden a 3 años en promedio. (Ver Tabla siguiente) En este sentido, se esperaría que mediante la experiencia adquirida, el Instituto tuviera claridad sobre el talento humano requerido para adelantar la viabilidad de las propuestas

Esta situación debilita el proceso y expone a los beneficiarios a grandes costos de transacción en la participación dentro del proceso, al desistimiento por parte de los vendedores y a otros riesgos posteriores a la adjudicación.

Tabla 54: TERMINOS EN OTORGAMIENTO DEL SIT

ETAPA	TIEMPO TRASCURRIDO EN DIAS CALENDARIO				TOTAL
	SIT-01-2008	SIT-02-2008	SIT-02-2009	SIT-01-2010	
Cierre de convocatoria y resolución de adjudicación	282	278	520	544	406
Resolución de adjudicación y primer desembolso	105	94	185	127	128
Primer desembolso y segundo desembolso*	59	38	88	-43	36
				23	6
Tercer desembolso y cuarto desembolso	276	276	159	669	345
TOTAL	722	686	952	1.406	920
Años	2	2	3	4	
Promedio en años					3

Fuente: INCODER- Cálculos realizados CGR

* En el valor relacionado con signo menos corresponde a segundos desembolsos realizados antes del primer desembolso. (Estos días se suman al resto)

Como se evidencia en las convocatorias analizadas, transcurren en promedio 406 días entre la fecha de cierre de convocatorias y el otorgamiento del subsidio mediante la Resolución de adjudicación, trayendo como consecuencia el desistimiento del vendedor del predio objeto del subsidio, ocasionando un desgaste de tiempo y dinero para los beneficiarios del proyecto.

Por otra parte, existen demoras en el desembolso del proyecto productivo; a partir de la fecha en que se les entrega el predio transcurre un término aproximado de 345 días, lo que obliga a los beneficiarios a no habitar el predio, y en los casos en que viven allí, no tienen recursos con que trabajar la tierra ni para su subsistencia, debiendo turnarse para trabajar en lugares alejados del predio y así lograr el sustento mientras empiezan a trabajar su tierra y esta le da sus frutos.

Las situaciones antes descritas son consecuencia en gran medida de deficiencias en la planificación del proceso de convocatoria, ya que se subestima el número de proyectos a presentar por parte de los potenciales beneficiarios. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 93: SIT-02-2009- D1-TOL-LIB-119

El 17 de Marzo del 2011, se expide la resolución de adjudicación, los desembolsos para el pago del predio ya se hicieron en su totalidad, siendo el ultimo el día 13 de Octubre de 2011, pero a Octubre del presente año no se ha hecho el desembolso del proyecto productivo pese a que según los beneficiarios en Noviembre de 2011 los beneficiarios abrieron cuenta controlada.

La anterior demora ha generado que en la actualidad de las 13 familias solo habitan en el predio 2 familias, debido al no desembolso del proyecto productivo que impide que puedan obtener recursos para su propia subsistencia debiendo emplearse en otras fincas como jornaleros, lo anterior aunado a que en la finca solo existe una vivienda y por las mismas razones no tienen recursos para construir una para cada beneficiario. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 94: SIT-01-2010- D1-TOL-177

El 10 de Junio del 2011, se expide la resolución de adjudicación, los desembolsos para el pago del predio ya se hicieron en su totalidad, siendo el último el día 19 de Agosto de 2011, pero a Octubre del presente año no se ha hecho el desembolso del proyecto productivo pese a que según los beneficiarios en el 2011 ya abrieron la cuenta controlada.

La anterior demora condujo a que los beneficiarios ante la evidente necesidad de subsistir y trabajar la tierra, solicitaran crédito por la suma de 6 millones de pesos por familia, el cual pese a que tiene un periodo de gracia, el mismo se encuentra a ad portas de vencerse, ante lo cual los beneficiarios se verían sometidos a pagar intereses a la tasa del 11.24 % E.A. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 95: SIT-01-2010- D1-TOL-109

El 29 de Junio del 2011 se expide la resolución de adjudicación, los desembolsos para el pago del predio ya se hicieron en su totalidad, siendo el último el día 5 de Septiembre de 2011, pero a Octubre del presente año no se ha hecho el desembolso del proyecto productivo.

Dicha demora ha generado como consecuencia que los beneficiarios hayan tenido que solicitar un crédito con el banco agrario para la compra de los insumos, debiendo asumir valores adicionales como es el pago de intereses. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 96: SIT-01-2010- D1-TOL-109

De conformidad con el cronograma establecido en los términos de referencia de la Convocatoria SIT 01 de 2010 y sus adendas, la fecha máxima de publicación de los proyectos elegibles era el 03 de Septiembre de 2010 y de su comunicación el día 09 de Diciembre de 2010, sin embargo, según se observa en la documentación que contiene el expediente de este proyecto, solo hasta el día 20 de Diciembre de 2010 se procedió a notificar a los beneficiarios la “viabilidad condicionada de la propuesta” (ver folio 186), es decir que la misma se realizó de manera extemporánea por el INCODER, con incumplimiento del cronograma que establecía dichas fechas que además fueron modificadas en 6 oportunidades, lo que denota graves demoras en el trámite de procesos junto con una deficiente planeación del proceso.

Por otra parte y a raíz de la declaratoria de viabilidad condicionada, los beneficiarios proceden a subsanar las deficiencias señaladas por el INCODER el 17 de diciembre de 2010, aportando el certificado de tradición y libertad donde constaba el levantamiento de la hipoteca. Pese a lo anterior, solo hasta el 29 de Junio de 2011, se procede a expedir Resolución de adjudicación del subsidio.

En este sentido, en visita de campo realizada por la Comisión de auditoría de la CGR, se pudo constatar según información reportada por los mismos beneficiarios, que los documentos señalados se encontraban perdidos al interior del INCODER, lo que generó que los beneficiarios tuvieran que viajar en varias oportunidades para solucionar esta situación. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 97: Proyecto SIT-02-2009-DI-HUI-NEI-090

En la visita de campo, los beneficiarios manifestaron demoras particularmente en el desembolso del proyecto productivo, ya que entre el cierre de entrega de requisitos mínimos (febrero de 2009) y la resolución de adjudicación (junio de 2010) pasaron 16 meses, y a la fecha de la visita no se habían desembolsado los recursos del proyecto productivo.

En este proyecto en particular, se observó que los beneficiarios ya se habían presentado en cuatro oportunidades a las convocatorias del SIT sin lograr obtener su adjudicación, debido entre otras razones, a que los dueños de los predios desistían de la negociación por las demoras en los procesos estipulados en los términos de referencia. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 98: Proyecto SIT-01-2008-HUI-082

En la visita de campo, los beneficiarios manifestaron demoras particularmente en el desembolso del proyecto productivo, ya que entre el cierre de entrega de requisitos mínimos (marzo de 2008) y la resolución de adjudicación (diciembre de 2008) pasaron 9 meses, y al desembolso de los recursos para el proyecto productivo (enero de 2010) 22 meses. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 99: Proyecto SIT-01-2010-DI-HUI-038

En la visita de campo, los beneficiarios manifestaron demoras en los tiempos, ya que entre el cierre de entrega de requisitos mínimos (Febrero de 2010) y la resolución de adjudicación (julio de 2011) pasaron 17 meses, y al desembolso de los recursos para el proyecto productivo (junio de 2012) 28 meses. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 100: SIT-01-2010-MD1-MAG-051

En visita de campo realizada por esta comisión de auditoría en el mes de Septiembre de 2012, se manifestó por parte de la beneficiaria que debido a los extensos tiempos de la convocatoria, teniendo en cuenta que entre el cierre de la fase uno de entrega de requisitos y la resolución de adjudicación, pasaron 16 meses, el dueño del predio se arrepintió de la negociación una vez fue notificado por la beneficiaria de la resolución de adjudicación, manifestándole que para continuar con el proceso debía pagarle una cantidad adicional (\$ 6 millones), dinero que ella no tiene, situación que frustra la posibilidad que tienen los beneficiarios que han superado todas las etapas de la Convocatoria de acceder a la tierra y al desarrollo de un proyecto productivo.

Ante esta situación, no existen planteamientos puntuales por parte del INCODER que generen alternativas de solución frente a este tipo de casos en general y en este caso en particular, diferentes a presentarse a una nueva convocatoria, lo anterior en contravía de la garantía de los derechos adquiridos por parte de los beneficiarios. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 101: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015

Los beneficiarios indicaron la demora de los tiempos, ya que entre el cierre de entrega de requisitos mínimos (febrero de 2009) y la resolución de adjudicación (mayo de 2010) pasaron 15 meses, y a la entrega física del predio (diciembre de 2011) 34 meses, sin que a la fecha de la visita se les haya desembolsado los recursos del proyecto productivo.

La falta de desembolso de los recursos del proyecto productivo se aduce como una de las causas para que algunos de los beneficiarios no estén en el predio explotándolo, ya que no tienen los recursos para ello. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 102: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004

En la visita de campo, los beneficiarios manifestaron demoras en los tiempos, ya que entre el cierre de entrega de requisitos mínimos (febrero de 2009) y la resolución de adjudicación (julio de 2010) pasaron 17 meses, sin que a la fecha de la visita se les hayan desembolsado los recursos del proyecto productivo.

Las demoras en el desembolso de los recursos para el proyecto productivo hacen que el predio no pueda ser explotado adecuadamente, debiendo acudir los beneficiarios o a otras instancias para su desarrollo (comité de cafeteros). Alcance: Administrativo

HALLAZGO 103: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005

En la visita de campo, los beneficiarios pusieron en conocimiento de la comisión de auditoría, demoras en todos los tiempos transcurridos en el proceso de convocatoria, ya que entre el cierre de entrega de requisitos mínimos (febrero de 2009) y la resolución de adjudicación (octubre de 2011) pasaron 32 meses, sin que a la fecha de la visita se les hayan desembolsado los recursos del proyecto productivo.

En la actualidad, el proyecto productivo lo están implementando con recursos propios, particularmente renovando el café que fue acabado por la roya, pero el componente de cacao no ha sido posible realizarlo porque no tienen el desembolso ni asistencia técnica, únicamente el apoyo del comité de cafeteros. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 104: SIT-01-2008-MAG-015

En la visita de campo, los beneficiarios manifestaron demoras en los tiempos transcurridos en el proceso de convocatoria, ya que entre el cierre de entrega de requisitos mínimos (marzo de 2008) y la resolución de adjudicación (junio de 2009) pasaron 15 meses, y entre ésta y el desembolso de los recursos para el proyecto productivo (junio de 2010) 27 meses. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 105: SIT 01 2010 ToI -075

Pese a que el predio fue entregado en el mes de mayo de 2011 a los beneficiarios, a la fecha de la visita por parte de este ente de control en el mes de septiembre de 2012, el subsidio para el proyecto productivo no había sido desembolsado, lo anterior a pesar de que conforme lo explicó la proponente, ya se habían cumplido los requisitos para ello. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 106: SIT-02-2008 NAR-014

Al revisar la base de datos obtenida por la comisión de auditoría y al realizar cálculos del tiempo que el INCODER usa en el proceso de adjudicación de un subsidio, desde la fecha de cierre de la convocatoria hasta el desembolso número 3, se observó que en la SIT-02-2008, el proyecto NAR-014, el primer desembolso realizado en fecha 26/03/2009 por valor de \$ 27,5 millones, se realizó con antelación a la expedición de la Resolución de Adjudicación de fecha 25/08/2008. Alcance: Administrativo

Exclusión de Gastos y Costos de Participación en el SIT

Los términos de referencia de las convocatorias adelantadas en 2008 (SIT 01 2008 y SIT 02 2008) señalaban de forma expresa que los solicitantes del subsidio asumirían todos los gastos y costos, tanto directos como indirectos, en que se incurriera para participar en las Convocatorias Públicas, así como los impuestos, tasas y contribuciones, nacionales y locales, directos o indirectos que se causaran, y que en ningún caso el INCODER sería responsable por dichos costos, gastos, impuestos, tasas y/o contribuciones, cualquiera que fuera el resultado de las convocatorias.

Para las convocatorias de 2009 y 2010 (SIT 02 2009 y SIT 01 2010), se incluyó en los términos de referencia a los dueños de los predios como responsables de los gastos y costos, al señalar que estos “correrán por cuenta de los dueños del predio y de los o las aspirantes al subsidio. En ningún caso el INCODER, será responsable por dichos costos, gastos, impuestos, tasas y/o contribuciones, cualquiera que sea el resultado de la Convocatoria.”

La convocatoria de 2011 (SIT 01 2011) mantuvo la misma participación de gastos y costos por parte de los dueños del predio y de los aspirantes al subsidio, precisando que “Para esta convocatoria, el INCODER asumirá los costos correspondientes a la realización del proyecto productivo, el avalúo comercial y la elaboración del plano topográfico a los aspirantes que se acojan a las condiciones establecidas en estos términos de referencia; de lo contrario serán asumidos bajo su entera responsabilidad so pena de quedar excluidos”.

HALLAZGO 107: Exclusión de gastos y costos de participación en el SIT

Con fundamento en la Ley 160 de 1994 y la Ley 1152 de 2007, que determinan los requisitos que deben cumplir los solicitantes para acceder al SIT, cabe señalar que se establece la obligación para el INCODER, a través de sus oficinas departamentales de verificar el cumplimiento de los requisitos de acceso al subsidio de los aspirantes de cada proyecto⁹⁰ y de verificar las calidades descritas con relación a los aspirantes y a los predios⁹¹, sin que el legislador haya señalado que

⁹⁰ Artículo 61, Ley 1152 de 2007.

⁹¹ Artículo 20, Decreto 2000 de 2009.

correspondía al solicitante aportar los documentos que demostraran tales condiciones.

De lo anterior se desprende, que la carga de verificación del cumplimiento de los requisitos se encuentra en cabeza del Estado, a través del INCODER y en ejercicio del deber de colaboración armónica contenido en el artículo 113 de la Constitución Política. En este sentido compete a este instituto solicitar las certificaciones respectivas a las entidades competentes; sin que ello implique el traslado de dicho deber a la PD, con las cargas económicas directas e indirectas que ello genera.

Pese al significativo avance que presentaron los términos de referencia en 2011, se evidencia que la imposición contenida en cuanto a asumir por parte de los participantes los gastos y costos de participación en el proceso, vulnera el derecho efectivo de participar, puesto que de una parte, tales exigencias resultaron desestimulantes por los costos y gastos que debían asumirse, marginando al alto número de desplazados que carecían de los medios económicos para participar en las convocatorias. Y de otra parte, la imposición del pago de estos costos y gastos generó entre quienes participaron, la necesidad de acceder a créditos informales con tasas de interés que superan el límite de usura⁹².

En este sentido, se ve limitado el GED que debe garantizarse a la PD, no sólo por su condición de vulnerabilidad reforzada sino en el marco de las órdenes de la H. Corte Constitucional, generando no solo una barrera de acceso efectivo al subsidio por los altos costos de transacción,⁹³ sino la revictimización de esta población categorizada en grado extremo de pobreza.⁹⁴ Alcance: Administrativo

HALLAZGO 108: Costos Proyecto SIT-01-2010-DI-HUI-038

En entrevista con los beneficiarios, manifestaron que para presentarse a la convocatoria del SIT, éstos incurrieron en gastos que se estiman en \$20 millones discriminados así: \$6 millones de escrituras, \$4,4 millones topografía, el resto en viajes a Neiva y Bogotá y otros gastos.

En este sentido, se infiere que como está diseñado el mecanismo de convocatoria, no es adecuado para una población con alto grado de vulnerabilidad como lo es la

⁹² Así se pudo constatar en las entrevistas realizadas a los beneficiarios de los predios inspeccionados en las visitas de campo adelantadas por la comisión de auditoría en los Departamentos de Huila, Magdalena, Nariño y Tolima.

⁹³ La eliminación de los costos de transacción fue señalada por el Documento CONPES 3616 del 28 de septiembre de 2009 al estudiar el acceso a servicios sociales por parte de la PD.

⁹⁴ El artículo 57 de la Ley 1152 de 2007 y el 24 de la Ley 160 de 1994 establecen que las condiciones de pobreza y marginalidad son requisito para ser beneficiarios del subsidio. Nótese, además, que tanto el artículo 62 literal c de la Ley 1152 de 2007 y el 8 de la Ley 160 de 1994, establecen como indicador socioeconómico para la evaluación de los proyectos los niveles de pobreza según índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI); y que con base en ello, los términos de referencia de las cinco convocatorias otorgaron calificación con base en el nivel de pobreza regional. Así mismo, el nivel de Sisben exigido fue el 1 y 2. Estos factores que de plano indican las limitadas capacidades económicas de los aspirantes sustentaban la posibilidad de ampliar la cobertura del subsidio al pago de los gastos y costos de participación en la convocatoria. (El orden cronológico en que se citan las leyes corresponde a la cronología con que debieron ser aplicadas en las convocatorias).

desplazada, ya que le genera costos de transacción que se convierten en una barrera de acceso al programa. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 109: Proyecto SIT-02-2009-DI-HUI-NEI-090

Los beneficiarios manifestaron que la participación en la convocatoria les generó gastos por un valor aproximadamente de 5 millones de pesos.

En este sentido, se infiere que como está diseñado el mecanismo de convocatoria, no es adecuado para una población con alto grado de vulnerabilidad como lo es la desplazada, ya que le genera costos de transacción que se convierten en una barrera de acceso al programa. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 110: Proyecto SIT-01-2010-MDI-HU

Dentro de los gastos incurridos por los beneficiarios para acceder al SIT esta el pago para la elaboración del proyecto productivo por un valor de \$1,200 millones.

En este sentido, se infiere que como está diseñado el mecanismo de convocatoria, no es adecuado para una población con alto grado de vulnerabilidad como lo es la desplazada, ya que le genera costos de transacción que se convierten en una barrera de acceso al programa. Alcance: Administrativo

Requisitos Excesivos de Participación para Acceder al SIT

El INCODER, a través de cada una de las convocatorias para SIT, ha impuesto requisitos excesivos a la PD que pretende acceder a éste; pues ha cargado en los aspirantes inscritos en estas convocatorias, la obligación de demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos en estas; focalizando su deber de verificación a la revisión de los documentos aportados. Pese a que la convocatoria SIT 01 2011 presenta una leve evolución, pues los requisitos como son: elaboración proyecto productivo, avalúo comercial y el plano topográfico se trasladan en cabeza del INCODER; no obstante, son evidentes las barreras de acceso que se configuran con tales exigencias excesivas y con la imposición de la carga de la prueba del cumplimiento de requisitos al participante, cuando la documentación exigida reposa en entidades públicas.

De los documentos exigidos, solamente dos se evidencian como básicos dada su directa relación con el objetivo del SIT: En primer lugar, el referente a la identificación de los miembros de la unidad familiar; y en segundo lugar, resulta razonable para el objeto de la convocatoria el requisito relacionado con la descripción de las características del predio a adquirir, su extensión y ubicación, y la identificación del propietario actual.

Un análisis de los demás documentos exigidos para demostrar el cumplimiento de los requisitos, cerca del 90 % de lo solicitado, permite advertir que para el diseño de

los términos de referencia no se tuvo en cuenta la condición de vulnerabilidad de la PD, su grado de pobreza ni el nivel de educación de los miembros del grupo familiar; por el contrario, se pone en evidencia una incipiente coordinación interinstitucional; ya que tales exigencias se cumplían mediante documentos públicos expedidos por entidades del Estado, cuya carga de trámite y pago se impuso a los aspirantes, siendo factible que las entidades públicas concurrieran directamente para su expedición o certificación, así:

- Certificación de la condición de desplazamiento, cuya expedición correspondía a Acción Social.
- Certificación del nivel de SISBEN, expedido por las alcaldías municipales o distritales.
- Certificado de antecedentes judiciales, expedido anteriormente por el DAS y actualmente por la Policía Nacional.
- Copia autenticada del título de propiedad del predio, lo cual reposa en el protocolo de la respectiva notaría.
- Certificados de tradición y libertad del predio que se pretendía adquirir y/o del predio en extensión inferior a una (1) UAF si se tuviera, o copia de la resolución de adjudicación respectiva, documentos expedidos por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de la Superintendencia de Notariado y Registro o que reposan en el archivo de resoluciones de adjudicación del INCODER, según sea el caso.
- Avalúo comercial cuya elaboración por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi era aceptada conforme a los términos de referencia.
- Certificación expedida por la entidad que prestaría el servicio de asistencia para la ejecución de la propuesta correspondiente.
- Contrapartidas, que solamente si se trataba de esfuerzos económicos personales se escapaba su certificación de la órbita estatal, ya que aquellas que comprometían recursos públicos de los presupuestos de las gobernaciones, municipios, distritos u otras personas jurídicas de derecho público podían haberse certificado articuladamente por las entidades.
- Las declaraciones juramentadas, podían haberse rendido directamente ante las oficinas departamentales del INCODER, bastando la afirmación que se hiciera bajo la gravedad del juramento ante la entidad pública⁹⁵; pues por el contrario, se aportaron declaraciones extra juicio hechas ante notario, actos en los que no se aplica la gratuidad.

⁹⁵ El artículo 25 de la Ley 962 de 2005 (ley anti-trámites) al modificar el artículo 10 del Decreto 2150 de 1995, estableció que *"en todas las actuaciones o trámites administrativos, suprimanse como requisito las declaraciones extrajuicio ante juez o autoridad de cualquier índole. Para estos efectos, bastará la afirmación que haga el particular ante la entidad pública, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento. Cuando se requieran testigos para acreditar hechos ante una autoridad administrativa bastará la declaración que rindan los mismos bajo la gravedad del juramento, ante la misma autoridad, bien sea en declaración verbal o por escrito en documento aparte, sin perjuicio de que el afectado con la decisión de la administración pueda ejercer el derecho de contradicción sobre el testimonio"*

- Proyecto productivo, cuya formulación podía ser adelantada directamente por el INCODER y la contratación del levantamiento del plano topográfico. (Cambio introducido en la convocatoria SIT 01 2011).

Como se observa, la débil interacción entre entidades públicas genera una fuerte barrera de acceso al otorgamiento del subsidio integral de tierras; no obstante una inadecuada interacción también produce obstáculos y cargas innecesarias que dificultan la posibilidad de obtener el beneficio ofertado por el Estado, como se evidencia a continuación.

Los términos de referencia de las convocatorias señalan de una parte los requisitos mínimos y de otra parte las condiciones que debían cumplir las personas naturales para participar en la convocatoria, adicionando a los requisitos mínimos dos certificaciones más: estar inscritos en los niveles 1 o 2 del SISBEN y no tener penas privativas de la libertad pendientes de cumplimiento, impuestas mediante fallo penal en firme. Los términos de referencia no solicitaban que se aportara certificación sobre estas dos condiciones, pero fueron solicitados mediante adendas a los términos de referencia.

Teniendo en cuenta que las adendas no cuentan con motivación expresa y que los términos de referencia señalan que, “la entrega de la totalidad de los documentos en ningún caso limita la facultad del INCODER de solicitar documentos adicionales en cualquier momento del proceso, y/o de requerir la actualización de los documentos que ya hubieren sido aportados”, se abre la posibilidad de modificar los requisitos en cualquier etapa del proceso, incluso por fuera del término de diez días previos al vencimiento de la entrega de requisitos mínimos, previsto para aclarar o hacer adendas a los términos de referencia.

Esto genera incertidumbre en la planeación del proceso y recarga de obligaciones permanentes en el aporte de documentos actualizados a los aspirantes, ahondando la falta de reparo en la situación de vulnerabilidad de la población objeto de la convocatoria.

En cuanto a la inadecuada interacción interinstitucional, se tiene lo relacionado con el aporte del certificado de antecedentes judiciales, sobre lo cual se evidenció concretamente el recargo de obligaciones susceptibles de ser satisfechas interinstitucionalmente y se le adicionó otra carga onerosa a los participantes, pues para la fecha de la convocatoria el certificado de antecedentes judiciales no era gratuito.

Este certificado, idóneo para demostrar que se cumplía la condición de “no tener penas privativas de la libertad pendientes de cumplimiento, impuestas mediante fallo penal en firme”, fue una recurrente causal de subsanación; por lo que generalmente se tenía que aportar en una segunda oportunidad, pues se señalaba que aparecían “inconsistencias” en las bases de datos del DAS.

Frente a este hecho, la evidencia que reposa en cada expediente, de haberse aportado inicialmente certificado vigente en cuanto a que no se tenían antecedentes judiciales y la solicitud de subsanación, se explicó por parte de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo, que con el fin de confirmar tales certificaciones, se suscribió un convenio con el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, en desarrollo del cual un funcionario de INCODER se desplazaba a las instalaciones del ente de seguridad y en un computador confrontaba las certificaciones aportadas con la base de datos que estaba a disposición para estos fines. De este cruce de información se establecían las señaladas inconsistencias; pero antes que acudir a una subsanación del procedimiento interadministrativo que permitiera establecer el motivo de inconsistencia entre un certificado regularmente expedido por la autoridad competente y una base de datos de la misma autoridad puesta a disposición del INCODER, se procedió a imponer la carga a los participantes de gestionar y pagar nuevamente el trámite del certificado, con cuya segunda entrega se entendía subsanado sin nueva confirmación. (ver Anexo: documentos exigidos a los aspirantes).

HALLAZGO 111: Requisitos Excesivos de participación para acceder al SIT

Se evidenció que el INCODER ha impuesto requisitos excesivos a la PD para acceder al SIT y ha recargado a los participantes de las convocatorias con la obligación de demostrar su cumplimiento; focalizando su deber de verificación a la revisión de los documentos aportados. Pese a la significativa evolución de la convocatoria SIT 01 2011, en la que los requisitos de aportar el proyecto productivo, el avalúo comercial y el plano topográfico se trasladan en cabeza del INCODER, es evidente la barrera de acceso que se configura con tales exigencias excesivas y la imposición de la carga de la prueba del cumplimiento de requisitos al participante, cuando la documentación exigida reposa en entidades públicas.

Como se observa, la débil interacción entre entidades públicas genera una fuerte barrera de acceso al otorgamiento del subsidio integral de tierras; no obstante una inadecuada interacción también produce obstáculos y cargas innecesarias que dificultan la posibilidad de obtener el beneficio ofertado por el Estado.

Lo anterior es generado por el desarrollo de una gestión pasiva y limitada a exigir el aporte de documentación sin tener en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de la PD, lo que entraña una baja articulación interinstitucional. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 112: SIT-01-2010- D1-TOL-177

Según se observó en el expediente de este proyecto, pese a que los solicitantes aportaron certificado judicial el 17 de febrero de 2010, el INCODER procede a solicitar que se subsane la solicitud por encontrar inconsistencias en el cruce de la

base de datos, por lo que exige que nuevamente se envíe el pasado judicial vigente.

Cabe señalar que de acuerdo con los términos de referencia del SIT-01-2010, la exigencia de aportar el Certificado judicial vigente, era para el propietario y no para los solicitantes, en este sentido no se debía exigir dicho documento.

Lo anterior es contrario al principio de colaboración armónica del Estado, limita el acceso a los potenciales beneficiarios incrementando los costos de transacción a los que debe verse sometida esta población. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 113: SIT-01-2010-MD1-MAG-051

La participación en la convocatoria le generó gastos al proponente, que en su condición de población vulnerable fueron onerosos, como papelería y viajes para la entrega de documentación. Al respecto de los gastos incurridos por la proponente desembolsó \$0,83 millones para legalizar los papeles del predio. Adicionalmente, para pagar los gastos notariales incurrió en un crédito informal. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 114: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015

En entrevista grupal a los beneficiarios, se manifestó que dentro de los gastos en que incurrieron para participar por segunda vez en la convocatoria al SIT se encuentra: la suma de \$3 millones para la elaboración del proyecto productivo, para el avalúo la suma de \$1,8 millones en 2008 y otros \$1,8 millones en 2009, igualmente registraron \$0,47 en gastos notariales, \$3 millones en catastro, \$2,4 millones en viajes a Santa Marta a razón de \$40.000/persona/viaje y el costo de división del predio que fue de \$1,6 millones, para un total de \$18,3 millones, suma que resulta exorbitante, si se tiene en cuenta el nivel de pobreza de la mayoría de personas desplazadas que se presentan a estas convocatorias. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 115: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004

Los beneficiarios manifestaron que para la elaboración del proyecto productivo, el anterior dueño de la finca les pidió para gastos de elaboración del proyecto productivo la suma de \$1,5 millones por cada uno, los cuales pese a que no fueron cancelados, algunos de ellos se vieron sometidos a firmar una letra de cambio como soporte de la obligación.

Lo anterior se convierte en una situación irregular, ante la cual el INCODER debe adelantar las acciones correctivas pertinentes. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 116: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005

Adicional al posible pago por el proyecto productivo, los beneficiarios incurrieron en otros gastos como los viajes a las oficinas territoriales del INCODER en Santa Marta, en más de 6 ocasiones, los cuales se incrementan por las malas condiciones en que se encuentran las vías de acceso, (\$60.000 por cada viaje).

HALLAZGO 117: SIT-01-2008-MAG-015

Los beneficiarios incurrieron para la presentación en la convocatoria de los siguientes gastos: \$26, millones notariales (no incluidos como subsidio en esta vigencia), \$2,2 millones elaboración proyecto productivo, \$29.000 del DAS por beneficiario, \$5,6 millones para certificado del IGAC, \$2 millones por concepto de avalúo, \$210.000. Adicionalmente le quedaron debiendo parte del valor de los gastos notariales al anterior dueño del predio, quien les retuvo algunas cabezas del ganado que el mismo les vendió y que se compró con los recursos del proyecto productivo. Alcance: Administrativo

Articulación institucional

HALLAZGO 118: Articulación institucional

El deber de colaboración armónica entre entidades del Estado consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, es reiterado para el INCODER en el artículo 2° del Decreto 3759 de 2009, al señalar que el Instituto tendrá por objeto fundamental, entre otros, "... propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país,".

Pese a lo anterior, la mínima articulación entre las instituciones públicas se evidencia en las diferentes fases del proceso de adjudicación del SIT así: para el acceso, debido a la deficiencia de verificación de requisitos entre las diferentes entidades encargadas de certificar las condiciones de los participantes; en el trámite de la solicitud, por la falta de interacción concurrente al cumplimiento de los requisitos de los predios, en cuanto al acceso a servicios públicos domiciliarios, vivienda, educación y vías de acceso; en el desembolso de los recursos destinados al proyecto productivo y en el deficiente seguimiento posterior a la adjudicación del SIT. Desarticulación que también se evidencia entre los niveles Nacional y territorial de las diferentes entidades así como entre el nivel central y las Direcciones Territoriales del INCODER.

Como se ha señalado, el INCODER no ha propiciado la articulación de las acciones institucionales en cuanto al cruce de información con el fin de adelantar la verificación de requisitos para participar en las diferentes convocatorias, evitando el

traslado de esta carga a la PD con la excesiva solicitud de documentos. Durante la fase de evaluación de los predios y de los proyectos productivos la participación de entidades territoriales se observa limitada a la expedición de certificaciones sobre uso del suelo conforme a los POT o EOT, sin que haya una concurrencia que permita evidenciar la orientación al GED de la PD. En este sentido, conforme a las visitas adelantadas en desarrollo del proceso auditor, se evidenciaron predios sin disponibilidad de agua, con altas dificultades para el acceso y aislados de centros educativos y de salud.

Las convocatorias SIT 02 de 2009 y SIT 01 2010, informaron expresamente que “Es importante manifestar que en la presente convocatoria para el otorgamiento del subsidio integral de tierras para la población desplazada, en cumplimiento de los Autos 092 y 237 de 2008 emitidos por la Honorable Corte Constitucional, se incorpora el componente dirigido a facilitar el acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas, que se encuentra articulado con el programa de Generación de Ingresos, denominado “Mujeres Productivas”, el cual es liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.” En busca de establecer este grado de articulación que se resalta en los términos de referencia, este ente de control requirió al MADR señalar los mecanismos de articulación, en cuya respuesta se limitó a transcribir el objeto del INCODER, y los apartes de las dos convocatorias en lo atinente a mujeres desplazadas; de donde se concluye la ausencia de articulación y las limitaciones de la propia entidad para dar explicación a sus propias manifestaciones.

Todo lo anterior generado por un desarrollo aislado de la política de asignación del SIT, lo que conlleva a que en lugar de fortalecerse los mecanismos que permitan la estabilidad económica y la superación del estado de cosas inconstitucional, se amplíe el espectro de vulnerabilidad de la PD, pues con la adjudicación del SIT de manera aislada los derechos llamados a satisfacerse por parte de otras entidades quedan a la espera de una respuesta institucional que debió planificarse.

Adicionalmente las respuestas de la entidad a las observaciones específicas sobre articulación institucional, están orientadas a señalar la existencia de entidades locales encargadas de dar solución a la problemática suscitada en los predios, sin tener en cuenta la función del INCODER establecida en el artículo 4 del Decreto 3759 de 2009, respecto a “liderar los procesos de coordinación inter e intra-sectoriales que posibiliten la integración de las acciones institucionales en el medio rural y suscribir convenios interinstitucionales que articulen las intervenciones de las instituciones públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.” Por su parte, los autos de seguimiento a la Sentencia T025 de 2012 han valorado altamente la articulación interinstitucional como uno de los mecanismos idóneos para alcanzar la operatividad del sistema que permita el GED por parte de la PD. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 119: SIT-01-2008-MAG-015

Existen factores externos al proceso de convocatoria para la adjudicación del SIT que condicionan la posibilidad de explotación de la tierra por parte de los beneficiarios, como es la falta de vivienda (de las 42 familias aproximadamente la mitad viven en el predio 17), una adecuada vía de acceso que imposibilita la comercialización y debida explotación, la dificultad para acceder a los servicios de educación para los menores. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 120: SIT 02 2008 NAR-014

En visita realizada por este ente de control en el mes de septiembre del presente año a este predio, se pudo constatar que solo 2 familias adjudicatarias de este proyecto te habitan en el predio; estas beneficiarias son madres cabeza de familia las cuales viven en “*cambuches*” de plástico en medio de los fuertes vientos que caracterizan la montaña donde está ubicado el predio; con tres niños, entre ellos uno menor de un año. El predio carece de agua, no cuenta con energía eléctrica, no tiene vías de acceso, solamente se llega a éste atravesando las cercas de otras fincas. Es altísima la situación de vulnerabilidad y afectación de derechos fundamentales detectada en este predio. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 121: SIT 02 2009 D1-NAR-PAS-086

En visita realizada por este ente de control en el mes de septiembre del presente año al predio, se constató que solamente viven 10 familias de las beneficiadas, integradas por 30 personas, entre ellas 12 niños, de los 2 hasta 15 años de edad. Tres de los adultos son discapacitados por invidencia y trombosis. Las personas que no viven en el predio también tienen niños discapacitados por microcefalia y retardo psicomotor, pero dadas las difíciles condiciones de hacinamiento se ven obligadas a pagar arriendo en una habitación en la ciudad de Pasto.

De otra parte, este predio no cuenta con agua disponible ni para los cultivos ni para el consumo humano, pues las visitas que se le realizaron antes de su adquisición se tuvieron lugar en invierno, informándose que este predio tenía 6 fuentes de agua. Alcance: Administrativo

Vivienda

Conforme a las visitas adelantadas por este ente de control a la muestra establecida de proyectos beneficiados con el SIT, en predios de cuatro departamentos del país, se puede establecer que el sentido transformador de la asignación de este subsidio está fracasando por la falta de vivienda, pese a los esfuerzos personales por acceder a los programas de subsidios para vivienda, Pues la mayoría de los beneficiarios no habitan el predio.

HALLAZGO 122: Vivienda

De conformidad con los artículos 51 y 64 de la Constitución Política⁹⁶, el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios está ligado al concepto de vivienda digna. No obstante, la satisfacción de este derecho constitucional en el caso de la PD beneficiaria del SIT está siendo vulnerado debido a deficiencias en articulación interinstitucional. Los términos de referencia de las cinco convocatorias no hacen referencia alguna a la vivienda, pues la integralidad del subsidio está orientada al concepto productivo del predio.

En este sentido se observa que ni el MADR ni el INCODER, han liderado procesos de coordinación inter ni intra-sectorial que posibiliten la integración de las acciones institucionales en el medio rural tendiente a que al SIT se integre el subsidio para la construcción de vivienda.

El Instituto actualmente adelanta la gestión correspondiente con las entidades que manejan temas relacionados directamente con vivienda. El objetivo principal de esta alianza interinstitucional es la de otorgar subsidios para vivienda a los beneficiarios del SIT, siempre y cuando cumplan una serie de requisitos previamente establecidos por el Instituto para llevar a cabo estas actuaciones.

La respuesta del Instituto permite advertir que para las vigencias 2008 a 2011, término que cubre la observación de este ente de control, la política pública no tuvo en cuenta la necesidad de adelantar gestiones coordinadas con el fin de dotar de vivienda a la población beneficiaria del SIT; de ello se derivan las precarias condiciones en materia de vivienda y la imposibilidad de que los beneficiarios habiten los predios, afectando el desarrollo de los proyectos productivos, tal como se evidenció en las visitas realizadas.

El INCODER no está cumpliendo con su objeto fundamental, generando con ello la revictimización de las familias beneficiarias del SIT, quienes al habitar el predio se ven sometidas a hacerlo en condiciones de hacinamiento, al contar los predios con una sola vivienda; o con rudimentarias e insalubres viviendas improvisadas con plásticos sostenido por palos. Estas condiciones de vida afectan también el desarrollo del proyecto productivo por el alto índice de necesidades insatisfechas y porque las disputas en medio del hacinamiento deterioran la asociatividad.

Otra situación que se evidenció por la falta de vivienda en los predios es que los beneficiarios no habitan allí, o solamente lo hacen algunos, con lo cual también se

⁹⁶ Constitución Política. Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos

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.

afecta el desarrollo del proyecto productivo e incluso conlleva a la no explotación de la tierra; pues las difíciles condiciones de acceso a la mayoría de los predios y la distancia entre el predio y el casco urbano hacen imposible el traslado continuo entre el lugar de vivienda y el predio. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 123: SIT-01-2008- TOL-052

De acuerdo con lo observado en la visita de campo en el predio solo existe una casa, razón por la cual los beneficiarios del subsidio integral de tierras, manifestaron que deben vivir en “cambuches” que ellos mismos construyeron con algunos materiales que la alcaldía les suministró. Dicha deficiencia ya se había puesto en evidencia en el informe de viabilidad en donde se dice que el predio no ofrece condiciones de habitabilidad para las 15 familias. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 124: SIT-02-2008- TOL-013

De acuerdo con lo observado en la visita de campo en el predio solo existe una casa, lo que ha generado que únicamente una familia habite el predio toda vez que las demás no tienen los medios para construir la suya. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 125: SIT-01-2010- D1-TOL-177

De acuerdo con lo observado en la visita de campo en el predio solo existe una casa, ante lo que los beneficiarios acordaron que cada uno se quedara con una habitación, con la consecuencia de que una de las familias que vive allí se vea sometida a que siete personas compartan una sola habitación. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 126: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-015

De las principales razones por las cuales los beneficiarios manifestaron no habitar el predio, fue la falta de vivienda, en este sentido, de los 27 beneficiarios del subsidio integral de tierras tan solo 11 están habitando el predio, algunas familias viven provisionalmente en la casa con que contaba el predio y otros están construyendo cambuches en sus parcelas. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 127: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005

Las cuatro familias que habitan el predio, viven en una casa ya construida allí, lo cual no es lo más adecuado para conservar privacidad y condiciones de vida digna. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 128: SIT 01 2010 Tol -075

Este predio otorgado para seis familias es habitado solamente por una de ellas ya que las otras cinco no cuentan con una vivienda, generando conflictos entre los beneficiarios. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 129: Proyecto SIT 01 2008 Tol - 045

Este predio otorgado para diez familias es habitado solamente por tres de ellas ya que las otras cinco no cuentan con una vivienda, generando conflictos entre los beneficiarios. Alcance: Administrativo

Seguimiento Post Adjudicación

Se evidenció que el INCODER ni a nivel central ni en las direcciones territoriales adelanta seguimiento a los procesos después de la adjudicación del subsidio, con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo misional del INCODER a través del

SIT, el cual es hacer más digna la vida de los beneficiarios del SIT al permitirles la obtención; así mismo no se evidenciaron acciones de seguimiento para verificar los hechos que podrían conllevar a declarar la condición resolutoria del SIT, demostrando la omisión en el seguimiento y la ausencia de coordinación interinstitucional.

Solo hasta la presente vigencia de 2012, se implementó en el INCODER el procedimiento de seguimiento a las adjudicaciones⁹⁷, dentro del proceso de promoción, seguimiento y acompañamiento, acorde con las recomendaciones del documento CONPES 3726 de mayo de 2012. En desarrollo de tal procedimiento, la Dirección Técnica de Promoción, Acompañamiento y Seguimiento publicó el listado de predios en seguimiento y desarrollo de proyecto productivo⁹⁸, que incluye un total de 82 predios en todo el país, dejando por fuera algunos departamentos como Nariño, en donde las condiciones de las familias y el estado de los proyectos productivos visitados evidenció escaso desarrollo y protuberantes fallas.

La falta de seguimiento también impide el desarrollo de la recomendación emanada del documento CONPES 3616 de septiembre de 2009, conforme a la cual el MADR debe *“identificar y sistematizar los casos exitosos de proyectos productivos de PPED con miras a replicar las mejores prácticas”*, y *“crear un programa de giras de aprendizaje y pasantías entre productores pares basados en experiencias exitosas de proyectos productivos en el marco del Sistema de Asistencia Técnica y Acompañamiento”*, sobre lo cual no hubo evidencias durante el proceso auditor.

HALLAZGO 130: Seguimiento Post Adjudicación

El principio constitucional de eficacia en la administración pública, establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, fue analizado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, y desde entonces se ha detectado que la política pública de atención a la PD *“no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas”*.

En este sentido, el numeral 7 del artículo 4 del Decreto 3759 de 2009, establece como función del INCODER *“...hacer seguimiento a las adjudicaciones y aplicar, previo el procedimiento respectivo, las condiciones resolutorias y caducidades administrativas a que haya lugar”*, y el artículo 37 señala que debe *“Desarrollar e implementar sistemas de vigilancia, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos relacionados con el cumplimiento de la misión institucional”*.

Durante el desarrollo del proceso auditor, pudo evidenciarse que en algunos casos el INCODER a nivel central o en las direcciones territoriales no adelanta un debido seguimiento a los procesos después de la adjudicación del subsidio. Esto reduce la

⁹⁷ Procedimiento identificado con el código PR4-PM- PAS 02 del 05/03/12.

⁹⁸ http://www.incoder.gov.co/documentos/Listado_de_predios.pdf. Consulta del 1/11/12.

garantía de explotación de los predios entregados, e impide la evaluación de alternativas que solucionen la problemática evidenciada, para garantizar el cumplimiento de su objetivo misional.

Estas deficiencias en las acciones de seguimiento dentro del proceso, impide que el Instituto evidencie las pésimas condiciones en las que habita la mayoría de familias en los predios adjudicados, con el fin de tomar medidas encaminadas a que la el Estado oriente su gestión al GED de la PD y a que se orienten correctamente los mecanismos dispuestos para ello en las entidades nacionales y territoriales, lo cual conlleva al desconocimiento de principios de la función administrativa y de la función fiscal, y eventualmente puede llegar a configurar detrimento patrimonial por el daño que puede generar la falta de aprovechamiento de los recursos desembolsados por el SIT.

HALLAZGO 131: SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07

Algunos de los beneficiarios expresaron que el proponente había arrendado el predio para explotación de ganado y que de las 25 familias, solo dos están explotando los predios y 17 no están de acuerdo con el predio ni el proyecto productivo. En visita de campo, esta auditoría pudo comprobar que el predio no está siendo habitado por la totalidad de las familias beneficiadas.

Al respecto se observa que las acciones emprendidas por el INCODER posteriores a la adjudicación no han sido efectivas ni dan cuenta de la resolución de los conflictos presentados, en especial el de garantizar el aprovechamiento adecuado del predio por parte de todos los beneficiarios, en aras de garantizar el cumplimiento del objetivo del SIT o hacer efectiva la condición resolutoria que procede en caso de incumplimiento de las obligaciones a las que están sometidos los beneficiarios en la resolución de adjudicación y en el contrato de operación y funcionamiento. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 132: Proyecto SIT-01-2008-HUI-082.

En visita de campo realizada por esta comisión de auditoría, se manifestó por parte de los beneficiarios, que uno de ellos había arrendado su cuota parte del predio y que el arrendador está ejerciendo una ocupación de hecho sobre el mismo, de lo que se deduce que el beneficiario no está explotando la tierra; esta situación evidencia falta de seguimiento del INCODER ante las situaciones expresadas por los beneficiarios, ya que no ha emprendido acciones para la solución de este problema o la aplicación de la condición resolutoria. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 133: SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004

De las 7 familias beneficiarias, dos no viven ni están explotando el predio, ante lo cual no se observan acciones concretas de seguimiento por parte del INCODER

para resolver estas situaciones, ya sea verificando el cumplimiento de las causales para declarar la condición resolutoria o en la búsqueda de otras alternativas que permitan la salvaguarda de los derechos de esta población. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 134: SIT-01-2008-MAG-015

Se evidencia falta de seguimiento por parte del INCODER ya que en la entrevista grupal a los beneficiarios se manifestó que 18 familias no están explotando sus parcelas, algunos vendieron el ganado adquirido con los recursos del subsidio, casi de manera inmediata, 26 cabezas de ganado compradas con estos recursos, están retenidas por el dueño del predio por concepto de la deuda por concepto de gastos notariales y dos personas han realizado ventas futuras de los predios o los han arrendado a terceros.

Estas situaciones particulares han sido notificadas al INCODER en busca de una solución, pero no han encontrado respuesta frente a inquietudes como la posibilidad de explotar colectivamente estas parcelas. Alcance: Administrativo

2.2.3 Gestión y Resultados (Control Fiscal Micro)

A continuación se presentan los resultados de auditoría al INCODER, frente a su gestión respecto al SIT:

2.2.3.1. Gestión de los recursos destinados al proyecto de Inversión subsidio integral EBAS

Para la fecha de desarrollo del proceso auditor, se contó con la información consolidada de resultados de las convocatorias SIT 2008 a SIT 2010, teniendo en cuenta que en el proceso de otorgamiento del SIT 2011, aún no se consolida lista de elegibles y, por lo tanto, no ha habido desembolsos.

Lo anterior, pese a que el reporte de Seguimiento de Proyectos de Inversión – SPI del Departamento Nacional de Planeación – DNP señala, que para 2011, se hicieron adjudicaciones de subsidio de tierras y se muestra cumplimiento de la meta de 2011.

Tabla 55: RESULTADOS CONVOCATORIAS 2008-2010

Concepto	SIT-01-2008	SIT-02-2008	SIT-02-2009	SIT-01-2010
Proyectos Adjudicados	137	36	128	188
Número de familias beneficiarias	971	177	711	676
Número de hectáreas adjudicadas	8.853	1.529	5.395	4.804
valor predios adjudicados*	\$22.572	\$3.638	\$16.364	\$15.673
Valor Proyecto Productivos Adjudicados*	\$6.066	\$995	\$3.633	\$3.776
Valor Subsidio Notarial Adjudicado*	-	-	\$298	\$315
Valor Subsidio Total* Adjudicado	\$28.638	\$4.633	\$20.296	\$19.764

Información consolidada por el equipo auditor a partir de base de datos INCODER.

*Cifras en millones de pesos corrientes.

La evolución del número de proyectos adjudicados en cada una de las cuatro convocatorias, SIT 01 y 02 de 2008, SIT 02 de 2009 y SIT 01 de 2010, inició con 137 adjudicaciones, tuvo un descenso ostensible en la segunda convocatoria de 2008, cuando se adjudicaron 36 proyectos, y ascendió nuevamente a 128, en la SIT 02 de 2009 y 188, en la SIT 01 de 2010.

En cuanto a las familias beneficiarias, se evidencia una relación recíproca con el número de proyectos adjudicados. Las familias beneficiadas en la primera convocatoria de 2008 fueron 971, pasando a 177 en la segunda convocatoria de esa vigencia, 711 en 2009 y 676 para 2010. Dejando de lado el descenso de la SIT 02- 2008, en las demás convocatorias se evidencia un incremento en el número de proyectos adjudicados pero con un menor número de núcleos familiares asociados.

El número de hectáreas adjudicadas inició en 8.853 en la convocatoria SIT 01 de 2008, pasando a 1.529 en la segunda convocatoria de esta vigencia, 5.395 para 2009 y 4.804 en 2010.

El valor del subsidio total adjudicado en cada convocatoria partió en 2008 de \$28.638 millones y \$4.633 millones en cada convocatoria de ese año, posteriormente, en 2009, se adjudicó un total de \$20.296 millones y llegó a \$19.764 millones, en 2010.

HALLAZGO 135: Deficiencias en la verificación de documentos y de su contenido por parte del INCODER (SIT-01-2008- TOL-052)

Una vez revisada la documentación que obra en el expediente, se observa que de las 15 familias que resultaron beneficiadas con el subsidio integral de tierras mediante Resolución 1852 del 22 de octubre de 2008, sólo firmaron la delegación para la postulación 14 personas.

Cabe recordar, que la figura de la representación legal, se presenta cuando una persona actúa en nombre de otra, quien es la titular de los derechos y obligaciones que se pretenden ejercer. En las diferentes convocatorias para el otorgamiento del subsidio integral de tierras, la mayoría de solicitantes utilizan esta figura, para que un tercero a quien le delegan la facultad de postularse para el subsidio, los represente durante todas las etapas de la convocatoria, pero para ello, como en cualquier acto que se pretenda ejercer a nombre de un tercero debe existir la debida autorización.

Aunado a lo anterior, existen inconsistencias en el citado documento, toda vez que en el contenido del mismo se relaciona al señor JAIRO CALDERON BERNAL quien no firma, al contrario, el beneficiario HAYDEN ENRIQUE CASTELLANOS no es relacionado pero si aparece su firma, resultando ambos beneficiarios del subsidio.

Lo anterior denota graves deficiencias por parte del INCODER en la verificación tanto de la documentación allegada como de su contenido, lo que puede generar nulidades en algunos procesos por indebida representación, entre otras consecuencias. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 136: Deficiencias en la verificación de documentos (SIT-01-2008-TOL-052)

Los términos de referencia exigen, como uno de los requisitos para la población desplazada que éstos deriven la mayor parte de sus ingresos de actividades agropecuarias, pesqueras o forestales, para lo que se exige una manifestación juramentada de tener la condición de pobladores rurales de escasos recursos que no poseen tierra, o que la poseen en extensiones inferiores a una Unidad Agrícola Familiar -UAF., así mismo, se exige que se allegue una declaración juramentada suscrita por los miembros de la Unidad Familiar y el propietario del predio que se pretende adquirir, en la cual conste que se adelantó el proceso de negociación del mismo, y se especifiquen las condiciones del precio y la forma de pago convenida.

En varios de los documentos que soportan los requisitos que deben cumplir los beneficiarios, faltan soportes de 1 beneficiario toda vez que solo se relacionan 14, así:

- Declaración juramentada de ser pobladores rurales de escasos recursos: falta la de JAIRO CALDERON BERNAL (folios 272-285).
- En el documento de de negociación del predio, solo aparece la firma de 14 personas, evidenciándose nuevamente la inconsistencia de que se relaciona al señor JAIRO CALDERON BERNAL pero este no firma y al contrario el beneficiario HAYDEN ENRIQUE CASTELLANOS no es relacionado pero si aparece su firma

Lo anterior denota graves deficiencias por parte del INCODER en la verificación tanto de la documentación allegada como de su contenido, lo que puede generar nulidades en algunos procesos por indebida representación, entre otras consecuencias. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 137: Inconsistencias en fechas de notificación (SIT-02-2008-TOL-013)

Se encontraron inconsistencias en las fechas de notificación de la Resolución de adjudicación, así: la Resolución data del día 01 de Junio de 2009 y el acta de notificación tiene como fecha el 04 de junio de 2009, sin embargo se encontró que la comunicación que se envía a los beneficiarios para que se acerquen a notificarse es del 23 de Junio de 2009, es decir posterior a la supuesta firma del acta.

Lo anterior muestra, respecto de las fechas tanto del acta de notificación como de la comunicación, que existen inconsistencias que pueden hacer inducir en error en cuanto a su veracidad. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 138: Demora en respuesta a Derecho de petición SIT-01-2010- D1-TOL-109

El 18 de mayo de 2011, los beneficiarios presentan derecho de petición solicitando la expedición de la Resolución de Adjudicación del subsidio integral de tierras, petición que fue respondida el 27 de Julio de 2011, de manera extemporánea teniendo en cuenta que el plazo vencía el 08 de Junio de 2011.

Si bien existen varias reasignaciones a diferentes dependencias para que se procedan a dar respuesta al derecho de petición, las mismas obedecen a deficiencias en cuanto a las definiciones puntuales de competencias a nivel interno del INCODER que no justifican la demora en la respuesta, pese a lo anterior, se observa que en igual forma desde la última reasignación, transcurrieron más días que los permitidos por la Ley para su respuesta.

Es claro como lo ha sostenido en varias oportunidades la Corte Constitucional que la respuesta al derecho de petición debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva, en el presente caso la repuesta a la petición elevada por los beneficiarios no se dio de forma oportuna, es decir, no se respetó el término previsto para tal efecto, por lo que dicho retardo injustificado debe ser motivo de una investigación disciplinaria, al configurarse en causal de mala conducta para los servidores públicos que sin razones válidas incumplieron los términos para resolver o contestar dicha petición. Alcance: presunta connotación disciplinaria

HALLAZGO 139: Indebida Verificación de Requisitos (SIT-01-2008-MAG-015)

Existe denuncia en donde se señala que la proponente incurrió en algunas irregularidades en cuanto a la acreditación de requisitos, en este sentido el INCODER procede a dar respuesta, sin embargo, no se encuentran en la carpeta los soportes correspondientes respecto de la verificaciones de dichas condiciones como pertenecer al SISBEN o su condición de desplazada, ante esta situación se pudo constatar por esta comisión de auditoría que la señora se encuentra afiliada a régimen contributivo, siendo una de las exigencia para esta convocatoria encontrarse en el SISBEN, lo que permite concluir que no existió la correspondiente verificación de requisitos por parte del INCODER.

Lo anterior en contravía de la exigencia dada en los términos de referencia de la SIT 01 de 2008, numeral 1.11, que en su literal b, señala expresamente las condiciones que deberán cumplir los aspirantes a obtener el subsidio de tierras para el caso de la población desplazada, entre las que se encuentra estar inscritos en los niveles 1 o 2 del SISBEN. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 140: SIT-02-2008- TOL-013. Fracaso del Proyecto Productivo

De acuerdo con la información suministrada por algunos de los beneficiarios del subsidio integral de tierras, en visita de campo realizada por la comisión de auditoría de la CGR en septiembre de 2012, y los diferentes soportes documentales encontrados en el expediente contentivo de dicho proyecto, se encontró que los beneficiarios no han sido capacitados y no han obtenido asistencia técnica para la implementación del proyecto productivo, lo que trajo como consecuencia que el mismo fracasara, en razón a que adquirieron unas semillas de aguacate de mala calidad.

Esta situación fue corroborada en la visita de campo, en donde se evidenció que los cultivos de aguacate habían perecido, según los mismos beneficiarios debido al desconocimiento en el manejo de este tipo de cultivos y a la falta de capacitación y acompañamiento técnico; lo que condujo a que adquirieran una semilla que no resultó ser apta.

La CGR considera que el INCODER incurrió en varias conductas omisivas. En primer lugar, al adjudicar un subsidio para un proyecto productivo que las familias beneficiarias prácticamente no conocían al no haber participado en su formulación, además de que se tenía conocimiento de su escasa experiencia en el desarrollo de ese tipo de cultivos y, por otra parte, al no tomar los correctivos necesarios de manera oportuna, una vez conoció de las dificultades para la implementación del proyecto productivo, en salvaguarda de los recursos invertidos por esta misma entidad.

Bajo los anteriores hechos, se observa un claro incumplimiento por parte del INCODER no solo de sus obligaciones legales, sino de su propio objetivo misional, realizando una gestión fiscal deficiente y contraria a los principios de eficiencia y eficacia.

Como se observa, la conducta del INCODER fue omisiva en todas las etapas del procedimiento, desde la misma adjudicación hasta el seguimiento en la inversión de los recursos desembolsados para el desarrollo del proyecto productivo. Alcance: Administrativo.

HALLAZGO 141: Deficiencias en archivo

Se observó una deficiente labor de archivo y foliación de los documentos en las carpetas contentivas de los proyectos verificados, causada por evidentes fallas en actividades de monitoreo y autocontrol, lo que se traduce en incumplimiento de la Ley 594 de 2000. La situación encontrada pone en riesgo la información en salvaguarda del INCODER, a causa del desorden y el deterioro documental. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 142: Sistemas de Información – Enfoque diferencial en titulación de baldíos

De acuerdo con la información reportada por el INCODER, a partir del año 2010 se viene construyendo el Sistema de Información de Desarrollo Rural –SIDER-, el cual contiene un módulo de titulación de baldíos. En cuanto a este punto, cabe señalar que antes de este año, el Instituto manejaba un aplicativo que contenía información de baldíos.

Esta comisión de Auditoría, observa que pese a que en el actual sistema de información -SIDER-, se tomaron varias acciones de mejora, aun persisten las mismas deficiencias que el aplicativo anterior, por cuanto los datos con que se alimenta el sistema, no reflejan la inclusión de un enfoque diferencial para la población desplazada, que permita identificar, al menos, los casos puntuales en donde un predio baldío es adjudicado a dicha población.

Por lo anterior, se considera importante que se comience a trabajar en la introducción de este enfoque diferencial para la adopción de medidas frente a las necesidades y requerimientos de ajuste de la política, mejora de los servicios a los desplazados y seguimiento y control del gasto público.

Se resalta la importancia de este sistema de información, dado el inicio de los procesos de restitución de tierras que contempla la Ley 1448 de 2011, lo que exige un alto grado de participación del INCODER en cuanto a la interoperabilidad de sus sistemas de información con la UAEGRTD, en especial en lo que tiene que ver con solicitudes de restitución que traten sobre predios baldíos.

En este sentido, se considera que si bien este módulo se encuentra en funcionamiento hace un mes, es un sistema que debe complementarse con la organización y sistematización de los archivos del INCODER, tal y como fue señalado de manera puntual por la CGR en la función de advertencia levantada al Instituto, el 19 de Junio de 2012, en donde se señaló que se debía trabajar de manera más acelerada sobre este tema; así como en la información documental que reposa en sus archivos, centrales y la que se encuentra en las Oficinas Territoriales, teniendo en cuenta que aún queda un número considerable de información por incluir en el sistema SIDER. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 143: Sistemas de Información – Convocatorias y Seguimiento

Esta comisión encuentra que en la actualidad se viene operando con un aplicativo muy básico para el seguimiento y monitoreo de los postulantes y beneficiarios de las convocatorias, el cual si bien, se ha adaptado a las necesidades de cada una, el mismo sólo permite introducir datos, pero no gestionar su salida, para la generación de reportes tendientes a medir la gestión y resultados en el desarrollo de cada convocatoria, lo que impide el efectivo seguimiento y monitoreo por parte de la

misma entidad, conllevando a resultados insuficientes frente a los requerimientos de este proceso y a dificultar el reporte de información tanto interna como externamente.

En este sentido, se debe resaltar que el mismo INCODER ha encontrado dificultades debido a estas deficiencias, lo anterior se puso en evidencia en reunión realizada el día 24 de Septiembre de 2012, en la cual se dio a conocer el sistema de información SIDER, donde se reportaron dificultades para la entrada en funcionamiento del modulo que recogería la información relativa a las convocatorias, señalando que la ésta no es de la mejor calidad, por lo que les toca depurarla. En este sentido, únicamente tienen alimentado el año 2009, y se está a la espera de que se validen los años 2008 y 2009 a través de un plan de choque.

Como se observa, el sistema de información -SIDER-, en lo referente a los módulos que involucran información de población desplazada no se encuentra en funcionamiento en su totalidad, ya que el módulo que contiene información referente a Convocatorias y Seguimiento no está funcionando, por lo que se hace necesario y de carácter urgente que se proceda con la alimentación de la información y la depuración de la misma. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 144: Proyecto SIT 01 2008 Tol – 045

Los beneficiarios de este predio, realizaron parcelación de éste mediante sorteo, y en visita realizada por la CGR en el mes de septiembre estos señalaron que el predio no contaba con las 53.6 Has enunciadas en la escritura pública del predio.

De otra parte; una de las parcelas presenta un conflicto por el dominio, ya que apareció otro aparente propietario; en consecuencia esta limitación del dominio reduce considerablemente las hectáreas del predio, afecta todo el proyecto productivo, ya que es en esa parte del predio donde ese encuentra el nacimiento del agua; la dirección territorial no ha tomado medidas al respecto. Alcance: Administrativo

2.2.3.2. Gestión de Contratación

El proceso auditor en materia de contratación se circunscribió a las vigencias 2008 a 2011, en cuanto a los procesos contractuales adelantados con el presupuesto destinado a la población víctima de desplazamiento forzado, enfocado al otorgamiento del SIT en las cinco convocatorias.

El INCODER reportó para la vigencia 2008, un total de nueve (9) contratos, por valor de \$42.120 millones. Para 2009, doce (12) contratos, por cuantía de \$54.505 millones. Durante la vigencia 2010, conforme al reporte, se celebraron diecisiete (17) contratos por valor de \$27.921 millones. Para la vigencia 2011, el reporte fue de cuarenta y ocho (48) contratos por cuantía de \$106.740 millones.

Tabla 56: CONTRATACIÓN REPORTADA SIT 2008-2011

VIGENCIA	No. CONTRATOS CELEBRADOS	CUANTÍA TOTAL *
2008	9	\$42.120
2009	12	\$54.505
2010	17	\$27.921
2011	48	\$106.740

*Cifras expresadas en millones de pesos

Debido a las limitaciones evidenciadas en el reporte de la información en materia contractual, se centró el análisis en la tercerización de las funciones misionales del INCODER para cada vigencia, respecto al otorgamiento del SIT.

Durante 2008, el INCODER celebró dos contratos por la suma de \$2.133 millones, con el contratista Corporación para el Desarrollo de las Microempresas – CDM, dirigidos a la tercerización de los procedimientos de evaluación y calificación de los proyectos presentados en las dos convocatorias de este año.

Para la vigencia 2009, suscribió tres contratos con el mismo contratista, por cuantía de \$5.455 millones, para la creación de un procedimiento y un sistema que desarrollara cada una de las tres fases de las convocatorias. Debe aclararse que el objeto contractual cubre tanto la convocatoria orientada a población desplazada como la dirigida a población campesina.

En el año 2010, con el fin de cumplir con los requerimientos de las tres fases del proceso de adjudicación del SIT de esta vigencia, el Instituto celebró dos contratos por cuantía de \$3.993 millones. En esta oportunidad la contratación se adelantó con CORPOICA.

Para la vigencia 2011 el INCODER reasumió las funciones tercerizadas respecto al desarrollo de las fases del proceso de convocatoria. En consecuencia, conforme a lo reportado, celebró contratos de prestación de servicios profesionales por cuantía de \$897 millones; y se resalta el contrato suscrito con la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, con un aporte por parte del Instituto de \$6.000 millones, cuyo objeto fue “aunar recursos entre las partes para brindar el acompañamiento a población vulnerable y en condición de desplazamiento, facilitando su participación en proyectos de acceso a tierras y de desarrollo rural en el marco de las convocatorias para el subsidio integral de tierras”.

El carácter transversal de este proceso auditor permitió establecer y a puntualizar el análisis contractual en aquellos procesos de mayor impacto sobre la gestión de los recursos destinados al otorgamiento del SIT en las cinco convocatorias (SIT 01 y 02 de 2008, SIT 02 de 2009, SIT 01 de 2010 y SIT 01 de 2011) y concentrados en determinados contratistas a nivel de las entidades SNAIPD. (Ver Anexo Contratación CDM)

Tabla 57: CONTRATACIÓN DESTINADA A TERCERIZACIÓN SIT 2008-2011

VIGENCIA	No. CONTRATOS CELEBRADOS	CONTRATISTA	CUANTÍA TOTAL*
2008	2	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS MICROEMPRESAS CDM	\$2.133
2009	3	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS MICROEMPRESAS CDM	\$5.455
2010	2	CORPOICA	\$3.993
2011		No hubo tercerización de las funciones	

*Cifras expresadas en millones de pesos

A continuación se relacionan los siete contratos celebrados durante las tres vigencias (2008-2009-2010), a fin de evidenciar el objeto contractual orientado a la tercerización de funciones para cada una de las fases de las convocatorias así como su cuantía:

Tabla 58: CONTRATOS INCODER - CDM

VIG.	No. CTO	OBJETO	CUANTÍA TOTAL*
2008	122	Desarrollo de la metodología y realización de la evaluación de viabilidad y calificación de los proyectos presentados dentro del marco de la convocatoria para la asignación de subsidio integral de tierras para la población desplazada por la violencia adelantada por el INCODER.	\$930
2008	414	Desarrollo de la metodología y realización de la evaluación de viabilidad y calificación de los proyectos presentados dentro del marco de la convocatoria para la asignación de subsidio integral de tierras para la población desplazada por la violencia adelantada por el INCODER	\$1.203
2009	165	Creación y ejecución de un nuevo proceso y sistemas que permita manejar la información requerida de manera ágil y óptima que contenga una serie de elementos operacionales que constituyen el cuerpo metodológico del procedimiento en la fase I de las convocatorias subsidio integral de tierras	\$ 1.772
2009	377	Creación y ejecución de un nuevo proceso y un sistema que permita manejar la información requerida de manera ágil y óptima que contenga una serie de elementos operacionales que constituyen el cuerpo metodológico del procedimiento para realizar la evaluación calificación y manejo de la información que resulte de la fase II convocatorias subsidio de tierras 2009	\$ 1.854
2009	581	Diseño del método científico para el desarrollo de la fase III visita técnica y viabilidad integral para la adjudicación de subsidio de los proyectos previamente declarados como elegibles por el INCODER en la fase II presentación evaluación y calificación de avalúo comercial de los predios y del proyecto productivo De acuerdo con lo dispuesto en las convocatorias públicas	\$ 1.828
TOTAL			\$7.587

* Cifras expresadas en millones de pesos

Tabla 59: Contratos INCODER - CORPOICA

VIGENCIA	No. CONTRATO	OBJETO	CUANTÍA TOTAL*
2010	289	Desarrollo del método científico de la fase I de las convocatorias públicas para la asignación del subsidio integral de tierras adelantada por el INCODER	\$930
2010	445	Cooperación técnica entre el INCODER y CORPOICA para la realización de las actividades necesarias para cumplir con los objetivos de las fases II y III de la convocatorias públicas para la asignación del subsidio integral de tierras	\$1.203
TOTAL			\$3.993

Con base en la evaluación general del proceso contractual y en la verificación de los informes de auditoría regular, de las vigencias 2008 a 2011, generados por este ente de control, se evidenció que el INCODER ha adelantado procesos

contractuales que no cumplen los principios de la contratación pública, conforme se detalla a continuación:

HALLAZGO 145: Registro de la contratación, coordinación contractual, controles

- En materia de planeación contractual, se inspeccionaron los planes de compras de las vigencias de 2008 a 2011 y en ninguno de ellos se encontró el plan de adquisiciones de bienes y servicios relacionados con los contratos mediante los cuales se ejecutaron los recursos de otorgamiento del SIT, para ninguna de las vigencias, conforme lo ordenaba el artículo 1° del Acuerdo No. 04 de 2005 del Comité para la Operación del SICE, disposición establecida para todas las entidades públicas y para el total de los rubros presupuestales que se afectarían. Así mismo, analizados los indicadores de los planes de acción de la entidad correspondientes a las mismas vigencias, se evidenció que no se tomó en cuenta la gestión contractual.
- Como hecho relevante que evidencia las falencias en materia de gestión contractual y que limitó el alcance de la auditoría, durante las vigencias auditadas, el INCODER careció de una herramienta informática que le permitiera ejercer vigilancia y control sobre la gestión contractual⁹⁹. El registro de los contratos se lleva en una base de datos de Excel cuya vulnerabilidad y diligenciamiento parcial se detectó, en la imposibilidad del Instituto de reportar a este ente de control el total de los procesos contractuales relacionados con el otorgamiento del SIT. Luego de tres solicitudes escritas y de una visita a la coordinación de contratación, no fue posible tener acceso a la base de datos de los procesos contractuales adelantados por las direcciones territoriales, ni a la base de datos de acuerdos de financiamiento¹⁰⁰.

Al adelantar el cruce entre la base de datos suministrada por la Coordinación de Contratación, durante la ejecución del proceso auditor, con la suministrada por la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo durante la fase de planeación del proceso, se encontraron inconsistencias que soportan el concepto de incertidumbre que genera la gestión contractual del Instituto. La Coordinación de contratación no reportó los convenios 244, 281, 296 de 2008 ni el 244 de 2009, celebrados con CORPOICA; ni tampoco el 370 de 2011 suscrito con el IGAC, además de inconsistencias en algunas cuantías.

⁹⁹ Solamente durante el mes de septiembre de 2012 se inició la alimentación del aplicativo Sider, en el módulo de contratación. Actualmente se encuentran en proceso de digitalización los contratos de la vigencia 2012.

¹⁰⁰ El 23/07/2012 mediante radicado 20121125182 se solicitaron bases de datos de contratos celebrados durante las vigencias de 2008 a 2011 cuyo objeto contractual se encontrara vinculado con el otorgamiento del SIT. En respuesta se emitió el 1/08/2012 en medio magnético una base de datos parcial de los procesos contractuales. Teniendo en cuenta que la información no se remitió completa, se procedió a hacer visita a la Coordinación de contratación el día 26 de septiembre de 2012, en donde se solicitó complementar la respuesta al requerimiento por cuanto no se había incluido los contratos adelantados por las Direcciones Territoriales ni los acuerdos de financiamiento. Esta información no fue remitida, por lo que se procedió a reiterar mediante oficio del 09/10/2012 radicado 20121137433, respondido parcialmente mediante radicado 20122133935 del 11/10/2012, así: de la base de datos de contratación territorial, solamente se entregó la vigencia 2012. De la base de datos de acuerdos de financiamiento no se hizo entrega.

- Conforme a lo evidenciado, el INCODER no cuenta con una base de datos centralizada de los procesos contractuales que adelanta, no desarrolla procesos de coordinación, seguimiento, vigilancia ni control a la totalidad de la contratación, pues las bases de datos se encuentran fragmentadas en diferentes dependencias y funcionarios, inclusive en el nivel central. Esto denota debilidades en el cumplimiento de las funciones asignadas para el cargo de Secretario General, en cuanto a la planificación y dirección de los procesos de contratación del Instituto, conforme a lo establecido en la Resolución 2018 de 2009.

El concepto de incertidumbre en materia de gestión contractual se refuerza con la respuesta del Instituto, pues consolidó una base de datos de la contratación adelantada por la Direcciones Territoriales sólo con ocasión de las observaciones comunicadas; y en cuanto a la base de datos de Acuerdos de Financiamiento, se indicó que no es la Coordinación de Contratos sino la Subgerencia de Gestión, la competente para hacer esta consolidación, con lo que finalmente este ente de control no tuvo conocimiento de los acuerdos de financiamiento celebrados por el INCODER y se limitó el proceso auditor en estos aspectos. Con ello, se pone en evidencia la desarticulación existente entre las mismas dependencias del Instituto a nivel central y la ausencia de conocimiento, seguimiento y control sobre la estratégica materia contractual. Respecto a los demás aspectos señalados, relativos a los planes de compras, la herramienta informática y la base de datos centralizada, en la respuesta no se indicó argumento que sustente una gestión eficiente.

Estas conductas desconocen la aplicación de los principios de legalidad, transparencia, eficiencia y responsabilidad que orientan la función administrativa y la gestión fiscal. Todo lo anterior es generado por el desarrollo de una gestión contractual que no apunta al cumplimiento de los principios de la función pública ni de la gestión fiscal. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 146: Planeación

El proceso contractual 122 de 2008 incluyó, dentro del desarrollo de su objeto, la evaluación de los requisitos mínimos de los aspirantes; cuando los términos de referencia de la convocatoria SIT 01 de 2008 habían establecido que las direcciones territoriales adelantarían esta verificación¹⁰¹; por lo que la necesidad a satisfacer con el proceso contractual no fue evidenciada para la elaboración de los

¹⁰¹ Términos de referencia SIT 01 2008. Pg. 9. “El INCODER a nivel regional elaborará un informe de verificación, en el cual se indicará si el proyecto cuenta con la información básica mencionada en el presente numeral. Si el proyecto presentado cuenta con toda la información requerida el proyecto pasará a la fase de evaluación de títulos. En caso contrario el proyecto presentado será rechazado. Posteriormente el INCODER o quien éste designe, adelantará un estudio de los títulos de los predios a adquirir, a partir de los cuales se deberá conceptuar que no existe ningún tipo de reserva sobre la propiedad del predio que impida su negociación. En caso contrario el proyecto presentado será rechazado.”

términos de referencia sino cuando ya se encontraba en curso el proceso de convocatoria.

El INCODER enfatizó que en la vigencia 2008 se desarrolló la primera experiencia como operador de convocatorias públicas para otorgar el SIT, que este tipo de concurso no se había desarrollado en el país, y que por tanto que las disposiciones legales que regulaban la materia determinaron la competencia a cargo del Instituto, sin que mediara un estudio técnico que definiera la disponibilidad de recursos humanos, físicos y económicos con que contaba la entidad para afrontar la función que legalmente se le impuso. Indicó que teniendo en cuenta la capacidad operativa de las Direcciones Territoriales y los recursos disponibles a nivel nacional y regional, se evidenció la necesidad de contratar un tercero idóneo para operar la Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2008. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 147: Estudios Previos

El INCODER no generó los estudios previos adecuados en cuanto a la estimación de la cuantía de los contratos celebrados con el contratista CDM, pues en ellos no se señalan las variables consideradas para calcular el valor estimado, no se evidencia ningún análisis técnico ni económico que soporte la cuantía del contrato, lo cual desconoce lo previsto en el artículo 3 del Decreto 2474 de 2008 y el numeral 3.2.2.2 del Manual de Contratación de la entidad, adoptado mediante Resolución 268 de 2009.

Los estudios previos de los cinco contratos establecen la entrega de un anticipo del 40% del valor del contrato, sin que se señale en este instrumento de estudio de conveniencia y oportunidad una motivación expresa que justifique el pago de este anticipo. Por omitirse tal justificación, no se señala ni en los estudios previos ni en los contratos, el uso debido que el contratista debía dar al anticipo entregado.

Estas conductas generan incertidumbre en cuanto a la estimación de las cuantías de los contratos, el manejo de los anticipos, el seguimiento que de los mismos adelanta el INCODER, y genera riesgos directos sobre los recursos entregados al contratista a título de anticipo¹⁰².

¹⁰² Señala la entidad que los valores del contrato se establecieron de acuerdo con lo dispuesto en las propuestas presentadas por CDM y que de la lectura de los estudios previos y de las propuestas, "se puede interpretar que las mismas se asumieron teniendo en cuenta la idoneidad del contratista". Posteriormente señala la naturaleza jurídica de CDM y hace un recuento de la experiencia del contratista. Centró luego su argumento en señalar las diferencias entre las figuras del anticipo y el pago anticipado, concluyendo que "podemos evidenciar que la figura presentada en este caso es un pago anticipado no un anticipo, motivo por el cual no pueden acogerse los argumentos de la observación". No obstante lo señalado, este de control evidenció lo siguiente:

- 1.- En cuanto al primer aparte de la observación, relativa a que no se generaron los estudios previos adecuados en cuanto a la estimación de la cuantía de los contratos celebrados con el contratista CDM, no es de recibo el argumento esgrimido por el Instituto, toda vez que la naturaleza jurídica y la experiencia certificada permite presumir la idoneidad del contratista para satisfacer la necesidad contratada, pero no es un parámetro que justifique que la cuantía expresada en la propuesta deba ser asumida por la entidad contratante sin análisis ni reparo alguno.
- 2.- Respecto al pago anticipado en vez de anticipo, que se predica en la respuesta del Instituto, tampoco este argumento refuta el hallazgo, como quiera que en los expedientes contractuales se evidencia claramente que el pago se hizo a título de anticipo. De ello dan cuenta la cláusula quinta del contrato 581/2009 (Fl. 680), en donde se señaló: "La FORMA DE PAGO se

Alcance: Administrativo y presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

HALLAZGO 148: Contratos de Ciencia y Tecnología

Inspeccionados los cinco contratos que el INCODER celebró con el contratista CDM (cada uno por una cuantía promedio de \$1.500 millones), se verificó que se adelantaron mediante la modalidad de contratación directa, en atención a que se denominaron “contratos de fomento de actividades tecnológicas”, con fundamento en lo establecido en el Decreto 591 de 1991, en la ley 1150 de 2007 artículo 2, numeral 4, literal e) y en el artículo 80 del Decreto 2474 de 2008. De esta manera se evadió el trámite de las formalidades de la licitación pública, establecida como regla general de contratación en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, sin que resulte claro que se tratara de contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.

Teniendo en cuenta que el INCODER señaló como respuesta que se apoyaba de manera general en lo dispuesto por el Decreto 591 de 1991, se procedió a establecer la necesidad científica y tecnológica con base en el objeto contractual y en el perfil del contratista.

Se observó que el objeto social del contratista CDM en el Certificado de Existencia y Representación de la Cámara de Comercio señala, entre otras: “Diseñar, administrar, impulsar, coordinar y apoyar la prestación de servicios relacionados con las micro-finanzas, y así mismo la prestación de servicios tecnológicos en las áreas de comercialización, producción, gestión, organización e información, con el fin de aumentar la productividad y competitividad de las microempresas del país en un marco de adecuado uso de los recursos naturales”. También el objeto social señalado en las propuestas de cada contrato, establece que es: “contribuir al mejoramiento productivo y competitivo de las microempresas colombianas, a través del diseño, desarrollo, fortalecimiento y coordinación de una red de servicios de desarrollo empresarial en todo el país”.

efectuará de la siguiente manera: 1. Primer desembolso: Como **anticipo** se pagará SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES CIENTO CINCUENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS (\$651.158.880) lo equivalente a emitir informes de verificación en campo de 120 proyectos, el desembolso se efectuará previa aprobación de la póliza de buen manejo y correcta inversión del **anticipo**”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original). En las cláusulas de valor y forma de pago de los contratos 165/2009 (Fl. 47) y 377/2009 (Fl. 71), se estipuló un pago del 40% del contrato al perfeccionamiento del mismo sin señalar si se trataba de anticipo o de pago anticipado; no obstante, las cláusulas relativas a las garantías establecen la obligación de constituir las para amparar el “pago anticipado”. Frente a esto, se debe señalar que teniendo en cuenta que el pago anticipado se transfiere al patrimonio del contratista, no se requiere constituir póliza de garantía frente a este, ya que los recursos salen de la órbita patrimonial del Estado. Conforme a esto, y pese a que los dos conceptos – anticipo y pago anticipado – se usan indistintamente en los contratos, se deriva que lo que se hizo fue un pago a título de anticipo, precisamente por ello se constituyeron las garantías. Finalmente, debe indicarse, que aunque se hubiera tratado de pago anticipado, como lo señala el Instituto, tal pago también requería de una justificación expresa, análisis y sustento en los estudios previos del proceso contractual, omisión que es precisamente la que se señala en el hallazgo y que sustenta la presunta incidencia disciplinaria.

Es evidente que el objeto contractual de los cinco procesos contractuales inicia su rango de ejecución dentro de las etapas de las convocatorias posteriores a la presentación de las propuestas, por lo que si bien el objeto social del contratista está enfocado al desarrollo de las microempresas, el objeto contratado está orientado a la evaluación de los requisitos mínimos de los aspirantes, de los proyectos productivos y a la realización de las visitas de campo; De acuerdo con la contratación para cada fase; con lo que no se otorgó ninguna clase de apoyo a los proyectos productivos propuestos por los participantes de las convocatorias, sino que se desarrolló un procedimiento misional del Instituto, la evaluación de tales proyectos.

Es evidente que las actividades de los objetos contractuales están orientadas a la evaluación y calificación, sin que esto garantice “aumentar la productividad y competitividad de las microempresas” como lo señala el objeto social del contratista, pues para ello el objeto contractual debía centrarse en el diseño de los proyectos y no en la evaluación de los proyectos realizados por terceros contratados por los aspirantes.

Merece especial atención para este ente de control, teniendo en cuenta el objetivo de lograr el goce efectivo de derechos de la población desplazada, los cuantiosos recursos destinados a la tercerización del procedimiento para evaluar los proyectos, cuando para la elaboración de los mismos no se aportó recurso alguno durante el desarrollo de las convocatorias SIT 01 y 02 de 2008, SIT 02 de 2009 y SIT 01 de 2010, pues solamente hasta la convocatoria SIT 01 2011 el INCODER asumió los costos correspondientes a la realización del proyecto productivo, el avalúo comercial y la elaboración del plano topográfico. Esto se tradujo en el alto número de propuestas rechazadas a nivel nacional, ya que el énfasis presupuestal se hizo solamente en la evaluación y no en la elaboración de los proyectos¹⁰³.

¹⁰³ Al responder la observación, el INCODER señaló el origen legal que tuvo el otorgamiento del SIT y las dificultades que surgieron para esta entidad, como ejecutora de la política pública al tener que asumir la implementación del programa, “más aun cuando se trata de procesos concursales destinados a población vulnerable”, por lo que decidió que “para el cumplimiento del programa la forma más eficiente era realizar una contratación que arrojara todos los elementos metodológicos con los cuales el ejecutor no contaba al momento de la puesta en marcha de la Convocatoria, pues entre tanto se realizaban actividades tendientes a la elaboración y ajuste de los correspondientes Términos de Referencia de la primera convocatoria del año 2008, para ese momento el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, se encontraba recientemente reestructurado de conformidad con el Decreto 4902 de fecha 21 de diciembre de 2007, de acuerdo con lo consignado en el artículo 24 de la ley 1152 de 2007.” Señaló igualmente que “de conformidad con la ley y con los lineamientos de política pública en la vigencia 2008, no se brindó por parte del Estado apoyo a la formulación de los proyectos”, pero que para las vigencias siguientes se articuló con el fin de apoyar la población rural, con la celebración de diferentes convenios de acompañamiento y asesoría a las familias en situación de desplazamiento, procurando el acompañamiento técnico y social para la adecuada formulación de sus proyectos productivos. Al respecto debe advertirse que la orientación del hallazgo es la ausencia de argumentos en los estudios previos, respecto a la manera como dentro del mercado se identificó que precisamente el contratista con el que se celebraría la contratación directa era el que ofrecía la mejor oferta en cuanto a la calidad de los servicios y precio a pagar. Sumado a ello, se reitera que el objeto social del contratista está orientado a “aumentar la productividad y competitividad de las microempresas” mientras que los objetos contractuales están dirigidos a la evaluación y calificación de las propuestas. En cuanto al aplicativo, se señaló que este era un medio para la evaluación y que se está implementando el SIDER para mejorar la gobernabilidad de la información.

Nótese que el procedimiento desarrollado por el contratista para la Fase I en el contrato 165 de 2009, propuso: 1.- Recepción de propuestas 2.- Registro y filtro documental 3.- Subsanción de la información 4.- Estudio de títulos 5.- Cruce base de datos 6.- Publicación de habilitantes y 7.- Notificación de resultados, lo cual coincide con las fases de los términos de referencia, sin que se evidencie la innovación en el desarrollo del procedimiento a adelantar para generar la lista de propuestas habilitadas.

- La obligación contractual establecida como “Diseñar y alimentar un sistema para almacenar información de cada propuesta presentada, el cual no cuenta con herramientas de consulta, que faciliten el control del proceso y provea información de calidad para la toma de decisiones”, se desarrolló para las convocatorias de las vigencias 2008 y 2009 como parte del objeto contractual, evidenciándose que el aplicativo solamente sirvió como un acumulador de la información de determinada fase de las convocatorias, no generó informes, no cuenta con posibilidad de arrojar resultados de búsqueda; pues se trata solamente de un depósito de información que tiene profundas limitaciones en materia tecnológica y de operatividad; lo cual apoya la observación relativa a la ciencia y tecnología que se incorporó en el desarrollo de estos contratos.

Alcance: Administrativo y presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

HALLAZGO 149: Riesgos y Supervisión

El INCODER no tiene identificados los riesgos y no aplica controles sobre los procedimientos que adelanta con terceros, pese a la importancia de los procesos misionales que desarrolla de manera tercerizada a través de la gestión contractual, situación que cobra mayor impacto si se tienen en cuenta las hondas debilidades en materia de supervisión. Al respecto, se evidenció que las minutas contractuales durante las vigencias auditadas, en lo relacionado con el otorgamiento del SIT, carecen de análisis, tipificación, estimación y asignación de riesgos contractuales, pese a la cuantía de los contratos. Se desconoce así, lo previsto en el artículo 88 del Decreto 2474 de 2008¹⁰⁴.

Estas conductas desconocen la aplicación de los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad que orientan la función administrativa y la gestión fiscal y pueden generar eventualmente detrimento patrimonial al Estado. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 150: Contrato 165 de 2009

¹⁰⁴ El Instituto reportó como respuesta los soportes del Sistema Integrado de Gestión de Calidad y Meci, con documentos del 15/06/2010, donde se señalan los mapas de riesgos en el proceso de otorgamiento del SIT; y allegó también la transcripción de las cláusulas relativas a las garantías de cada contrato, no obstante, el hallazgo hace referencia a la ausencia de determinación de los riesgos previsibles para cada proceso contractual en concreto, como lo establece la norma.

Teniendo en cuenta que los estudios previos no señalan las variables consideradas para calcular la cuantía estimada, se verificó la propuesta técnica aportada por el contratista, a fin de establecer el mecanismo que fundamentó el valor pagado por el contrato (\$1.775 millones), y se evidenció que no cuenta con propuesta económica, pese que a folio 14 se señala que se pone a consideración del INCODER la propuesta técnica y económica. Así las cosas, el monto pagado por el contrato 165/2009 carece de fundamento que soporte la erogación hecha por el Estado por el desarrollo de un proceso y un sistema para la fase I de las convocatorias de otorgamiento del SIT 2009. Esto genera incertidumbre acerca de la manera como se logró el perfeccionamiento del contrato, puesto que de conformidad con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, “los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”, sin que en este caso se evidencie la forma en que se llegó a acordar la cuantía pagada¹⁰⁵.

Alcance: Administrativo y presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

HALLAZGO 151: Contrato 377 de 2009 (posible incidencia fiscal)

En este proceso contractual se encontró la fuente de la cuantía del contrato en la propuesta económica aportada por el contratista, y pese a que no se evidencia estudio o análisis alguno por parte del INCODER que permita establecer la justificación para aceptarla, en dicha propuesta se incluyeron valores de obligaciones contingentes por cuyo pago no se encontró soporte en ningún informe del Comité Interventor, ni en informes del contratista, que justificara la erogación tal y como quedó prevista en el contrato:

1. Administración e imprevistos, por cuantía de \$171.3 millones, no se evidenció soporte de ejecución ni justificación del rubro de imprevistos.
2. El cálculo de la propuesta se hizo sobre una base de 1590 proyectos habilitados para la fase II de la convocatoria, no obstante se cuantificaron en la propuesta económica 2000 estudios de avalúo, sin que se justificara o aclarara el motivo para pagar 410 estudios de avalúo más.
3. El rubro de papelería se cuantificó en una suma de \$60 millones, y el de mensajería fue calculado en \$ 54,9 millones, sin que de tal ejecución repose soporte en el expediente contractual.

¹⁰⁵ El Instituto señaló que: “De acuerdo al archivo de ejecución se adjuntó a la propuesta que se aprobó, un presupuesto inicial que corresponde a la ejecución del contrato y al acta 01 del comité administrativo del contrato se aprobó el plan operativo el cual detalla los procesos, actividades, indicadores, productos y presupuesto del contrato, respecto de dicho presupuesto se puede establecer que es el mismo presupuesto asignado en el contrato, lo que permite evidenciar que la administración si llego (sic) a un acuerdo respecto del objeto y la contraprestación y está fijada en el contrato”. No obstante el Acta del Comité Administrativo del contrato corresponde a la etapa contractual del mismo y no se evidenció el acuerdo en cuanto a la cuantía en la etapa precontractual.

Lo anterior causado porque en el desarrollo de los procesos contractuales se desconocen los principios de transparencia y economía que regulan la contratación del Estado.

Alcance: Administrativo, presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002, así como presunta incidencia fiscal de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, por valor de \$347.7 millones¹⁰⁶.

HALLAZGO 152: Riesgos en Procedimiento de Adjudicación de SIT

Pese a que en la caracterización del procedimiento de adjudicación del SIT a la población desplazada se identifican por parte del instituto los riesgos relacionados con las actividades desarrolladas, se evidenció que estos no se encuentran estimados ni cuantitativa ni cualitativamente, ni se identifican los controles a ejercer. Luego de analizados los procedimientos, se evidenció que los mismos desconocen las previsiones de la Ley 87 de 1993 y del Decreto 1599 de 2005, pues no se detectó análisis, política de administración del riesgo ni actividades de control; lo cual se vio materializado en el desarrollo operativo de las convocatorias por las diferentes fallas señaladas en las observaciones presentadas a lo largo del informe.

Esto causado por las fallas en el control interno de la entidad, lo cual genera debilidades en el desarrollo de los procedimientos y reduce el cumplimiento de los objetivos de las convocatorias por la materialización de riesgos no previstos.

2.2.3.3. Gestión del Presupuesto para el SIT-EBAS

Los recursos destinados al Proyecto de Inversión Subsidio Integral EBAS del año 2008, presentaron una apropiación definitiva por valor de \$ 58.628 millones, alcanzando un nivel de ejecución de 99,78%; para la vigencia 2009, el presupuesto se incrementó solamente en 1%, con respecto al 2008, y su ejecución fue del 99,8%. Para el año 2010 el presupuesto mostró una ampliación del 11% respecto al 2009 y se ejecutó en un 73, 22% y en la vigencia 2011, el incremento del presupuesto fue del 82% respecto a 2010, con una ejecución que llegó al 98,87%.

Es importante resaltar, como ya se mencionó en este documento, que solo las convocatorias 02 de 2009 y 01 de 2010 fueron destinadas exclusivamente a población desplazada, por tal razón, solo el presupuesto destinado a este proyecto en el año 2010, le correspondió en su integralidad a la población en mención. El incremento presentado para 2011 responde a que se amplió la población objeto a: Población campesina, personas víctimas del desplazamiento, mujeres víctimas del

¹⁰⁶ La entidad allegó como única prueba de refutación el folio 108 del contrato, correspondiente al Plan Operativo del mismo, lo cual no sustenta la ejecución de los rubros señalados en el hallazgo.

desplazamiento, negros, indígenas, rom y profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias.

El presupuesto destinado para 2012, a este proyecto, será usado en su integralidad para el otorgamiento de subsidios de la convocatoria 01 de 2011, ya que la demanda que existió para dicha convocatoria fue muy amplia, desbordando lo proyectado por el INCODER. En tal sentido en 2012 no hubo convocatoria.

Tabla 60: PRESUPUESTO PROYECTO DE INVERSIÓN SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS - ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y CAMPESINA A NIVEL NACIONAL

Concepto/vigencia	2008	2009	2010	2011	2012
presupuesto definitivo	58.628	59.000	65.772	120.000	187.619
ejecución presupuestal (compromisos)	58.499	58.881	48.159	118.644	-
% de ejecución	99,78	99,80	73,22	98,87	-
% de incremento presupuestal comparado de una vigencia a otra		1	11	82	56

Fuente: INCODER a 31 de diciembre de cada año; cálculos CGR

HALLAZGO 153: Presupuesto

En el presupuesto ejecutado en el proyecto denominado subsidio integral para la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, se observa que un porcentaje significativo es destinado a gastos administrativos (45% en promedio) y solo el 55.3% es destinados directamente a la compra de predio y al apoyo al proyecto productivo. Esta comisión en su análisis de los términos de referencia observó que el INCODER, ha venido asumiendo el acompañamiento a la formulación del proyecto productivo, pero desafortunadamente el incremento en estos gastos no se ve reflejado en un mayor presupuesto destinado a beneficiar en mayor proporción de la población con recursos desembolsados por concepto de subsidio. Alcance: Administrativo. Ver siguiente Tabla:

Tabla 61 : MONTO GASTOS ADMINISTRATIVOS EN CONVOCATORIAS SIT 2008-2011 (Millones de pesos)

CONCEPTO	VIGENCIA			
	2.008	2.009	2010	2.011
Presupuesto Proyecto (vigente)	58.628	59.000	65.772	120.000
Valor Subsidios Otorgados	33.271	46.833	19.764	-
Gastos Administrativos	25.357	12.167	46.009	-
% Valor Subsidios Otorgados	57	79	30	-
% Gastos Administrativos	43	21	70	-

Fuente: INCODER, cálculo CGR Datos en millones de pesos corrientes

2.2.3.4. Control fiscal participativo

En el presente proceso auditor, fueron recibidas y tramitadas 5 denuncias ciudadanas, relacionadas con los subsidios integrales de tierras entregados por el INCODER, en las que se solicitaba lo siguiente:

Denuncia 1. Presentado por la Asociación de Agricultura Desplazada Campo Verde/Proyecto Productivo Campo Verde.

Hechos denunciados:

- Expresan que se han presentado a convocatorias de SIT desde 2008 hasta 2011, siendo rechazados en todas ocasiones.

Denuncia 2. Presentada por Nuevo Renacer Huilense, Finca Santa Rosa.

Hechos denunciados:

- No conocieron el predio previamente a la adjudicación del SIT
- El proponente tiene el predio en arriendo
- El predio carece de las características agropecuarias y de la disponibilidad de recurso hídrico, por lo que no se puede desarrollar el proyecto productivo (Cacao y ganado doble propósito).
- Dudas sobre el valor pagado por el predio (predio ofertado por \$250, millones y pagado por \$675,7 millones).
- Dirección Territorial del Huila realizó visita de verificación de la oferta hídrica el 15 de septiembre de 2011 con funcionarios de INCODER, CAM y Alcaldía; concluyendo que no existe caudal suficiente, siendo la única posibilidad derivar agua de la quebrada La Motilona

Denuncia 3. Presentada por Asociación de Campesinos Desplazados Con Reubicación Al Campo -ASOCAR.

Hechos denunciados:

- El 24 de agosto de 2009, se suscribe acta de acuerdo entre Acción Social, INCODER, Secretaria de Gobierno y representantes de familias desplazadas, donde se firmó el compromiso de asesorar y ayudar técnicamente a ASOCAR en la presentación de proyectos SIT (tierra más proyecto productivo), proyectos urbanos, y ayudas humanitarias.

Se denuncia que ninguno de los funcionarios cumplió con los acuerdos, como fueron: identificación y formulación de proyectos productivos agropecuarios - Secretaria de Gobierno, Acción Social e INCODER-. Caracterización de familias para verificar problemas y así poder cumplir con requisitos exigidos por INCODER, búsqueda de recursos para visita de predios, estudio de títulos – Alcaldía de Bogotá, gerencia de proyectos.

- ASOCAR presenta en convocatoria SIT 2010 13 proyectos resultando beneficiarios 5.

Uno de los proyectos beneficiados SIT-1-CUN-112 se frustró por incumplimientos del INCODER a los plazos fijados en la convocatoria, y al prolongar los tiempos la dueña del predio ya no accedió a la venta

- ASOCAR presenta en la convocatoria SIT-01- 2011 15 proyectos, hasta el momento priorizados dos: SIT -1-CUN-139 (PREDIO ALBANIA, MURILLO, TOLIMA) y SIT-1-CUN-027 (PREDIO POLONIA, VILLA HERMOSA, TOLIMA). Los 13 restantes son: Predios ubicados en el departamento del Tolima D1-CUN-006, D1-CUN-043, D1-CUN-143, D1-CUN-148, D1-CUN-152, D1-CUN-181, D1-CUN-284, D1-CUN-037, D1-CUN-074; de Cundinamarca D1-CUN-192, D1-CUN-170, D1-CUN-004, D1-CUN-286.

Los denunciantes manifiestan que no son tratados dignamente por los funcionarios de INCODER Cundinamarca y en la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo.

Denuncia 4. Presentada por beneficiarios de la FINCA EL SOCORRO, PALMITOS, SUCRE.

Hechos denunciados:

- Ausencia del desembolso del “capital semilla” que acompaña la entrega del predio y falta de una respuesta clara por parte del INCODER.

Denuncia. Presentada por la Asociación de Familias Desplazadas de Saravena – Arauca ASOFADESA.

Hechos denunciados:

Inconvenientes en 22 proyectos de adjudicación de SIT por parte del INCODER clasificados de la siguiente manera:

- Falta de asistencia técnica lo que origina la pérdida de sus cultivos o la explotación inadecuada del predio: SIT-01-08-D1-ARA-005, SIT-01-08-D1-ARA-022, SIT-02-09-D1-ARA-006, SIT-01-10-D1-ARA-034
- Ausencia del desembolso de recursos del proyecto productivo: SIT-02-09-D1-ARA-010, SIT-02-09-D1-ARA-017, SIT-02-09-D1-ARA-026, SIT-02-09-D1-ARA-028, SIT-02-09-D1-ARA-050, SIT-02-09-D1-ARA-051, SIT-01-10-D1-ARA-029, SIT-01-10-D1-ARA-040, SIT-01-10-D1-ARA-034
- Falta de explotación productiva del predio: SIT-01-08-D1-ARA-028, SIT-01-08-D1-ARA-008, SIT-01-08-D1-ARA-004, SIT-01-10-D1-ARA-029, SIT-01-10-D1-ARA-050

- Falta de Vivienda: SIT-02-09-D1-ARA-010, SIT-02-09-D1-ARA-017, SIT-02-09-D1-ARA-028, SIT-01-08-D1-ARA-007, SIT-02-09-D1-ARA-050, SIT-02-09-D1-ARA-051, SIT-01-10-D1-ARA-029, SIT-02-09-D1-ARA-021, SIT-01-10-D1-ARA-034, SIT-01-08-D1-ARA-029, SIT-01-10-D1-ARA-042
- Predio en zona de reserva declarada por Corporinoquía, solo se les permite explotar 3 de 67 has: SIT-01-08-D1-ARA-022
- Predio adjudicado SIT-01-08-D1-ARA-006 presenta problemas de linderos en 10 de las 12 has. Adicionalmente no pudo presentarse a programas de vivienda por que los adjudicatarios eran beneficiarios del subsidio de tierras

HALLAZGO 154: Tiempos para los desembolsos D1-SUC-SIN-003-02-2009

Existen excesivas demoras entre los tiempos de la convocatoria, la adjudicación y los desembolsos. El tiempo transcurrido entre la adjudicación de proyecto, que fue el 9 de diciembre de 2009, y la fecha en que se realizó el desembolso para este proyecto, 31 de octubre de 2012, fue de 1.057 días; lo anterior, sumado a los tiempos que antecedieron la adjudicación. Así mismo, se presenta tramitología excesiva para los posibles beneficiarios, que al comunicarla a la comunidad se hace en un lenguaje poco comprensible.

Por otra parte, no se observa una gestión adecuada por parte de las direcciones territoriales para dar cumplimiento a la circular 128 del 26 de julio de 2011, en donde se señalan las funciones y términos relacionados con los desembolsos de los proyectos productivos y no se hace efectiva la circular como mecanismo de control por parte del nivel central sobre las Direcciones territoriales. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 155: Asociación de Familias Desplazadas de Saravena – Arauca ASOFADESA.

El INCODER no dio a esta comisión de auditoría una respuesta de fondo sobre el contenido del derecho de petición presentado por la organización de población desplazada, cuando una de las solicitudes expresas hace referencia al accionar propio del INCODER en el trámite, acompañamiento y seguimiento de los SIT adjudicados, del que fueron beneficiarias las familias relacionadas.

Sin embargo, la propia respuesta del Instituto recuerda que para el manejo de los recursos destinados al proyecto productivo, los beneficiarios firman un contrato de operación y funcionamiento, el cual debe ser vigilado por un Comité Supervisor, conformado por el director territorial y el coordinador técnico, quienes tienen **“la obligación de velar por que las inversiones se realicen De acuerdo con los aspectos técnicos, ambientales, comerciales, financieros, sociales y legales”**.

Adicionalmente, el Artículo 16 del Decreto 3759 establece la obligación para la Dirección Técnica de Promoción, Acompañamiento y Seguimiento de “apoyar a las direcciones territoriales en su proceso de seguimiento a las adjudicaciones en parcelaciones y predios entregados por el INCORA y el INCODER, para efectos de tramitar la caducidad administrativa o la condición resolutoria, en los casos que corresponda, **u ofrecer soluciones a las diversas problemáticas surgidas en ellos**” (negrilla fuera de texto), así como asesorar a estas direcciones en la implementación de los procesos de asistencia técnica y capacitación a los potenciales beneficiarios de la oferta del Instituto. Alcance: Administrativo

Las denuncias relacionan inconvenientes en proyectos de adjudicación de SIT, algunas observaciones se relacionan con las tipologías de observaciones generales, ya comunicadas al MADR y al INCODER mediante oficio 2012EE0074261. En este sentido en relación con esta denuncia las observaciones se clasificaron así:

Demoras en adjudicación del SIT

HALLAZGO 156: Demoras en las adjudicaciones del SIT

- SIT-02-09-D1-ARA-008: No se han desembolsado los recursos destinados al proyecto productivo, a pesar que la resolución de adjudicación es de febrero de 2010 pasando, a la fecha, 33 meses. Se aduce que tuvieron que volver a hacer el trámite de firma del respectivo contrato de operación y funcionamiento con ocasión de cambio del funcionario del nivel central autorizado para firmar a nombre del INCODER.
- SIT-02-09-D1-ARA-021: No se ha desembolsado el subsidio para el proyecto productivo, a pesar que la resolución de adjudicación es de febrero de 2010 pasando a la fecha 33 meses. El INCODER manifiesta que no se ha elaborado el contrato de operación y funcionamiento, ya que un beneficiario falleció y no es posible suscribir el respectivo contrato mientras no se adelante el proceso de sucesión.
- SIT-01-2010-D1-ARA-028: No La Resolución de adjudicación es de mayo de 2011 y el desembolso del proyecto productivo se realizó el 2 de noviembre de 2012, pasando a la fecha 18 meses.
- SIT-01-2010-D1-ARA-029: La Resolución de adjudicación es de Junio de 2011 y el desembolso del proyecto productivo se realizó el 2 de noviembre de 2012, pasando a la fecha 17 meses.
- SIT-01-2010-D1-ARA-034: La Resolución de adjudicación es de Julio de 2011 y el desembolso del proyecto productivo se realizó el 1 de octubre de 2012, pasando a la fecha 15 meses
- SIT-01-2010-D1-ARA-050: La Resolución de adjudicación es de mayo de 2011 y el desembolso del proyecto productivo se realizó el 2 de noviembre de 2012, pasando a la fecha 18 meses.

- SIT-01-2010-D1-ARA-042: La Resolución de adjudicación es de mayo de 2011 y el desembolso del proyecto productivo se realizó el 2 de noviembre de 2012, pasando a la fecha 18 meses
- SIT-01-2010-D1-ARA-040: La Resolución de adjudicación es de Junio de 2011 y el desembolso del proyecto productivo se realizó el 2 de noviembre de 2012, pasando a la fecha 17 meses.

Alcance: Administrativo

Asistencia técnica por parte del INCODER

HALLAZGO 157: Asistencia técnica

Los proyectos SIT-01-08-D1-ARA-005, SIT-01-08-D1-ARA-022, SIT-02-09-D1-ARA-006, SIT-01-10-D1-ARA-034, solicitan asistencia técnica para el logro de los objetivos de estabilización socioeconómica de sus beneficiarios, la comisión de auditoría observa que el INCODER no ha atendido esta solicitud, lo cual evidencia falta de interés y poco seguimiento a los proyectos. Alcance: Administrativo

Seguimiento post adjudicación

Vivienda

HALLAZGO 158: Vivienda para los beneficiarios del SIT

En los proyectos SIT-02-09-D1-ARA-010, SIT-02-09-D1-ARA-017, SIT-02-09-D1-ARA-028, SIT-01-08-D1-ARA-007, SIT-02-09-D1-ARA-050, SIT-02-09-D1-ARA-051, SIT-01-10-D1-ARA-029, SIT-02-09-D1-ARA-021, SIT-01-10-D1-ARA-034, SIT-01-08-D1-ARA-029, SIT-01-10-D1-ARA-042. Se manifiesta falta de vivienda, lo que origina entre otros, dificultades para la explotación de los predios. Se indica adicionalmente, que en algunos casos les han negado la posibilidad de acceder al subsidio para vivienda por haber sido beneficiados con el subsidio integral de tierras. Alcance: Administrativo

Viabilidad de los proyectos productivos

HALLAZGO 159: SIT-01-08-D1-ARA-022. (Presunta incidencia fiscal)

La Ley 1152 de 2007, vigente para la fecha de esta convocatoria, manifiesta que dentro de las condiciones de acceso al mecanismo de subsidio de tierras se encuentra la de que el predio no esté en cercanía de zonas de manejo especial o de conservación de los recursos naturales renovables, lo cual es ratificado en los términos de referencia en el punto 1.9 literal g. Por otra parte, los términos de referencia expresan claramente que el predio debe tener como superficie agropecuaria utilizable para el proyecto productivo mínimo el 80% del área total del predio adjudicado.

En la denuncia realizada se manifiesta que el predio esta en zona de reserva declarada por CORPORINOQUIA y que por lo tanto no se permite a los beneficiarios explotar sino 3 de las 67 has; en este sentido las 64 has, no son adjudicables. Esta situación evidencia deficiencias en los estudios de títulos por parte del INCODER.

Los anteriores hechos, generan un posible detrimento patrimonial al Estado, en virtud de los dineros desembolsados en el pago del área que según se señaló en líneas anteriores como inadjudicables. Incidencia fiscal y disciplinaria. Que asciende a la suma de \$74,8 millones.

Alcance: Administrativo y presunta incidencia fiscal de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, por valor de \$74,772 millones.

HALLAZGO 160: SIT-01-08-ARA-006 (presunta incidencia fiscal)

El predio fue adjudicado con problemas en su delimitación, lo que originó disputas con los dueños de predios vecinos, a lo que se adiciona que el Instituto pagó como si el predio tuviera 12 has (has negociadas por los beneficiarios y el dueño del predio) cuando al parecer son 5,8 has.

Por lo tanto se colige que existieron problemas en el estudio de títulos previos a la adjudicación, trayendo como consecuencia que está en duda el derecho adquirido por los beneficiarios para posibilitar su acceso a la tierra, sin que el INCODER haya realizado acciones para restablecerlo.

Según los conceptos de viabilidad emitidos para adjudicar el SIT, se afirma que el área verificada mediante levantamiento topográfico es de 15,61 has, existiendo un diferencia de 3,61 has con las hectáreas negociadas por los beneficiarios y el dueño del predio, en este sentido el Instituto definió que el inmueble es viable jurídicamente al ser susceptible de adquisición para los fines de la Ley 1152 de 2007 y el Decreto 4984 de 2007, en Resolución 1844 de octubre de 2008 fue adjudicado el SIT por el INCODER, siendo el subsidio relativo al predio \$25,3 millones, valor desembolsado por INCODER para el pago de este, indicando que el área adquirida es de 12 has.

Los anteriores hechos, generan un posible detrimento patrimonial al Estado, en virtud de los dineros desembolsados en el pago del área correspondiente a la diferencia existente entre 12 has, adjudicadas por INCODER en la Resolución 1844 de octubre de 2008 y las 5,8 has que realmente tiene el predio, por valor de \$13,063 millones representados en 6, 2 has.

Alcance: Administrativo, presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002, así como presunta incidencia fiscal de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, por valor de \$13,1 millones.

2.2.3.5. Sentencia T- 025

La situación de la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia ha sido abordada por la Corte Constitucional durante 15 años.

Desde 1997, cuando se trató por primera la problemática en el rango constitucional, esta ha tenido diversas valoraciones: “es un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado,”¹⁰⁷ “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”¹⁰⁸, “estado de cosas inconstitucional” que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”¹⁰⁹.

La sentencia T- 025 de 2004 declaró formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada “debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.”

Esta declaración se centró en seis factores analizados por la Corte: “(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.”

La declaración formal de existencia de estado de cosas inconstitucional conllevó a la Corte a emitir más que órdenes de ejecución simple, una serie de órdenes complejas; lo que implica que su cumplimiento exige procesos de ejecución compleja, involucra a varias autoridades y requiere acciones coordinadas; así como que se conserva la competencia para adoptar determinaciones que permitan ajustar las órdenes complejas originalmente dictadas a la nuevas circunstancias que se puedan presentar, todo con miras a garantizar el goce efectivo de los derechos

¹⁰⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 1997. MP. Alejandro Martínez Caballero

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia. T-215 de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño

fundamentales amparados y sin modificar la decisión ni el sentido original y esencial de la orden impartida que hizo tránsito a cosa juzgada.¹¹⁰

HALLAZGO 161: Cumplimiento de la orden novena del Auto 219 de 2011 y a la orden 8 del auto 008 de 2009:

En cuanto a este punto, el MADR remitió a esta comisión de auditoría dos documentos, uno presentado a la Corte Constitucional (CC) en Julio de 2009, “propuesta de lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado y del despojo”, y otro documento remitido en octubre de 2009, con la misma denominación.

De igual manera, procedió a remitir copia del último informe presentado a la CC el 12 de mayo de 2012, sobre los avances en la implementación de la Ley 1448 de 2011, en materia de restitución a las víctimas.

Como se puede observar, además de lo señalado en los informes remitidos a la CC en el año 2009, hace más de 2 años que el MADR no presenta avance alguno adicional al de los avances en la implementación de la ley de víctimas, ni da cuenta de otros informes que permitan demostrar el cumplimiento de las ordenes proferidas en los autos 008 y 219.

Lo anterior denota serios rezagos en el cumplimiento de las órdenes dictadas en materia de reformulación de política de tierras, pues si bien, la expedición de la Ley de Víctimas en lo que tiene que ver con la restitución de tierras, se puede considerar como un gran avance, éste órgano de control considera que se trata de un sólo elemento dentro de los diversos componentes que debe contener una política de tierras con enfoque diferencial, los cuales son de gran importancia para garantizar el GED de la Población Desplazada (PD), y sobre los cuales el Ministerio no reporta ningún avance.

Aunado a lo anterior, la política actual de restitución de tierras, debe complementarse con otras medidas que le garanticen a la PD el restablecimiento de su proyecto de vida en el campo, pues la restitución en sí misma considerada puede resultar insuficiente para la superación del estado de cosas inconstitucional, haciendo claridad en que la restitución de tierras no constituye en sí misma reformulación de la política de tierras, la cual debe estar inmersa dentro de una política de desarrollo rural que otorgue herramientas a los retornados en aras de lograr prosperidad en el campo.

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia. T-025 de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa

Esta situación se ve agravada, si se tiene en cuenta que la CGR ha encontrado varias problemáticas asociadas al otorgamiento de los subsidios integrales de tierras a la población desplazada, que muestran deficiencias en el manejo actual de los mecanismos de acceso a tierras y que requieren de ser revisados de manera urgente, teniendo presente que desde el 2008, año en el cual se comienza a utilizar este mecanismo por parte del INCODER, se ha constituido la principal fuente para acceder a la tierra por parte tanto de campesinos como de desplazados, pasando a segundo plano la utilización de otros mecanismo tradicionales utilizados por el antiguo INCORA y en alguna época por el INCODER.

Pese a lo anterior, y como es de conocimiento público, esta comisión reconoce de que el Gobierno viene haciendo esfuerzos para presentar la Ley de Desarrollo Rural, sin embargo, debe señalarse que este proceso presenta serios retrasos que pueden repercutir en el logro del goce efectivo de los derechos de los desplazados, en especial para aquellos casos en que la restitución de sus tierras no sea una opción, ya sea porque siendo propietarios de un predio, el mismo no se encuentre ubicado dentro de una zona macro o micro focalizada o porque sencillamente no se ostentaba ningún derecho sobre la tierra, caso en cual la ley de víctimas y restitución de tierras sencillamente no sería una opción. Alcance: administrativo

2.3 SUBCOMPONENTE DE GENERACIÓN DE INGRESOS

2.3.1 Estrategia de Auditoría

A partir de la identificación de los programas y proyectos de atención a Población Desplazada en Generación de Ingresos, desarrollados por las entidades auditadas, se verifica su concordancia con la política pública definida en el CONPES 3616, y en el Plan Nacional de Desarrollo, se identifican los recursos asignados y los ejecutados.

De otro lado se verifica el cumplimiento de las órdenes de la Corte constitucional en cuanto a generación de ingresos en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, se evalúan los resultados alcanzados y se realizan pruebas documentales y de recorrido, para evaluar su pertinencia.

En este contexto resulta pertinente señalar que por el tamaño de la población, el número de entidades y programas de generación de ingresos para PD y ante las dificultades prácticas para realizar una auditoría más extensa por las limitaciones en número de auditores y tiempo del encargo, se hace necesario reducir el universo de estudio a dos entidades así:

En primer lugar por la cobertura de sus programas se analizaron gestión y reportes en las Bases de Datos del SENA con sus programas de: *1- Capacitación para personas en situación de desplazamiento para mejorar sus niveles de empleabilidad y la cesación de su condición de desplazado a nivel nacional; 2- El*

programa de Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial, para el desarrollo social, económico y tecnológico, a través de los centros del SENA a nivel nacional; 3- Servicios de intermediación laboral y 4- finalmente la gestión del FONDO EMPRENDER con los recursos destinados para población desplazada.

Por otra parte, también se incluyó en el análisis a Acción Social hoy DPS mediante los programas de: *implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - APD.FIP; atención integral en generación de ingresos PAI-GI; Capitalización Microempresarial; 8- Mujeres Ahorradoras en Acción; 9- Incentivo a la Capacitación para el Empleo; 10- Recuperación de Activos Improductivos; Ruta de Ingresos y Empresarismo.*

Se evalúan los resultados de los programas analizados, verificando con una muestra de proyectos y beneficiarios las acciones desarrolladas así como la articulación nación territorio, las alianzas público privadas y los sistemas de información con los cuales se pretende gestionar la generación de ingresos para la PD, se solicita a un número de beneficiarios de los programas estatales de atención a PD, consultando los beneficios recibidos y la percepción de los beneficiarios, a través de la quejas y denuncias realizadas ante la entidad, relacionadas con los citados proyectos.

Después de realizar un primer acercamiento a las entidades y sus programas, se establece que por el volumen de los recursos invertidos y la multiplicidad de programas ejecutados por las dos entidades seleccionadas, se centra el examen en el análisis de la información de bases de datos donde se registra tanto a beneficiarios como el valor asignado como subsidio o apoyo brindado. Este ejercicio comienza realizando el cruce de las bases de datos de beneficiarios de los programas de generación de ingresos con el RUPD, con el fin de verificar la el registro y la calidad de los beneficiarios como población desplazada, la soportabilidad y confiabilidad de la información, la calidad de los registro y el costo administrativo relacionado con los programas de Generación de Ingresos para PD.

Se realiza el cruce de bases de datos de beneficiarios para determinar ayudas en favor de los desplazados, la calidad de la información y el cumplimiento de requisitos para la recepción de beneficios. Procurando verificar la correcta ejecución de los recursos en cuanto a oportunidad y pertinencia y la fracción de los mismos destinados a cubrir los costos administrativos y de operación de los programas y los recursos que efectivamente reciben los beneficiarios en las acciones estatales en capacitación para el empleo y la empleabilidad, el mejoramiento productivo, el emprendimiento y la vinculación laboral.

En desarrollo de los procedimientos de auditoría se solicita la información de las bases de datos que incluyan los beneficiarios de los programas de atención a

desplazados, en las dos entidades observadas, con el fin de para realizar el cruce de las mismas con los registros del RUPD.

Una vez recibidas esta información se procede a verificar la información y a realizar procedimientos de minería de bases de datos¹¹¹.

Igualmente, y con base en la información reportada por la entidad, se procede a realizar análisis presupuestal sobre los recursos asignados a proyectos de generación de ingresos para la población desplazada y a establecer los costos de administración frente a lo que realmente le llega a la población.

2.3.2 Análisis de la Política Pública

Este trabajo realiza dos tipos de análisis: el primero, desde una perspectiva de problemas macro presentes en el desarrollo de la política pública de apoyo para la generación de ingresos de la población desplazada, donde intervienen múltiples actores y agentes tanto institucionales como del sector privado y las ONGs. De otro lado se desarrollan observaciones puntuales sobre la labor desarrollada por las entidades examinadas en la aplicación de esa política.

Desde el punto de vista macro se evalúan las acciones de las entidades del Estado con base en la información presentada, las acciones, los indicadores y presupuestos ejecutados. Como resultado de este proceso se presentan los siguientes aspectos en los cuales se resume la problemática detectada mediante el análisis de la información recolectada y las visitas realizadas.

Esta información fue compartida por la CGR con las entidades del sector de GI mediante Mesa Técnica de Generación de Ingresos, convocada en el mes de Agosto de 2012 en la que se expusieron los problemas señalados a continuación que ameritan el desarrollo de un mecanismo institucional de articulación de la gestión estatal que la potencie y coordine, para mejorar los resultados en Generación de Ingresos.

PROBLEMAS MACRO QUE INCIDEN EN LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN GENERACIÓN DE INGRESOS

- No se evidencia una real articulación en la implementación de la política pública para la generación de ingresos, lo que se manifiesta en el quehacer institucional con la duplicidad de esfuerzos, lo cual no permite aprovechar sinergias y economías de escala, (Cursos de Capacitación repetidos desde diferentes entidades, Foros y encuentros repetidos pero sin efectos reales, transferencia de

¹¹¹ De igual manera se realiza prueba sobre la base de datos del RUPD con ayuda del Laboratorio Forense de la CGR, con el aplicativo SPSS Modeler de IBM, herramienta de minería de datos, mediante la cual se observa que del total de registros se encuentran inconsistencias que superan un millón de registros entre registros repetidos, registros sin identificación, identificación errónea, identificaciones repetidas, errores de digitación, espacios vacíos e inconsistencias.

recursos a ejecutores privados y ONGs sin adecuados sistemas de monitoreo y control. Ausencia de seguimiento de los resultados, demoras en los trámites de contratación afectando a los desplazados, periodos de tiempo sin asistencia técnica a los proyectos que afectan el desempeño y las metas, distintos cronogramas de trabajo que desarticulan la gestión coordinada entre entidades).

- No se observa una entidad “doliente” de la política pública, es decir una entidad que dé cuenta integral del proceso.¹¹² Con la creación del Ministerio del Trabajo se puede pensar como la institución llamada a ser el formulador y supervisor de la puesta en marcha de una política de generación de ingresos integral y coherente.
- No se observan programas integrales de Generación de Ingresos de mediano plazo que garanticen a las familias desplazadas el acompañamiento durante todo el proceso que les permita la superación del ECI. No existe una adecuada planeación, ejecución, seguimiento a los procesos de apoyo, el financiamiento es limitado, no se articulan los esfuerzos, de tal manera que, si bien las familias reciben los beneficios otorgados por el Estado, estas no logran salir del ECI.
- Se evidencia una manifiesta desconexión entre las entidades nacionales y los entes territoriales en materia de generación de ingresos, unida a una oferta escasa y limitada del nivel nacional hacia las regiones. En muchos casos la oferta es estándar, desconociendo realidades locales o intereses particulares de los colectivos de población desplazada (inflexibilidad de la oferta) No se supera el ECI.
- No se observa consistencia y coherencia entre la oferta y la demanda en los programas y proyectos de Generación de Ingresos, no se tiene en cuenta las necesidades y capacidades diferenciadas de las personas en las diferentes regiones del país, la cobertura es baja, no hay participación directa de los afectados. No hay participación de las autoridades locales y regionales, los recursos asignados son escasos, lo que hace que la política no sea eficaz.
- Se encuentra una excesiva participación de Intermediarios Operadores¹¹³ que incrementan los costos de administración y operación. Se recurre a la contratación de terceros, sin esquemas claros de metas frente a los resultados e indicadores mínimos a satisfacer, con profundas debilidades en el seguimiento.

¹¹² Si bien el DNP, lidera los procesos de formulación de la política y la coordinación de la Mesa Técnica de Generación de Ingreso, esta tarea no le permite orientar y liderar la política de generación de ingresos y trabajo para la Población en situación de desplazamiento, aspectos como redes de información, orientación en procesos productivos, manejo y sistematización de experiencias exitosas y disposición de recursos, para manejo de planes y proyectos que impacten significativamente la Generación de Ingresos a diversos sectores poblacionales. Esto evidencia la necesidad de un actor fuerte con capacidad de convocar y articular esfuerzos orientados a mejorar las condiciones y productividad de las familias en situación de vulnerabilidad.

¹¹³ El caso típico es Acción Social que debe realizar todos sus programas a través de operadores, los cuales tienen debilidades en vigilancia y seguimiento.

- Se evidencian limitaciones importantes en los sistemas de seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas, las que comienzan desde la captura de información inicial necesaria para medir el impacto y la cobertura. La información no es consistente ni confiable, se encuentran errores en los registros que evidencian falta de seguimiento y ajuste de los sistemas de información y no se diseñan dentro de los planes, programas y proyectos los mecanismos de captura de información, o esta, no se sistematiza e informa adecuadamente, en consecuencia, los programas se diseñan y aplican sin el registro de información que permita medir efectos reales sobre la situación de las familias, en el mediano y largo plazo, impidiendo una adecuada evaluación seguimiento y control de las acciones estatales.
- En algunas entidades los sistemas de registro no son confiables, transparentes, o no se sistematiza continua y uniformemente, lo cual no permite controles efectivos por parte de la alta dirección de las entidades y de la CGR¹¹⁴, se observa que por diferencias en la digitación una persona esta repetida en registros como el RUPD y el de cada una de las entidades analizadas en el proceso auditor, no se definen adecuadamente procesos y procedimientos de captura de información y no se efectúan controles a la calidad de los registros para garantizar la adecuada gestión de los recursos públicos aplicados a la Población desplazada y se dificulta el seguimiento y control.
- Se observan barreras de acceso a los programas y servicios, que en muchos casos comienzan desde la portería de las dependencias de la entidad. La información para el desplazado no es clara, suficiente, oportuna. La publicidad y divulgación de las convocatorias a los diferentes programas es escasa y precaria, ya que las entidades asumen que los desplazados y la población vulnerable, conocen y manejan a la perfección herramientas informáticas y los medios de comunicación para buscar la oferta institucional, en consecuencia muy pocos acceden a los programas y servicios ofrecidos¹¹⁵.
- A pesar de estar claramente establecido en la sentencia y sus autos de seguimiento, no se evidencia la participación real y efectiva de los desplazados en la planeación y desarrollo de las acciones que pretenden apoyarlos en la superación del ECI, no se definen claramente, los mecanismos de acción que tienen los desplazados para proponer iniciativas propias, planes y proyectos, así como en los comités e instancias de planeación y decisión que los afectan. En consecuencia no se da una participación efectiva en la planeación y ejecución de los programas diseñados en su favor.

¹¹⁴ En entidades como el Sena y Acción Social, la información registrada varía de vigencia en vigencia y no es posible determinar de manera clara el número de personas atendidas ya que se duplican registros o las personas atendidas no son adecuadamente identificadas antes de entregar los beneficios en especial en temas como la formación para el trabajo, y el apoyo de proyectos productivos.

¹¹⁵ Por lo general las personas que tienen conocimientos de los sistemas son quienes acceden a los servicios y se benefician en diferentes entidades dejando de lado a quienes no manejan esas herramientas. Por ejemplo en cuando una sola persona toma varios y diferentes cursos.

- En los proyectos desarrollados por las entidades no es general la aplicación del enfoque diferencial en sentido estricto para población desplazada y en sentido amplio para población desplazada caracterizada diferencialmente por sexo, etnia o capacidad. Las entidades no desarrollan discriminación positiva o enfoque diferencial en la atención a los destinatarios de sus acciones, no tienen definidos mecanismos de participación directa de los interesados, y no definen la participación de los mismos en los procesos de planeación y control.
- Las entidades no tienen establecido un sistema de costos que permita saber realmente cuanto está invirtiendo por beneficiario y hacer proyecciones más precisas en servicios y presupuestos, no individualiza los gastos y los recursos destinados a la atención de la Población desplazada se mezcla con los de otras líneas de gestión con lo cual la entidad no tiene claro cual es el gasto real para atender a la PD. La falta de costos por proyecto o programa no permite un adecuado control y seguimiento por parte de la Alta Dirección y de la CGR.
- No hay continuidad en los proyectos de Generación de Ingresos, su permanencia en el tiempo es muy corta y esta sujeta a un modelo de ensayo error que evidencia la precariedad de la planeación como instrumento de decisión y gestión de los proyectos desarrollados¹¹⁶. La cobertura y calidad de los proyectos es baja, no se alcanzan impactos importantes en la superación del ECI de la PD. En el caso de los procesos de formación para el empleo en el 95% de los casos los cursos tiene una duración entre 0 y 90 Horas el impacto institucional para superar el ECI de esta población es realmente reducido en atención a que no deja capacidad instalada.
- Dentro del ejercicio de la CGR para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Población Desplazada, la comunidad ha sido enfática en señalar como una de las principales problemáticas está relacionada, con la efectividad de los programas y proyectos de generación de ingresos, su baja oferta e impacto en la población.
- Los programas no cuentan con los recursos suficientes, el diseño es precario, la divulgación no es suficiente, los apoyos no son atractivos para los desplazados, no hay integralidad y complementariedad entre las acciones estatales, la cobertura o alcance de los programas es muy limitado y deja por fuera a muchos interesados, los procesos de apoyo se demoran demasiado por trámites administrativos, y los beneficiarios no logran articularse a las ofertas estatales sin que se brinden alternativas¹¹⁷.

¹¹⁶ Esto se evidencia en los continuos ajustes a las acciones estatales, cambio permanente en los programas, ajustes y modificaciones tanto en requisitos como en procedimientos, cambio de los funcionarios responsables, cambio de las entidades responsables, demoras en la asignación de recursos, demoras en la ejecución de los recursos.

¹¹⁷ Se brinda capacitación sobre temas específicos, por ejemplo, pero no se facilita acceso a los recursos financieros para el desarrollo de proyectos productivos o emprendimientos, por lo cual la acción estatal se pierde y las personas deben continuar procesos de gestión económica, que en muchos casos bordean la ilegalidad, el uso del espacio público y la permanencia en situación de vulnerabilidad.

La gestión desarrollada por las entidades evidencia la existencia de algunas acciones coordinadas para la atención de la población en situación de desplazamiento; sin embargo, también se observa que las entidades no aclaran en sus informes que las mismas personas han sido atendidas en diferentes programas, por lo cual las cifras de personas atendidas resultan infladas y poco confiables¹¹⁸. En este sentido se hace necesario reforzar el examen sobre los sistemas de información de las entidades examinadas, frente a los programas de generación de ingresos, tratando de evidenciar cuando las acciones estatales son el resultado de esfuerzos combinados y como aporta cada entidad en la superación del ECI.

2.3.3 Gestión y Resultados

A continuación se presentan hallazgos frente a la aplicación de la política pública de GI, en el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y Departamento Administrativo de la Prosperidad Social – DPS.

2.3.3.1 Observaciones sobre bases de datos – análisis realizado en el Laboratorio Forense de la CGR en el SENA.

En la información entregada mediante oficio 2-2012-011258, en el cual se comunica el total de los resultados de la gestión de la Entidad en términos de los indicadores de proceso y de resultado, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, el SENA presenta sus resultados en términos de personas atendidas con cupos de formación, mediante programas desarrollados para la atención a la Población Desplazada, según la siguiente tabla:

Tabla 62: Cupos vigencias 2007-2011

Cupos de Formación	
2007	284597
2008	343901
2009	443332
2010	571443
2011	685730
TOTAL:	2.329.003

Fuente: SENA

Proceso de cruce de bases de datos

Al realizar un proceso de revisión de bases de datos y de minería en el laboratorio forense de la Contraloría se obtuvo:

¹¹⁸Tal es el caso del Programa Mujeres emprendedoras que se desarrolla de manera conjunta con aportes del SENA, DPS y El Ministerio de Comercio con recursos de Fomipyme. Cada una de estas entidades presenta informes sobre un total de 3000 mujeres atendidas sin aclarar que son las mismas. Por lo cual se distorsiona la información.

- Al unificar las bases de datos de las vigencias 2007-2011, resultó un total de 2.329.003 de registros de beneficiarios (cupos)
- Luego de depurar las repeticiones por numero de cedula, se obtuvo que el número real de personas atendidas fue de 859.613. (únicos).
- Del cruce de la base de datos únicos , con el RUPD , resultó que 432.541 registros de personas no correspondían a desplazados o por lo menos no aparecían registrados en el RUPD, esto es el 50.32% de lo reportado en el SENA como población desplazada beneficiaria . El resto de beneficiarios, es decir el 49.68%, si estaba registrado en el RUPD, es decir 427.033 personas.
- Para evitar algún error de cruce se realizó un ejercicio con las bases de datos completa del SENA con RUPD. Las diferencias no fueron sustanciales, solamente de 11 registros menos de las personas que estaban en RUPD (427.022).
- En conclusión: de 2.329.003 beneficiarios reportados como atendidos , se aclara que estos son cupos, y que efectivamente se atendieron 859.613 personas (así repitan cursos), de las cuales menos de la mitad estaban registrados como desplazados (427.033)
- Se encuentra que las bases de datos de SENA, presentan información no uniforme ni con criterios unificados, lo que hace que no se puedan hacer cruces o que la información no sea transparente y confiable. Los campos que más problemas registran son los nombres, apellidos y lugares de residencia.
- Una vez realizado el cruce de bases de datos sobre población desplazada capacitada por el SENA durante las vigencias 2007 a 2011 con el RUPD (Base SIPOD entregada por DPS), La Contraloría General de la República observa que el reporte sobre la información de población desplazada atendida con cursos de capacitación por parte de la entidad, no es confiable , depurada, unificada y transparente, dado que mas del 50% de la población beneficiaria que se presenta en las bases de datos como la población en desplazamiento , no tiene esta condición . Adicionalmente, la información no se presenta de manera unificada y organizada, lo cual dificulta la consulta, control y verificación, pues no esta depurada.

Lo anterior, genera entre otras cosas, sobre-dimensionamiento en la presentación del cumplimiento de metas, riesgo en la programación y gasto de los recursos públicos, pérdida de credibilidad ante la atención real a la población desplazada, dificultades en el proceso de seguimiento e inconsistencias en la presentación a la opinión pública sobre el real impacto de los programas del SENA en la población desplazada.

HALLAZGO 162: Certificación en Competencias Laborales

Mediante oficio de solicitud a la entidad No. AEPPAPD-10, respondido con el radicado N. 2-2012-013835 del 21/08/2012, se informa por parte del SENA que durante el periodo analizado 2007 - 2011, se certificaron en competencias laborales a 12.559 desplazados, según contenido de base de datos que adjunta. Sin

embargo, mediante el oficio de respuesta con radicado N. 2-2012-011675 del 12/07/2012, señala una cifra totalmente diferente que no coincide con el dato entregado, como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla 63: Relación personas certificadas – costo

Personas Certificadas en competencias laborales por año		Inversión en certificarlos laboralmente	Costo unitario según SENA
2007	473	\$ 70.900.000	\$ 149.894
2008	986	\$ 147.900.000	\$ 150.000
2009	2214	\$ 332.100.000	\$ 150.000
2010	2301	\$ 460.200.000	\$ 200.000
2011	2238	\$ 447.600.000	\$ 200.000
2012	83	\$ 16.600.000	\$ 200.000
TOTAL:	8295	\$ 1.475.300.000	\$ 177.854

Datos tomados del oficio de respuesta SENA N. 2-2012-011675 del 12/07/2012.

Adicionalmente, al comparar y analizar la base de datos del SENA con el RUPD, se encuentra lo siguiente:

- Que las 8.295 personas reportadas son realmente 6414 únicas, eliminando la repetición de documentos de identidad iguales, y
- Que del dato reportado de 8295 personas certificadas, efectivamente, solo 2041 están registradas como desplazadas en el RUPD.

Lo anterior, evidencia falencias en la información de la cobertura reportada por el SENA, respecto de certificación a población desplazada, lo cual genera incertidumbre sobre la gestión de la entidad en la atención de esta población, sobre la información que se presenta ante la opinión pública y ante los órganos de control y pone en riesgo la planeación y el uso de los recursos respecto a la atención de la población en situación de desplazamiento.

Con su respuesta la entidad entrega nuevas cifras de la gestión desarrollada en esta línea, con lo cual evidencia otras inconsistencias en la información entregada inicialmente y la necesidad de implementar las acciones de mejoramiento pertinente, Alcance: Administrativo y apertura de un proceso administrativo sancionatorio por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, dadas las inconsistencias en la información entregada y la inoportunidad de su rectificación.

HALLAZGO 163: Diferencias en Orientación Laboral.

Mediante oficio de solicitud a la entidad N. AEPPAPD – 10, respondido con el radicado N. 2-2012-013835 del 21/08/2012, se informa por parte del SENA, que durante el periodo analizado 2007 a 2011, se realiza orientación laboral a 641.441 desplazados. De acuerdo la siguiente tabla:

Tabla 64: Orientadas por año

Personas Orientadas por Año	
2007	93360
2008	104563
2009	123021
2010	125385
2011	125259
2012	69853
TOTAL:	641.441

Fuente SENA

Sin embargo al comparar la base de datos del SENA con el RUPD, utilizando solo beneficiarios únicos por cédula, eliminando repeticiones, se encuentra que del gran total señalado, solo se orientaron laboralmente a 56.633 personas registrados en el RUPD como población desplazada.

Lo anterior, evidencia falencias en la información de la cobertura reportada por el SENA respecto de orientación a población desplazada, lo cual genera incertidumbre sobre la gestión de la entidad en la atención de esta población, sobre la información que se presenta ante la opinión pública y ante los órganos de control y pone en riesgo la planeación y el uso de los recursos respecto a la atención de la población en situación de desplazamiento.

En su respuesta la entidad no desvirtúa la observación y como en el hallazgo anterior cambia las cifras informadas inicialmente, generando limitaciones y obstáculos en las actuaciones y conclusiones del proceso auditor.

Es de anotar que mediante oficio con radicado 2-2012-011213 el SENA suscribió carta de salvaguarda en la cual se compromete a entregar a la CGR información verídica y precisa de la gestión desarrollada con los recursos públicos que administra. Administrativo y apertura de un proceso administrativo sancionatorio por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, dadas las inconsistencias en la información entregada y la inoportunidad de su rectificación.

HALLAZGO 164: Procedimiento de verificación en el RUPD

El SENA no tiene definido ni aplicó un procedimiento para verificar la calidad de desplazado cruzando contra el RUPD, que confronte la identificación de las personas que atiende en sus programas y que se registran como desplazados. Se presentan múltiples inconsistencias en la entidad, de personas realmente atendidas en el periodo analizado, evidenciando que no se atendieron los 2,31 millones de desplazados como se informa, pues solo se atendieron en los programas de capacitación de la entidad efectivamente a 427 mil personas registradas como desplazados en el RUPD.

Con su respuesta la entidad presenta nuevas cifras que no coinciden con las informadas durante el proceso auditor. Alcance: Administrativo y apertura de un proceso administrativo sancionatorio por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, dadas las inconsistencias en la información entregada.

HALLAZGO 165: Ausencia de sistema de costos de los servicios brindados

Se observa que a pesar de haber solicitado al SENA el costo unitario de la atención en orientación laboral por persona, esta no fue entregada debido a que no ha definido de manera clara un procedimiento de costeo de sus servicios, como se señala en el oficio con radicado N. 2-2012-012011 del 23/07/2012, donde se informa en respuesta al numeral primero que: *“... Actualmente, el sistema de costos se alimenta con información generada por los sistemas contables, de inventarios y presupuestal para poder generar cifras correspondientes a la vigencia 2011, dicha información se está validando para determinar la consistencia de los datos e iniciar los procesos de cargue al sistema de costos y posteriormente, empezar a realizar los cálculos de costos de formación para toda la vigencia 2011. En este sentido se identificara cada programa de formación como un objeto de medición desde su diseño y posterior ejecución, cada programa hace uso de los servicios (de) que le presta la entidad representados en aspectos tales como ambientes, instructores, materiales de formación, etc., los cuales formaran las bases de sus costos directos...”*.

Lo anterior evidencia que en el periodo analizando, la entidad no tiene ni aplica un adecuado sistema de costeo de los servicios que brinda a sus usuarios, que permita de manera clara establecer el valor de la gestión en favor de los desplazados y estimar el esfuerzo institucional para apoyar la superación del estado de cosas inconstitucional, que afecta a esta población. En su respuesta la entidad informa que desde 2011 se encuentra implementando acciones para establecer un sistema de costeo pero no desvirtúa la observación y por tanto ésta se mantiene. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 166: Ausencia de participación de los desplazados en los procedimientos de planeación, control y seguimiento de los recursos específicos para PD.

El SENA diseña una oferta de programas estándar que presupuesta, divulga y ejecuta con recursos destinados para población desplazada, sin tener en cuenta las necesidades específicas de esta población, en las diferentes regiones del país; no se observa la participación de representantes de esa población, teniendo los desplazados que adecuarse a esa oferta. Los desplazados no son incluidos en los procesos de planeación de programas del SENA para atender sus necesidades, no se han definido procedimientos internos de participación en los procesos de

planeación y en consecuencia no existe oferta diferenciada que contribuya a la superación del ECI de esta población.

La entidad en su respuesta no desvirtúa la observación y no aporta los soportes de los espacios de participación de los desplazados en los procesos de planeación en la atención de sus necesidades. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 167: Debilidades en los procedimientos de control y seguimiento de los recursos específicos para PD

El presupuesto de la entidad se ejecuta en forma descentralizada mediante 34 regionales en el país y cuenta con más de 150 ordenadores del gasto, se evidenció en el proceso auditor, que a nivel central, no se realiza un adecuado control y seguimiento a las acciones realizadas en las diferentes regionales, sobre los procesos de atención a la Población Desplazada, solo se solicita información selectivamente, sobre los resultados, pero no se hace seguimiento puntual y detallado a los gastos y compras realizados con dichos recursos, así como de los logros y las metas en términos de cobertura, de las acciones desarrolladas en materia de atención a esta población. Con lo anterior, se genera riesgo de inconsistencias en la información sobre los recursos asignados y los resultados de las acciones para atender PD¹¹⁹. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 168: Coherencia y consistencia en información sobre apoyo a PD.

En el SENA durante el periodo analizado, una sola persona toma hasta 122 cursos¹²⁰, los cuales son reportados, por la entidad, como brindados a la población desplazada, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 65: Inconsistencias de información

No. Docume	Municipio	Núm Curso	No. Documen	Municipio	Núm Curso	No. Document	Municipio	Núm Curso
1	"CARTAGENA"	35	7959657	"SAN ESTANISLAO"	59	12227538	"PITALITO"	33
911020	"MAHATES"	47	7959950	"SAN ESTANISLAO"	34	12238291	"BOGOTY"	30
952351	"SAN ESTANISLAO"	59	7960172	"SAN ESTANISLAO"	45	12275581	"SOGAMOSO"	46
952375	"SAN ESTANISLAO"	34	7960329	"SAN ESTANISLAO"	41	12436949	"VALLEDUPAR"	44
952379	"SAN ESTANISLAO"	47	7960832	"SAN ESTANISLAO"	63	12536130	"SANTA MARTA"	36
1379184	"RIOSUCIO"	32	7960833	"SAN ESTANISLAO"	40	12595750	"CARTAGENA"	32
2478543	"LA DORADA"	30	7960939	"SAN ESTANISLAO"	34	12597319	"CARTAGENA"	30
2776577	"ARENAL"	63	7961413	"SAN ESTANISLAO"	48	12644861	"BECERRIL"	33
2991402	"CHAGUANY"	31	8439515	"CAREPA"	30	12748885	"PASTO"	41
3114973	"PACHO"	33	8826276	"FLORIDABLANCA"	30	12903065	"CALI"	30

¹¹⁹ La Entidad señala la existencia de procedimientos de control pero estos presentan debilidades en atención a que parte de la información solicitada durante el proceso auditor debió requerirse a las regionales directamente y evidencio la ausencia de control y seguimiento en forma física y sistematizada fenómenos ya señalados en la observación, por lo esto la entidad demoro sus respuestas, solicito prorrogas, evidenciando los fenómenos señalados por tanto no se desvirtúa la observación con su respuesta.

¹²⁰ CC No 9079252 de la Regional Bolívar Centros de Mahates y Cartagena

No. Docume	Municipio	Núm Curso	No. Documen	Municipio	Núm Curso	No. Document	Municipio	Núm Curso
3243898	"IBAGUÉ"	33	8950071	"SAN JACINTO"	31	13854049	"BARRANCABERMEJA"	44
3272045	"TUNJA"	30	9023309	"MAGANGUE"	48	14395917	"IBAGUÉ"	39
3371157	"SANTA CRUZ DE LA SIERRA"	36	9042317	"CARTAGENA"	31	14477997	"CALI"	36
3831152	"SAN ESTANISLAO"	53	9079252	"MAHATES"	122	15050908	"DIBULLA"	34
3885327	"ACHI"	34	9092152	"CARTAGENA"	57	15351834	"LA UNIÓN"	43
3885413	"MARIA LA BAJA"	34	9094211	"ARJONA"	53	16078898	"EL PAUJIL"	31
3893916	"MARIA LA BAJA"	48	9131909	"MAGANGUE"	43	16111750	"SAMANA"	38
3951599	"SAN JACINTO"	33	9138410	"MAGANGUE"	38	16112277	"SAMANA"	31
4021024	"CARTAGENA"	32	9152544	"RIOHACHA"	32	16191749	"EL DONCELLO"	41
4121534	"VILLAVICENCIO"	35	9173469	"CICUCO"	34	16788116	"CALI"	37
4586174	"SAMACŷ"	34	9175573	"SAN JACINTO"	40	16793701	"CALI"	34
4659108	"PAIPA"	32	9200311	"SAN ESTANISLAO"	38	17329646	"BOGOTŷ D. C."	39
4940917	"PAIPA"	32	9286872	"CARTAGENA"	55	17496705	"IBAGUE"	33
5002350	"DIBULLA"	32	9298673	"CARTAGENA"	30	17549471	"BOGOTŷ"	33
5008257	"RIOHACHA"	34	10774153	"MONTERŷA"	31	17549913	"LA DORADA"	33
5055023	"BARRANQUILLA"	38	10903117	"VALENCIA"	40	17657779	"PUERTO ASŷS"	30
5135529	"DIBULLA"	32	10942828	"TURBACO"	46	17674627	"GIRARDOT"	43
5825144	"IBAGUÉ"	36	11058251	"MARIA LA BAJA"	48	17680739	"FLORENCIA"	37
5944134	"IBAGUE"	30	11058378	"MARIA LA BAJA"	34	17809263	"RIOHACHA"	30
6115106	"ANSERMANUEVO"	36	11060401	"MAGANGUE"	45	18183186	(VILLA AMAZŷNICA)"	40
6429413	"TULUŷ"	32	11061054	"MARIA LA BAJA"	51	18858448	"SAN BENITO ABAD"	40
6802501	"PITALITO"	31	11063603	"MARIA LA BAJA"	35	18973941	"VALLEDUPAR"	30
6802967	"SOLITA"	35	11064636	"CARTAGENA"	32	19003036	"PTO INŷRIDA"	40
7161639	"BOGOTŷ D. C."	37	11076628	"MARIA LA BAJA"	55	19323046	"SOGAMOSO"	32
7573159	"VALLEDUPAR"	31	11221108	"GIRARDOT"	35	19582865	"TURBACO"	52
7601097	"BARRANQUILLA"	42	11259956	"FUSAGASUGA"	32	19769482	"CARTAGENA"	31
7687028	"NEIVA"	33	11384895	"SILVANIA"	45	19835213	BARRANCO DE LOBA	48
7693497	"RIOHACHA"	30	12020044	"MEDELLŷN"	37	20461911	"CHAGUANŷ"	30
7711953	"BOGOTŷ"	40	12020044	"QUIBDO"	36	20632867	"FUSAGASUGA"	30
7882622	"SAN ESTANISLAO"	59	12135917	"NEIVA"	32	20714561	"LA VEGA"	31
12139787	"NEIVA"	52						

Fuente Base de datos SENA, Cálculos CGR

Llama la atención, el volumen de cursos tomados por una sola persona, situación que se repite en 121 casos con varias personas que aparecen con más de 30 cursos. La concentración principal de estos casos se presenta en la Regional Bolívar.

Ante la anterior situación no se evidencia que la entidad tenga o reporte acciones, en cuanto a racionalizar el uso de los recursos, identificar adecuadamente a las personas y presentar la información de manera que se evidencie el número real de personas atendidas.

La entidad no desvirtúa la observación con su respuesta, por lo tanto el hallazgo se mantiene. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 169: Tipo de Formación a PD

A partir de la información estadística suministrada por la entidad, se evidencia en el proceso auditor, que más de un 90% de la formación impartida a las personas en situación de desplazamiento está concentrada en los Cursos Especiales, que tiene una duración entre 0 y 90 horas máximo, de formación complementaria. Situación que evidencia la precariedad de los esfuerzos de la entidad para ayudar a la PD a superar el ECI. Otro 5% adicional, está representado por “Eventos”, donde la duración está entre 0 y 20 horas, por esta razón el impacto institucional para la estabilización económica de esta población es realmente reducido, en atención a que no deja capacidad instalada en la PD para la contribuir sinérgicamente en la superación del ECI.

En su respuesta la entidad no desvirtúa la observación y por tanto se mantiene.
Alcance: Administrativo

Tabla 66: formación ofertada a PD

Cuadro sobre tipos de formación del SENA por año para Población desplazada													
Tipo de Formación por año	Auxiliares	Trabajador Calificado	Especialización Técnica	Especialización Tecnológica	Eventos	Modulos de Formación	Operarios	Salidas Parciales	Cursos Especiales	Técnicos	Técnicos Profesionales	Tecnólogos	Total
2007		3.626			15.327	846		318	261.048	1.012	1.948	472	284.597
2008		3.797			16.368	881		80	317.031	2.106	2.395	1.243	343901
2009	590	1.583	1	2	32.541	785	447	4	397.714	5.495	1.533	2.637	443332
2010	1.311	15	43	113	21.656	0	1.166	65	512.904	23.809	1.009	9.352	571.443
2011	681	1	319	389	19.400	162	1.299	0	623.105	26.154	268	13.952	685730
Totales:	2582	9.022	363	504	105.292	2674	2912	467	2.111.802	58.576	7.153	27656	2.329.003
Porcentaje:	0,1109	0,39	0,02	0,02	4,52	0,11	0,13	0,02	90,67	2,52	0,31	1,19	100%

Fuente Base de datos de Modalidades de formación por Horas entregada por el SENA durante el proceso auditor, Cálculos CGR

HALLAZGO 170: Errores de registro de personas colocadas laboralmente según el servicio público de empleo.

Se estableció por parte del equipo auditor, que en los registros del SENA aparecen como desplazados personas que no han tenido esta condición y a su vez aparecen registrados como beneficiarios del Servicio de Colocación Laboral que brinda la entidad a las personas desplazadas, con lo cual se evidencia las inconsistencias en los registros y bases de datos de los servicios ofertados por el SENA a esta población, como es el caso de los señores Jorge Eduardo Martínez Muñoz, con C.C: N. 71.772.223 , Wilson Fernando Tovar Morcillo con C.C: 6.803.126 , José Ernesto Moreno Romero, Con C.C: 5.594.020 , quienes están incluidos en la base de datos de desplazados colocados (vinculados laboralmente) por la entidad, sin que esto sea cierto. De igual manera se presentan como “colocados” a personas desplazadas, cuando en realidad no han recibido este beneficio. Como se verificó para el caso de las personas señaladas en la siguiente tabla:

Tabla 67 Inconsistencias en la información de “Colocados”

Cedula de Ciudadanía	Nombre
5828706	Ariel Enrique Molano
6254391	Diego Edinson Barreto
3272875	Omar Gutierrez Páez
4339308	William Andrés Flórez Garcia
4617192	Helder Alirio Hernández
5833862	José Oliverio Ramírez Muñoz
6199631	Yobany Pérez Trujillo
5793663	Fred Alexis Flórez Díaz
5947257	Orlando Murcia Pinilla
413376	Luis Fernando Rodríguez Sánchez

Lo anterior, distorsiona la información sobre las personas efectivamente atendidas en el proceso de apoyo para la superación del ECI en lo concerniente a generación

de ingresos y estabilización económica, y evidencia debilidades de control y seguimiento a los recursos que se invierten a favor de los desplazados. Alcance: Administrativo

Si bien la entidad en su respuesta sostiene que estas personas han sido colocadas, señala también que esta información depende de los registros realizados por los empleadores, por tanto no controla la información que registra en su sistema y en estos casos, no corresponde a la situación real de las personas señaladas, en consecuencia es necesario implementar acciones de mejoramiento que subsanen la observación presentada. Alcance administrativo

HALLAZGO 171: Certificación de Competencias.

Al revisar las bases de datos del SENA, en las cuales se registra y certifica en competencias laborales a la población desplazada, se encuentra que una persona fue certificada en más de una competencia laboral, en variados temas no complementarios, dejando de lado la consistencia y coherencia en los procesos de formación y orientación, en aras de la construcción de una ruta de empleo, donde se defina claramente que la formación y capacitación brindados estén articulados y orientados a contribuir efectivamente a la superación del ECI, racionalizando los costos, tanto para los recursos públicos, como de los esfuerzos de los propios desplazados al cursar diferentes temas sin un plan determinado que los oriente.¹²¹ Con base en lo anterior, se observa que la entidad no ha garantizado el seguimiento en dicha ruta, lo cual evidencia las debilidades en los procesos de planeación y presupuesto, así como ausencia de acciones adecuadas de apoyo que orienten a los desplazados en la formulación de un plan de vida,

HALLAZGO 172: Inconsistencia en información sobre apoyo a PD

Se observa en el Sena, que las personas son capacitadas en diferentes habilidades para la generación de ingresos mejorando la empleabilidad, pero finalmente, debido a la escases de oferta laboral del mercado, estas personas no logran acceder a empleos, ya sea por ausencia de los mismos o por disponibilidad o continuidad de estos en el tiempo. Por lo general, la vinculación laboral dura poco y depende de los intereses particulares del empleador, más que de la habilidad de los desplazados vinculados laboralmente.

Lo anterior denota, entre otros aspectos, que la entidad no cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo para prolongar el apoyo, dado que una vez contactadas con el empresario, la entidad da por subsanada la situación de las mismas, en consecuencia, ellos aparecen como beneficiarios,¹²² colocados¹²³ o empleados,

¹²¹ El proceso de auditor, no evidencio que se realice un adecuado proceso de orientación a los desplazados, ya que la entidad no tiene procedimientos formales diferenciados para su atención. Si bien la atención es gratuita y universal, esto no garantiza la pertinencia de las acciones desarrolladas.

¹²² Esta información es corroborada por la entidad mediante reunión de verificación de la ruta de atención en las instalaciones del Servicio Público de Empleo de la Regional Distrito Capital del SENA el día 26 de Sep de 2012.

pero en realidad, la vinculación no dura más de tres meses, no lográndose superar el ECI por lo cual continúan dependiendo de las ayudas estatales. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 173: Recursos con destino a atender a PD

Los sistemas de información presentes en SENA demuestran debilidades en cuanto a la consolidación de información del nivel territorial¹²⁴; se evidencia además que esos sistemas están desarticulados, no se encuentran interconectados y por tener la entidad independencia presupuestal territorial, se detectan riesgos de control y seguimiento a la ejecución presupuestal y contractual.

En el Resumen Presupuestal del recurso destinado a la atención de PD, de las vigencias analizadas, se observa inconsistencia y discontinuidad en los rubros ejecutados, estos crecen y decrecen sin ninguna planeación, se cargan a los recursos destinados a PD rubros por temas administrativos y de mantenimiento que no están programados previamente.

Se realizan modificaciones presupuestales en cada regional sin que esto obedezca a planes específicos de mejora del servicio o racionalización del gasto, en esas modificaciones se incluyen los recursos con destino a la PD; además, el seguimiento y control a todos los informes de las regionales no es permanente ni continuo en el nivel central.

Adicionalmente, como lo confirma en su respuesta, la información presupuestal no está interconectada y no es posible saber de manera expedita cual es la situación de la entidad en términos de pagos y ejecución de los contratos. En consecuencia, la información entregada por la entidad crea incertidumbre sobre la ejecución presupuestal de los recursos destinados a atender a PD. La entidad no desvirtúa la observación con su respuesta por lo tanto se mantiene. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 174: Valoración de los servicios a los desplazados

La información sobre el valor de los servicios brindados en capacitación por parte del SENA a los desplazados muestra inconsistencias, porque se evidencia una diferencia de más de 430 mil personas entre lo señalado por la entidad sobre desplazados atendidos y los desplazados realmente registrados en el RUPD. En consecuencia se presentan diferencias en el valor de los servicios de formación para el trabajo, que se ofrecen con los recursos destinados a atender PD, las cuales

¹²³ Según Respuesta de la coordinación del grupo del Servicio Público de Empleo, en el Oficio 2-2012-013835 del 21/08/2012 “Colocados: son los buscadores de empleo inscritos y seleccionados para ocupar una vacante de empleo registrada a través del SPE.”, pero eso no garantiza que haya continuidad en el empleo como lo señalan personas consultadas ya que no necesariamente son enganchados o se da continuidad a los empleos en el tiempo, razón que motiva esta observación, ya que la entidad se limita a hacer el contacto pero no hace seguimiento y monitoreo, ni sobre la continuidad, ni sobre la calidad del empleo al cual ha sido vinculado el desplazado.

¹²⁴ Por tener autonomía presupuestal cada regional y dependiendo del recaudo de ingresos como expresa la Resolución N° 02530 de 2011 de la Dirección General del SENA en el parágrafo del Artículo Segundo.

están entre el 450% y 719%, durante el periodo analizado, como se evidencia en el cuadro que se presenta a continuación:

Tabla 68: ANALISIS - COSTO FRENTE AL PRESUPUESTO EJECUTADO SENA PARA ATENDER A DESPLAZADOS 2007 A 2011

1	2	3	4	5	6	7	8	9
VIGENCIA	PRESUPUESTO ASIGNADO AL SENA \$	PRESUPUESTO \$ COMPROMETIDO	CANTIDAD DE CUPOS PARA DESPLAZADOS ATENDIDOS SEGUN SENA	Personas realmente atendidas por Sena por año con recursos PD	CANTIDAD DE DESPLAZADOS ATERNDIDOS REGISTRADOS EN EL RUPD	VALOR UNITARIO \$ SEGUN SENA (3/4)	VALOR UNITARIO DESPLAZADOS ATENDIDOS CALCULADO CGR \$ (3/6)	DESEQUILIBRIO PORCENTUAL VALORES REALES
2007	16.000.000.000	15.129.415.858	284.597	129985	63.223	53.160,84	239.302,40	450,15%
2008	17.791.000.000	17.452.338.772	343.901	151621	74.744	50.748,15	233.494,85	460,11%
2009	19.200.000.000	18.916.962.440	443.332	135252	61.659	42.669,97	306.799,70	719,01%
2010	20.160.000.000	19.881.435.349	571.443	202388	102.743	34.791,63	193.506,47	556,19%
2011	20.764.800.000	19.583.113.637	685.730	240367	124.653	28.558,05	157.101,02	550,11%
TOTALES	93.915.800.000	90.963.266.056	2.329.003	859.613	427.022			
	Datos Sena	Datos SENA	Datos SENA	Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR

Fuente Información Presupuestal SENA, SIIF y Cálculos CGR

Esto es causado por que la entidad no realiza adecuados procesos de planeación, control y seguimiento a los recursos, a los costos y a los resultados de su gestión, no tiene definidos procedimientos de apoyo específico a los desplazados y no hace seguimiento de los efectos de su gestión en esta población. Alcance: Administrativo

HALLAZGO 175: presupuesto destinado a atender a PD no se ejecuta adecuadamente

A continuación se presenta un cuadro que contiene el valor de los recursos presupuestados para atender a la población en situación de desplazamiento en el periodo analizado, de acuerdo con la información y los beneficiarios desplazados registrados en las bases de datos entregadas por la entidad, las cuales evidencian inconsistencias frente al RUPD. Dado que no se atendió el número de desplazados señalados por la entidad, se evidencia una diferencia en los recursos realmente destinados a esta población durante el periodo analizado.

Tabla 69 : Cálculo de posible destinación diferente de recursos destinados a atender a la Población Desplazada vigencias 2007 a 2011

1	2	3	4	5	6	7	
VIGENCIA	PRESUPUESTO ASIGNADO AL SENA	PRESUPUESTO DEL SENA COMPROMETIDO	Personas realmente atendidas por Sena por año con recursos PD	Costo unitario de atender los registrados únicos (2/3)	Personas atendidas NO registradas en el RUPD	Personas atendidas registradas en el RUPD	Calculo estimado del valor de los Recursos no invertidos en desplazados (4X5)
2007	16.000.000.000	15.129.415.858	129985	116.394	66.762	63.223	7.770.666.319
2008	17.791.000.000	17.452.338.772	151621	115.105	76.877	74.744	8.848.928.894
2009	19.200.000.000	18.916.962.440	135252	139.865	73.593	61.659	10.293.053.092
2010	20.160.000.000	19.881.435.349	202388	98.234	99.645	102.743	9.788.552.806
2011	20.764.800.000	19.583.113.637	240367	81.472	115.714	124.653	9.427.418.953
Totales	93.915.800.000	90.963.266.056	859.613		432.591	427.022	46.128.620.064

	Datos Sena	Datos SENA	Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR	
--	------------	------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--

Fuente: Bases de datos Sena, SIIF y ejecución presupuestal, Cálculos CGR.

Por lo anterior, se concluye que en el periodo analizado no se invirtieron en los desplazados cerca de \$46.128 millones, valor que se estima a partir del cálculo de un costo unitario, establecido con base en el número de personas realmente atendidas con los recursos asignados para PD, durante las vigencias 2007 a 2011.

Esto es causado por debilidades en los sistemas de planeación, seguimiento y control, así como la ausencia de acciones concretas y específicas encaminadas a apoyar efectivamente a los desplazados en su estabilización socioeconómica..

En consecuencia, la Entidad no está presentando una información real sobre los recursos efectivamente invertidos en la población desplazada, desinformando a la opinión pública y a la Corte Constitucional, respecto a los resultados obtenidos mediante su gestión para el apoyo a la PD. Alcance: Administrativo y posible falta disciplinaria De acuerdo con lo establecido en el Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002

HALLAZGO 176: Inconsistencias en los costos de la gestión.

Mediante el Oficio 2-2012-012011 de fecha 23 de Julio se informa, al equipo auditor, el valor de los costos por modalidad de formación. Al realizar el cálculo del valor unitario de cada modalidad de formación, por el número de personas formadas en cada una de estas, resulta que el valor final supera el valor de los recursos asignados y ejecutados presupuestalmente para atender a los desplazados, en el periodo analizado, evidenciando las inconsistencias y debilidades en los procesos de planeación, presupuesto y costeo desarrollados por la entidad.

Esto puede comprobarse en las siguientes tablas construidas a partir de la información entregada por la entidad, sobre los presupuestos y los costos unitarios de la atención del SENA.

Tabla 70: Recursos asignados vs costos

Tipo de formación por año	AUXILIARES	TRABA- JADOR CALIFICADO	ESPECIALI- ZACION TECNICA	ESPECIALI- ZACION TECNOLOGICA	EVENTOS	MODULOS DE FORMA- CION	OPERARIOS
2.007		3.626			15.327	846	
2.008		3.797			16.368	881	
2.009	590	1.583	1	2	32.541	785	447
2.010	1.311	15	43	113	21.656	0	1.166
2.011	681	1	319	389	19.400	162	1.299
TOTALES							
Aprendices	2.582	9.022	363	504	105.292	2.674	2.912
Porcentaje	0,1109	0,39	0,02	0,02	4,52	0,11	0,13
Costo por Aprendiz*\$	382.442	92.655	849.379	757.900	9.454	560.723	1.175.760
Inversión SENA	987.465.244	835.933.410	308.324.577	381.981.600	995.430.568	1.499.373.302	3.423.813.120

* Costo unitario informado mediante oficio No. 2-2012-012011

Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II • PBX: 6477000 • Bogotá, D. C. • Colombia •

www.contraloriagen.gov.co

tipo de formación por año	SALIDAS PARCIALES	CURSOS ESPECIALES	TECNICOS	TECNICOS PROFESIONALES	TECNO-LOGOS	TOTAL Aprendices por año
2.007	318	261.048	1.012	1.948	472	284.597
2.008	80	317.031	2.106	2.395	1.243	343.901
2.009	4	397.714	5.495	1.533	2.637	443.332
2.010	65	512.904	23.809	1.009	9.352	571.443
2.011	0	623.105	26.154	268	13.952	685.730
TOTALES Aprendices	467	2.111.802	58.576	7.153	27.656	2.329.003
Porcentaje	0,02	90,67	2,52	0,31	1,19	100%
Costo por Aprendiz*\$	++382.442	110.339	709.838	709.838	1.468.902	TOTAL \$
Inversión SENA \$	178.600.414	233.014.120.878	41.579.470.688	5.077.471.214	40.623.953.712	328.905.938.727

* Costo unitario informado mediante oficio No. 2-2012- ++ Valor Estimado ya que la entidad no entregó información sobre el valor de este tipo de curso 012011

Esto es causado porque la entidad no define adecuadamente procesos y procedimientos de gestión que le permitan un control real de los costos y de los recursos, para adoptar decisiones oportunas en la alta dirección, así como realizar una correcta asignación presupuestal para atender a los desplazados.

En la respuesta de la entidad se discuten las cifras que utiliza la CGR y presenta nuevos cálculos, con lo cual evidencia mayores inconsistencias en su proceso de reporte al comunicar resultados diferentes a los informados durante el proceso auditor.

La presente tabla muestra las nuevas cifras e inconsistencias con que la entidad pretende corregir la información oficial, amparada por carta de salvaguarda, entregada con anterioridad a la comisión auditora.

**SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA
CUPOS DE POBLACION DESPLAZADA
PERIODO VIGENCIAS 2007 - 2011**

NIVEL	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL CUPOS	COSTO POR NIVEL *	COSTO TOTAL INVERSION SENA
AUXILIAR	0	0	397	961	384	1.742	382.442	666.213.964
TRABAJADOR CALIFICADO	1.769	1.637	674	1	0	4.081	92.655	378.125.055
ESPECIALIZACION TECNICA	0	0	0	7	202	209	849.379	177.520.211
ESPECIALIZACION TECNOLOGICA	0	0	0	52	193	245	757.900	185.685.500
EVENTO	9.269	10.139	17.859	16.231	14.208	67.706	9.454	640.092.524
MODULO DE FORMACION	530	510	276	0	0	1.316	560.723	737.911.468
OPERARIO	0	0	263	746	917	1.926	1.175.760	2.264.513.760
SALIDA PARCIAL	178	44	1	0	0	223	382.442	85.284.566
CURSO ESPECIAL	149.210	179.483	206.556	287.401	343.452	1.166.102	110.339	128.666.528.578
TECNICO	493	963	2.275	15.837	17.002	36.570	709.838	25.958.775.660
TECNICO PROFESIONAL	910	1.094	693	692	180	3.569	709.838	2.533.411.822
TECNOLOGO	229	549	1.094	6.315	8.126	16.313	1.468.902	23.962.198.326
TOTAL	162.588	194.419	230.088	328.243	384.664	1.300.002		186.256.261.434

FUENTE: Dirección de Planeación y Dirección de Gestión Corporativa: Grupo de Gestión de la Información y Evaluación de Resultados - Aplicativo Sofia Plus

* Los costos corresponden al valor proyectado del cupo para la vigencia 2012

Alcance: Administrativo y apertura de un proceso administrativo sancionatorio por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, dadas las inconsistencias e inoportunidad en la información entregada.

2.3.3.2 Análisis sobre bases de datos realizado por la CGR a Acción Social hoy DPS (2007 A 2011)

El proceso auditor realizado a las actividades y programas desarrollados por Acción Social, hoy Departamento Administrativo de la Prosperidad Social – DPS, en el componente de Generación de Ingresos para la PD, evidencia falencias similares a las presentadas en el SENA, como se presentan a continuación:

Para evaluar la calidad de las bases de datos del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) es pertinente tener en cuenta la Ley Estatutaria 1266 de 2008 “por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”. Esta norma dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 4o. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE DATOS. En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen:

a. Principio de veracidad o calidad de los registros o datos. La información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error”.

En septiembre y octubre de 2012 el DPS suministró a la CGR dos bases de datos (en hojas excel) de personas beneficiarias de subsidios en sus programas de generación de ingresos para los años 2007 a 2010 y otras más de los años 2007-2008 sobre su programa PAI.

La CGR revisó cuidadosamente ambos archivos para determinar qué campos (variables) contenían y encontró que coincidían en datos claves de los beneficiarios: nombres y apellidos, género, tipo y número de documento de identidad, fecha de nacimiento, dirección, teléfonos, e-mail, programa de atención, municipio y departamento en donde se recibieron los subsidios y el monto de los mismos. Por tal motivo, la CGR organizó una única base de datos para verificar la veracidad y calidad de los registros.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se obtuvieron los siguientes resultados:

HALLAZGO 177: Número total de personas registradas

El cuadro 1 resume los datos globales de registros contenidos en las bases de datos. Un total de 114.263 personas recibieron subsidios por \$168.507 millones y 40.656 más aparecen registradas pero sin valor asignado. Alcance Administrativo y presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

Cuadro 1 - Personas beneficiarias de programas de Generación de Ingresos del DPS 2007-2010				
	Valor Entregado		Personas	
	(\$)	(%)	número	(%)
Personas beneficiarias	168.507.277.289	100%	114.263	74%
Personas sin beneficio en base de datos	-	0,0%	40.656	26,2%
Total	168.507.277.289	100%	154.919	100%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

Cuadro 1A - Valores anuales entregados por DPS 2007-2010 en programas de Generación de Ingresos					
	2007	2008	2009	2010	Total
Número de subsidios otorgados	25.215	36.383	39.708	14.831	116.137
Valor Entregado (\$)	36.544.016.717	51.759.307.665	59.293.587.968	20.910.364.939	168.507.277.289
Valor Entregado (\$ de 2007)	36.544.016.717	48.072.172.068	53.989.940.184	18.454.968.025	157.061.096.993

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

El cuadro 1A detalla el número de subsidios asignados y los valores totales otorgados en cada año¹²⁵; los cuadros 1B y 1C los valores asignados a cada programa y el número de personas beneficiarias de los mismos, respectivamente. Alcance Administrativo y presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

Cuadro 1B - Valores entregados por DPS 2007-2010 en programas de Generación de Ingresos					
COMPONENTE	2007	2008	2009	2010	Total
PROGRAMA DE ATENCIÓN INICIAL -PAI-	35.647.500.000	46.602.000.000	49.964.000.000	18.801.600.000	151.015.100.000
RECUPERACIÓN ACTIVOS IMPRODUCTIVOS	632.165.455	1.258.011.648	3.098.401.630	2.108.764.939	7.097.343.673
CAPITALIZACIÓN MICROEMPRESARIAL	264.351.262	2.639.893.652	3.400.755.365		6.305.000.279
MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN		1.259.402.365	2.376.227.398		3.635.629.763
CONVENIO ACCIÓN SOCIAL - ICETEX			454.203.574		454.203.574
(TU) TRABAJEMOS UNIDOS					
INCENTIVO A LA CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO -ICE-					
MUJERES PRODUCTIVAS					
ruta de ingresos y empresarismo -RIE-					
Total general	36.544.016.717	51.759.307.665	59.293.587.968	20.910.364.939	168.507.277.289

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

¹²⁵ El cuadro 1A contiene valores en pesos corrientes y constantes de 2007 para ofrecer una idea del flujo real de recursos. Sin embargo, en el resto del documento se presentan únicamente valores corrientes agregados para el período 2007-2010 ya que el cometido central de este trabajo es evaluar la calidad de los datos y no el análisis económico inter-temporal.

Cuadro 1C - Personas beneficiarias de programas de Generación de Ingresos del DPS 2007-2010					
COMPONENTE	2007	2008	2009	2010	Total
PROGRAMA DE ATENCIÓN INICIAL -PAI-	23.765	31.068	31.255	11.751	97.839
RECUPERACIÓN ACTIVOS IMPRODUCTIVOS	933	2.937	2.127	3.151	9.148
CAPITALIZACIÓN MICROEMPRESARIAL	552	841	2.163		3.556
MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN		1.669	4.375		6.044
CONVENIO ACCIÓN SOCIAL - ICETEX			398		398
Total general	25.250	36.515	40.318	14.902	116.985

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

De acuerdo con la respuesta de la entidad, la observación no fue desvirtuada y por lo tanto se mantiene.

HALLAZGO 178: Tipo de documento de identidad

La casi totalidad (99.97%) de los beneficiarios de subsidio se identificaron con cédula de ciudadanía y solo 29 personas con otro tipo de documento (ver cuadro 2). Debe suponerse que solo 21 individuos son menores de edad ya que registraron tarjeta de identidad.

Cuadro 2 - Subsidios del DPS 2007-2010 - Tipo de documento registrado por beneficiarios				
DOCUMENTO	Valor Entregado		Número de personas	
	(\$)	(%)	personas	(%)
CÉDULA DE CIUDADANIA	168.473.608.570	99,98%	114.234	99,97%
CÉDULA DE EXTRANJERÍA	885.294	0,00%	1	0,00%
NÚMERO ÚNICO DE IDENTIFICACION	282.013	0,00%	1	0,00%
REGISTRO CIVIL	7.741.948	0,00%	6	0,01%
TARJETA DE IDENTIDAD	24.759.465	0,01%	21	0,02%
Total general	168.507.277.289	100%	114.263	100%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

En principio, la información del cuadro 2 debe ser consistente con la edad de los beneficiarios al momento de recibir el subsidio, la cual puede calcularse a partir de la fecha de nacimiento registrada en la base de datos. Estas edades se presentan en el cuadro 3: allí aparecen 13 personas menores de 18 años frente a 21 personas con tarjeta de identidad.

Sin embargo el resultado más llamativo del cuadro 3 (ver última fila) es que 62.890 personas (el 55% de los beneficiarios) no registran fecha de nacimiento lo que impide estimar su edad y extraer conclusiones firmes sobre la consistencia de los

datos. Adicionalmente, se encontraron 5 beneficiarios de 106 años de edad y uno (1) más de 102 años.

Finalmente, se verificó el número de dígitos de las cédulas de ciudadanía registradas en la base de datos (ver cuadro 4). Se hallaron 150 cédulas con solo 3, 4 y 5 dígitos, que recibieron alrededor de \$106 millones en subsidios, lo cual llama la atención, por la información que se usa como identificación personal. Igualmente, hay 3 personas cuyos números de cédula no aparecen y 7 personas más con 13, 16 y 18 dígitos, lo cual es también se considera poco claro dentro de la bases de datos.

Número de dígitos	Valor Entregado		Personas	
	(\$)	(%)	número	(%)
3	189.891	0,00%	1	0,0%
4	70.067.433	0,04%	118	0,1%
5	36.436.295	0,02%	31	0,0%
6	976.296.826	0,6%	667	0,6%
7	18.251.244.482	10,8%	12.424	10,9%
8	138.338.523.483	82,1%	93.611	81,9%
9	124.928.002	0,1%	88	0,1%
10	10.553.144.766	6,3%	7.169	6,3%
11	109.234.973	0,1%	144	0,1%
12	4.800.000	0,003%	3	0,0%
13	1.600.000	0,001%	1	0,0%
16	3.000.000	0,002%	2	0,0%
18	1.500.000	0,001%	1	0,0%
ND	2.642.419	0,002%	3	0,0%
Total general	168.473.608.570	100%	114.263	100%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS; ND: dato no disponible

Cuadro 3 - DPS 2007-2010 - Edad de los beneficiarios en año de recepción del subsidio

Edad del beneficiario	Valor Entregado		Personas		Edad del beneficiario	Valor Entregado		Personas	
	(\$)	(%)	número	(%)		(\$)	(%)	número	(%)
15	3.000.000	0,0%	2	0,0%	54	1.224.289.939	0,7%	803	0,7%
16	1.500.000	0,0%	1	0,0%	55	1.083.808.296	0,6%	709	0,6%
17	15.000.000	0,0%	10	0,0%	56	1.029.367.416	0,6%	674	0,6%
18	143.837.036	0,1%	95	0,1%	57	979.195.423	0,6%	643	0,6%
19	295.164.902	0,2%	196	0,2%	58	895.928.442	0,5%	584	0,5%
20	421.507.645	0,3%	278	0,2%	59	802.653.956	0,5%	529	0,5%
21	569.254.585	0,3%	379	0,3%	60	760.807.154	0,5%	501	0,4%
22	723.447.353	0,4%	478	0,4%	61	665.608.288	0,4%	439	0,4%
23	937.711.611	0,6%	617	0,5%	62	624.209.117	0,4%	406	0,4%
24	1.056.252.705	0,6%	693	0,6%	63	548.672.889	0,3%	359	0,3%
25	1.326.448.870	0,8%	871	0,8%	64	471.553.097	0,3%	309	0,3%
26	1.507.179.582	0,9%	990	0,9%	65	452.837.036	0,3%	300	0,3%
27	1.810.977.306	1,1%	1.187	1,0%	66	473.828.596	0,3%	309	0,3%
28	1.946.233.008	1,2%	1.287	1,1%	67	431.902.581	0,3%	285	0,2%
29	2.191.106.258	1,3%	1.432	1,3%	68	617.297.933	0,4%	401	0,4%
30	2.224.365.662	1,3%	1.457	1,3%	69	297.582.451	0,2%	198	0,2%
31	2.399.027.586	1,4%	1.574	1,4%	70	270.754.585	0,2%	179	0,2%
32	2.473.284.893	1,5%	1.628	1,4%	71	209.182.451	0,1%	138	0,1%
33	2.651.755.242	1,6%	1.732	1,5%	72	216.975.700	0,1%	144	0,1%
34	2.606.793.960	1,5%	1.701	1,5%	73	185.893.380	0,1%	122	0,1%
35	2.731.161.974	1,6%	1.785	1,6%	74	162.000.000	0,1%	107	0,1%
36	2.612.007.116	1,6%	1.712	1,5%	75	123.162.811	0,1%	81	0,1%
37	2.668.099.383	1,6%	1.756	1,5%	76	103.045.576	0,1%	67	0,1%
38	2.522.019.764	1,5%	1.653	1,4%	77	102.000.000	0,1%	68	0,1%
39	2.556.749.007	1,5%	1.678	1,5%	78	78.582.451	0,0%	52	0,0%
40	2.678.669.523	1,6%	1.753	1,5%	79	60.000.000	0,0%	40	0,0%
41	2.314.800.518	1,4%	1.523	1,3%	80	45.000.000	0,0%	30	0,0%
42	2.369.483.161	1,4%	1.556	1,4%	81	40.500.000	0,0%	27	0,0%
43	2.218.909.275	1,3%	1.448	1,3%	82	24.000.000	0,0%	16	0,0%
44	2.226.273.818	1,3%	1.457	1,3%	83	21.000.000	0,0%	14	0,0%
45	2.033.329.657	1,2%	1.330	1,2%	84	12.100.000	0,0%	7	0,0%
46	1.969.633.194	1,2%	1.297	1,1%	85	12.000.000	0,0%	8	0,0%
47	1.749.274.592	1,0%	1.142	1,0%	86	12.000.000	0,0%	8	0,0%
48	1.814.305.590	1,1%	1.179	1,0%	87	12.000.000	0,0%	8	0,0%
49	1.676.156.578	1,0%	1.101	1,0%	88	6.000.000	0,0%	4	0,0%
50	1.686.261.393	1,0%	1.110	1,0%	89	1.500.000	0,0%	1	0,0%
51	1.545.317.097	0,9%	1.013	0,9%	90	6.582.451	0,0%	4	0,0%
52	1.293.969.156	0,8%	848	0,7%	102	1.500.000	0,0%	1	0,0%
53	1.305.276.595	0,8%	844	0,7%	106	7.500.000	0,0%	5	0,0%
Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS ND: dato no disponible					ND	90.158.909.674	53,5%	62.890	55,0%
					Total general	168.507.277.289	100%	114.263	100%

De acuerdo con la respuesta de la entidad es necesario aclarar que la observación de la CGR va dirigida a beneficiarios identificados con tarjeta de identidad u otro documento y a la consistencia de esta información con la edad de los beneficiarios.

El DPS argumenta que, según el decreto 2569 de 2000, artículo 6, “no era indispensable u obligatorio presentar o reportar el número del documento de identidad” ni tampoco lo era reportar la fecha de nacimiento. Adicionalmente, que la persona era menor de edad al momento del registro pero mayor al recibir el beneficio. Finalmente se informa a la CGR, que una persona desplazada al temer por su seguridad evita identificarse plenamente, a lo que se añade el criterio de la buena fe y el goce efectivo de derechos. Por otra parte, afirma el DPS, las personas indígenas no poseen cédula de ciudadanía.

Sobre el número de dígitos de la cédula de ciudadanía (cuadro 4 CGR) el DPS reconoce que “*se pudo determinar que hay errores en la digitación*” y como efecto aparecen en este campo números con comas, números de consecutivo de uso interno del DPS, teléfonos celulares, etc.

Por lo anterior es necesario decir que la observación se mantiene con connotación administrativa, ya que es un problema general, la consistencia de la información en las bases de datos sobre GI en el DPS, la cual es necesaria para el seguimiento de la población beneficiaria, para la erogación de recursos y por el control fiscal, en este caso.

HALLAZGO 179: Inconsistencias en nombres y apellidos

Normalmente, una persona posee uno o dos nombres y uno o dos apellidos. Se considera contrario a la norma citada (Ley Estatutaria 1266 de 2008, art.4) el hecho que un registro no contenga ningún nombre, ningún apellido, solo nombres o solo apellidos y, finalmente, la carencia total de nombres y apellidos.

El cuadro 5 da cuenta de estas debilidades: 114 personas no registran ninguna identidad, 71 más registran las inconsistencias mencionadas y pese a ello recibieron subsidios por \$177 millones.

Cuadro 5 - Subsidios del DPS 2007-2010 - Problemas en nombres y apellidos de beneficiarios

PROBLEMA	Valor Entregado		Personas	
	(\$)	(%)	número	(%)
ok (sin problemas)	168.330.235.870	99,9%	114.078	99,8%
ninguna identidad	76.397.662	0,0%	114	0,1%
sin apellido 1	61.492.210	0,0%	40	0,0%
sin apellidos 1, 2	37.493.933	0,0%	29	0,0%
sin nombres	1.657.614	0,0%	2	0,0%
Subtotal problemas	177.041.420	0,1%	185	0,2%
Total general	168.507.277.289	100%	114.263	100%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

Se ha ubicado geográficamente las anteriores irregularidades con los nombres de los beneficiarios (ver cuadro 6). El problema se concentra en dos departamentos, Sucre y Cauca, cuyos subsidios ascienden a \$142 millones y fueron entregados a personas sin nombre alguno, sin apellidos o con solo nombres (sin apellido 1). Un examen más detallado de la base de datos permitió concluir que el suceso se concentró en los municipios de Tolú Viejo (Sucre) y Patía (Cauca) como se evidencia en el cuadro 7.

Cuadro 6 - DPS 2007-2010 - Valor Entregado (\$) y Problemas en nombres

Departamento	ninguna identidad	sin apellido 1	sin apellidos 1, 2	sin nombres	Subtotal - Problemas
SUCRE	74.897.662				74.897.662
CAUCA		46.400.000	20.800.000		67.200.000
BOYACA			4.980.351	1.600.576	6.580.927
MAGDALENA		1.500.000	5.065.880		6.565.880
ANTIOQUIA	1.500.000	3.000.000			4.500.000
CHOCO		3.092.210		57.038	3.149.248
VALLE		1.500.000	562.341		2.062.341
LA GUAJIRA			1.687.500		1.687.500
BOGOTÁ D.C.		1.500.000			1.500.000
CAQUETA		1.500.000			1.500.000
CUNDINAMARCA			1.500.000		1.500.000
GUAVIARE		1.500.000			1.500.000
NORTE DE SANTANDER		1.500.000			1.500.000
TOLIMA			1.500.000		1.500.000
CESAR			781.401		781.401
NARIÑO			616.460		616.460
AMAZONAS					-
ARAUCA					-
SAN ANDRÉS					-
ATLÁNTICO					-
BOLÍVAR					-
CALDAS					-
CASANARE					-
CORDOBA					-
HUILA					-
META					-
ND					-
PUTUMAYO					-
QUINDÍO					-
RISARALDA					-
SANTANDER					-
Total general	76.397.662	61.492.210	37.493.933	1.657.614	177.041.420

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS; ND: dato no disponible

Cuadro 7 - DPS 2007-2010 - Valor Entregado (\$) y Problemas en nombres

Departamento - Municipio	ninguna identidad	sin apellido 1	sin apellidos 1, 2	sin nombres	Subtotal - Problemas
ANTIOQUIA BELLO		1.500.000			1.500.000
ANTIOQUIA MEDELLIN	1.500.000	1.500.000			3.000.000
BOGOTA D.C. BOGOTA D.C.		1.500.000			1.500.000
BOYACA CUBARA			3.201.152	1.600.576	4.801.728
BOYACA TUNJA			1.779.199		1.779.199
CAQUETA SAN VICENTE DEL CAGUAN		1.500.000			1.500.000
CAUCA PATIA		41.600.000	20.800.000		62.400.000
CAUCA POPAYAN		4.800.000			4.800.000
CESAR VALLEDUPAR			781.401		781.401
CHOCO CARMEN DEL DARIEN		2.978.134			2.978.134
CHOCO RIOSUCIO		114.077		57.038	171.115
CUNDINAMARCA SOACHA			1.500.000		1.500.000
GUAVIARE SAN JOSE DEL GUAVIARE		1.500.000			1.500.000
LA GUAJIRA MAICAO			1.687.500		1.687.500
MAGDALENA FUNDACION			800.189		800.189
MAGDALENA REMOLINO			3.987.992		3.987.992
MAGDALENA SANTA MARTA		1.500.000	277.699		1.777.699
NARIÑO PASTO			275.234		275.234
NARIÑO POTOSI			341.226		341.226
NORTE DE SANTANDER CUCUTA		1.500.000			1.500.000
SUCRE TOLUVIEJO	74.897.662				74.897.662
TOLIMA IBAGUE			1.500.000		1.500.000
VALLE BUENAVENTURA			221.115		221.115
VALLE Cali		1.500.000			1.500.000
VALLE PUERTO LIBERTADOR			341.226		341.226
Total general	76.397.662	61.492.210	37.493.933	1.657.614	177.041.420

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

En respuesta de la entidad no hay explicación distinta a que se trata de “una situación excepcional” y de bajo peso relativo en el número total de usuarios y de dineros entregados, explicación que no es aceptable. Por lo anterior, la observación se mantiene.

Alcance Administrativo y presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

HALLAZGO 180: Beneficiarios con doble identidad

Se encontraron 5.565 casos en que un mismo número de cédula corresponde a 2 personas (ver cuadro 8), que recibieron subsidios por \$7.562 millones. Las explicaciones posibles de este hecho pueden ser las siguientes:

- error humano (sin mala intención) en la recepción y digitación de los datos
- personas homónimas
- falsedad ideológica

El caso a) denota ineficiencia en el registro y depuración de la información. El evento b) no constituye ninguna falta pero es necesario que el DPS adopte medidas

para diferenciar a los beneficiarios. El evento c) reviste la mayor gravedad pues se trata de un daño deliberado al patrimonio del Estado mediante la recepción de subsidios por personas ficticias o que no tenían derecho.

Cuadro 8 - Subsidios del DPS 2007-2010 - Documentos de identidad pertenecientes a más de una persona				
INCONSISTENCIA	Valor Entregado		Personas	
	(\$)	(%)	número	(%)
dobles identidad	7.562.361.481	4,5%	5.565	4,9%
ok	160.944.915.808	95,5%	108.698	95,1%
Total general	168.507.277.289	100%	114.263	100%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

Esta irregularidad también se ubicó a nivel departamental en el cuadro 9. Se observa doble identidad en la casi totalidad de departamentos; no obstante, el indicador (dobles identidad / ok) ilustra la magnitud relativa del problema en cada región. Los departamentos de Valle, Sucre, Magdalena, Bolívar y Cesar presentan las mayores sumas entregadas con problemas de doble identidad.

Al enfocar los municipios, la doble identidad se detectó en 245 de ellos y el cuadro 10 presenta los 50 primeros que concentraron el 80.5% de los subsidios entregados con esta anomalía. Nótese que las capitales departamentales tienen una gran participación.

Sobre lo anterior, en respuesta del DPS se informó que se pidieron aclaraciones a la Red Nacional de Información (anexando la solicitud) sobre 5.565 registros de la base de datos detectados por la CGR con este problema y está a la espera de la respuesta.

Por lo tanto permanece el alcance Administrativo y la presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002. Se realizará una actuación especial para establecer una posible incidencia fiscal.

Cuadro 9 - DPS 2007-2010 - Valor Entregado (\$) y Doble Identidad por Departamento

Departamento	doble identidad (\$)	ok (\$)	doble identidad / ok
VALLE	823.147.960	11.741.435.904	7,0%
SUCRE	581.006.581	9.358.514.445	6,2%
MAGDALENA	534.507.374	7.462.067.846	7,2%
BOLIVAR	521.422.625	8.408.965.450	6,2%
CESAR	513.340.172	7.669.616.879	6,7%
ANTIOQUIA	424.267.066	14.421.878.143	2,9%
TOLIMA	365.262.461	4.785.858.683	7,6%
BOGOTA D.C.	342.692.059	15.074.185.452	2,3%
ARAUCA	322.580.901	2.005.576.018	16,1%
NORTE DE SANTANDER	309.202.161	5.016.338.444	6,2%
GUAVIARE	284.180.675	1.344.272.315	21,1%
NARIÑO	264.290.579	5.707.254.784	4,6%
CAUCA	248.790.150	4.359.809.635	5,7%
LA GUAJIRA	209.822.576	5.789.631.357	3,6%
CAQUETA	206.642.701	5.131.133.340	4,0%
META	197.220.794	7.063.350.697	2,8%
CALDAS	145.886.284	1.958.465.240	7,4%
ATLANTICO	138.161.651	5.252.046.332	2,6%
HUILA	134.685.231	4.309.644.259	3,1%
QUINDIO	133.664.983	2.738.274.118	4,9%
CORDOBA	129.389.400	5.671.402.404	2,3%
CHOCO	124.051.220	5.076.103.621	2,4%
SANTANDER	121.021.652	6.899.547.413	1,8%
ND	109.500.000	1.269.000.000	8,6%
CUNDINAMARCA	102.725.314	3.670.312.257	2,8%
PUTUMAYO	91.228.068	3.260.744.654	2,8%
RISARALDA	83.152.375	2.713.345.297	3,1%
BOYACA	69.695.839	783.476.804	8,9%
CASANARE	30.500.000	1.999.341.389	1,5%
SAN ANDRES	322.629	322.629	100%
AMAZONAS		3.000.000	0,0%
Total general	7.562.361.481	160.944.915.808	4,7%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base datos del DPS; ND: dato no disponible

Cuadro 10 - DPS 2007-2010 - Valor Entregado (\$) y Doble Identidad por Municipio

Departamento - Municipio	doble identidad (\$)	ok (\$)	doble identidad / ok
VALLE BUENAVENTURA	589.324.691	5.318.745.137	11,1%
BOLIVAR CARTAGENA	347.998.788	3.867.281.558	9,0%
BOGOTA D.C. BOGOTA D.C.	342.692.059	15.074.185.452	2,3%
CESAR VALLEDUPAR	303.317.907	4.010.870.397	7,6%
TOLIMA IBAGUE	286.631.391	3.656.668.928	7,8%
GUAVIARE SAN JOSE DEL GUAVIARE	284.180.675	1.272.208.871	22,3%
NORTE DE SANTANDER CUCUTA	231.500.000	3.450.520.591	6,7%
MAGDALENA SANTA MARTA	204.809.353	4.503.917.488	4,5%
SUCRE SINCELEJO	194.534.717	5.660.700.554	3,4%
ARAUCA TAME	192.000.000	763.319.152	25,2%
CAQUETA FLORENCIA	179.785.419	4.121.765.761	4,4%
CAUCA POPAYAN	146.500.000	2.804.737.597	5,2%
MAGDALENA FUNDACION	138.074.689	452.209.053	30,5%
NARIÑO PASTO	125.815.912	2.304.716.402	5,5%
ANTIOQUIA APARTADO	119.422.427	1.700.646.456	7,0%
SUCRE SAN ONOFRE	119.229.872	1.261.134.044	9,5%
ARAUCA ARAUCA	112.300.000	931.441.796	12,1%
VALLE TulUa	100.089.600	1.322.608.389	7,6%
ATLANTICO BARRANQUILLA	93.021.719	3.292.594.577	2,8%
HUILA NEIVA	92.691.422	2.043.837.393	4,5%
ANTIOQUIA MEDELLIN	91.219.210	5.902.844.895	1,5%
LA GUAJIRA RIOHACHA	90.757.050	2.803.642.626	3,2%
MAGDALENA ARACATACA	88.487.077	574.061.629	15,4%
SUCRE OVEJAS	86.967.617	788.788.310	11,0%
CHOCO QUIBDO	85.341.060	3.429.342.728	2,5%
ANTIOQUIA TURBO - APARTADO	84.000.000	666.000.000	12,6%
VALLE Cali	83.206.961	4.257.095.537	2,0%
QUINDIO ARMENIA	81.800.000	1.486.500.000	5,5%
CESAR SAN DIEGO	81.714.019	359.597.631	22,7%
BOLIVAR MAGANGUE	67.900.000	1.023.700.000	6,6%
NARIÑO TUMACO	67.602.137	1.868.102.589	3,6%
SUCRE COLOSO	66.880.682	37.670.006	177,5%
CORDOBA MONTERIA	66.500.000	2.632.729.348	2,5%
RISARALDA PEREIRA	63.466.191	1.868.539.143	3,4%
SANTANDER BUCARAMANGA	60.655.062	1.509.473.562	4,0%
META ACACIAS	60.260.478	552.568.635	10,9%
ND GRANADA	57.000.000	397.500.000	14,3%
CESAR MANAURE	54.400.000	265.600.000	20,5%
BOYACA TUNJA	52.111.016	310.121.568	16,8%
CUNDINAMARCA SOACHA	51.900.000	2.129.013.000	2,4%
CALDAS SAMANA	51.864.205	457.255.197	11,3%
CALDAS LA DORADA	51.624.151	338.303.941	15,3%
NORTE DE SANTANDER Sardinata	51.200.000	107.100.000	47,8%
CAUCA GUAPI	43.974.123	333.681.816	13,2%
NARIÑO SAMANIEGO	42.000.000	343.110.150	12,2%
LA GUAJIRA SAN JUAN DEL CESAR	41.625.886	464.147.010	9,0%
META GRANADA	41.481.850	1.100.549.568	3,8%
META VILLAVICENCIO	39.300.000	4.577.190.781	0,9%
SUCRE LOS PALMITOS	39.051.994	446.329.293	8,7%
CUNDINAMARCA FUSAGASUGA	37.206.165	575.842.457	6,5%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS ; ND: dato no disponible

HALLAZGO 181: Individuos con varios subsidios

El cuadro 13 presenta la contabilidad de 2.580 personas que recibieron entre 2 y 4 subsidios y el 13A, el detalle de este fenómeno por programa.

Cuadro 13 - DPS 2007-2010 - Receptores de más de un subsidio				
Número de subsidios	Valor Entregado		Personas	
	(\$)	(%)	número	(%)
2 subsidios	5.790.302.082	3,4%	2.447	2,1%
3 subsidios	354.606.638	0,2%	124	0,1%
4 subsidios	42.597.434	0,0%	9	0,0%
ok (1 subsidio)	162.319.771.136	96,3%	111.683	97,7%
Total general	168.507.277.289	100%	114.263	100%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

Cuadro 13A - DPS 2007-2010 - Número de personas receptores de más de un subsidio				
COMPONENTE	2 subsidios	3 subsidios	4 subsidios	Total general
CAPITALIZACIÓN MICROEMPRESARIAL	509	32	18	559
CONVENIO ACCIÓN SOCIAL - ICETEX	13	1		14
MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN	1.517	182		1.699
PROGRAMA DE ATENCIÓN INICIAL -PAI-	2.296	131		2.427
RECUPERACIÓN ACTIVOS IMPRODUCTIVOS	559	26	18	603
Total general	4.894	372	36	5.302

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos del DPS

En la respuesta de la entidad se aclara que las anteriores situaciones pudieron deberse a: i) órdenes judiciales ii) un mismo componente de Generación de Ingresos (GI) en diferente año y iii) una misma persona en diferentes componentes de GI.

Sin embargo, se considera que es necesario profundizar sobre la inconsistencia presentada en las Bases con otro tipo de registros por lo que se solicitará una indagación preliminar (IP), por existir dudas sobre un posible daño fiscal.

Alcance Administrativo y se solicitara una Actuación Especial para establecer un posible daño fiscal.

2.3.3.3 Gestión de programas DPS para GI

HALLAZGO 182: Administración de Información de Programas y Proyectos

Las bases de datos y soportes de información que registran las acciones desarrolladas por Acción Social (Hoy DPS), en sus diferentes programas, no están unificadas y controladas por un solo administrador, como sucede con los componentes de Generación de Ingresos, por esto, se dificulta el control y seguimiento tanto interno como de la CGR.

Esta situación es causada porque se dejó en diferentes dependencias y entidades del SNAIPD (Hoy SNARIV), la información histórica de la gestión y resultados, además para el desarrollo de su labor de atención, la entidad contrata con terceros ejecutores y ellos conservan parte de la información relativa a los beneficiarios de los programas financiados por DPS, que si bien está disponible, está bajo el control de particulares.

Por lo anterior:

- Se evidencian riesgos en los procesos de cierre y seguimiento de los contratos y convenios que se encuentran vigentes en el momento de la reestructuración institucional¹²⁶.
- La Entidad no controla el archivo histórico ni las bases de datos relacionados con los diferentes programas diseñados para apoyar a la Población Desplazada en Generación de Ingresos.
- No cuenta con los originales firmados por los beneficiarios e interventores de los contratos y obras.
- La entidad conserva copias de los mismos y no originales, por lo cual las firmas no son verificables o legibles,
- Se informa que los originales y soportes de pagos son conservados por los ejecutores contratados para cada componente.

Se incumple con lo señalado por lo señalado en los artículos 11 y 26 de la Ley 594 de 2000, por lo cual se presenta una posible incidencia disciplinaria por el manejo dado a la información y los registros históricos de los programas y proyectos desarrollados por la entidad, en los cuales ha aplicado recursos públicos.

HALLAZGO 183: Seguimiento y Veeduría a Contratos

Al realizar el análisis de la información entregada por la entidad de los proyectos de Recuperación de Activos Improductivos, Mujeres Ahorradoras en Acción y Capitalización Micro Empresarial, donde se soporta la gestión de las obras,

¹²⁶ para el caso de generación de ingresos se observa que la entidad dejó parte de la información de vigencias anteriores (2006 a 2010), en poder de la UARIV, por lo cual se deben adelantar dos auditorías simultáneas para determinar el comportamiento del componente en el periodo analizado.

elementos entregados o actividades realizadas, se observa que las carpetas de liquidación y cierre de los convenios no incluyen, en todos los casos, los soportes de interventoría y los formatos diseñados para tal fin, no están completamente diligenciados, evidenciando debilidades de seguimiento y control que generan incertidumbre sobre la información que contienen.

Ejemplo de ello se observa en el contrato 24 de 2011, suscrito con el consorcio Nelson Molinares Amaya – Prodesarrollo y en los Convenios 537 de 2007, 586 de 2008, 072 de 2009, 004 de 2010, 131c de 2009, suscritos con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, entre otros, donde no se consolida la información total del contrato.¹²⁷

Adicionalmente,

- Las carpetas no contienen soportes donde se evidencie que la comunidad, los beneficiarios o sus representantes reciban a satisfacción los bienes y servicios construidos, mejorados o entregados, con los recursos públicos administrados por el DPS, para Generar Ingresos con destino a atender a la PD,
- Dichos documentos no contiene los informes de interventoría de las obras o estos no son originales y se limitan a formatos preestablecidos para el trámite en proceso de pagos,
- No se evidencian informes exhaustivos de las interventorías en los contratos examinados.
- Los informes de supervisión son de trámite pero no se extienden en informar el resultado de la gestión desarrollada.

Con esta situación se desatiende la orden de la Corte Constitucional de permitir la participación de los desplazados, en diferentes instancias, en la toma de las decisiones que los afectan y deja en manos de los ejecutores la administración de los soportes que evidencian los datos e información de los beneficios entregados, por lo cual la entidad no controla esta información, se genera una posible falta disciplinaria por el incumpliendo de la normatividad sobre administración de bases de datos e información de archivo, lo señalado en los artículos 11 y 26 de la Ley 594 de 2000 Ley General de Archivo y las normas sobre administración de la información contractual establecidos en la legislación de contratación y los Numerales 1 y 4 del Artículo 34 del Código Único Disciplinario.

HALLAZGO 184: Desistimientos de los proyectos financiados por DPS

La entidad recibe múltiples peticiones, quejas y reclamos, para lo cual destina un equipo de trabajo específico; dentro de estas se observa una categoría de proyectos que presentan desistimiento o renuncia por parte de los beneficiarios al recibir los bienes entregados para apoyarlos, por no estar de acuerdo con la calidad

¹²⁷ La entidad informa que el ejecutor o contratista conserva parte de la información y soportes de los beneficiarios del contrato por lo cual la entidad pierde el control sobre la misma.

y pertinencia de los productos entregados para apoyar sus proyectos productivos y la Generación de Ingresos para población en situación de desplazamiento¹²⁸.

Esta situación es causada porque en dichos proyectos, no se tiene en cuenta las cotizaciones solicitadas a los beneficiarios, en las cuales ellos mismos, establecen las necesidades y los elementos con los cuales se satisfacen; dentro de los presupuestos asignados, se entregan elementos de baja calidad¹²⁹ o que no corresponden a los solicitados o, aparentemente, están usados y se facturan como nuevos y de superior calidad¹³⁰.

Ante estas situaciones no se evidencian acciones dentro del DPS para aclarar y subsanar completamente la situación; se responde al beneficiario aceptándole el desistimiento, pero no subsanando las anomalías con el proveedor, no se evidencia seguimiento a la calidad de los bienes comprados a nombre de los desplazados a un proveedor elegido por un comité, el cual está integrado por dos funcionarios de DPS y un funcionario del Ejecutor del Proyecto y que, en los casos señalados, es diferente de los que se cotizaron.

Con la aceptación del desistimiento, la entidad deja de atender a los desplazados, por estar en desacuerdo con la calidad de los bienes entregados, los cuales, ellos de manera digna rechazan recibir, por ser estos, bienes que claramente difieren en calidad y características de los cotizados, situación que denota posible falta de diligencia en la gestión a favor de esta población, debilidades en los mecanismos de seguimiento a los operadores, contratistas y proveedores y fallas en el control de los recursos públicos para una adecuada gestión, incumpliendo el Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

HALLAZGO 185: Ausencia de seguimiento posterior a la entrega de bienes

La entidad, a través de los operadores, entrega a los desplazados los elementos proyectados para apoyarlos, pero no se evidencian mecanismos posteriores de seguimiento y apoyo que les garanticen la superación del ECI. La entidad se limita a registrarlos en los programas pero no se continúa con el apoyo integral y técnico que garantice a estas personas salir definitivamente de su situación.

HALLAZGO 186: Altos Costos en la Operación de los programas Acción Social para GI.

El cuadro en el anexo al final del documento, muestra un resumen de la ejecución presupuestal en el periodo 2007 a 2011, donde se ven los diferentes programas desarrollados por Acción Social Hoy DPS, se muestra en la columna 12, la

¹²⁸ Esta situación se evidencia en los siguientes documentos: Oficio con radicado 2011-418-305604-2, Es cuestionable y merece mayor examen la situación específica de GEMMA INVERSIONES, que en varios casos evidencia entregar productos que no corresponde a los solicitados por los beneficiarios.

¹²⁹ Así lo evidencian las quejas.

¹³⁰ Este es el caso del telar enviado a la asociación de mujeres de Natuarte del Municipio de Timana Huila

proporción de los costos de operación estimados, donde el intermediario se queda con la parte más importantes de los recursos, destinados a atender a la PD en el componente de Generación de Ingresos, que en promedio es del 72%.

Se evidencia como los operadores son los verdaderos beneficiarios de la acción estatal desarrollada y no los desplazados, en este sentido, es claro que los mecanismos de control y supervisión son débiles y evidencian la falta de diligencia administrativa desde la alta dirección para orientar a la entidad en el sentido de hacer más eficiente el uso de los recursos y atender un mayor número de personas, optimizando los recursos entregados a la PD.

Esto es especialmente crítico en el caso de los Programas de Mujeres Ahorradoras en Acción, Recuperación de Activos Improductivos, Incentivo a la Educación Superior, Trabajemos Unidos TU, Ruta de Ingresos y Empresarismo, Capitalización Microempresarial , donde la proporción de los costos de operación es sustancialmente mayor a los beneficios entregados a las personas en situación de desplazamiento.

Los costos en operación de la política, hace que los recursos no sean invertidos efectivamente en la Población Desplazada. Por esta razón la entidad no logra impactar de manera importante en la situación de las personas desplazadas, se genera una posible falta disciplinaria por el incumplimiento de los Numerales 1 al 5 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

HALLAZGO 187: Inconsistencias en la información presupuestal que se maneja al interior de la entidad

Según el oficio con radicado 20121500431731 del 05/10/2012, en el cual se anexa Memorando y documentos sobre la distribución presupuestal para las vigencias 2007 a 2011 y se muestran los rubros destinados a desplazados desde el Presupuesto General de la Nación para ser ejecutado por el DPS. A continuación, se presenta una tabla resumen de dicho presupuesto, en el cual se registra esta información, cruzada con la de las bases de datos de beneficiarios, donde se informa el valor asignado y la fecha de su ejecución.

Se observa, que la entidad no aplicó adecuadamente los recursos públicos para la atención de la población afectada por el desplazamiento, durante las vigencia 2007 a 2009, pues la ejecución fue solamente entre el 11% y el 13,9% de los recursos asignados, mientras que en el 2010 alcanzo el 68% de la ejecución. En este mismo análisis se observa que durante la vigencia 2011 se ejecuta el 297% de los recursos asignados, lo cual evidencia que los ejecutores en 2011 tienen pendientes de vigencias anteriores. Por lo anterior se concluye que no realiza el adecuado seguimiento a los proyectos financiados y no exige el adecuado cumplimiento de las metas a los ejecutores. Así mismo, se evidencian debilidades en la planeación presupuestal.

Tabla 71: CUADRO PRESUPUESTO ASIGNADO PARA GI Vs. EJECUTADO EN GI

1	2	3	4	5	6
VIGENCIA	TOTAL PRESUPUESTO DESPLAZADOS ACCION SOCIAL	PRESUPUESTO DE GENERACIÓN DE INGRESOS	VALORES EJECUTADOS EN PROGRAMAS DE GENERACION DE INGRESOS DPS	% RECURSOS EJECUTADOS EN GI POR DPS SEGÚN BD BENEFICIARIOS	OBSERVACIONES
2007	1.142.481.291.198	155.000.000.000	17.200.000.000	11,10	
2008	611.444.873.806	128.573.473.806	17.483.215.755	13,60	
2009	592.657.217.979	100.000.000.000	13.896.798.737	13,90	
2010	700.879.153.845	40.000.000.000	27.485.584.470	68,71	
2011	890.408.000.000	30.000.000.000	89.177.801.821	297,26	Sobrepasa el presupuesto
TOTAL	\$ 3.937.870.536.828	\$ 453.573.473.806	\$ 165.243.400.783	37,33	
	Datos DPS	Datos DPS	Datos DPS Cálculos CGR	Cálculos CGR	Valores en pesos

Se evidencia entonces:

- Que el esfuerzo de la entidad por ayudar a los desplazados a superar el ECI, muestra deficiencias y bajo nivel de cumplimiento.
- Que existen contradicciones en la información presupuestal entre lo asignado e informado a la CGR.
- Que hay debilidades del esquema de ejecución en la atención a la Población Desplazada por intermedio de operadores externos.
- Que se presenta inoperancia y debilidades de la entidad en los sistemas y procedimientos internos de seguimiento y control a los ejecutores de sus programas.
- Que hay incertidumbre sobre el adecuado manejo de los recursos públicos administrados por la entidad.

Se genera un posible hallazgo con alcance disciplinario De acuerdo con lo señalado en el Numeral 1° al 5° del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, durante el periodo auditado.

HALLAZGO 188: Cruce base de datos SENA y DPS

Se realiza cruce de bases de datos de los beneficiarios de SENA y DPS para apoyar a los desplazados en la Generación de Ingresos, evidenciando lo siguiente:

Se encuentran 52.930 números de identificación que coinciden entre las dos bases de beneficiarios de los programas de estas entidades, pero el número de identificación no se relaciona a la misma persona. Se encuentran diferencias en los campos nombre, sexo, lugar de residencia, se observan beneficiarios que reciben beneficios más de una vez, evidenciando las inconsistencias de las bases de datos y las debilidades en la gestión y el registro de la información, que soporta la ejecución presupuestal a favor de los desplazados.

Estos fenómenos se causan por las debilidades en la interacción interinstitucional entre DPS, SENA y Registraduría, ya que esta última debe coordinar acciones para

certificar la veracidad de la información de identificación de las personas atendidas por las otras dos entidades.

Se desinforma a la sociedad y a la CGR sobre la atención brindada a los desplazados, se genera incertidumbre sobre la aplicación de los recursos públicos aportados para la atención de los desplazados, esta observación tiene alcance disciplinario por debilidades en la gestión de parte del DPS y el SENA para depurar sus bases de datos y coordinar las acciones de atención a los desplazados. Esta Observación tiene posible alcance disciplinario por inobservancia del Literal a del Artículo 4 de la Ley 1266 de 2008, del Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

2.3.3.4. Control fiscal participativo

Denuncia. 1 Derecho de Petición, Denuncia Código 2012-43301-D del 2012-06-26 Presentado por Cooperativa de trabajo asociado El Palacio de las Frutas y Verduras NIT.: 900.294.826, Representante Legal Ángel Custodio Espinel, remitido por la Contraloría Distrital de Bogotá como consta en los registros documentales.

Hechos denunciados:

El peticionario señala que se le está realizando cobro coactivo de los recursos que le fueron entregados para iniciar un negocio de comercialización de frutas y verduras financiado con aportes del Fondo Emprender, dirigido por el SENA y administrado operativamente por FONADE, por un valor de \$75'7 millones.

En desarrollo del convenio de cooperación con el gobierno distrital, en cabeza de la Secretaria de Gobierno Distrital, a través del Programa Empresarios Sin Indiferencia, se tenía el compromiso de que esta entidad realizaría parte de los apoyos tecnológicos y de asesoría a los emprendedores. Una vez aprobado el proyecto previo el requisito de estudios de viabilidad y factibilidad, los beneficiarios presentaron el proyecto a través de la Unión Temporal Fundacional - Fundación Corona, compuesta por diversas Ongs, para apoyar a la población vulnerable de Bogotá, quienes realizaron la asesoría técnica previa al proyecto y su presentación formal ante FONADE.

Para el desarrollo de lo anterior, FONADE aprobó el proyecto No. 18246 mediante contrato de cooperación empresarial 2082414, suscrito para la ejecución de los recursos asignados por el Consejo Directivo del SENA, para el montaje y puesta en marcha de la empresa Cooperativa de Trabajo Asociado El Palacio de las Frutas y Verduras, Con NIT.: 900.294.826, que inicio el primero de julio de 2009, con vencimiento de términos de ejecución: el 1 de enero de 2011.

Los beneficiarios de este proyecto fueron:

Nombre	Identificación		Desplazado
Adela Arias Rodríguez	26477529	Colombia Huila	SI
Ángel Custodio Espinel Castellanos	456914	Viotá	
Cenaida Macana Culma	1024474149	Bogotá	SI
Hernando Rubiano Robayo	19416679	Bogotá	SI
Idalid Fajardo Díaz	52976537	Bogotá	NO
Melania Bautista Contreras	28852295	Natagaima	SI
Zenaida Ortiz	52879017	Bogotá	NO
María Diadid Triana Ramírez	21134599	Yacopí	SI

Denuncia. 2 Derecho de Petición con Radicado 2012ER36969 Presentado por Precooperativa de Trabajo Asociado Ricuras del Trigo II Con NIT 900.293.528-8, Representante Legal Elena Maya Duran.

El peticionario señala que se le está realizando cobro coactivo de los recursos que le fueron entregados para iniciar un negocio de comercialización de productos de panadería con aportes del Fondo Emprender, dirigido por el SENA y administrado operativamente por FONADE, por un valor de \$83.1 millones.

Se desarrolla el proyecto No. 17953, mediante el contrato derivado de cooperación empresarial 2082412, suscrito para la ejecución de los recursos asignados por el Consejo Directivo del SENA para el montaje y puesta en marcha de la empresa precooperativa de Trabajo Asociado Ricuras del Trigo II, Con NIT.: 900.293.570-8, que inicio el primero de julio de 2009 y venció en términos de ejecución el 1 de enero de 2011.

Los beneficiarios de este proyecto fueron:

Nombre	Identificación	Expedida en	Desplazado
María Janneth Pardo Palomino	5277533	Bogotá	SI
Migdelia Mendoza Tique	5216633	Bogotá	SI
Nilson Beltrán Rodríguez	19645425	La Ciénaga	SI
Sulay León Fuentes	52590159	Bogotá	No
Elena Amaya Duran	60423426	Tibu Nte San.	SI

Para atender el requerimiento, se solicitan y revisan los soportes documentales de la gestión del Fondo Emprender sobre la situación presentada con el proyecto señalado y se evidencia en dichos soportes que el proyecto recibió del Fondo Emprender la suma de \$81.3 millones; sin embargo, los beneficiarios no cumplen con las metas e indicadores pactados.

Una de las características de estos apoyos es la exigencia de formalizar cada uno de los aspectos de gestión, administración y estructura legal de los negocios apoyados con los recursos del Fondo, situación que se deja en claro en el proceso de formalización de los contratos y suscripción de documentos soporte, pólizas y pagares, que se efectúa para cada uno de los proyectos aprobados.

Por esta razón, a los ejecutores se les financia en etapa inicial la generación de un número dado de empleos formalizados, la contratación de contador, de administrador, afiliación a seguridad social y aportes parafiscales, los cuales son verificados por un interventor externo contratado en el proceso de seguimiento y evaluación. Por parte del Fondo se informa que estas condiciones fueron incumplidas en la ejecución del proyecto de la referencia, por parte de los beneficiarios señalados, como lo muestran los informes de interventoría. No se evidenció oportuna gestión de los beneficiarios para sanear la situación o que reintegraran los recursos recibidos de acuerdo con lo pactado.

Para estos casos los beneficiarios recibieron capacitación y asesoría desde varias instancias, tendientes a generar las capacidades pertinentes para enfrentar el proyecto, se les informó y certificó las capacitaciones, como requisito para acceder a los recursos del Fondo Emprender.

Conclusiones para las dos denuncias

En atención al análisis de lo expuesto anteriormente, se concluye lo siguiente:

Como los beneficiarios identificados arriba no cumplieron con los indicadores establecidos en el proyecto cofinanciado, el cual ellos debieron conocer y ejecutar, en atención a que firmaron los compromisos señalados, se inició un proceso de recuperación de los recursos públicos, mediante proceso de cobro coactivo, como lo establece el reglamento del Fondo, y las condiciones establecidas en el Contrato suscrito entre FONADE y los Beneficiarios, condición aceptada y suscrita por ellos como requisito para acceder a esos recursos.

Adicionalmente se observa que en el momento de presentación del Derecho de Petición, los recursos señalados se encuentra en proceso de cobro coactivo según lo exponen los quejosos, razón por la cual, deben acudir en esta etapa a instancias de la vía gubernativa o judiciales, si aquellas ya se agotaron, en donde es procedente realizar los trámites y argumentar para oponerse al cobro, presentando la documentación soporte.

En consecuencia no es del resorte de la Contraloría General de la República entrar a definir el tema, cuando se está gestionando y exigiendo la correcta aplicación de recursos y, como en estos casos, se está solicitando la devolución de recursos por el incumplimiento de las metas pactadas, de acuerdo con lo formalmente establecido al momento de suscribir el contrato y sus metas.

Para este caso se evidencia el incumplimiento de los términos del contrato y la gestión de FONADE para recuperar los recursos asignados al proyecto, desde el punto de vista fiscal, se está desarrollando el procedimiento pertinente. Situación que genera las protestas de las personas vinculadas al proyecto.

A la luz de lo establecido en el contrato y en atención a la situación informada documentalmente, la entidad está adelantando las acciones legalmente establecidas para proteger los recursos públicos afectos a los proyectos señalados, sin considerar la condición especial de los desplazados. Se está actuando de acuerdo con las normas, en el efecto de recuperar los recursos públicos en atención al incumplimiento de parte de los beneficiarios conforme a los acuerdos e indicadores establecidos formalmente en los convenios - contratos señalados.

3. CONCLUSIONES

3.1 VIVIENDA

Participación de la Población Desplazada

De acuerdo con las visitas realizadas a los proyectos y en entrevistas con los beneficiarios, se evidenció que el papel de los beneficiarios en los proyectos de vivienda se limitan a las reuniones para postularse al proyecto y la entrega de documentación; la PD no es tenida en cuenta en los procesos de diseño, planeación, ejecución, seguimiento y verificación, con el riesgo de pasar de beneficiarios a afectados, por la parálisis de los proyectos, o en el peor de los casos, habitar las viviendas sin las correspondientes certificaciones de habitabilidad, por el temor de que les sean invadidas, de esta forma se pierde un actor importante de la política, que con el conocimiento requerido puede servir como veedor en el cumplimiento en términos de tiempo, recursos, y calidad de las obras.

Falta de seguimiento de las entidades territoriales

Con el cambio de los gobiernos locales, las autoridades salientes debían entregar un informe sobre el estado de los proyectos que se desarrollaban en sus jurisdicciones, en los municipios visitados la gran mayoría de los Alcaldes no entregaron a sus sucesores los informes, ni la documentación soporte de los mismos. Las nuevas administraciones casos no tenían conocimiento de los proyectos y la información era escasa o nula.

Compromiso de las entidades territoriales

En las diferentes visitas de auditoría se encontraron proyectos de vivienda paralizados, construcciones inconclusas en mal estado, otras que no iniciaron por

falta de pólizas o que financieramente se volvieron insostenibles porque las entidades territoriales no cumplieron con las obras de urbanismo, hubo mala planeación y ejecución.

Sin embargo, es de resaltar e informar que también se encontraron casos en donde los proyectos cumplieron con los tiempos y utilizaron eficientemente los recursos presupuestados, se entregaron áreas mayores con habitaciones adicionales, con todas las obras de urbanismo y áreas comunes. Esto se evidenció en proyectos como los de los municipios de Marinilla y Carmen de Viboral en Antioquia, en los cuales se observa el compromiso que tuvieron las entidades territoriales para buscar recursos adicionales, contrataciones con empresas reconocidas y el esfuerzo mancomunado para el control y seguimiento de los proyectos.

Dispersión de las funciones de las entidades que hacen parte de la PVPD

Existen vacíos normativos y problemas generados por la tercerización de las funciones y competencias, respecto a la ejecución y puesta en marcha de la política pública de vivienda, los cuales dispersan la responsabilidad sobre quién o quiénes recae en la ejecución de los proyectos.

Al momento de un incumplimiento o de un siniestro del proyecto, los actores intervinientes se escudan en los otros para evadir responsabilidades, las cuales se dispersan, entre los diferentes actores intervinientes en el modelo de tercerización, quedando los beneficiarios sin su solución de vivienda y los recursos perdidos o en riesgo de pérdida.

Por lo anterior, se debe tener presente que los recursos son públicos desde el origen, sin importar al ente al que se transfieren, sea público o privado. Esto hace que desde el gobierno, la norma, la reglamentación y la estructura organizacional se deban definir claramente, las responsabilidades de los actores intervinientes en la política pública de vivienda, frente a la ejecución del recurso público y al control y seguimiento, que se traduce en la entrega real de una solución de vivienda a los beneficiarios, De acuerdo con las características planteadas con antelación. Lo que supone la superación del ECI en el tema de vivienda, para la PD.

Información de las Entidades Nacionales

En la Política de Atención a la Población Desplazada y en el PND 2006-2010 se estableció el compromiso de realizar un sistema de monitoreo y seguimiento, para reportar los avances de la política de APD, anualmente. Sin embargo, en los informes de las entidades nacionales y en las rendiciones de cuenta que se han realizado en el periodo 2007 a 2011, no se observó información sobre el grado de avance anual efectivo de la PVPD, por parte de las entidades nacionales en cargadas de la política pública, de la planeación y de la coordinación.

3.1.1 Vivienda Rural:

Como resultado del proceso auditor se evidenciaron algunas debilidades de tipo estructural en algunos casos y generales en otros, que afectaron el cumplimiento efectivo de la Política de Vivienda rural para Población Desplazada, de la siguiente manera:

Relaciones vinculantes

Como eje transversal de la auditoría realizada, se observó que en cuanto a la ejecución y aplicación de la Política de Vivienda Rural para Población Desplazada se presenta una atomización de funciones y responsabilidades y una falta de relaciones vinculantes entre el administrador de los recursos y los ejecutores de los mismos (entidades oferentes – contratistas), razón por la cual, a pesar de que el BAC evidencie situaciones de riesgo en lo referente a la ejecución de los proyectos y manejo de los recursos no cuenta con mecanismos legales oportunos para requerir a los oferentes y a los contratistas el cumplimiento de sus obligaciones, diferentes a emitir comunicaciones escritas advirtiendo de las situaciones detectadas.

Lo anterior, sin perjuicio de los mecanismos con que cuenta el BAC para declarar el incumplimiento y/o siniestro de los proyectos.

Garantías

El tema de consecución de garantías de los proyectos se ha convertido, para algunos casos, en un obstáculo para las entidades oferentes, puesto que las aseguradoras no quieren amparar este tipo de proyectos.

Otro tema que llama la atención es el alto porcentaje de proyectos de vivienda rural del Banco Agrario de Colombia que se encuentran en ejecución con las pólizas de cumplimiento vencidas, aun cuando los oferentes no han podido certificar un avance de obra proporcional al porcentaje de recursos desembolsados por el BAC, situación que genera un riesgo de pérdida de recursos de no llegarse a culminar los proyectos, puesto que el BAC ya no cuenta con mecanismos legales para recuperar dichos dineros, no obstante de haber interpuesto las respectivas denuncias penales.

Concentración contratistas

Se evidenciaron varios casos en que un mismo constructor es el contratista para la ejecución de dos o más proyectos, algunos de los cuales se encuentran en estado de incumplimiento de los términos para su desarrollo. Esta situación denota debilidades en el proceso de selección de contratistas por parte de las entidades oferentes, las cuales deberían efectuar una mejor evaluación de la capacidad técnica, financiera y de contratación de los constructores.

La CGR considera que si el BAC es quien posee la totalidad de la información de los Proyectos de Vivienda Rural para población desplazada, debería contar con herramientas legales que le permitieran fijar criterios o emitir alarmas en los procesos de selección de contratistas.

Términos para acceder al primer desembolso y de ejecución de los Proyectos – Declaratoria de Incumplimiento

A pesar que la norma ha sido clara en indicar que después de asignados los proyectos los oferentes tienen 30 días para cumplir los requisitos para el primer desembolso y que posterior a esto cuentan con un plazo máximo de ejecución y de liquidación del proyecto de 18 meses (hasta 2009) y 14 meses (a partir del 2010), se observaron bastantes casos donde estos plazos no se cumplieron y en situaciones extremas dicho término es triplicado o aún más, prolongado, afectando el goce oportuno del derecho a una vivienda digna por parte de los beneficiarios. En este sentido, el manual Operativo del BAC indica que en estos casos el BAC puede asumir la ejecución directa de la obra y declarar el incumplimiento del proyecto, pero en algunos ejemplos puntuales, se observó que el BAC no hizo uso de este mecanismo.

Por otra parte, esta situación hace que se prolongue el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra la Población Desplazada y continúen pagando arriendos, además de bloquear la opción de buscar otros proyectos, ya que están atados a la culminación de las viviendas.

Otra de las consecuencias derivadas del retraso en el cumplimiento de los términos de inicio y ejecución de los proyectos, consiste en que con el paso del tiempo los costos de los materiales de construcción y su transporte y la mano de obra, entre otros, aumentan, lo que genera el desfinanciamiento de los proyectos y conlleva un riesgo de parálisis de los mismos, a menos que la entidad oferente realice modificaciones técnicas en perjuicio de la calidad de las obras o gestione recursos adicionales, que de haberse ejecutado el proyecto en el tiempo establecido, hubieren podido destinarse a la construcción de nuevas soluciones de vivienda que beneficiaran a más hogares de población desplazada.

Interventoría

Los proyectos de vivienda de interés social rural fueron controlados a través de una interventoría itinerante (BAC), realizada cada vez que el oferente requería desembolsos o conforme a programaciones puntuales, presentándose en algunos casos un avance de obra de los proyectos que no siempre correspondía a la ejecución real de los mismos (desactualizado); además, el personal para realizar esta actividad era escaso, por lo cual se dificultaba realizar un seguimiento real y efectivo a las viviendas.

También se encontraron debilidades en la interventoría financiera, puesto que los oferentes en pocas ocasiones entregaban los documentos contables y financieros a los Interventores del BAC.

De acuerdo con lo informado por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario actualmente se está implementando un sistema de interventoría que incluye visitas a cada una de las viviendas que han sido entregadas a través de SFV rural.

Respecto al modelo de interventoría implementado por el BAC, hasta el año 2009 se suscribieron contratos de prestación de servicios para realizar la interventoría a los proyectos, donde los interventores se radicaban en distintas partes del territorio nacional, dificultando el seguimiento y control directo por parte de la Gerencia Nacional de Vivienda. Para los proyectos asignados mediante acta 05 de 2010, se realizaron cambios en el modelo, consistente en la centralización del equipo de interventores en la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario, quienes debían reportar a un coordinador las labores realizadas en los días que tengan visitas de campo. La interventoría de los proyectos con actas de asignación a partir del 2011, se realiza a través de Gerencias Integrales donde se pretende generar relaciones vinculantes entre todos los actores con competencias en la aplicación de subsidios de vivienda de interés social rural y en donde cada departamento contará con un equipo de interventores radicados en la zona posibilitando la periodicidad de las visitas a cada uno de los proyectos en ejecución.

Vivienda Digna

En algunos proyectos específicos se observó la construcción de viviendas en condiciones indignas de habitabilidad con muy poca área de construcción o con una sola habitación, ocupadas por familias de 4 y 5 miembros en promedio, ubicadas en zonas susceptible de inundaciones o encharcamientos, que propician la proliferación de vectores infecciosos.

En otros casos se observó que se entregaron viviendas construidas con materiales de pésima calidad, con malos acabados, o terminados incompletos.

Modificaciones técnicas viviendas

En algunos ejemplos se observó que los oferentes no pedían autorización al BAC para realizar modificaciones técnicas a las viviendas con anterioridad a la ejecución de los cambios, sino que lo hacían con posterioridad.

3.1.2 Vivienda urbana

Como resultado del proceso auditor se evidenciaron algunas debilidades de tipo estructural en algunos casos y generales en otros, que afectaron el cumplimiento

efectivo de la Política de Vivienda urbana para Población Desplazada, de la siguiente manera:

Relaciones vinculantes

Como eje transversal de la auditoría realizada, se observó que en cuanto a la ejecución y aplicación de la Política de Vivienda Urbana para Población Desplazada, se presenta atomización de funciones y responsabilidades y falta de relaciones vinculantes entre el administrador de los recursos y los ejecutores de los mismos (entidades oferentes – contratistas), razón por la cual, a pesar de que FONVIVIENDA, a través de FONADE evidencie situaciones de riesgo en lo referente a la ejecución de los proyectos y manejo de los recursos no cuenta con mecanismos legales oportunos para requerir a los oferentes y a los contratistas el cumplimiento de sus obligaciones, diferentes a emitir comunicaciones escritas advirtiendo de las situaciones detectadas.

Lo anterior, sin perjuicio de los mecanismos con que cuenta FONVIVIENDA para declarar el incumplimiento de los proyectos.

Garantías

El tema de consecución de garantías de los proyectos se ha convertido, en algunos casos, en un obstáculo para las entidades oferentes, puesto que las aseguradoras no quieren amparar este tipo de proyectos.

Términos de ejecución de los Proyectos

Se observaron casos donde los plazos para la ejecución de los proyectos no se cumplieron, afectando el goce oportuno del derecho a una vivienda digna por parte de los beneficiarios. Por otra parte, esta situación hace que se prolongue el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra la Población Desplazada y continúe pagando arriendo, además de bloquear la opción de buscar otros proyectos, ya que está atada a la culminación de las viviendas.

Otra de las consecuencias derivadas del retraso en el cumplimiento de los términos de inicio y ejecución de los proyectos, consiste en que con el paso del tiempo los costos de los materiales de construcción y su transporte, la mano de obra, entre otros, aumentan, lo que genera el desfinanciamiento de los proyectos, lo que conlleva un riesgo de parálisis de los mismos, a menos que la entidad oferente realice modificaciones técnicas en perjuicio de la calidad de las obras o gestione recursos adicionales, que de haberse ejecutado el proyecto en el tiempo establecido, hubieren podido destinarse a la construcción de nuevas soluciones de vivienda que beneficiaran a más hogares de población desplazada.

Compra de vivienda usada

Se observa un vacío normativo en lo que a materia de compra de vivienda usada se refiere, en cuanto a la elegibilidad o estudio de las condiciones de calidad y estructura de las viviendas. El único requisito existente consiste en la recopilación de una serie de soportes documentales, pero legalmente no hay quien certifique la calidad de las viviendas. La caja de compensación familiar solamente certifica la existencia y disponibilidad a la prestación de servicios de energía, acueducto y alcantarillado.

Dicha situación afecta, en algunas ocasiones, el goce efectivo a una vivienda digna, y coloca en riesgo la salubridad y seguridad física de los beneficiarios.

Vivienda Digna

En algunos casos puntuales se observó la construcción de viviendas en condiciones indignas de habitabilidad, donde en las visitas realizadas por la CGR, se evidenciaron viviendas en condiciones inadecuadas de habitabilidad y del entorno como zonas susceptibles de inundaciones o encharcamientos, que propician la proliferación de vectores infecciosos.

Prestación de servicios públicos

Se evidenció por parte de la CGR que algunos proyectos, aun no cuentan con la prestación del servicio de acueducto, situación que pone en riesgo la habitabilidad de las viviendas y afecta las condiciones de salubridad de las personas que ya habitan en las mismas.

3.2 TIERRAS

En términos generales se puede decir que la forma como está diseñado el proceso para las convocatorias destinadas al otorgamiento del subsidio integral de tierras, presenta deficiencias que limitan el derecho de los desplazados a la propiedad de la tierra y otros factores productivos; esto se advierte en las dificultades presentadas para acceder al subsidio, así como para permanecer en el predio y para lograr sostenibilidad de los proyectos, debido a fallas en su planeación, en el acompañamiento y seguimiento por parte del INCODER, así como en la deficiente articulación con otras herramientas de las políticas tanto nacionales como territoriales, que favorezcan la sinergia necesaria para superar la situación de vulnerabilidad a la que se ven sometidas las víctimas del desplazamiento forzado.

Este instrumento en sí mismo considerado presenta varias bondades que en cierta manera garantizan la entrega de este factor de producción y la posibilidad de mejorar la sostenibilidad económica y social de las familias desplazadas, pero debe insistirse en el mejoramiento y perfeccionamiento del mismo, aprovechando la experiencia obtenida a lo largo de estos cuatro años, lo que permitirá al MADR y al INCODER el cumplimiento de su objetivo misional y sobre todo del reconocimiento de los derechos de los desplazados.

La evaluación realizada al proyecto de inversión Subsidio Integral EBAS, permiten concluir lo siguiente:

En materia de Negociación voluntaria

Las diversas asimetrías presentes en los actores del proceso, en cuanto a los niveles educativos, poderes económicos y territoriales, limitan la capacidad de negociación y acceso equitativo y seguro a la tierra.

Por tal razón, es preocupante la ausencia de intervención del Estado en la negociación de los predios, cuando una de las partes es población desplazada, ya que esta situación no permite romper con las desigualdades del mercado, lo que afecta los derechos de los desplazados referentes al acceso a la tierra

Sobre la Viabilidad de los Proyectos

La adjudicación del subsidio de tierras debe garantizar el cumplimiento de los objetivos constitucionales y legales, con el fin de que los recursos del Estado invertidos en el SIT, logren el establecimiento de un proyecto de vida sostenible para las poblaciones beneficiarias.

Por tal motivo, el cumplimiento de esta función por parte del INCODER, debe contener la planificación, organización y acompañamiento a las propuestas productivas, la revisión exhaustiva de las calidades del predio; esperando tener un adecuado concepto de viabilidad integral, que garantice las condiciones de cada proyecto y el éxito de la política. Es necesaria la implementación de un adecuado sistema de seguimiento, vigilancia y control al desarrollo de cada proyecto productivo, que permita corregir las falencias detectadas y verificar el logro de los objetivos propuestos por la política.

Sobre la Asociatividad / Capital Social

Los términos de referencia que regulan el acceso al SIT establecen que para el logro de mayor puntaje por parte de los posibles beneficiarios, el proyecto debe estar integrado por un mayor número de familias, sin que para ello el INCODER tome en consideración el entorno cultural del que provienen las familias, que no necesariamente son compatibles, así como el hecho victimizante que dio origen al desplazamiento, la región del país de donde fueron expulsados, entre otros factores.

Lo anterior sumado al hecho de que estas convocatorias para la población desplazada, no involucran una estrategia de fortalecimiento del capital social, en la lógica de garantizar su estabilidad socioeconómica. La forma como se encuentra diseñado el SIT no favorece la reestructuración del capital social.

En materia de Asistencia Técnica

Este componente, es una pieza fundamental para el desarrollo sostenible de los proyectos productivos, ya que con la asistencia, se presta un acompañamiento permanente que facilita el incremento en los índices de productividad y competitividad de los mismos.

Las deficiencias y en algunos casos la ausencia en la prestación del servicio de asistencia técnica en los diferentes ciclos del proyecto productivo, sumadas a la falta de habilidades y experiencia de los beneficiarios en la elaboración y ejecución de los proyectos y a su escasa participación en la preparación de las propuestas, impiden, en algunos casos, el logro de los rendimientos previstos.

En tal sentido es necesario que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR-, evalúe y reoriente el desarrollo de la política de tierras, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del SIT y el adecuado funcionamiento del servicio de asistencia técnica agropecuaria; para así lograr que los diferentes programas y proyectos del orden municipal, se diseñen de manera coherente con las políticas agropecuarias departamentales, regionales y nacionales.

Respecto a Participación de las Comunidades Como Garantía de la Sostenibilidad del Proyecto Productivo

En el proceso de elaboración de los proyectos productivos, debe tenerse en cuenta participación activa de los beneficiarios, con el fin de conocer las potencialidades y debilidades de cada uno de ellos y, de esta manera, establecer las necesidades de capacitación tendientes a apropiar la tecnología requerida, para la implementación de la alternativa agro-productiva.

Se evidencia en el proceso auditor, innumerables fallas en el desarrollo del proyecto productivo, que se derivaron del desconocimiento y la falta de experiencia por parte los beneficiarios en la propuesta productiva, ya que, en su gran mayoría, no participaban siquiera en la elaboración de la misma.

En materia de Estrategia Aislada de Desarrollo Rural

La existencia de una política aislada para el desarrollo del proyecto SIT, la cual no se articula integralmente con otras iniciativas del orden nacional y local dificulta la obtención de los beneficios esperados de un programa de esta naturaleza.

En tal sentido, la adjudicación de un subsidio para adquirir un predio y desarrollar un proyecto productivo, debe partir de políticas públicas rurales integrales y diferenciadas territorialmente, en donde se haga énfasis en estrategias explícitas que impongan la necesidad de interacción con otras políticas, que garanticen a la población desplazada el acceso a tecnologías apropiadas, mercados y la mejora de

su capital humano, elevando la competitividad sectorial, entre otros, mediante la promoción de la asociatividad y el rescate de las culturas locales.

En materia de Enfoque Diferencial para el Acceso a la Tierra a la Población Desplazada

Pese a la existencia de convocatorias públicas dirigidas de manera exclusiva a la población desplazada y a su distribución presupuestal diferenciada, donde participan tanto campesinos como desplazados, se evidenció que las condiciones y requisitos de acceso al SIT por parte de la PD no garantizan un beneficio real derivado del enfoque diferencial con base en su condición de vulnerabilidad.

El SIT es un mecanismo para el acceso a la tierra para la población campesina en general, el cual se adoptó sin adecuación para población desplazada, sin un adecuado enfoque diferencial que fuera más allá de la distribución presupuestal, sin tener en cuenta las características particulares de esta población vulnerable, como son: su arraigo cultural, consecuencias psicosociales y la misma condición de desplazamiento.

En cuanto al presupuesto

El INCODER, en las vigencias 2008-2011, realizó un esfuerzo presupuestal y administrativo orientado al otorgamiento del SIT, pese a lo anterior, el mismo no se ve reflejado en los recursos desembolsados ni en un mayor número de subsidios entregados a la población desplazada.

En cuanto a la Articulación Institucional

El MADR, en su condición de ente rector de la política de desarrollo agropecuario y rural, y el INCODER, como principal ejecutor de esta política, deben direccionar sus esfuerzos hacia la integración de las políticas nacionales con las territoriales y locales, así como posibilitar la generación de espacios de concertación con otros Ministerios para la consolidación de proyectos territoriales de desarrollo rural, que garanticen el acceso a los demás factores productivos y sociales, teniendo en cuenta las especificidades de la población desplazada.

En cuanto a la Vivienda

La satisfacción del derecho constitucional a una vivienda digna no está siendo garantizado debido a deficiencias en la articulación interinstitucional, pues la integralidad del subsidio está orientada al concepto productivo del predio. En este sentido, ni el MADR, ni el INCODER han liderado procesos de coordinación inter e intra-sectorial que posibiliten la integración de las acciones institucionales en el medio rural, tendientes a que al SIT se integre el subsidio para la adquisición de vivienda.

En cuanto a los requisitos para participar en las convocatorias

Un análisis de los requisitos exigidos para cada una de las cinco convocatorias permite evidenciar que los mismos son adecuados para seleccionar a las familias destinatarias del subsidio, no obstante, las barreras de acceso en este tema han sido protuberantes, ya que la carga de la prueba del cumplimiento de tales requisitos se ha impuesto a los solicitantes, cuando la obligación de su verificación corresponde al Estado, teniendo en cuenta que los documentos exigidos reposan en entidades públicas. Esto ha implicado excesivos trámites y altos gastos para una población en condiciones de vulnerabilidad.

Pese a que el Instituto señala que la imposición de entregar documentación para la participación en cada convocatoria se ha reducido en 2011, todavía se evidencian exigencias que pueden ser satisfechas por parte del INCODER mediante articulación institucional.

En este tema, debe resaltarse el avance significativo en materia de reducción de costos y simplificación de trámites para acceder al subsidio reflejados en la convocatoria del 2011 para la cual el INCODER asume los costos de elaboración del proyecto productivo, y el avalúo y plano topográfico.

3.3 GENERACIÓN DE INGRESOS

De lo expuesto en el presente informe, se puede concluir, coincidiendo con lo expuesto por la Corte Constitucional y la Comisión de Seguimiento a la Política pública para la Población Desplazada, respecto a la Política Pública de Generación de Ingresos, que esta ha sido ineficiente, pues no se ha logrado contribuir de manera sistemática y coherente a que la población desplazada se establezca económicamente e inicie su proceso de superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

La inversión se ha hecho descoordinadamente o esta no ha sido lo suficientemente eficiente. El control y supervisión sobre los proyectos se ha convertido en un formalismo para ejecutar y pagar contratos, más no sobre resultados obtenidos.

Los sistemas de información son deficientes, tiene muchos errores internos y las entidades no prevén solución alguna. Aducen problemas de coordinación entre ellas, pero llevan más de 10 años sin solucionar la problemática de los registros. Esto es muy importante, en el sentido que los registros de beneficiarios RUPD, son la base de la inversión pública para desplazados y hoy para víctimas. En las pruebas de minería de datos se encontró que los registros no son confiables, tienen muchos vacíos e inconsistencias, que generan incertidumbre sobre la canalización de la inversión pública.

Igualmente, los reportes de atención que reflejan las bases de datos no son reales, como fue el caso del SENA, entidad que reportó una atención de más de 2 millones de personas desplazadas y, al comprobar y depurar, sólo fueron realmente 427 mil, esto hace que se sobredimensionen las cifras, se dé información errónea a la opinión pública y no se tenga certeza de la inversión en la población desplazada.

Durante el periodo de análisis de la política de GI, se evidenciaron deficiencias en la coordinación en la ejecución de la política pública y el cumplimiento de la ruta del empleo, no era notorio el papel del coordinador (DNP) y no existía un generador de política que se hiciera cargo de su direccionamiento y seguimiento.

Se evidenció que la política pública de GI, no estuvo ligada a una política de desarrollo, por lo que los esfuerzos institucionales de emprendimiento no fueron sostenibles en el tiempo, lo cual se constató, por la corta duración de los programas.

Finalmente, este informe espera contribuir al mejoramiento de las políticas públicas gubernamentales, en el ámbito de la nueva Ley de Víctimas, la cual también incorpora el componente de estabilización socioeconómica dentro de sus mandatos.

Si los ajustes a las políticas expuestas en esta auditoría no se realizan de manera concertada, coordinada y coherente entre las instituciones responsables del SNARIV, es muy probable que lo dispuesto en la Ley y su reglamentación no funcione, y la población desplazada continúe en esa situación indefinidamente, por la falta de resolución estatal de coordinar y garantizar el goce efectivo de sus derechos.

4. ANEXOS AL INFORME FINAL

VIVIENDA

ANEXO 1 NORMATIVIDAD APLICABLE A VIVIENDA

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio

DECRETO 951 DE 2001: Por medio de este decreto se reglamenta parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada, se define el subsidio familiar de vivienda, los otorgantes del subsidio, los postulantes, la asignación y aplicación, los tipos de soluciones de vivienda, la distribución territorial de los recursos del presupuesto nacional, se establece la fórmula de calificación y asignación de los SFV, las responsabilidades de las entidades nacionales y la participación de las entidades territoriales.

Decreto 555 de 2003: Por medio de este decreto se crea el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA - se establecen sus objetivos y sus funciones.

Decreto 2100 de 2005: Por medio de este decreto se modifica parcialmente y adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001, sobre subsidio de arrendamiento y desembolso del subsidio a PD en Cuentas de Ahorro Programado –CAP-.

Decreto 2190 de 2008: Por medio de este decreto se reglamenta parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, definen la Vivienda de Interés Social –VIS- y la Vivienda de Interés Social Prioritaria –VIP-, las modalidades de adquisición de vivienda, establece el valor del Subsidio Familiar de Vivienda Urbana –SFVU-, la distribución de los recursos del Gobierno Nacional por regiones y en las diferentes bolsas, los procesos de elegibilidad y las convocatorias de asignación de subsidios.

Decreto 4911 de 2009: Por medio de este decreto se modifica el Decreto 951 de 2001 y ordena que: los otorgantes del subsidio de vivienda son el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario; que el subsidio de vivienda a PD podrá ser aplicado tanto en suelo urbano como rural; que el valor de las soluciones de vivienda no podrán superar los 70 SMMLV. Así mismo, se establece el reajuste de los subsidios otorgados antes de 2009, y se asigna la responsabilidad de promover y evaluar los programas especiales de vivienda, para atender a la PD a FONVIVIENDA. Igualmente, se decreta que la participación de las entidades territoriales tendrá lugar en el ámbito económico, físico y logístico.

Por último se establece que el 30% de los recursos del Presupuesto Nacional destinados a la PVPD, a través de FONVIVIENDA, se aplicarán para Promoción de Demanda y Oferta, el subsidio es del ámbito nacional para cualquier modalidad para adquisición de vivienda.

Decreto 4729 de 2010: Por medio de este decreto se modifica el artículo 14 del Decreto 951 de 2001, modificado por el artículo 5 del Decreto 2675 de 2005 y el artículo 5 del Decreto 4911 del 16 de Diciembre de 2009, en donde se cambia el valor del subsidio entregado por FONVIVIENDA y se ajusten los valores a la población que no haya aplicado al subsidio y se les hayan adjudicado antes de 2009 y, que además, se encuentren vinculados a proyectos de vivienda en ejecución.

Decreto 3571 de 2011, sobre funciones del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, contempla:

Entre las Funciones del Ministerio relacionadas con la PVPD se encuentran:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.
2. Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento.
3. Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda.
4. Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural.
5. Preparar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, las propuestas de política sectorial para ser sometidas a consideración, discusión y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES.
6. Definir las políticas de gestión de la información del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.
7. Orientar y dirigir, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales y los procesos de cooperación internacional, en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano y territorial y agua potable y saneamiento básico.
8. Apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.

Resolución 1031 de 2009 del MAVDT: Por la cual se establecen condiciones especiales para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda asignado a la Población Desplazada

Resolución 0472 de 2010: Por la cual se reglamenta el Decreto 4911 de 2009, en relación con el SFV para PD y el reajuste de los subsidios.

Resolución 2334 de 2010: Por la cual se modifica el artículo 1º de la resolución 472 de 2010.

Resolución 1024 de 2011 del MAVDT: Por la cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento del artículo 8 del Decreto 4911 de 2009.

Resolución 917 de 2011 del MAVDT: Por la cual se reglamenta el Decreto 4729 de 2010, respecto a los requisitos y condiciones para el proceso de ajuste de los SFV asignados a la PD.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Banco Agrario de Colombia

Decreto 2675 de 2005: Por medio de este decreto se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001, en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural –SFVISR- para PD.

Decreto 2965 de 2009: Por medio de este decreto se reglamenta el artículo 6º de la ley 1190 de 2008 y modifica parcialmente el Decreto 2675 de 2005 en lo relacionado con el SFVISR para la PD.

Decreto 1160 de 2010: Por medio de este decreto se reglamenta parcialmente las leyes 49 de 1990, 3a. de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005.

Reglamento Operativo 2011: sobre el programa de vivienda de interés social rural, convocatoria 2011.

ANEXO 2: Vivienda Convocatorias 2004 – 2007 Fonvivienda

		CONVOCATORIA 2004				
		Adquisición de Vivienda	Arrendamiento	Construcción en Sitio Propio	Mejoramiento y Reparación	Total
2007	Asignación	5.794	163	10	36	6.003
	Legalización	4.462	155	9	19	4.645
2008	Asignación					0
	Legalización					0
2009	Asignación	2	1			3
	Legalización	1	1			2
2010	Asignación					0
	Legalización					0
2011	Asignación	2				2
	Legalización	2				2
Total	Asignación	5.798	164	10	36	6.008
	Legalización	4.465	156	9	19	4.649
		CONVOCATORIA 2007				
		Adquisición de Vivienda	Arrendamiento	Construcción en Sitio Propio	Mejoramiento y Reparación	
2007	Asignación	6.934	5.268	179	359	12.740
	Legalización	4.819	5.144	59	209	10.231
2008	Asignación	17.749	5.032	118	228	23.127
	Legalización	10.144	4.725	40	63	14.972
2009	Asignación	9.596	759	50	120	10.525
	Legalización	4.760	647	15	22	5.444
2010	Asignación	16.507	104	60	128	16.799
	Legalización	5.589	67	21	10	5.687
2011	Asignación	9.109	1	3	15	9.128
	Legalización	722	1	0	1	724
Total	Asignación	59.895	11.164	410	850	72.319
	Legalización	26.034	10.584	135	305	37.058
		BOLSA ESPECIAL DE SFV PARA POBLACION DESPLAZADA OFERTA Y DEMANDA - Tercera Etapa				
2011	Asignación	9607				9607
	Legalización	0				0
TOTAL	Asignación	75.300	11.328	420	886	87.934
	Legalización	30.499	10.740	144	324	41.707

ANEXO 3: SEGUIMIENTO PLAN DE FORTALECIMIENTO CAPACIDAD INSTITUCIONAL PP VIVIENDA

Seguimiento Plan de Fortalecimiento Institucional Banco Agrario de Colombia a 28/02/11

Objetivo	Descripción	Actividad	Descripción	Avance
1	Mejorar los sistemas de planeación y gestión institucional dirigidos a la atención de la población desplazada.	7	El SNAIPD cuenta con planes operativos para la ejecución de los componentes de la política de atención integral a la población desplazada en cada vigencia fiscal.	100%
		8	Se efectuó la supervisión sistemática al desarrollo de las actividades programadas y se produjeron los ajustes necesarios para superar las dificultades identificadas	100%
2	Diseñar e implantar un sistema integrado de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada	3	Se cuenta el personal idóneo para administrar y alimentar el sistema de información integrado de seguimiento y evaluación	100%
3	Fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación interna y externa sobre la oferta de servicios a la población desplazada.	3	Los funcionarios de las entidades del nivel nacional del SNAIPD mejoran la calidad de los servicios que prestan las entidades	100%
4	Incrementar la cobertura de los programas y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada y racionalizar la oferta institucional	4	Se fortalecieron los procesos de estabilización socioeconómica de la población desplazada	100%
5	Asignar recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población desplazada	No se acogió este objetivo		
6	Establecer un sistema orientado a la atención, seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población desplazada	2	Se agilizan los procesos de identificación de solicitantes o demandantes de la entidad en relación con las acciones judiciales peticiones, quejas y reclamos	100%
		3	El banco atiende las acciones, peticiones quejas y reclamos de la población desplazada en los términos de la ley.	100%
		4	Se dispone de una ruta clara de atención a la población desplazada y se mejora la eficiencia en la prestación de los servicios.	100%
		5	Se dispone de un mecanismo de comunicación que mejora la calidad de los servicios y facilita la interacción con la población desplazada.	100%
7	Racionalizar las instancias de coordinación y fortalecer la asesoría a las entidades territoriales para articular e integración de las políticas y los planes nacionales con los planes integrales únicos, PIU.	No se acogió este objetivo		

Fuente: Anexo I-B del Informe Ejecutivo 2010-2011 Plan de Fortalecimiento de la capacidad de Gestión Institucional de las Entidades del SNAIPD

Seguimiento Plan de Fortalecimiento Institucional a FONVIVIENDA a 30/08/10

Objetivo	Descripción	Actividad	Descripción	Avance
1	Mejorar los sistemas de planeación y gestión institucional dirigidos a la atención de la población desplazada.	5	Se obtuvieron recursos complementarios de financiación para las actividades previstas en el plan estratégico.	70%
		7	El SNAIPD cuenta con planes operativos para la ejecución de los componentes de la política de atención integral a la población desplazada en cada vigencia fiscal.	100%
		8	Se efectuó la supervisión sistemática al desarrollo de las actividades programadas y se produjeron los ajustes necesarios para superar las dificultades identificadas	100%
		9	Se identificaron oportunamente los factores que afectan el logro de los objetivos y resultados propuestos y se tomaron las determinaciones para garantizar su cumplimiento	0%
2	Diseñar e implantar un sistema integrado de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada	2	Contar con una fuente única de información para facilitar y mejorar la eficiencia y efectividad de las labores de seguimiento y evaluación de la gestión del SNAIPD.	0%
		3	Se cuenta el personal idóneo para administrar y alimentar el sistema de información integrado de seguimiento y evaluación	0%
		2	La población desplazada cuenta con información oportuna sobre los programas y servicios del estado	85%
3	Fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación interna y externa sobre la oferta de servicios a la población desplazada.	3	Los funcionarios de las entidades del nivel nacional del SNAIPD mejoran la calidad de los servicios que prestan las entidades	100%
4	Incrementar la cobertura de los programas y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada y racionalizar la oferta institucional	1	Se racionalizó la oferta institucional para obtener mayor impacto en la ejecución de los componentes de la política de atención integral a la población desplazada	100%
		2	Las entidades de fin y operadores, incrementaron su cobertura para dar cumplimiento a las metas establecidas en el plan estratégico adoptado por el CNAIPD	100%
		3	Las organizaciones de población desplazada se vinculan activamente al desarrollo de los programas y servicios del SNAIPD.	100%
5	Asignar recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población desplazada	1	Las entidades que requerían una dependencia específica para la atención a la población desplazada, cuentan con ésta.	100%
		2	Se conoce la disponibilidad del talento humano en la entidad para atender a la población desplazada por la violencia.	100%
		3	La entidad cuenta con información precisa para asignar los servidores	100%

Objetivo	Descripción	Actividad	Descripción	Avance
			públicos necesarios a los programas y servicios que presta a la población desplazada por la violencia	
		4	La entidad mejora la eficiencia y efectividad en el desarrollo de sus programas y servicios	50%
		5	El SNAIPD cuenta con de recursos humanos específicamente asignados para la atención de la población desplazada	100%
		6	La entidad cuenta con los criterios necesarios para formular un plan para capacitar al talento humano responsable de atender a la población desplazada.	100%
		7	Todos los funcionarios y contratistas de la entidad conocen la política, los planes, programas, proyectos y servicios de atención integral a la población desplazada.	100%
		8	Se conoce la disponibilidad elementos físicos y logísticos para atender a la población desplazada por la violencia.	100%
		9	La entidad mejora la eficiencia en la prestación de los servicios a la población desplazada.	100%
6	Establecer un sistema orientado a la atención, seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población desplazada	1	Las entidades del SNAIPD reducen el número de acciones falladas en contra de la entidad por incumplimiento.	100%
		2	Se agilizan los procesos de identificación de solicitantes o demandantes de la entidad en relación con las acciones judiciales peticiones, quejas y reclamos	100%
		3	El banco atiende las acciones, peticiones quejas y reclamos de la población desplazada en los términos de la ley.	100%
		4	Se dispone de una ruta clara de atención a la población desplazada y se mejora la eficiencia en la prestación de los servicios.	100%
		5	Se dispone de un mecanismo de comunicación que mejora la calidad de los servicios y facilita la interacción con la población desplazada.	100%
		6	La entidad cuenta con mecanismos de retroalimentación para efectuar correctivos y mejorar la calidad en la prestación de los servicios a la población desplazada.	80%
7	Racionalizar las instancias de coordinación y fortalecer la asesoría a las entidades territoriales para articular e integración de las políticas y los planes nacionales con los planes integrales únicos, PIU.	No se acogió este objetivo		

Fuente: Anexo I-B del Informe Ejecutivo 2010-2011 Plan de Fortalecimiento de capacidad de Gestión Institucional de las Entidades del SNAIPD

Seguimiento Plan de Fortalecimiento Institucional al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio a 30/08/10

Objetivo	Descripción	Actividad	Descripción	Avance
1	Mejorar los sistemas de planeación y gestión institucional dirigidos a la atención de la población desplazada.	5	Se obtuvieron recursos complementarios de financiación para las actividades previstas en el plan estratégico.	100%
		7	El SNAIPD cuenta con planes operativos para la ejecución de los componentes de la política de atención integral a la población desplazada en cada vigencia fiscal.	100%
		9	Se identificaron oportunamente los factores que afectan el logro de los objetivos y resultados propuestos y se tomaron las determinaciones para garantizar su cumplimiento	0%
2	Diseñar e implantar un sistema integrado de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada	2	Contar con una fuente única de información para facilitar y mejorar la eficiencia y efectividad de las labores de seguimiento y evaluación de la gestión del SNAIPD.	50%
		3	Se cuenta el personal idóneo para administrar y alimentar el sistema de información integrado de seguimiento y evaluación	100%
3	Fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación interna y externa sobre la oferta de servicios a la población desplazada.	3	Los funcionarios de las entidades del nivel nacional del SNAIPD mejoran la calidad de los servicios que prestan las entidades	100%
4	Incrementar la cobertura de los programas y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada y racionalizar la oferta institucional	No se acogió este objetivo		
5	Asignar recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población desplazada	No se acogió este objetivo		
6	Establecer un sistema orientado a la atención, seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población desplazada	1	Las entidades del SNAIPD reducen el número de acciones falladas en contra de la entidad por incumplimiento	100%
		2	Se agilizan los procesos de identificación de solicitantes o demandantes de la entidad en relación con las acciones judiciales peticiones, quejas y reclamos	100%
		3	El banco atiende las acciones, peticiones quejas y reclamos de la población desplazada en los términos de la ley.	100%
7	Racionalizar las instancias de coordinación y fortalecer la asesoría a las entidades territoriales para articular e integración de las políticas y los planes nacionales con los planes integrales únicos, PIU.	No se acogió este objetivo		

Fuente: Anexo I-B del Informe Ejecutivo 2010-2011 Plan de Fortalecimiento de la capacidad de Gestión Institucional de las Entidades del SNAIPD

Seguimiento Plan de Fortalecimiento Institucional al Ministerio de Agricultura a 20/07/11

Objetivo	Descripción	Actividad	Descripción	Avance
1	Mejorar los sistemas de planeación y gestión institucional dirigidos a la	5	Se obtuvieron recursos complementarios de financiación	100%

Objetivo	Descripción	Actividad	Descripción	Avance
	atención de la población desplazada.		para las actividades previstas en el plan estratégico.	
		7	El SNAIPD cuenta con planes operativos para la ejecución de los componentes de la política de atención integral a la población desplazada en cada vigencia fiscal.	100%
2	Diseñar e implantar un sistema integrado de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada	1	Se cuenta con un sistema de información integrado para realizar seguimiento y evaluar la gestión de las entidades del SNAIPD	0%
		2	Contar con una fuente única de información para facilitar y mejorar la eficiencia y efectividad de las labores de seguimiento y evaluación de la gestión del SNAIPD.	35%
		3	Se cuenta el personal idóneo para administrar y alimentar el sistema de información integrado de seguimiento y evaluación	30%
		4	Mejorar la eficiencia y la calidad en la atención y la prestación de los servicios a la población desplazada.	0%
3	Fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación interna y externa sobre la oferta de servicios a la población desplazada.	3	Los funcionarios de las entidades del nivel nacional del SNAIPD mejoran la calidad de los servicios que prestan las entidades	40%
4	Incrementar la cobertura de los programas y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada y racionalizar la oferta institucional	1	Se racionalizó la oferta institucional para obtener mayor impacto en la ejecución de los componentes de la política de atención integral a la población desplazada	50%
		2	Las entidades de fin y operadores, incrementaron su cobertura para dar cumplimiento a las metas establecidas en el plan estratégico adoptado por el SNAIPD	20%
		3	Las organizaciones de población desplazada se vinculan activamente al desarrollo de los programas y servicios del SNAIPD.	100%
5	Asignar recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población desplazada	1	Las entidades que requerían una dependencia específica para la atención a la población desplazada, cuentan con ésta.	100%
		2	Se conoce la disponibilidad del talento humano en la entidad para atender a la población desplazada por la violencia.	100%
		3	La entidad cuenta con información precisa para asignar los servidores públicos necesarios a los programas y servicios que presta a la población desplazada por la violencia	100%
		4	La entidad mejora la eficiencia y efectividad en el desarrollo de sus programas y servicios	100%
		5	El SNAIPD cuenta con de	100%

Objetivo	Descripción	Actividad	Descripción	Avance
			recursos humanos específicamente asignados para la atención de la población desplazada	
		6	La entidad cuenta con los criterios necesarios para formular un plan para capacitar al talento humano responsable de atender a la población desplazada.	100%
		7	Todos los funcionarios y contratistas de la entidad conocen la política, los planes, programas, proyectos y servicios de atención integral a la población desplazada.	70%
		8	Se conoce la disponibilidad elementos físicos y logísticos para atender a la población desplazada por la violencia.	100%
		9	La entidad mejora la eficiencia en la prestación de los servicios a la población desplazada.	100%
6	Establecer un sistema orientado a la atención, seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población desplazada	1	Las entidades del SNAIPD reducen el número de acciones falladas en contra de la entidad por incumplimiento	100%
		2	Se agilizan los procesos de identificación de solicitantes o demandantes de la entidad en relación con las acciones judiciales peticiones, quejas y reclamos	100%
		3	El banco atiende las acciones, peticiones quejas y reclamos de la población desplazada en los términos de la ley.	100%
		4	Se dispone de una ruta clara de atención a la población desplazada y se mejora la eficiencia en la prestación de los servicios.	100%
		5	Se dispone de un mecanismo de comunicación que mejora la calidad de los servicios y facilita la interacción con la población desplazada.	100%
		6	La entidad cuenta con registro de atención a la PD incluida en el registro de atención al cliente.	100%
7	Racionalizar las instancias de coordinación y fortalecer la asesoría a las entidades territoriales para articular e integración de las políticas y los planes nacionales con los planes integrales únicos, PIU.	No se acogió este objetivo		

Fuente: Anexo I-B del Informe Ejecutivo 2010-2011 Plan de Fortalecimiento del capacidad de Gestión Institucional de las Entidades del SNAIPD

ANEXO 4: AMORTIZACIONES BAC – PROYECTOS DE VIVIENDA RURAL

RADICACION	ACTA	VIG.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	HOG.	VALOR TOTAL PROYECTO	SUBSIDIO ADJUDICADO	1ER DESEMBOLSO	FECHA 1	2DO DESEMBOLSO	FECHA 2	3ER DESEMBOLSO	FECHA 3	% recursos desembolsados (incluida intermedia)	% A.P. AGOSTO	Defierencia porcentaje	Saldo que debería haber en las cuentas	Saldo cuentas	Diferencia (Dreimontop)
3043010420	296	2006	SUCRE	SAN BENITO ABAD	SANTIAGO APOSTOL	28	295.923.764,00	191.356.766,00	90.904.032,00	11-05-07	72.723.225,00	22-08-07	18.180.806,00	18-03-09	100%	95,24%	4,76%	7.788.657,43	13.119,00	7.775.538,43
3241070560	364	2008	QUINDIO	GENOVA	BUENOS AIRES FINCA LA COCA	20	179.551.800,00	143.641.440,00	68.229.685,00	31-10-08	54.583.747,00	29-12-10	0,00		90%	58,45%	31,55%	43.052.930,88	1.000,00	43.051.930,88
3043011421	293	2005-2006	SUCRE	SAN BENITO ABAD	SANTIAGO APOSTOL Y OTRAS	95	1.000.290.420,31	646.269.888,14	306.980.050,32	14-06-06	245.584.036,00	22-08-07	61.396.008,00	18-03-09	100%	88,72%	11,28%	62.329.228,94	252.215,00	62.077.013,94
3402083500	337	2007	SANTANDER	EL PLAYON	DESPLAZADO S RAMIRO ALARCON Y OTRAS	37	358.921.465,99	287.137.172,82	136.390.158,18	13-06-08	109.112.125,00	10-02-09	0,00		90%	83,39%	6,61%	18.030.778,80	933.848	17.096.930,80
1902035540	351	2007	GUAJIRA	DIBULLA	LOS ROSALES	11	103.346.682,00	82.677.345,00	39.271.740,00	02-07-08	31.417.391,00	05-01-10	0,00		90%	88,67%	1,33%	1.044.628,27	915	1.043.713,27
1902025540	351	2007	ATLANTICO	PONEDERA	SANTA RITA	20	174.945.351,00	139.956.279,72	66.479.233,72	09-07-08	53.183.386,00	18-11-09	0,00		90%	88,72%	1,28%	1.701.868,37	0	1.701.868,37
1743076420	293	2005-2006	MAGDALENA	ALGARROBO	RETORNO A BELLAVISTA	55	480.974.212,33	335.719.999,02	159.467.003,26	25-08-06	127.573.598,00	24-05-07	0,00		90%	87,60%	2,40%	7.654.416,03	0	7.654.416,03
1902054541	351	2007	BOLIVAR	MARIA LA BAJA	MAJAGUA Y OTROS	43	321.640.000,00	257.312.000,00	122.223.200,00	25-04-08	97.778.560,00	09-09-09	0,00		90%	84,66%	5,34%	13.053.437,76	0	13.053.437,76
1702047540	351	2007	ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	CORREGIMIENTO AQUITANIA	34	322.564.375,00	258.051.500,00	122.574.463,00	22-07-08	98.059.570,00	06-01-09	0,00		90%	83,65%	6,35%	15.566.956,77	94.681	15.472.275,77
1902042540	351	2007	BOLIVAR	SAN PABLO	CERRO AZUL Y POZO AZUL	34	309.882.348,69	227.771.369,11	108.191.400,65	22-08-08	86.553.120,00	23-06-10	0,00		90%	83,00%	7,00%	15.146.796,05	732.115	14.414.681,05
3002017540	351	2007	SUCRE	LOS PALMITOS	EL PINAL Y EL COLEY	37	361.055.250,00	288.844.200,00	137.200.995,00	26-08-08	109.760.796,00	25-06-09	27.440.199,00	29-03-10	100%	82,47%	17,53%	43.292.401,96	0	43.292.401,96
0443009420	293	2005	SUCRE	MAJAGUAL	EL JOBO	64	473.600.000,00	366.793.846,15	174.227.077,84	24-05-07	139.381.661,00	23-06-10	0,00		90%	80,99%	9,01%	31.395.719,30	1.150.707	30.245.012,30
1702017540	351	2007	MAGDALENA	EL RETEN	LAS PALMAS	17	158.794.366,79	111.156.055,95	52.799.127,11	30-04-08	42.239.301,00	29-05-09	0,00		90%	80,14%	9,86%	10.411.987,79	0	10.411.987,79
3043009420	296	2006	SUCRE	TOLUVIEJO	ZONA RURAL	56	570.557.367,26	382.713.530,84	181.808.063,42	24-10-06	145.446.450,00	26-03-09	0,00		90%	77,54%	12,46%	45.306.569,30	0	45.306.569,30
3241002480	322	2006	SANTANDER	TEORAMA	MUNICIPIO DE TEORAMA	15	115.196.659,53	70.385.158,78	33.432.950,84	29-06-07	26.746.360,00	09-09-08	0,00		90%	77,34%	12,66%	8.465.223,06	65.982	8.399.241,06
3002012540	351	2007	SUCRE	SINCELEJO	LA PENATA	97	998.615.000,00	730.992.000,00	347.221.203,02	12-08-09	277.776.958,00	15-09-10	0,00		90%	73,05%	16,95%	117.707.986,99	383.784	117.324.202,99
3002016541	351	2007	SUCRE	SINCELEJO	CRUZ DEL BEQUE	19	185.376.993,86	148.301.594,98	70.443.258,21	23-10-08	56.354.606,00	07-10-09	0,00		90%	72,75%	17,25%	24.302.923,97	0	24.302.923,97
0443010420	293	2005-2006	CORDOBA	MONTERIA	CORREGIMIENTO DE LAS PALOMAS	43	339.189.446,67	256.660.792,71	121.921.638,80	13-08-07	97.537.306,00	01-12-08	0,00		90%	72,67%	17,33%	42.258.039,04	0	42.258.039,04
1902060543	351	2007	SUCRE	SINCELEJO	LA PENATA	78	803.010.000,00	587.808.000,00	279.208.800,00	23-06-09	223.367.040,00	15-09-10	0,00		90%	71,61%	18,39%	102.692.996,64	83.783	102.609.213,64
3402049505	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	OSA Y OTRAS	20	162.529.070,00	130.023.256,00	61.761.047,00	02-10-07	49.408.837,00	24-04-08	0,00		90%	71,12%	18,88%	23.320.971,22	672.065	22.648.906,22
1702003540	351	2007	CHOCO	UNGUIA	VEREDA GILGAL Y OTRAS	80	702.166.118,50	561.732.895,00	266.823.125,00	17-07-08	213.458.500,00	27-07-09	0,00		90%	67,14%	22,86%	121.991.532,75	0	121.991.532,75
3041004560	364	2008	CORDOBA	LOS CORDOBAS	GALILEA 1	33	322.022.250,85	257.617.800,00	122.368.455,00	08-08-08	97.894.764,00	29-03-10	0,00		90%	64,54%	25,46%	62.310.017,29	887.079	61.422.938,29
3043014421	293	2005	BOLIVAR	SANTA ROSA	PAIVA Y OTROS	65	527.099.905,99	297.569.997,80	141.345.749,80	26-02-07	113.076.599,00	07-11-07	0,00		90%	64,03%	25,97%	73.414.982,20	465	73.414.517,20
3402046503	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	SAIZA Y OTROS II	15	121.896.804,00	97.517.443,00	46.320.786,00	24-02-09	37.056.628,00	30-09-10	0,00		90%	62,24%	27,76%	25.717.300,14	433.130	25.284.170,14
0343002420	293	2005	MAGDALENA	REMOLINO	SANTA RITA	42	382.200.000,00	240.345.000,00	114.163.875,00	30-05-07	91.331.100,00	07-04-08	0,00		90%	60,09%	29,91%	68.292.830,03	331.618	67.961.212,03
1941084562	364	2008	SUCRE	OVEJAS	VARIAS VEREDAS	17	165.750.000,00	132.600.000,00	62.985.000,00	22-07-08	50.388.000,00	22-12-08	12.597.000,00	23-12-09	100%	80,07%	19,93%	22.595.238,90	18.439	22.576.799,90
3402048500	337	2007	CUNDIRINAMARCA	LA PALMA	DESPLAZADO S EL POTRERO Y OTROS	38	308.805.239,02	247.044.191,22	117.345.991,66	19-02-08	93.876.792,00	27-09-10	0,00		90%	64,09%	25,91%	60.808.692,50	19.760.695	41.047.997,50
1702004540	351	2007	ANTIOQUIA	TURBO	LA ILUSION Y OTROS	13	114.101.997,00	91.281.597,00	43.358.760,00	17-07-08	34.687.006,00	03-11-09	0,00		90%	58,27%	31,73%	27.515.468,39	25.830	27.489.638,39

RADICACION	ACTA	VIG.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	HOG.	VALOR TOTAL PROYECTO	SUBSIDIO ADJUDICADO	1ER DESEMBOLSO	FECHA 1	2DO DESEMBOLSO	FECHA 2	3ER DESEMBOLSO	FECHA 3	% recursos desembolsados (incluida intertoria)	% A.P. AGOSTO	Diferencia porcentaje	Saldo que debería haber en las cuentas	Saldo cuentas	Diferencia (Dreimtop)
1743007420	293	2005	ANTIOQUIA	TARAZA	TARAZA Y OTROS	89	705.436.257,49	475.349.000,00	225.790.775,00	25-07-08	180.632.620,00	02-06-10	0,00		90%	56,70%	33,30%	150.376.656,15	48.698.933	101.677.723,15
1143004420	293	2005	VALLE	GUADALAJARA DE BUGA	CORREGIMIENTO DE LA HABANA	26	184.793.382,24	120.041.472,42	57.019.700,80	19-04-07	45.615.759,00	05-12-07	0,00		90%	55,87%	34,13%	38.921.647,14	124.548	38.797.099,14
3402002500	337	2007	SUCRE	SAN MARCOS	LOS CAYOS DE LA CRUZ Y EL OASIS	18	151.932.222,00	121.545.776,57	57.734.245,00	16-11-07	46.187.395,00	06-05-09	0,00		90%	54,74%	35,26%	40.714.189,18	0	40.714.189,18
0943009420	293	2005	NARIÑO	EL CHARCO	EL CHARCO, VEREDAS VARIAS	82	820.000.000,00	557.436.000,00	264.782.100,00	03-04-07	211.825.680,00	08-02-08	0,00		90%	54,30%	35,70%	189.054.419,40	1.652.600	187.401.819,40
3002026540	351	2007	CAUCA	CAJIBIO	DESPLAZADOS VEREDA LA COHETERA	60	565.266.326,91	452.213.061,53	214.801.205,45	30-04-08	171.840.963,00	18-11-09	0,00		90%	54,02%	35,98%	154.570.946,90	2.711.287	151.859.659,90
3002005540	351	2007	CAUCA	SUCRE	SUCRE	27	238.445.772,08	190.756.618,27	90.609.395,27	06-08-08	72.487.514,00	29-03-10	0,00		90%	53,39%	36,61%	66.344.198,32	27.938.338	38.405.860,32
1741028560	364	2008	ARAUCA	PUERTO RONDON	VARIAS VEREDAS	36	342.514.576,42	274.011.660,95	130.155.540,48	07-10-09	104.124.430,00	09-03-11	0,00		90%	45,96%	44,04%	114.640.998,89	34.593	114.606.405,89
1902047542	351	2007	SUCRE	SINCELEJO	CORREGIMIENTO LA PEÑATA	14	136.593.574,72	109.274.859,76	51.905.559,47	23-10-08	41.524.446,00	07-10-09	0,00		90%	53,28%	36,72%	38.119.442,23	0	38.119.442,23
1741029561	364	2008	ANTIOQUIA	ARGELIA	ARGELIA	68	658.967.383,76	527.173.907,28	250.407.607,12	06-01-09	200.326.084,00	15-04-10	0,00		90%	72,12%	17,88%	89.545.759,97	901.296	88.644.463,97
3402044502	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	SAIZA Y OTROS	56	455.081.410,22	364.065.128,00	172.930.936,38	24-02-09	138.344.748,00	30-09-10	0,00		90%	50,95%	39,05%	135.059.060,83	1.809.636	133.249.424,83
3402068500	337	2007	MAGDALENA	EL PIÑON	PLAYON DE OROZCO	30	309.917.354,93	221.033.057,55	104.990.703,67	02-11-07	83.992.561,00	14-12-10	0,00		90%	50,65%	39,35%	82.627.682,94	154.033	82.473.649,94
1902039541	351	2007	GUAJIRA	DIBULLA	CAMPANAS DE LAS VEGAS	18	169.112.740,00	135.290.192,00	64.262.842,00	25-07-08	51.410.272,00	05-01-10	0,00		90%	47,62%	42,38%	54.469.184,13	470	54.468.714,13
3402032501	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	BATATAS Y OTROS	33	268.172.970,08	214.538.376,25	101.905.729,67	02-10-07	81.524.583,00	09-06-08	0,00		90%	47,40%	42,60%	86.823.681,33	8.967	86.814.714,33
1743020420	293	2005	MAGDALENA	FUNDACION	RETORNO A SANTA ROSA	36	314.819.486,00	219.744.000,00	104.378.400,00	29-08-06	83.502.720,00	01-06-07	0,00		90%	47,24%	42,76%	89.264.407,68	4.316.925	84.947.482,68
1702057540	351	2007	BOLIVAR	VILLANUEVA	ALGARROBO-ARROYO VUELTAS	10	74.800.000,00	59.840.000,00	28.424.000,00	20-04-09	0,00		0,00		50%	45,72%	4,28%	2.433.094,40	13.408	2.419.686,40
1702016542	351	2007	MAGDALENA	FUNDACION	DESPLAZADOS I	44	357.563.966,12	286.051.172,98	135.874.308,14	09-09-08	108.699.445,00	29-04-10	0,00		90%	44,02%	45,98%	124.950.012,99	35.497	124.914.515,99
3502003500	337	2007	CASANARE	RECETOR	FAMILIAS DESPLAZADAS QUE SE ENCUENTAN	15	118.543.706,17	86.789.335,55	41.224.935,77	13-08-08	0,00		0,00		50%	43,75%	6,25%	5.153.116,97	749.915	4.403.201,97
1902014540	351	2007	MAGDALENA	FUNDACION	DESPLAZADOS II	41	333.184.602,29	266.547.682,16	126.610.150,30	09-09-08	101.288.119,00	29-04-10	0,00		90%	43,61%	46,39%	117.468.896,81	35.497	117.433.399,81
0343006420	293	2005-2006	ATLANTICO	TUBARA	SECTORES VEREDALES	45	295.288.118,64	211.501.970,44	100.463.438,57	01-12-06	80.370.747,00	28-02-08	0,00		90%	42,84%	47,16%	94.757.113,24	0	94.757.113,24
1902007540	351	2007	MAGDALENA	ALGARROBO	RETORNO A BELLA VISTA II	54	472.352.441,30	377.881.953,31	179.493.929,00	16-01-09	0,00		0,00		50%	42,70%	7,30%	26.206.113,63	42.341	26.163.772,63
1702022540	351	2007	ATLANTICO	MALAMBO	EL TAMBOR	6	56.370.917,14	45.096.733,71	21.420.949,85	23-10-08	0,00		0,00		50%	40,14%	9,86%	4.224.211,31	0	4.224.211,31
1741020560	364	2008	ANTIOQUIA	SAN VICENTE	SAN VICENTE	24	232.576.720,80	186.061.376,64	88.379.154,52	22-12-08	70.703.323,00	28-09-11	0,00		90%	40,09%	49,91%	88.220.071,70	33.622.641	54.597.430,70
3241070482	322	2006	SUCRE	SAN BENITO-ABAD	LA VENTURA-LA CEIBA	56	597.869.055,69	403.494.137,79	191.659.716,26	16-05-07	153.327.772,00	13-03-09	0,00		90%	32,58%	57,42%	220.102.017,51	892.226	219.209.791,51
1143008422	293	2005-2006	VALLE	BUENAVENTURA	BAJO POTEDO	27	218.557.492,28	172.294.935,48	81.848.025,46	24-07-07	0,00		0,00		50%	39,67%	10,33%	16.909.802,06	238.910	16.670.892,06
3241004561	364	2008	MAGDALENA	SANTA MARTA	MONTECRISTO	10	93.951.529,00	75.161.223,00	35.701.582,00	14-04-09	0,00		0,00		50%	38,53%	11,47%	8.189.942,91	0	8.189.942,91
3241043560	364	2008	NTE SANTANDER	TEORAMA	DESPLAZADOS DEL CATATUMBO	51	333.197.122,81	266.557.698,44	126.614.907,52	28-01-10	0,00		0,00		50%	37,68%	12,32%	31.197.913,21	428.824	30.769.089,21
3241072562	364	2008	MAGDALENA	SANTA MARTA	BURITACA,LIN	61	573.104.325,13	458.483.458,73	217.779.643,84	29-05-09	0,00		0,00		50%	37,01%	12,99%	56.579.151,47	0	56.579.151,47

RADICACION	ACTA	VIG.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	HOG.	VALOR TOTAL PROYECTO	SUBSIDIO ADJUDICADO	1ER DESEMBOLSO	FECHA 1	2DO DESEMBOLSO	FECHA 2	3ER DESEMBOLSO	FECHA 3	% recursos desembolsados (incluida interventoría)	% A.P. AGOSTO	Deferencia porcentaje	Saldo que debería haber en las cuentas	Saldo cuentas	Diferencia (Dreimontop)
					DEROS															
1902013540	351	2007	MAGDALENA	REMOLINO	NUEVA SANTA RITA	69	603.561.453,32	482.849.162,98	229.353.353,83	29-05-09	0,00		0,00		50%	34,97%	15,03%	68.943.618,16	31.907.631	37.035.987,16
1702066540	351	2007	ANTIOQUIA	NECOCLI	LOMA DE PIEDRA, TULA PITA, CASABLANCA	39	366.410.961,00	293.128.768,00	139.236.165,00	02-07-08	111.388.932,00	05-11-10	0,00		90%	45,66%	44,34%	123.474.631,12	4.858	123.469.773,12
3241003560	364	2008	MAGDALENA	EL RETEN	LAS PALMAS ZDA ETAPA	15	140.927.293,00	112.741.834,00	53.552.372,00	24-02-09	0,00		0,00		50%	33,59%	16,41%	17.575.888,49	0	17.575.888,49
1743078420	293	2005-2006	GUAVIARE	SAN JOSE DEL GUAVIARE	TROCHA GANADERA Y OTRAS	48	389.677.840,37	311.741.661,74	148.078.361,46	29-06-07	0,00		0,00		50%	31,54%	18,46%	54.670.531,05	10.853.259	43.817.272,05
1702035540	351	2007	CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR	LA RICA	43	419.604.751,00	335.683.800,00	159.449.805,00	17-06-09	0,00		0,00		50%	31,52%	18,48%	58.932.647,93	16.105	58.916.542,93
3241067481	322	2006	SUCRE	SAN BENITO ABAD	SANTIAGO APOSTOL (3)	56	601.333.347,66	406.612.210,96	193.140.800,43	16-05-07	154.512.640,00	13-03-09	0,00		90%	34,02%	55,98%	216.240.439,95	143.193	216.097.246,95
1702015541	351	2007	MAGDALENA	FUNDACION	DESPLAZADO S III	27	219.414.252,41	175.531.401,00	83.377.416,28	09-09-08	0,00		0,00		50%	30,40%	19,60%	32.683.947,18	10.000	32.673.947,18
1902011540	351	2007	MAGDALENA	ZONA BANANERA	NUUESTRA EMPRESA SOCIAL II	26	227.428.953,79	181.943.163,13	86.423.003,93	01-12-08	0,00		0,00		50%	30,06%	19,94%	34.465.493,97	14.248.128	20.217.365,97
1702023540	351	2007	ATLANTICO	PIOJO	LA PRADERA	18	168.135.211,89	117.694.647,47	55.904.958,05	30-04-08	0,00		0,00		50%	30,04%	19,96%	22.317.259,25	3.225	22.314.034,25
3402047504	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	EL DIAMANTE Y OTROS	41	333.184.603,30	266.547.683,00	126.610.150,76	02-10-07	0,00		0,00		50%	29,50%	20,50%	51.910.161,81	765.325	51.144.836,81
1702027540	351	2007	CESAR	LA GLORIA	DESPLAZADO S DE LA GLORIA	32	260.211.768,74	208.169.415,02	98.880.473,27	24-02-09	0,00		0,00		50%	29,40%	20,60%	40.738.754,99	413	40.738.341,99
1702005541	351	2007	ANTIOQUIA	TURBO	VEREDA PORTUGAL Y OTRAS	30	263.312.295,48	210.649.836,77	100.058.673,83	17-07-08	0,00		0,00		50%	29,30%	20,70%	41.424.290,97	41.613	41.382.677,97
1902056540	351	2007	BOLIVAR	SIMITI	SAN BLAS Y OTROS	41	274.769.013,15	219.813.711,23	104.411.513,23	18-06-08	0,00		0,00		50%	28,38%	21,62%	45.147.538,32	0	45.147.538,32
1702046540	351	2007	BOLIVAR	SAN JACINTO	LA PUENTE-PATIO GRANDE Y ALTAMIRA	69	471.279.755,18	377.021.420,95	179.085.175,26	12-09-08	0,00		0,00		50%	27,76%	22,24%	79.657.085,96	292	79.656.793,96
1702064541	351	2007	ATLANTICO	PIOJO	LA ESPERANZA	10	93.408.451,00	65.385.915,00	31.058.311,00	25-04-08	0,00		0,00		50%	27,68%	22,32%	13.864.430,03	2.662	13.861.768,03
3502025500	337	2007	ARAUCA	FORTUL	DESPLAZADO S FORTUL	46	374.066.251,29	299.253.000,37	142.145.175,35	28-02-08	0,00		0,00		50%	44,66%	5,34%	15.181.104,73	1.166	15.179.938,73
1702036541	351	2007	CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR	JUAN JOSE	13	126.857.251,00	101.485.800,00	48.205.755,00	17-06-09	0,00		0,00		50%	25,76%	24,24%	23.370.150,02	15.055	23.355.095,02
1941068560	364	2008	SUCRE	SINCELEJO	POLICARPA	50	406.633.943,34	325.307.154,65	154.520.900,09	25-03-11	0,00		0,00		50%	26,10%	23,90%	73.860.990,24	0	73.860.990,24
1702009540	351	2007	ANTIOQUIA	CAREPA	ALCALDIA MUNICIPAL DE CAREPA	46	403.745.520,90	322.996.417,40	153.423.299,05	04-05-09	0,00		0,00		50%	29,89%	20,11%	61.706.850,88	54.117	61.652.733,88
1941083561	364	2008	SUCRE	OVEJAS	SANTA LUCIA I	34	331.500.000,00	265.200.000,00	125.970.000,00	22-07-08	100.776.000,00	21-04-09	0,00		90%	37,62%	52,38%	131.966.172,00	28.000	131.938.172,00
1902008541	351	2007	MAGDALENA	ZONA BANANERA	NUUESTRA EMPRESA SOCIAL I	27	236.176.221,24	188.940.977,10	89.746.965,20	16-09-08	0,00		0,00		50%	21,36%	28,64%	51.407.061,67	16.501.137	34.905.924,67
1741005560	364	2008	ANTIOQUIA	NECOCLI	VEREDAS VARIAS	42	394.596.417,03	315.677.133,55	149.946.639,78	04-05-09	0,00		0,00		50%	20,33%	29,67%	88.978.336,05	0	88.978.336,05
1902050540	351	2007	CORDOBA	SAN CARLOS	GUACHARACA L Y OTROS	26	253.714.500,00	202.971.600,00	96.411.510,00	25-04-08	0,00		0,00		50%	19,14%	30,86%	59.505.183,97	0	59.505.183,97
1141012400	283	2005	VALLE	PRADERA	VARIOS CORREGIMIENTOS	18	125.272.069,66	82.217.017,89	39.053.085,00	14-06-06	0,00		0,00		50%	11,38%	38,62%	30.164.602,85	0	30.164.602,85
1143006421	296	2006	VALLE	BUENAVENTURA	CACOLI RIO RAPOSO	39	361.529.820,23	250.222.499,12	118.855.688,16	19-04-07	0,00		0,00		50%	10,28%	39,72%	94.418.958,67	45.873.459	48.545.499,67

RADICACION	ACTA	VIG.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	HOG.	VALOR TOTAL PROYECTO	SUBSIDIO ADJUDICADO	1ER DESEMBOLSO	FECHA 1	2DO DESEMBOLSO	FECHA 2	3ER DESEMBOLSO	FECHA 3	% recursos desembolsados (incluida interverntoria)	% A.P. AGOSTO	Deferencia porcentaje	Saldo que debería haber en las cuentas	Saldo cuentas	Diferencia (Dreimntop)
1941027560	364	2008	CAUCA	TORIBIO	SANFRANCISCO TACUYO, TORIBIO	39	358.448.742,00	270.628.800,00	128.548.680,00	02-04-09	0,00		0,00		50%	9,75%	40,25%	103.481.687,40	19.054	103.462.633,40
1741062561	364	2008	BOLIVAR	MARIA LA BAJA	CUCAL Y CASCAJALITO	32	218.068.152,28	174.452.434,91	82.864.906,91	09-01-09	0,00		0,00		50%	4,25%	45,75%	75.821.389,82	0	75.821.389,82
1902009542	351	2007	MAGDALENA	ZONA BANANERA	RETORNO A LA IBERIA	26	227.428.953,29	181.943.162,72	86.423.003,72	31-10-08	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	86.423.003,72	15.888.829	70.534.174,72
3402101501	337	2007	VALLE	BUENAVENTURA	RIO NAYA	47	457.655.243,51	366.124.194,34	173.908.993,82	04-10-07	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	173.908.993,82	950	173.908.043,82
1743006420	293	2005	BOLIVAR	VILLANUEVA	ALGARROBO	27	218.160.172,44	123.605.997,55	58.712.849,55	12-12-06	46.970.279,00	05-09-07	0,00		90%	0,00%	90,00%	105.683.128,55	53.846	105.629.282,72
1743057420	293	2005	CESAR	CURUMANI	EL BOLSILLO	36	338.400.000,00	206.010.000,00	97.854.750,00	15-06-07	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	97.854.750,00	2.925.685	94.929.064,69
0943025420	293	2005	NARIÑO	MAGÜI	PLAYON, RICAURTE Y OTRAS	32	280.858.896,00	183.120.000,00	86.982.000,00	10-05-07	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	86.982.000,00	3.680.008	83.301.992,00
1543003421	293	2005	SANTANDER	RIONEGRO	DESPLAZADO S RURAL	6	52.433.160,00	34.335.000,00	16.309.125,00	24-07-07	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	16.309.125,00	0	16.309.125,00
1702065540	351	2007	CORDOBA	SAHAGUN	EL RENACER, LA YE, EL TRIUNFO.	30	281.854.584,00	225.483.667,00	107.104.743,00	01-07-08	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	107.104.743,00	102	107.104.641,00
3241071560	364	2008	ATLANTICO	PALMAR DE VARELA	LOCALIDADES VARIAS.	26	244.273.972,62	195.419.178,28	92.824.111,59	27-09-10	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	92.824.111,59	0	92.824.111,59
4110032032	05-2010	2010	CESAR	AGUSTIN CODAZZI	LLERASCA	77	978.982.812,51	783.186.250,00	372.013.468,75	25-10-11	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	372.013.468,75	6.289	372.007.179,75
4110032035	05-2010	2010	CESAR	LA PAZ	SAN JOSE DEL ORIENTE	66	839.128.125,01	671.302.500,00	318.868.687,50	09-03-12	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	318.868.687,50	49.970.518	268.898.169,73
4110032036	05-2010	2010	CESAR	LA PAZ	SAN JOSE DEL ORIENTE 2	19	241.567.187,50	193.253.750,00	91.795.531,25	13-03-12	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	91.795.531,25	598.677	91.196.854,00
4110032038	05-2010	2010	CESAR	SAN DIEGO	MEDIA LUNA	32	406.849.999,52	325.479.999,51	154.602.999,77	04-11-11	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	154.602.999,77	421.905	154.181.094,97
4110032037	05-2010	2010	CESAR	SAN DIEGO	LOS BRASILES, NVA FLORES, LOS TOCOS	59	750.129.686,13	600.103.749,53	285.049.281,02	09-11-11	0,00		0,00		50%	0,00%	50,00%	285.049.281,02	3.508.922	281.540.358,92
1443005420	293	2005	CESAR	EL COPEY	VEREDA LA PROVIDENCIA	10	57.430.720,83	45.944.088,51	21.823.644,20	17-04-07	0,00		0,00		50%	1,00%	49,00%	21.387.171,32	1.146.473	20.240.698,39
4110032065	05-2010	2010	GUAJIRA	VILLANUEVA	LAS FLORES, LAS MESAS, LOS ZANJONE,	64	865.200.000,00	692.160.000,00	328.776.000,00	03-04-12	0,00		0,00		50%	1,04%	48,96%	321.937.459,20	22.820.031	299.117.428,22
3402077500	337	2007	SANTANDER	GIRON	DESPLAZADO S VENEZIA	21	203.712.183,61	162.969.746,74	77.410.631,40	23-05-08	0,00		0,00		50%	2,08%	47,92%	74.190.349,13	11.072.514	63.117.834,74
1941006560	364	2008	CAUCA	TIMBIQUI	DESPLAZADO S PUERTO SAJIA	41	368.081.191,00	294.464.953,00	139.870.853,00	26-04-11	0,00		0,00		50%	4,86%	45,14%	126.275.406,09	1.652	126.273.754,09
0443001420	296	2006	CORDOBA	AYAPEL	EL CEDRO	37	264.665.625,00	211.732.500,00	100.572.938,00	17-10-06	0,00		0,00		50%	7,40%	42,60%	85.688.143,18	84.244	85.603.899,18
0343004421	293	2005	MAGDALENA	REMOLINO	SANTA RITA	80	566.080.000,00	366.240.000,00	173.964.000,00	30-05-07	0,00		0,00		50%	8,12%	41,88%	145.712.246,40	34.160.938	111.551.308,40
1741022560	364	2008	ANTIOQUIA	ARGELIA	ARGELIA	32	310.102.295,04	248.081.835,52	117.838.873,00	06-01-09	0,00		0,00		50%	12,89%	37,11%	87.460.011,54	1.000	87.459.011,54
3402057500	337	2007	NTE SANTANDER	EL TARRA	DESPLAZADO S MUNDO NUEVO Y OTRAS	30	200.826.017,30	160.660.813,89	76.313.887,20	12-12-07	0,00		0,00		50%	18,80%	31,20%	47.619.865,61	4.889.166	42.730.699,98
1743045420	293	2005	BOLIVAR	EL CARMEN DE BOLIVAR	EL TRIGAL Y OTROS II	79	674.347.562,32	421.939.000,00	200.421.025,00	28-02-07	0,00		0,00		50%	19,10%	30,90%	123.860.193,45	0	123.860.193,45
0401025323	269	2004	SUCRE	COVENAS	GUAYBAL II	32	395.895.897,14	170.236.742,86	80.879.983,24	24-01-06	64.703.986,59	16-05-07	0,00		90%	20,64%	69,36%	112.196.712,75	0	112.196.712,75
1143001420	293	2005	VALLE	PRADERA	SAN ANTONIO, LA FRIA, CARB. OTROS	16	113.792.004,58	75.033.199,83	35.640.771,84	29-09-06	0,00		0,00		50%	21,14%	28,86%	20.571.853,51	0	20.571.853,51

RADICACION	ACTA	VIG.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	HOG.	VALOR TOTAL PROYECTO	SUBSIDIO ADJUDICADO	1ER DESEMBOLSO	FECHA 1	2DO DESEMBOLSO	FECHA 2	3ER DESEMBOLSO	FECHA 3	% recursos desembolsados (incluida intertoria)	% A.P. AGOSTO	Diferencia porcentaje	Saldo que debería haber en las cuentas	Saldo cuentas	Diferencia (Dreimontop)
1743008422	293	2005	BOLIVAR	EL CARMEN DE BOLIVAR	EL TRIGAL Y OTROS	77	657.275.472,08	411.257.000,00	195.347.075,00	26-02-07	0,00		0,00		50%	21,70%	28,30%	110.566.444,45	0	110.566.444,45
3002010540	351	2007	CAUCA	MERCADERES	MERCADERES DESPLAZADOS	49	432.735.963,11	346.188.701,11	164.439.634,11	04-07-08	0,00		0,00		50%	26,92%	23,08%	75.905.335,11	12.981.351	62.923.984,53
1401023350	269	2004	CESAR	VALLEDUPAR	PROYECTO KANKUAMOS	58	474.557.051,73	332.189.837,03	159.451.120,02	02-01-06	0,00		0,00		50%	26,98%	23,02%	73.411.295,66	46.570.081	26.841.214,31
3402065500	337	2007	TOLIMA	PLANADAS	DESPLAZADOS (VARIOS)	58	377.319.000,00	301.855.200,00	143.381.220,00	09-07-08	0,00		0,00		50%	27,23%	22,77%	65.295.807,59	56.194.322	9.101.485,14
4110032055	05-2010	2010	HUILA	OPORAPA	VEREDAS SAN CIRO, ALTO SAN FRANCISCO	63	911.753.775,10	681.345.000,00	323.638.875,00	15-12-11	0,00		0,00		50%	31,29%	18,71%	121.105.667,03	9.114.885	111.990.782,28
1902023540	351	2007	GUAJIRA	SAN JUAN DEL CESAR	VERACRUZ	29	198.691.385,51	158.952.476,73	75.502.426,73	01-12-08	0,00		0,00		50%	31,78%	18,22%	27.513.084,30	129.952	27.383.132,57
3041005560	364	2008	CESAR	CURUMANI	RODESIA	25	237.857.342,00	190.285.874,00	90.385.790,00	30-09-10	0,00		0,00		50%	32,39%	17,61%	31.833.875,24	12.923.292	18.910.583,24
3402097500	337	2007	NTE SANTANDER	SAN CALIXTO	DESPLAZADOS VARIAS VEREDAS	19	127.189.811,46	101.751.848,80	48.332.129,36	13-11-07	0,00		0,00		50%	37,16%	12,84%	12.411.690,82	0	12.411.690,82
1702034540	351	2007	CORDOBA	PUERTO ESCONDIDO	PUERTO LOPEZ	36	351.297.000,00	281.037.600,00	133.492.860,00	09-09-09	0,00		0,00		50%	37,26%	12,74%	34.013.980,73	10.500	34.003.480,73
1943008421	296	2006	CHOCO	TADO	TADO	43	369.101.250,00	277.995.000,00	132.047.625,00	12-12-06	0,00		0,00		50%	38,30%	11,70%	30.899.144,25	13.753	30.885.391,25
1943006421	296	2006	CHOCO	QUIBDO	COMUNIDAD INDIGENA DEL VENTIUNO	15	127.908.000,00	95.931.000,00	45.567.225,00	09-05-07	36.453.780,00	26-10-07	0,00		90%	38,63%	51,37%	46.815.766,97	93.893	46.721.873,97
4110032078	05-2010	2010	NARIÑO	EL PEÑOL BUENAVENTURA	LAS COCHAS, SAN FRANCISCO, ALTO PEI	62	837.000.000,00	669.600.000,00	318.060.000,00	04-10-11	0,00		0,00		50%	38,83%	11,17%	71.054.604,00	18.532.773	52.521.831,00
3402103502	337	2007	VALLE	MEDIO SAN JUAN	CHONARA HUENA	5	48.686.729,00	38.949.383,00	18.500.958,00	04-10-07	0,00		0,00		50%	38,93%	11,07%	4.096.112,10	0	4.096.112,10
1943012420	296	2006	CHOCO	MUNICIPIO DE TADO	SAN MIGUEL Y OTROS	43	369.101.250,00	277.995.000,00	132.047.625,00	17-04-07	105.638.100,00	12-12-07	0,00		90%	39,73%	50,27%	132.760.682,18	101.281	132.659.401,18
1943007420	296	2006	CHOCO	TADO	RESGUARDO ARHUACO	56	480.690.000,00	362.040.000,00	171.969.000,00	12-12-06	0,00		0,00		50%	40,00%	10,00%	34.393.800,00	435.588	33.958.212,00
1401020320	269	2004	CESAR	PUEBLO BELLO	LIBERTADOR	30	198.464.373,42	109.733.585,70	52.421.792,85	14-06-06	41.937.434,28	09-08-07	0,00		90%	40,32%	49,68%	52.086.293,38	2.435	52.083.858,75
3402004500	337	2007	CORDOBA	RIO VERDE	CORRALITO - SAN CAYETANO	14	136.615.500,00	109.292.400,00	51.913.890,00	27-09-07	0,00		0,00		50%	43,66%	6,34%	6.582.681,25	41.400	6.541.281,25
3043005421	293	2005	BOLIVAR	SAN JUAN NEPOMUCENO	DESPLAZADOS - LURUACO	45	364.894.729,25	206.009.998,24	97.854.750,24	17-10-06	0,00		0,00		50%	44,00%	6,00%	11.742.570,03	0	11.742.570,03
1702021540	351	2007	ATLANTICO CUNDINAMARA	LURUACO	VARIAS VEREDAS	12	89.760.000,00	71.808.000,00	34.108.800,00	22-05-08	0,00		0,00		50%	45,89%	4,11%	2.803.743,36	84.801	2.718.942,36
1743048420	293	2005	CABRERA	CABRERA	JUAN Y MEDIO Y MATTITAS	11	96.194.843,00	67.144.001,00	31.893.401,00	16-05-06	0,00		0,00		50%	48,80%	1,20%	765.441,62	98.246	667.195,87
1743034420	293	2005	GUAJIRA	RIOHACHA	VEREDAS RIOBRAVO Y ALTO BOLEO	58	515.225.676,00	332.418.062,00	157.900.554,00	18-05-07	126.320.442,00	15-02-08	0,00		90%	50,04%	39,96%	126.194.122,22	5.171.404	121.022.717,82
1143003420	293	2005	VALLE	CALIMA	PALO ALTO CAPOTE	16	112.550.753,06	74.040.421,56	35.169.200,48	05-02-07	28.135.360,00	15-12-11	0,00		90%	50,85%	39,15%	27.537.483,81	15.307.826	12.229.657,33
0243007420	296	2006	SUCRE	SAN ONOFRE	LA BALSA Y CAÑO SECO	26	227.088.872,00	148.510.078,00	70.542.288,00	06-10-10	56.433.829,00	01-12-11	0,00		90%	54,32%	35,68%	50.338.976,16	30.905	50.308.071,13
0701009270	233	2003	CHOCO	RIOSUCIO	DESPLAZADOS MUNICIPIO DE CHARTA	25	142.285.714,44	99.600.000,00	47.310.000,00	02-12-04	37.848.000,00	23-03-06	0,00		90%	58,31%	31,69%	29.985.078,00	358.085	29.626.993,50
3402087500	337	2007	SANTANDER	CHARTA	VEREDA	5	48.502.900,70	38.802.320,65	18.431.103,62	12-12-07	3.686.219,15	18-11-09	0,00		90%	61,50%	28,50%	7.003.818,88	0	7.003.818,88
1941082561	364	2008	SUCRE	SINCELEJO	VEREDA	65	634.184.452,75	507.347.581,81	240.990.092,62	23-10-08	192.792.073,00	30-08-11	0,00		90%	64,48%	25,52%	123.001.342,96	0	123.001.342,96

RADICACION	ACTA	VIG.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	HOG.	VALOR TOTAL PROYECTO	SUBSIDIO ADJUDICADO	1ER DESEMBOLSO	FECHA 1	2DO DESEMBOLSO	FECHA 2	3ER DESEMBOLSO	FECHA 3	% recursos desembolsados (incluida intervención)	% A.P. AGOSTO	Deferencia porcentaje	Saldo que debería haber en las cuentas	Saldo cuentas	Diferencia (Dreimtop)	
					VILLA ANGELA Y OTROS																
1902058540	351	2007	BOLIVAR	MONTECRISTO	DESPLAZADOS MONTECRISTO	22	164.560.000,00	131.648.000,00	62.532.800,00	06-01-09	50.026.240,00	15-09-10	0,00		90%	65,92%	24,08%	30.115.796,48	422.824	29.692.972,48	
1941053481	322	2006	BOLIVAR	MARIA LA BAJA BUENAVENTURA	SAN JOSE DE LAS PRADERAS Y OTROS	42	379.794.940,00	246.072.944,88	116.884.649,81	24-05-07	93.507.719,00	12-12-07	23.376.929,00	25-07-08	100%	68,11%	31,89%	67.094.126,41	0	67.094.126,41	
3402104503	337	2007	VALLE	BUENAVENTURA	SAN MARCOS	39	379.331.332,25	296.152.566,13	140.672.470,07	04-10-07	112.537.975,00	07-04-08	0,00		90%	73,69%	16,31%	45.887.359,55	679.332	45.208.027,34	
3502001500	337	2007	VALLE	BUENAVENTURA	VEREDA LAS COLONIAS	15	146.060.184,00	116.848.147,00	55.502.870,00	04-10-07	44.402.296,00	07-04-08	0,00		90%	76,18%	13,82%	15.340.993,27	107.196	15.233.797,27	
4110032030	05-2010	2010	CAUCA	MORALES	VEREDAS LA ESTRELLA, LA GRANJA, LAS	54	729.900.933,58	583.920.746,87	277.362.354,76	22-08-11	221.889.883,81	15-03-12	0,00		90%	76,85%	13,15%	72.946.299,30	11.271.318	61.674.980,86	
1702011540	351	2007	HUILA	IQUIRA	DESPLAZADO S IQUIRA	19	166.764.454,00	133.411.563,00	63.370.493,00	08-06-11	50.696.394,00	15-12-11	0,00		90%	77,58%	12,42%	15.741.230,41	5.096.082	10.645.148,64	
1743075420	293	2005	TOLIMA	SAN ANTONIO	SAN ANTONIO TOLIMA	20	118.268.537,93	94.614.830,11	44.942.045,59	17-01-07	35.953.635,00	15-09-10	0,00		90%	83,55%	6,45%	5.797.523,78	2.355.458	3.442.066,07	
3002018541	351	2007	SUCRE	LOS PALMITOS	EL PINAL, HATILLO Y SAN JAIME	27	263.472.750,00	210.778.200,00	100.119.645,00	26-08-08	80.095.716,00	06-01-09	20.023.929,00	11-03-10	100%	87,76%	12,24%	22.058.360,19	233	22.058.126,94	
3043006420	296	2006	SUCRE	SINCELEJO	LA PEÑATA	25	189.451.447,83	143.062.500,00	67.954.688,00	29-05-07	54.363.750,00	10-02-09	0,00		90%	87,98%	2,02%	2.745.369,39	0	2.745.369,39	
0243002420	296	2006	BOLIVAR	SAN JUAN NEPOMUCENO	SAN CAYETANO - SAN JOSE DEL PEÑON	67	584.240.000,00	408.968.000,00	194.259.800,00	24-05-07	155.407.840,00	08-02-08	0,00		90%	88,48%	1,52%	5.905.497,92	1	5.905.496,92	
3002040542	351	2007	CHOCO	BOJAYA	CUITY, PLAYITA, HOJAS BLANCAS	72	702.594.000,00	562.075.200,00	266.985.720,00	25-04-08	213.588.576,00	24-02-09	53.397.144,00	13-07-11	100%	90,00%	10,00%	48.057.429,60	97.440	47.959.989,60	
1943011421	296	2006	CHOCO	BOJAYA	POGUE Y OTROS	72	618.030.000,01	465.480.000,01	221.103.000,01	21-11-06	176.882.400,00	16-08-07	44.220.600,00	07-11-07	100%	90,20%	9,80%	39.002.569,20	2.800	38.999.769,20	
1702012540	351	2007	HUILA	SUAZA	MUNICIPIO DE SUAZA	15	136.725.888,00	97.580.451,00	46.350.715,00	25-04-08	37.080.571,00	03-11-09	3.090.046,80	21-12-11	100%	91,09%	8,91%	7.433.727,58	0	7.433.727,58	
1702041540	351	2007	PUTUMAYO	MOCOA	VILLA ROSA II	61	584.483.362,70	467.584.025,70	222.102.413,70	01-08-08	177.681.929,00	18-11-09	44.420.482,00	15-12-11	100%	91,80%	8,20%	32.782.316,10	247.368	32.534.948,40	
1928016270	233	2003	BOLIVAR	EL GUAMO	TABACALERO S BOLIVAR	92	525.603.971,72	315.361.270,65	149.796.604,00	28-07-04	119.837.283,00	23-03-05	29.959.320,12	28-11-07	100%	93,55%	6,45%	17.391.385,71	0	17.391.385,71	
0343003420	296	2006	MAGDALENA	SANTA MARTA	CONSTITO SUBREGION DE GUACHACA	78	697.629.125,31	488.676.533,16	232.129.757,78	24-10-06	185.703.805,00	16-08-07	46.425.951,00	14-10-11	100%	98,77%	1,23%	5.139.352,82	0	5.139.352,82	
0343007421	296	2006	MAGDALENA	SANTA MARTA	CALABAZO-PUERTO NUEVO CTO GUACHAC	93	793.849.552,45	635.075.394,66	301.692.567,23	24-10-06	241.354.052,00	16-08-07	60.338.513,00	14-10-11	100%	99,18%	0,82%	4.452.982,28	0	4.452.982,28	
3241075560	364	2008	CESAR	AGUSTIN CODAZZI	CASACARA Y OTROS	60	570.857.625,74	456.686.100,98	216.925.898,73	19-10-09	173.540.718,00	27-09-10	43.385.179,00	09-11-11	100%	99,58%	0,42%	1.639.959,79	0	1.639.959,79	
1702007542	351	2007	ANTIOQUIA	TURBO	VEREDA LOS ALPES Y OTRAS	34	298.420.604,40	238.736.482,74	113.399.830,80	24-12-08	90.719.863,00	19-10-09	0,00		90%	74,57%	15,43%	34.995.187,50	0	34.995.187,50	
																		TOTALES	9.876.969.067,06	620.449.621	9.256.519.446,34

ANEXO 5: Listado de constructores que están desarrollando más de dos proyectos de vivienda para población desplazada.

Los siguientes son los casos evidenciados por la CGR:

Contratista: Valle 2007

RADICACION	ACTA	VIG.	D/TO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	HOG.	SUBSIDIO ADJUDICADO	Total girado a proyecto	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. AGOSTO 2012
3502001500	337	2007	VALLE	BUENAVENTURA	VEREDA LAS COLONIAS	15	116.848.147	99.905.166	EN PROCESO DE DEMANDA EJECUTIVA	90%	76,18%
3402104503	337	2007	VALLE	BUENAVENTURA	SAN MARCOS	39	296.152.566	253.210.445	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	73,69%
3402103502	337	2007	VALLE	BUENAVENTURA	CHONARA HUENA	5	38.949.383	18.500.958	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	38,93%
3402101501	337	2007	VALLE	BUENAVENTURA	RIO NAYA	47	366.124.194	173.908.993	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	0,00%
Total						106	818.074.290	545.525.562			

Contratista: UT FUNIANDINA/FUNPROD (esta observación ya se comunico)

RADICACION	ACTA	VIG.	D/TO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	HOG.	SUBSIDIO ADJUDICADO	Total Girado a Proyecto	EST. AGOSTO	% Según giros BAC	% A.P. AGOSTO 2012
3241075560	364	2008	CESAR	AGUSTIN CODAZZI	CASACARA Y OTROS	60	456.686.101	433.851.796	EJECUCIÓN DEL TERCER DESEMBOLSO	90%	99,58%
3041005560	364	2008	CESAR	CURUMANI	RODESIA	25	190.285.874	90.385.790	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	32,39%
3241077561	364	2008	CESAR	CURUMANI	EL BOLSILLO	98	745.920.630	354.312.301	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	20,50%
4110032032	05-2010	2010	CESAR	AGUSTIN CODAZZI	LLERASCA	77	783.186.250	372.013.469	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	0,00%
4110032035	05-2010	2010	CESAR	LA PAZ	SAN JOSE DEL ORIENTE	66	671.302.500	318.868.688	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	0,00%
4110032036	05-2010	2010	CESAR	LA PAZ	SAN JOSE DEL ORIENTE 2	19	193.253.750	91.795.531	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	0,00%
4110032038	05-2010	2010	CESAR	SAN DIEGO	MEDIA LUNA	32	325.480.000	154.603.000	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	0,00%
4110032037	05-2010	2010	CESAR	SAN DIEGO	LOS BRASILES, NVA FLORES, LOS TOCOS	59	600.103.750	285.049.281	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	0,00%
Total						436	3.966.218.855	2.100.879.856			

Contratista: Unión Temporal Zonera:

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
1902011540	351	2007	MAGDALENA	ZONA BANANERA	NUESTRA EMPRESA SOCIAL II	26	181.943.163	86.423.004	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	30,06%
1902009542	351	2007	MAGDALENA	ZONA BANANERA	RETORNO A LA IBERIA	26	181.943.163	86.423.004	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	0,00%
1902008541	351	2007	MAGDALENA	ZONA BANANERA	NUESTRA EMPRESA SOCIAL I	27	188.940.977	89.746.965	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	21,36%
Total						79	552.827.303	262.592.973			

Contratista: Oscar Iván Mercado

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
1702064541	351	2007	ATLANTICO	PIOJO	LA ESPERANZA	10	65.385.915	31.058.311	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	27,68%
1902039541	351	2007	GUAJIRA	DIBULLA	CAMPANAS DE LAS VEGAS	18	135.290.192	115.673.114	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	47,62%
1702017540	351	2007	MAGDALENA	EL RETEN	LAS PALMAS	17	111.156.056	95.038.428	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	80,14%
1702022540	351	2007	ATLANTICO	MALAMBO	EL TAMBOR	6	45.096.734	28.561.266	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	40,14%
3241004561	364	2008	MAGDALENA	SANTA MARTA	MONTECRISTO	10	75.161.223	35.701.582	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	38,53%
3241072562	364	2008	MAGDALENA	SANTA MARTA	BURITACA, LINDEROS	61	458.483.459	217.779.644	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	37,01%
3241003560	364	2008	MAGDALENA	EL RETEN	LAS PALMAS 2DA ETAPA	15	112.741.834	53.552.372	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	33,59%
1702023540	351	2007	ATLANTICO	PIOJO	LA PRADERA	18	117.694.647	55.904.958	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	30,04%
3241071560	364	2008	ATLANTICO	PALMAR DE VARELA	LOCALIDADES VARIAS.	26	195.419.178	0	PROYECTO EN SOLICITUD DE DEMANDA EJECUTIVA	0%	0,00%
1902035540	351	2007	GUAJIRA	DIBULLA	LOS ROSALES	11	82.677.345	70.689.131	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	88,67%
Total						192	1.399.106.583	703.958.806			

Contratista: Magdalena 2007

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
1702016542	351	2007	MAGDALENA	FUNDACION	DESPLAZADOS I	44	286.051.173	244.573.753	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	44,02%
1902014540	351	2007	MAGDALENA	FUNDACION	DESPLAZADOS II	41	266.547.682	227.898.269	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	43,61%
1702015541	351	2007	MAGDALENA	FUNDACION	DESPLAZADOS III	27	175.531.401	83.377.416	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	30,40%
Total						112	728.130.256	555.849.438			

Contratista: Juvenal Vanegas

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
1941084562	364	2008	SUCRE	OVEJAS	VARIAS VEREDAS	17	132.600.000	125.970.000	EJECUCIÓN DEL TERCER DESEMBOLSO	90%	59,82%
1941083561	364	2008	SUCRE	OVEJAS	SANTA LUCIA I	34	265.200.000	226.746.000	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	21,39%
Total						51	397.800.000	352.716.000			

Contratista: José Escamilla Sierra

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
3002016541	351	2007	SUCRE	SINCELEJO	CRUZ DEL BEQUE	19	148.301.595	126.797.864	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	72,75%
1941082561	364	2008	SUCRE	SINCELEJO	VEREDA VILLA ANGELA Y OTROS	65	507.347.562	433.782.166	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	64,48%
1902047542	351	2007	SUCRE	SINCELEJO	CORREGIMIENTO LA PEÑATA	14	109.274.860	93.430.005	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	53,28%
Total						98	764.924.017	654.010.035			

Contratista: Jorge Giraldo

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
4110032097	05-2010	2010	ANTIOQUIA	SAN LUIS	ALTAVISTA, EL POPAL, EL PRODIGIO	27	292.004.995	138.702.373	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	7,28%
4110032096	05-2010	2010	ANTIOQUIA	SAN LUIS	LA LINDA, SANTAROSA, LA	34	367.709.994	174.662.247	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	5,87%

				CRISTALINA				DESEMBOLSO		
Total					61	659.714.989	313.364.620			

Contratista: Luís Alberto Cervera

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
1543004420	293	2005	SANTANDER	MALAGA	DESPLAZADOS ASODEMA	27	154.507.500	137.540.288	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	92,40%
1543001420	293	2005	SANTANDER	RIONEGRO	DESPLAZADOS UNIDOS	20	114.450.000	108.727.500	PROYECTO SINIESTRADO	90%	15,90%
1543003421	293	2005	SANTANDER	RIONEGRO	DESPLAZADOS RURAL	6	34.335.000	16.309.125	PROYECTO SINIESTRADO	50%	0,00%
Total						53	303.292.500	262.576.913			

Contratista: Jaminson Montaña

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
1143001420	293	2005	VALLE	PRADERA	SAN ANTONIO, LA FRIA, CARB. OTROS	16	75.033.200	35.640.772	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	21,14%
1141012400	283	2005	VALLE	PRADERA	VARIOS CORREGIMIENTOS	18	82.217.018	39.053.085	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	11,38%
1143006421	296	2006	VALLE	BUENAVENTURA	CACOLI RIO RAPOSO	39	250.222.499	118.855.688	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	10,28%
Total						73	407.472.717	193.549.545			

Contratista: Dagoberto Torres Becerra

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
3241002480	322	2006	NTE SANTANDER	TEORAMA	MUNICIPIO DE TEORAMA	15	70.385.159	60.179.311	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	76,00%
3402094500	337	2007	NTE SANTANDER	CONVENCION	VARIAS VEREDAS	7	43.744.970	20.778.861	EN PROCESO DE DEMANDA EJECUTIVA	50%	57,14%
3241043560	364	2008	NTE SANTANDER	TEORAMA	DESPLAZADOS DEL CATATUMBO	51	266.557.698	126.614.908	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	37,68%
3402097500	337	2007	NTE SANTANDER	SAN CALIXTO	DESPLAZADOS VARIAS VEREDAS	19	101.751.849	48.332.129	EN PROCESO DE DEMANDA EJECUTIVA	50%	37,16%
3402057500	337	2007	NTE SANTANDER	EL TARRA	DESPLAZADOS MUNDO NUEVO Y OTRAS	30	160.660.814	76.313.887	EN PROCESO DE DEMANDA EJECUTIVA	50%	18,80%
Total						122	643.100.490	332.219.096			

Contratista: Dayro de Jesús Jiménez Torres

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
3043010420	296	2006	SUCRE	SAN BENITO ABAD	SANTIAGO APOSTOL	28	191.356.766	181.808.063	EJECUCIÓN DEL TERCER DESEMBOLSO	90%	95,24%
3043011421	293	2005-2006	SUCRE	SAN BENITO ABAD	SANTIAGO APOSTOL Y OTRAS	95	646.269.888	613.960.094	EJECUCIÓN DEL TERCER DESEMBOLSO	90%	93,47%
3043009420	296	2006	SUCRE	TOLUVIEJO	ZONA RURAL	56	382.713.531	327.254.513	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	77,54%
3241070482	322	2006	SUCRE	SAN BENITO ABAD	LA VENTURA-LA CEIBA	56	403.494.138	344.987.488	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	39,99%
3241067481	322	2006	SUCRE	SAN BENITO ABAD	SANTIAGO APOSTOL (3)	56	406.612.211	347.653.440	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	31,02%
0401025323	269	2004	SUCRE	COVEÑAS	GUAYBAL II	32	170.236.743	145.583.970	EN PROCESO DE DEMANDA EJECUTIVA	90%	20,64%
Total						323	2.200.683.277	1.961.247.568			

Contratista: Carlos de la Parra

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
3043013420	293	2005	BOLIVAR	MARIA LA BAJA	LA BONGA-SAN JOSE DE LAS PRADERAS	95	434.909.998	413.164.498	PROYECTO EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN	90%	100,00%
1941053481	322	2006	BOLIVAR	MARIA LA BAJA	SAN JOSE DE LAS PRADERAS Y OTROS	42	246.072.945	233.769.298	EJECUCIÓN DEL TERCER DESEMBOLSO	90%	68,11%
3043014421	293	2005	BOLIVAR	SANTA ROSA	PAIVA Y OTROS	65	297.569.998	254.422.349	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	64,03%
3043005421	293	2005	BOLIVAR	SAN JUAN NEPOMUCENO	CORRALITO - SAN CAYETANO	45	206.009.998	97.854.750	EN PROCESO DE DEMANDA EJECUTIVA	50%	44,00%
1743006420	293	2005	BOLIVAR	VILLANUEVA	ALGARROBO	27	123.605.998	105.683.129	EN PROCESO DE DEMANDA EJECUTIVA	90%	0,00%
Total						274	1.308.168.937	1.104.894.024			

Contratista: Benjamín Guardo

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
1702046540	351	2007	BOLIVAR	SAN JACINTO	LA PUENTE-PATIO GRANDE Y	69	377.021.421	179.085.175	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	27,76%

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
					ALTAMIRA						
1902053540	351	2007	BOLIVAR	MARIA LA BAJA	PLAYON Y SENA	44	244.299.204	116.042.123	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	18,19%
1741062561	364	2008	BOLIVAR	MARIA LA BAJA	CUCAL Y CASCAJALITO	32	174.452.435	82.864.907	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	4,25%
Total						145	795.773.060	337.992.205			

Contratista: Asosanorge

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
0443009420	293	2005	SUCRE	MAJAGUAL	EL JOBO	64	366.793.846	313.608.739	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	80,99%
0443007420	293	2005	CORDOBA	BUENAVISTA	CORREGIMIENTO NUEVA ESTACION Y OTRS	48	289.074.477	137.312.845	PROYECTO SINIESTRADO	50%	50,80%
0443001420	296	2006	CORDOBA	AYAPEL	EL CEDRO	37	211.732.500	100.572.938	PROYECTO SINIESTRADO	50%	7,40%
Total						149	868.600.823	551.494.522			

Contratista: ASOMCARIBE (Manuel Causal)

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
1743028420	296	2006	BOLIVAR	ZAMBRANO	FLORICAMPO	20	106.820.000	91.331.100	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	93,07%
1743069420	293	2005	BOLIVAR	CORDOBA	SANTA LUCIA	55	293.755.000	139.533.625	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	51,00%
1743008422	293	2005	BOLIVAR	EL CARMEN DE BOLIVAR	EL TRIGAL Y OTROS	77	411.257.000	195.347.075	PROYECTO SINIESTRADO	50%	21,70%
1743045420	293	2005	BOLIVAR	EL CARMEN DE BOLIVAR	EL TRIGAL Y OTROS II	79	421.939.000	200.421.025	PROYECTO SINIESTRADO	50%	19,10%
Total						231	1.233.771.000	626.632.825			

Contratista: APROTEC (Ciro Sánchez)

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
1743076420	293	2005-2006	M/dalena	ALGARROBO	RETORNO A BELLAVISTA	55	335.719.999	287.040.601	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	87,60%
0343002420	293	2005	M/dalena	REMOLINO	SANTA RITA	42	240.345.000	205.494.975	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO	90%	60,09%

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
									DESEMBOLSO		
1743020420	293	2005	M/dalena	FUNDACION	RETORNO A SANTA ROSA	36	219.744.000	187.881.120	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	47,24%
1902007540	351	2007	M/dalena	ALGARROBO	RETORNO A BELLA VISTA II	54	377.881.953	179.493.929	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	42,70%
0343004421	293	2005	M/dalena	REMOLINO	SANTA RITA	80	366.240.000	173.964.000	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	8,12%
Total						267	1.539.930.952	1.033.874.625			

Contratista: Alberto Vergara Herazo

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
3402049505	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	OSA Y OTRAS	20	130.023.256	111.169.884	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	71,12%
3402046503	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	SAIZA Y OTROS II	15	97.517.443	83.377.414	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	62,24%
3402044502	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	SAIZA Y OTROS	56	364.065.128	311.275.684	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	50,95%
3402032501	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	BATATAS Y OTROS	33	214.538.376	183.430.313	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	47,40%
3402047504	337	2007	CORDOBA	TIERRALTA	EL DIAMANTE Y OTROS	41	266.547.683	126.610.151	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	29,50%
Total						165	1.072.691.886	815.863.446			

Contratista: Adolfo Mario Cuentas

Radicación	Acta	Vig.	D/to	Municipio	Localidad	Hog	Subsidio Adjudicado	Total girado a Proyectos	Estado proyecto Agosto 2012	% Según giros BAC	% A.P. Agosto 2012
3041004560	364	2008	CORDOBA	LOS CORDOBAS	GALILEA 1	33	257.617.800	220.263.219	EJECUCIÓN DEL SEGUNDO DESEMBOLSO	90%	64,54%
3402004500	337	2007	CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR	RIO VERDE	14	109.292.400	51.913.890	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	43,66%
1702035540	351	2007	CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR	LA RICA	43	335.683.800	159.449.805	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	31,52%
1702036541	351	2007	CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR	JUAN JOSE	13	101.485.800	48.205.755	EJECUCIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO	50%	25,76%
Total						103	804.079.800	479.832.669			

TIERRAS

ANEXO 6 CONTRATOS CDM - PROPAIS

Se presenta a continuación el reporte de contratos celebrados con el contratista CDM – Corporación para el Desarrollo de las Microempresas – Propaís; con tres de las entidades que ejecutan el mayor monto de recursos en el componente de estabilización económica: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, Departamento para la Prosperidad Social – DPS, antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

CONTRATOS CDM-INCODER

VIGENCIA	No. CONTRATO	OBJETO	CUANTÍA TOTAL*
2008	122	Desarrollo de la metodología y realización de la evaluación de viabilidad y calificación de los proyectos presentados dentro del marco de la convocatoria para la asignación de subsidio integral de tierras para la población desplazada por la violencia adelantada por el INCODER.	\$930
2008	414	Desarrollo de la metodología y realización de la evaluación de viabilidad y calificación de los proyectos presentados dentro del marco de la convocatoria para la asignación de subsidio integral de tierras para la población desplazada por la violencia adelantada por el INCODER	\$1.203
2009	165	Creación y ejecución de un nuevo proceso y sistemas que permita manejar la información requerida de manera ágil y óptima que contenga una serie de elementos operacionales que constituyen el cuerpo metodológico del procedimiento en la fase I de las convocatorias subsidio integral de tierras	\$ 1.772
2009	377	Creación y ejecución de un nuevo proceso y un sistema que permita manejar la información requerida de manera ágil y óptima que contenga una serie de elementos operacionales que constituyen el cuerpo metodológico del procedimiento para realizar la evaluación calificación y manejo de la información que resulte de la fase II convocatorias subsidio de tierras 2009	\$ 1.854
2009	581	Diseño del método científico para el desarrollo de la fase III visita técnica y viabilidad integral para la adjudicación de subsidio de los proyectos previamente declarados como elegibles por el INCODER en la fase II presentación evaluación y calificación de avalúo comercial de los predios y del proyecto productivo De acuerdo con lo dispuesto en las convocatorias públicas	\$ 1.828
TOTAL			\$7.587

* Cifras expresadas en millones de pesos

El DPS (Departamento para la Prosperidad Social) reportó a este ente de control la celebración de cinco convenios entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL y CDM.

CONTRATACIÓN CDM (PROPAIS) CON ENTIDADES DEL SNAIPD

VIGENCIA	No. CONVENIO	CUANTÍA TOTAL*
2006	Convenio 772 de 2006	\$ 186
2007	Convenio 410 de 2007	\$ 400
2008	Convenio 596 de 2008	\$ 3.700
2009	Convenio 022 de 2009	\$ 4.301
2010	Convenio 002 de 2010	\$10.180
TOTAL		\$18.767

* Cifras expresadas en millones de pesos

Por su parte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reportó la celebración de los siguientes convenios:

CONTRATACIÓN CDM (PROPAIS) CON MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

VIGENCIA	No. Convenio	Cuantía total*
1997	4	\$ 2.089
1998	15	\$ 1.621
1998	13	\$ 379
2000	24	\$ 1.000
2001	40	\$ 400
2008	27	\$ 213
2009	37	\$ 75
2009	35	\$ 348
2010	116	\$ 585
2011	216	\$ 262
2011	152	\$ 302
2011	114	\$ 5.354
2012	136	\$ 449
2012	67	\$ 8.366
2012	66	\$ 1.761
TOTAL		\$23.203

* Cifras expresadas en millones de pesos

**ANEXO 7 DOCUMENTOS EXIGIDOS A LOS ASPIRANTES DEL SIT
PARA LAS CONVOCATORIAS
SIT 01 Y 02 DE 2008 – SIT 02 2009 – SIT 01 2010 Y SIT 01 2011**

Se inspeccionaron los términos de referencia de las cinco (5) convocatorias orientadas a la población desplazada, y con base en estos, se clasificaron los documentos que debieron ser aportados para el cumplimiento de los requisitos, conforme a las categorías: generales, personales, predio, contrapartida, asistencia técnica y proyecto productivo.

CONVOCATORIA	GENERALES
SIT 01 2008	Ficha de Resumen del proyecto
	Carta de Presentación
SIT 02 2008	Declaración de Cumplimiento de Requisitos
	Ficha de Resumen del proyecto, debidamente diligenciada
	Carta de Presentación debidamente diligenciada
	Ficha de inscripción de postulantes a subsidio de tierras
SIT 02 2009	Carta de Presentación y Compromiso
	Resumen de Propuesta (Portada de Sobre)
	Ficha de Inscripción del Aspirante o Formato de inscripción de postulantes al subsidio de tierras.
	Formato de Presentación y Declaración de Cumplimiento de Requisitos mínimos
SIT 01 2010	Carta de Presentación y Compromiso.
	Datos de Propuesta
	Ficha de Inscripción del Aspirante
SIT 01 2011	Carta de Presentación y Compromiso.
	Datos de Propuesta
	Ficha de Inscripción del Aspirante

CONVOCATORIA	PERSONALES
SIT 01 2008	Fotocopia del documento de identificación de todos los miembros de la Unidad Familiar
	Estar inscritos en los niveles 1 o 2 del SISBEN *
	Certificación expedida por Acción Social que confirme la condición de desplazamiento.
	Manifestación juramentada de derivar la mayor parte de sus ingresos de actividades agropecuarias, pesqueras y/o forestales.
	No tener penas privativas de la libertad pendientes de cumplimiento, impuestas mediante fallo penal en firme *
SIT 02 2008	Fotocopia del documento de identificación de todos los miembros de la Unidad Familiar
	Estar inscritos en los niveles 1 o 2 del SISBEN *



CONVOCATORIA	PERSONALES
	Certificación expedida por Acción Social que confirme la condición de desplazamiento.
	Manifestación juramentada de derivar la mayor parte de sus ingresos de actividades agropecuarias, pesqueras y/o forestales.
	No tener penas privativas de la libertad pendientes de cumplimiento, impuestas mediante fallo penal en firme *
SIT 02 2009	Fotocopia de las cédulas y/o registros civiles del grupo familiar
	Declaración juramentada de la vinculación laboral al momento del desplazamiento que permita establecer la manifestación expresa que el aspirante derivaba la mayor parte de sus ingresos de actividades agropecuarias, piscícolas y/o forestales
	No tener penas privativas de la libertad pendientes de cumplimiento impuestas mediante fallo penal en firme.
	Estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada de de Acción Social, como desplazado por la violencia.
SIT 01 2010	Copias de las cédulas de identidad y/o los registros civiles
	Certificado judicial vigente del propietario
	Declaración juramentada de la actividad económica al momento del desplazamiento
	Certificación expedida por Acción Social que confirme la condición de desplazamiento.
	Manifestación juramentada de derivar la mayor parte de sus ingresos de actividades agropecuarias, pesqueras y/o forestales.
	No tener penas privativas de la libertad pendientes de cumplimiento, impuestas mediante fallo penal en firme
SIT 01 2011	copias de las cédulas de identidad Actualizada y/o los registros civiles,
	Declaración juramentada de la actividad económica que realiza o realizaba al momento del desplazamiento.
	Fotocopia del certificado judicial vigente (DAS)
	Certificado donde conste la inclusión en el nivel 1 ó 2 del SISBEN
	Acción Social

CONVOCATORIA	PREDIO
SIT 01 2008	Descripción de las características del predio a adquirir, su extensión y ubicación, y la identificación del propietario actual.
	Copia autenticada del título de propiedad del predio que se pretende adquirir, con expedición no mayor a treinta (30) días.
	Certificado de tradición y libertad del predio que se pretende adquirir, con expedición no mayor a treinta (30) días, o copia de la resolución de adjudicación respectiva.
	Declaración juramentada del proceso de negociación del predio especificando las condiciones del precio y la forma de pago convenida.
	Avalúo comercial elaborado por entidades especializadas previamente certificadas por el INCODER para tal propósito, por las entidades evaluadoras inscritas en la lonja de propiedad raíz, o por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

CONVOCATORIA	PREDIO
	Certificado de tradición y libertad, cuando el proponente posea una extensión de tierra inferior a una (1) UAF, cuya expedición no fuere superior a treinta (30) días.
SIT 02 2008	Descripción de las características del predio a adquirir, su extensión y ubicación, y la identificación del propietario actual.
	+ Plano que referencie como mínimo la ubicación del predio propuesto para el subsidio, su área y colindantes, preferiblemente dibujado sobre la cartografía del IGAC;
	Copia autenticada del título de propiedad del predio que se pretende adquirir, con expedición no mayor a treinta (30) días.
	Copia simple de las escrituras públicas registradas en el certificado de tradición y libertad del predio que se pretende adquirir, desde el año 1998 hasta la fecha
	Certificado de tradición y libertad del predio que se pretende adquirir, con expedición no mayor a treinta (30) días, o copia de la resolución de adjudicación respectiva.
	Declaración juramentada del proceso de negociación del predio especificando las condiciones del precio y la forma de pago convenida.
	Avalúo comercial elaborado por personas naturales o jurídicas legalmente habilitadas, por entidades especializadas o por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Los evaluadores deberán estar
	Inscritos en una Lonja de Propiedad Raíz.
	Certificado de tradición y libertad, cuando el proponente posea una extensión de tierra inferior a una (1) UAF, cuya expedición no fuere superior a treinta (30) días.
SIT 02 2009	Copia autenticada del Título de Propiedad del Predio a adquirir (Resolución de Adjudicación, Escritura Pública, Sentencia Judicial, etc.
	Certificado de Libertad y tradición del predio a adquirir no mayor a 30 días de expedición.
	Plano topográfico (perimetral y con relleno predial), georeferenciado en el que se especifique la ubicación del predio, los colindantes el área y la infraestructura existente; el mismo deberá ser aportado por el propietario y debe estar acorde con lo establecido en la Resolución N° 1207 del 20 de junio del 2008 emanada del INCODER o sobre la catografía del IGAC.
	Certificados municipales donde conste el uso del suelo según el POT ó EOT respecto a la ubicación del predio.
	Declaración Juramentada de negociación del predio. Mediante declaración suscrita por el aspirante o un representante de los aspirantes y el propietario del predio o su apoderado mediante poder autenticado, que se pretende adquirir, en la cual conste que se adelantó el proceso de negociación del mismo, y se especifiquen las condiciones del precio y la forma de pago convenida.
	Certificado de tradición y libertad, cuando el proponente posea una extensión de tierra inferior a una (1) UAF, cuya expedición no fuere superior a treinta (30) días.

CONVOCATORIA	PREDIO
	El avalúo comercial del predio a adquirir. (En la fase 2)
SIT 01 2010	Copia simple del título de propiedad del (los) predio(s) a adquirir.
	Copia simple de las escrituras públicas registradas en el certificado de Libertad y tradición del (los) predios (s) que se pretende (n) adquirir, desde el año 1999, hasta la fecha.
	Certificado de tradición y libertad original, del (los) predio(s) que se pretende(n) adquirir, cuya expedición no supere treinta días.
	Plano topográfico (perimetral y con relleno predial), georeferenciado en el que se especifique la ubicación del predio, los colindantes el área y la infraestructura existente, que cumpla los parámetros técnicos establecidos en la Resolución N° 1207 del 20 de junio del 2008 emanada del INCODER. Este plano deberá ser aportado por el propietario del predio. Si la negociación incluye más de un predio, el plano topográfico debe identificar a cada uno de ellos.
	Certificado de cabida y linderos expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, en caso de que el área del plano topográfico, difiera del área establecida en los títulos de propiedad del predio.
	Certificado Municipal donde conste el uso del suelo según el POT o EOT respecto a la ubicación del predio.
	Declaración Juramentada de negociación parcial o total del área a negociar del predio.
SIT 01 2011	Copia simple del título de propiedad del (los) predio (s) que se pretende adquirir
	Copia simple de las escrituras públicas registradas en el Certificado de Libertad y Tradición de (los) predio (s) que se pretende (n) adquirir, desde el año 1.999 hasta la fecha.

CONVOCATORIA	PREDIO
	Certificado de tradición y libertad ampliado original, del (los) predio (s) que se pretende adquirir, cuya expedición no supere sesenta días (60), contados a partir de la fecha de presentación de la propuesta en el INCODER.
	Declaración Juramentada de negociación parcial o total del área a negociar del predio.
	En el evento en que el aspirante posea una extensión de tierra inferior a una (1) (UAF), el certificado de tradición y libertad original correspondiente, cuya expedición no fuere superior a sesenta (60) días anteriores a la fecha de presentación a la propuesta.
	En caso que sobre el predio pese una medida de protección con prohibición de enajenar, tramitada por ruta individual, a través del INCODER, o la Superintendencia de Notariado y Registro, podrá presentarse la oferta cuando se acompañe la manifestación expresa, libre y espontánea del propietario sobre su intención de adelantar, cuando sea aprobado el subsidio, el trámite de levantamiento a través del Ministerio Público, con fundamento en los formularios dispuestos para el efecto. Para dicho trámite el propietario, una vez publicado el listado de beneficiarios, contará con treinta (30) días calendario.
	Modelo del uso del suelo según el POT o EOT, acorde a lo establecido en la Ley 388 de 1997.
	En caso que sobre el predio pese una medida de protección con prohibición de enajenar, tramitada por ruta colectiva a través del Comité Local de Atención a la Población Desplazada, deberá acompañarse la solicitud de autorización de venta ante el mencionado Comité, radicada con anterioridad a la presentación de la aspiración, a favor de los aspirantes.

CONVOCATORIA	CONTRAPARTIDA
SIT 01 2008	Certificación expedida por una sociedad fiduciaria sobre el monto del aporte depositado en un encargo fiduciario a título de contrapartida, para el evento en que el proponente decidiera aportar contrapartida para la financiación de la ejecución de la propuesta.
SIT 02 2008	Constancia expedida por una entidad financiera o bancaria reconocida, mediante la cual se certifique la existencia en una cuenta del monto del aporte de contrapartida, o copia del CDP expedido por la Entidad Pública que se hubiere comprometido a cofinanciar el proyecto, en el evento que el proponente decida aportar contrapartida para la financiación de la ejecución de la propuesta.
SIT 02 2009	Constancia expedida por una Entidad Bancaria mediante la cual se certifique la existencia de una cuenta controlada en la que se haya depositado el monto total del aporte a título de contrapartida o el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) de Entidad Pública que comprometa los recursos destinados específicamente para la cofinanciación del proyecto. La cuenta bancaria deberá abrirse específicamente a nombre del proyecto.
SIT 01 2010	Constancia expedida por una Entidad Bancaria mediante la cual se certifique la existencia de una cuenta controlada en la que se haya depositado el monto total del aporte a título de contrapartida o el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) de Entidad Pública que comprometa los recursos destinados específicamente para la cofinanciación del proyecto, De acuerdo con lo establecido en el numeral 1.13. de los presentes términos

CONVOCATORIA	CONTRAPARTIDA
	de referencia. La cuenta bancaria deberá abrirse específicamente a nombre del proyecto.
SIT 01 2011	La contrapartida hace referencia al porcentaje del costo de la UAF, así como del proyecto productivo, que el aspirante está dispuesto a asumir con sus propios recursos o de terceros, y deberá ser aportada en efectivo. El aporte de una contrapartida para la ejecución de la propuesta es opcional y corresponde a una decisión exclusiva del aspirante. Para los efectos del aporte de la contrapartida en efectivo, se debían cumplir una serie de reglas.

CONVOCATORIA	ASISTENCIA TÉCNICA
SIT 01 2008	Certificación expedida por la entidad que prestará el servicio de asistencia para la ejecución de la propuesta correspondiente, mediante la cual se compromete a ello de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 55 de la Ley 1152 de 2007.
SIT 02 2008	Documento que asegure la presentación de la asistencia técnica durante dos (2) años de ejecución del proyecto de conformidad con lo establecido en la Ley 607 de 2000.
SIT 02 2009	Certificación del Ente operador (Institución, Organización, federación u ONG), que prestara la asistencia técnica, en la generación y puesta en marcha del proyecto productivo a ser implementado en el predio. Los costos por su implementación deberán ser incluidos en los cuadros de planificación del proyecto.
SIT 01 2010	Certificación del ente operador (Institución, Organización, federación u ONG), que prestará la asistencia técnica, en la generación y puesta en marcha del proyecto productivo a ser implementado en el predio. Los costos, por su implementación, deberán ser incluidos en los cuadros de planificación del proyecto.
SIT 01 2011	Certificación del ente operador (Institución, Organización, Federación u ONG), que prestará la asistencia técnica, en la generación y puesta en marcha del proyecto productivo a ser implementado en el predio. Los costos para su implementación deberán ser incluidos en los cuadros de planificación del proyecto.

CONVOCATORIA	PROYECTO PRODUCTIVO
SIT 01 2008	Portada
	Índice
	Resumen del Proyecto
	Proyecto
	Aspectos Técnicos
	Climatología y oferta hídrica
	Agrología
	Aspectos Productivos
	Estudio de mercado
	Estudios agropecuarios
	Aspectos Financieros
	Presupuesto detallado
	Flujo de caja y Tasa Interna de Retorno
Documentos Anexos	

CONVOCATORIA	PROYECTO PRODUCTIVO
SIT 02 2008	Portada
	Índice
	Resumen del Proyecto
	Proyecto
	Aspectos Técnicos
	Climatología y oferta hídrica
	Agrología
	Aspectos Productivos
	Estudio de mercado
	Estudios agropecuarios
	Aspectos Financieros
	Presupuesto detallado
	Flujo de caja y Tasa Interna de Retorno
	Documentos Anexos
SIT 02 2009	Carátula
	Información General
	Información Social
	Información del Predio
	Información Ambiental
	Planificación del Proyecto Productivo
	Explotación Actual y Potencial del Predio
	Programación y Ejecución del Proyecto
	Estructura de Costos
	Asistencia Técnica
	Planificación del Crédito
	Análisis Financiero
	Flujo de Caja
	Cálculo de la Cabida Familiar
Jornales Generados	
SIT 01 2010	Comercialización
	Carátula
	Información General
	Información Social
	Información del Predio
	Información Ambiental
	Planificación del Proyecto Productivo
	Explotación Actual y Potencial del Predio
	Programación y Ejecución del Proyecto
	Estructura de Costos
	Asistencia Técnica
	Planificación del Crédito
	Análisis Financiero
	Flujo de Caja
Cálculo de la Cabida Familiar	
SIT 01 2011	Jornales Generados
	Comercialización
	Diligenciamiento de formulario para propuesta del proyecto productivo.
	Requisitos para la Presentación del Proyecto Productivo:
	Información General
	Aspectos Sociales
	Consideraciones Ambientales
Aspectos Financieros	
Comercialización	
Asistencia Técnica	

CONVOCATORIA	PROYECTO PRODUCTIVO
	Cabida Familiar

GENERACION DE INGRESOS

ANEXO 8: TABLA RESUMEN POLITICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS CONPES 3616 DE 2009

EJES PROB	OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES PARTICULARES
Barrera para el Desarrollo de Capacidades	1) Aumentar el capital humano de la PPED para generar ingresos, incrementando la productividad, así como la capacidad de adaptación al entorno laboral de las personas que deseen vincularse a un puesto de trabajo.	1) Ajustar las características de la oferta de formación para el trabajo, con el fin de dar mayor acceso, calidad y pertinencia a los programas demandados por la PPED considerando los requerimientos específicos tanto de la zona urbana como de la zona rural y las características específicas de la población objetivo. 2) Estimular la demanda de servicios de promoción social relacionados con educación y capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> • Alfabetización • Evaluación de la oferta de capacitación de los programas de GI • Articulación de educación media con educación superior • Fomento de acciones de capacitación • Identificación y sistematización de experiencias exitosas en el área rural • Ampliación de la Cobertura • Evaluación de estímulos para el acceso a alfabetización y formación para el trabajo • Difusión de programas de formación • Orientación Ocupacional
	2) Facilitar la consecución de empleo y aumentar las oportunidades de la Población para incorporarse de manera efectiva al mercado laboral.	3) Mejorar los canales y herramientas que permitan que los mecanismos de intermediación laboral existentes en el país, sean más acordes con las condiciones de la PPED y favorezcan su incorporación en el mercado laboral 4) Diseñar e implementar mecanismos flexibles que permitan la vinculación de la PPED en los empleos generados a través de los proyectos infraestructura pública y social. 5) Fomentar la articulación del sector privado y la RED JUNTOS con el fin de establecer estrategias que permitan el enganche laboral de la población vulnerable y desplazada.	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de Intermediación Laboral • Cláusulas Sociales de Empleabilidad • Alianzas público privadas para el enganche laboral • Restitución de empleos: Población Desplazada • Evaluación de estímulos para la contratación de PPED
	3) Mitigar los efectos y traumas psicosociales a través de una adecuada intervención psicosocial, para que la PPED pueda superar obstáculos culturales, psicológicos y sociales que le impidan generar ingresos.	6) Diseñar un esquema y mecanismos que permitan que la PPED cuente con acompañamiento psicosocial de forma permanente.	Articular, concertar y garantizar la definición interinstitucional e implementación de estrategias locales de intervención social con Enfoque Psicosocial que cumplan con los lineamientos formulados por el Ministerio de la Protección Social 2006/2010 en todos los programas de inclusión económica y social.

EJES PROB	OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES PARTICULARES
	<p>4) Desarrollar estrategias que permitan integrar las unidades productivas de la PPED con sectores dinámicos de la agroindustria, que faciliten el desarrollo de escalas de producción competitivas y modelos de gestión eficientes.</p>	<p>7) Diseñar un programa orientado al fortalecimiento y a la creación de formas asociativas para PPED en torno a encadenamientos productivos.</p> <p>8) Diseñar esquemas de vinculación entre la PPED e inversionistas privados que facilite la integración de pequeños productores de la PPED al mercado, en condiciones justas.</p>	<p>Diseñar metodologías para la promoción del establecimiento de formas asociativas en torno a encadenamientos productivos en el ámbito rural y urbano, considerando las condiciones y oportunidades que tiene la PPED.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar incentivos para los inversionistas de tal forma que se estimulen e alianzas entre pequeños productores e inversionistas privados. • Identificar las condiciones en las que sería favorable llevar este tipo de esquemas de vinculación, los responsables de implementación, el seguimiento y fuentes de financiamiento. • Diseñar e implementar de un Sistema de Información de Tierras que posibilite el desarrollo de las alianzas en zonas de desarrollo agroempresarial.
<p>Dificultad de acceso a activos: físicos, financieros, asistencia técnica, servicios de acompañamiento y servicios de desarrollo empresarial</p>	<p>1) Mejorar el acceso de la PPED a los activos físicos básicos para la producción agropecuaria y fortalecer la capacidad de gestión y de acumulación de estos activos.</p>	<p>1) Desarrollar un programa específico para la PPED rural que provea una atención integral en los diferentes componentes de generación de ingresos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar el sistema de asistencia técnica y acompañamiento integral para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles orientado a la PPED. • Ajustar la oferta institucional del MADR y de sus instituciones con la oferta de la Red JUNTOS. • Diseñar mecanismos de coordinación entre el sistema de asistencia técnica y acompañamiento y los demás instrumentos que hagan que hagan parte de la oferta de JUNTOS del MADR con la oferta de JUNTOS. • Diseñar e implementar un programa de asistencia y acompañamiento integral para la población desplazada que retorna o es reubicada con un enfoque diferencial en las áreas rurales en los componentes de GI. • Desarrollar mecanismos que faciliten la formalización y la seguridad jurídica de los derechos sobre la tierra.
		<p>2) Diseñar mecanismos de atención a población desplazada que no es propietaria pero que derivaba sus ingresos del uso de la tierra.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un estudio que evalúe cuáles son las pérdidas de la población desplazada en términos de su capacidad para generar ingresos suficientes y sostenibles, que no ostentaba ningún derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles rurales.
		<p>3) Fomentar el desarrollo de cultivos para el autoconsumo en el hogar, que favorezcan la seguridad alimentaria y el ahorro.</p>	<p>Promover a través de sistema de asistencia técnica y acompañamiento que se va a impulsar en el MADR, la incorporación de asistencia técnica para el desarrollo de prácticas de autoconsumo en los sistemas productivos.</p> <p>Fortalecer el Programa RESA como una alternativa de generación de ingresos y de seguridad alimentaria a través de la promoción de las prácticas del autoconsumo focalizando las acciones en la PPE y PD (AS).</p>
		<p>4) Diseñar un programa para proveer servicios de desarrollo empresarial integral (SDEI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar la demanda de servicios de desarrollo empresarial (financieros y no financieros) de la PPED que cuenta con proyectos productivos. • Definir instrumentos de cofinanciación para facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial por parte de la PPED.

EJES PROB	OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES PARTICULARES
	2) Ampliar la oferta de servicios financieros adecuados a las necesidades de la PPED y mejorar su acceso a servicios financieros innovadores.	5) Profundizar el acceso a servicios financieros por parte de la PPED.	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar una ruta de articulación interinstitucional que integre los programas del gobierno urbanos y rurales para promover la oferta y la demanda de servicios financieros. • Realizar un piloto de la ruta de articulación inter-institucional diseñada. • Evaluar los resultados obtenidos en el piloto y realizar recomendaciones para la implementación de la ruta de articulación interinstitucional en todos los municipios. • Evaluar la viabilidad de la creación de un régimen especial de saneamiento financiero para la población desplazada reportada en las centrales de información crediticia que le permita a esta población reincorporarse al sector financiero formal. • Promover la adquisición de micro-seguros por parte de PPED para reducir su vulnerabilidad. • Fortalecer metodologías para facilitar el acceso de la PPED al microcrédito rural que consideren como punto de partida la educación financiera y el micro-ahorro: grupos de autoayuda, banca comunal, fondos rotatorios. • Crear una línea de redescuento a la que puedan acceder instituciones financieras no vigiladas que presten servicios micro financieros para actividades productivas rurales. • Hacer los ajustes respectivos a la línea de redescuento FINAGRO para población desplazada y articularla con la ruta integral de acceso a servicios financieros (FINAGRO).
La debilidad institucional de las entidades territoriales, se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local incluyente con iniciativas de GI	1) Fortalecer las capacidades locales para el logro de los objetivos de la Estrategia JUNTOS mediante la articulación de políticas nacionales y territoriales y de la concurrencia de las organizaciones sociales y privadas.	1) Diseñar y poner en marcha un Programa Nacional de Asistencia Técnica a los departamentos con el fin de fortalecer las capacidades locales para el logro de los objetivos de la Estrategia JUNTOS para la superación de la pobreza extrema	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir y socializar la estrategia JUNTOS, la Política de Generación de Ingresos y los instrumentos que se desarrollen en el marco de ésta. • Capacitar a los departamentos en la elaboración de los diagnósticos y planes de acción municipales. • Apoyar a los departamentos en el diseño del programa de asistencia técnica que facilite la ejecución de Planes de Acción Municipales. • Definir criterios en coordinación con entidades territoriales para seleccionar los municipios piloto que serán objeto de acompañamiento en la formulación e implementación de planes de acción de JUNTOS. • Realizar acompañamiento a la formulación e implementación de los planes de acción territorial de JUNTOS en municipios piloto, seleccionados con las entidades territoriales (DNP). • Fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales a través de la implementación de los Programas de Desarrollo Económico -PRODEL-, ILE, entre otros.

EJES PROB	OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES PARTICULARES
		2) Identificar incentivos para que las entidades territoriales implementen dicha estrategia.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y crear el Banco de Experiencias Exitosas de JUNTOS a nivel territorial, con el objeto de documentarlas y divulgarlas a nivel nacional. • Identificar los posibles incentivos (de las entidades nacionales) para que las entidades territoriales y el sector privado (otros actores locales) se vinculen de manera activa a la implementación de la estrategia JUNTOS. • Concertar con las entidades del orden nacional y territorial los criterios y aplicación de los incentivos.
	2) Evaluar mecanismos para identificar puntos críticos que faciliten la inserción laboral y el desarrollo del potencial productivo de PPED. Lo anterior reconociendo las particularidades del territorio, observado a través de un seguimiento sistemático de las variables sociales y económicas del nivel local.	3) Implementar proyectos piloto orientados a implementar o fortalecer unidades de desarrollo económico local incluyente (a nivel territorial).	<p>Estos pilotos deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar mecanismos que permitan la orientación a oportunidades de empleos a través de alianzas público-privadas. • Identificar activos productivos para población pobre extrema y desplazada. • Implementar mecanismos para la puesta en marcha de cláusulas sociales de empleabilidad. • Levantar un inventario de estudios de mercado laboral cruzando las habilidades de la PPED, la oferta laboral y la capacidad institucional de formación existente. • De acuerdo con la vocación productiva del territorio identificar los sectores que puedan jalonar la inclusión productiva de la PPED. • Identificar acciones conducentes a fortalecer la institucionalidad local responsable por el desarrollo económico incluyente.
Debilidades en el marco institucional actual	1) Mejorar las instancias y mecanismos de coordinación y seguimiento de las diferentes iniciativas de generación de ingresos y definir el alcance y las competencias de las instituciones que los implementan a nivel nacional y local.	1) Realizar el seguimiento a la implementación de la PGI en su etapa inicial. A cargo del DNP.	<ul style="list-style-type: none"> • Asumir la Secretaría Técnica de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos de la Red JUNTOS • Servir como interlocutor permanente con la Mesa de Estabilización Socioeconómica de PD del SNAIPD. • Realizar el seguimiento a las estrategias y acciones planteadas en la PGI. • Realizar el seguimiento y monitoreo a los pilotos orientados a crear o fortalecer las unidades de desarrollo económico local incluyente. • Promover la interoperabilidad de los sistemas de información para así dar seguimiento a la Ruta de Atención Integral de Generación de Ingresos. • Velar y hacer seguimiento a los estudios y consultorías que se contraten para la ejecución de la política.

EJES PROB	OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES PARTICULARES
		<p>2) Diseñar un esquema de arquitectura institucional que permita integrar la oferta existente y definir una instancia de coordinación. A cargo del DNP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una evaluación institucional (identificación y análisis) de programas de Generación de Ingresos para la PPED y sus impactos (DNP). • Diseñar una propuesta de arquitectura institucional para la implementación de la PGI para PPED que haga énfasis en la relación Nación – Territorio y Público –Privado (DNP). • Validar la propuesta de arquitectura institucional con las entidades del Gobierno Nacional que hacen parte de la PGI y proponer que se determine una instancia de coordinación permanente de la política (Comisión Intersectorial de JUNTOS). • Estructurar el sistema de información gerencial que requiere la instancia coordinadora de la PGI, para dar seguimiento y monitoreo al desarrollo de la PGI y para gestionar, promover, coordinar y focalizar las iniciativas de los distintos actores. (DNP-ASMPS).
		<p>3) Fortalecer la instancia que tenga como funciones activar, promover y direccionar las alianzas público privadas -APP- con énfasis en iniciativas de GI para PPED. (Mesa Técnica de APP de la Red JUNTOS) (En coordinación con los ejes problemáticos 1, 2 y 3).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir una estrategia (modelo de intervención) para la articulación público privada, teniendo en cuenta los sectores prioritarios para el gobierno y las cadenas de valor existentes en las empresas. • Articular las iniciativas de alianzas público-privadas de orden gubernamental, particularmente aquellas orientadas hacia temas de generación de ingresos de población PPED. • Identificar los casos exitosos y rutas de operación en los cuales se haya logrado articulación e integración entre diferentes iniciativas privadas de GI (i.e. acceso a tierras y vivienda, asistencia técnica y microcrédito, entre otras). • Identificar a nivel territorial y nacional las empresas que tengan iniciativas para trabajar en lo referente a generación de ingresos (capacitación, asistencia técnica, acceso a activos físicos y financieros). • Definir un mecanismo de rendición de cuentas de las alianzas público privadas. (Mesa Técnica de APP de la Red JUNTOS).
		<p>4) Fortalecer las funciones de la Dirección de Cooperación de Acción Social para direccionar y articular las actividades del SNAIPD (desplazados), Red JUNTOS (desplazados y pobres extremos) y de Cooperación Internacional, dirigidas a la GI para PPED. A cargo de Acción Social hoy DPS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las agencias de cooperación internacional que actualmente están operando a nivel territorial con PPED, en lo referente a generación de ingresos. • Identificar los casos exitosos y rutas de operación en los cuales se haya logrado articulación e integración entre diferentes programas, componentes y entidades. • Mejorar la articulación de las iniciativas de cooperación internacional que se están dando en el tema de GI para PPED teniendo en cuenta las demandas locales y comunitarias. • Promover y apoyar que las intervenciones de GI para PPED, financiadas y operadas con recursos de cooperación internacional, realicen evaluaciones

EJES PROB	OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES PARTICULARES
			<p>de proceso e impacto.</p> <p>5) Creación de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y rendición de cuentas que permita a la PGI contar con información necesaria para conseguir una gestión enfocada a resultados. A cargo de DNP.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar los programas más relevantes de la PGI: Realizar un inventario de objetivos, estrategias y metas de cada uno de los programas identificados. • Establecer una batería de indicadores a partir de los objetivos, estrategias y metas de los programas que reúne la PGI con el fin de realizar el monitoreo y seguimiento a cada uno de los indicadores que allí se construyeron. • Creación de líneas de base o estados del arte de la población y contexto sobre el cual quiere intervenir la PGI, lo cual lleva a contar con información que daría más validez a una eventual evaluación. • Establecer los objetivos de evaluación en cada uno de los programas que integran la PGI, esto con miras a resaltar logros obtenidos, revisar aspectos de diseño, operación, insumos o resultados que puedan ser mejorados para garantizar una eficiente toma de decisiones a partir de los resultados de las evaluaciones. • Establecer el tipo de evaluación a realizar, para ello es necesario el acompañamiento técnico de expertos en temas de evaluación con el fin de lograr pertinencia y calidad en el alcance de la evaluación a realizar. • Difundir los resultados y construir un inventario de recomendaciones, que deben ser contempladas por los ejecutores de cada uno de los programas evaluados, con el fin de realizar las modificaciones necesarias a cada programa que garanticen la eficiencia, pertinencia y eficacia de su operación y que se traducen en una correcta implementación de la PGI.
<p>La PPED enfrenta restricciones o limitaciones para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades</p>	<p>1) Adoptar varias estrategias que permitan superar los problemas de oferta y demanda, para que mediante una adecuada interacción, se propicie que toda la población, en particular la PPED, se beneficie de las acciones de protección y promoción social.</p>	<p>1) Diseñar y aplicar mecanismos que contribuyan a la objetivación de riesgos en la PPED y faciliten el acceso a la oferta de promoción social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterizar y dimensionar las diferentes condiciones de vulnerabilidad mediante la elaboración de mapas de riesgo y vulnerabilidad por regiones del país (DNP). • Desarrollar herramientas de comunicación que permitan informar a la población sobre los riesgos más importantes en su entorno y los mecanismos de protección social disponibles para prevenirlos o superarlos (MPS). • Diseñar alternativas de acompañamiento social o de información, educación y comunicación (IEC) que permitan un trabajo más intensivo y personalizado, o amplio y colectivo con las familias, a fin de que conozcan la oferta disponible y los mecanismos mediante los cuales pueden acceder a ella (DNP en coordinación con MPS y AS).

EJES PROB	OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES PARTICULARES
		2)Mejorar la focalización de la oferta de promoción social, a través del uso adecuado de los instrumentos disponibles para este fin.	Revisar y ajustar los criterios de entrada y las condiciones de salida de los programas sociales.
		3) Eliminar las restricciones y mejorar la pertinencia y los canales de acceso a la oferta de servicios de promoción y protección social, especialmente para la PPED, promoviendo la integridad, coordinación y articulación de la oferta.	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensionar la oferta de promoción social disponible para las familias y caracterizarla conforme a los mapas de riesgo y vulnerabilidad (DNP/MPS). • Evaluar los programas sociales y diseñar planes de acción para ajustarlos o crear servicios sustitutos o complementarios, que se adapten a las características y condiciones de vida de la PPED (DNP). • Elaborar un documento en el que se propongan mecanismos que permitan la transición de la PPED entre esquemas subsidiados y contributivos al interior del Sistema de Protección Social, según se transforma su condición de pobreza y vulnerabilidad (DNP). • Fortalecer el modelo de gestión de JUNTOS para consolidar la política de Promoción Social, de manera que se constituya en un mecanismo que permita (Comité Ejecutivo y Comisión Intersectorial de JUNTOS)
		4)Revisar la estructura de financiamiento del SPS y generar propuestas que en el mediano plazo conduzcan a mejorar la calidad de la inversión y la focalización del gasto público de promoción social.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar una propuesta que contribuya a reorientar la inversión pública considerando mapas de riesgo y vulnerabilidad, de tal forma que los recursos se destinen prioritariamente hacia la atención de los riesgos de la PPED (DNP). • Realizar un estudio en el que se evalúen mecanismos alternativos de financiamiento para el SPS, especialmente el subsistema de promoción social y se proponga un plan de acción de disciplina fiscal consistente, que permita tener recursos y herramientas suficientes para proteger a en periodos de crisis. (DNP-MCHP).
		5) Reorganizar la función de regulación y coordinación de los mercados de servicios de promoción social, incluyendo el desarrollo y fortalecimiento de las instancias y mecanismos de inspección, vigilancia y control.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar una propuesta en la que se definan cuáles son las entidades y organismos ya existentes que conforman el subsistema de Promoción Social y cuál es su papel actual dentro de éste, y un organismo o instancia encargada de la función de modulación y formulación de política106 (DNP). • Diseñar un mecanismo que permita la gestión, el seguimiento y la evaluación de las acciones de promoción social, para lo cual se creará una herramienta inteligente, que permita generar los reportes necesarios, a partir de los componentes de información existentes.

GENERACION DE INGRESOS
ANEXO 9 INVENTARIO PROYECTOS DE GENERACIÓN DE INGRESOS

ENTIDAD	PROYECTO
DPS	Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - APD. FIP.
DPS	Capitalización Microempresarial
DPS	Mujeres Ahorradoras en Acción
DPS	Recuperación de Activos Improductivos
DPS	Ruta de Ingresos y Empresarismo
DPS	Incentivo a la Capacitación para el Empleo
DPS	Incentivo al retorno y a la reubicación - IRR "Familias en su Tierra"
DPS	Ingreso Social
SENA	Administración e intermediación de empleo y desarrollo de programas de formación ocupacional para desempleados
SENA	Capacitación Para El Trabajo A Jóvenes Rurales Y Población Vulnerable En El Territorio Nacional
SENA	Capacitación para personas en situación de desplazamiento para mejorar sus niveles de empleabilidad y la cesación de su condición de desplazado a nivel nacional
SENA	Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial, para el desarrollo social, económico y tecnológico, a través de los centros del SENA A nivel nacional
SENA	Ampliación de cobertura en formación profesional para mejorar las posibilidades de empleabilidad de los jóvenes en diferentes ciudades a nivel nacional
SENA	certificación de competencias laborales
SENA	fondo emprender
INCODER	subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional
INCODER	Titulación de baldíos a nivel nacional
INCODER	Divulgación, Asesoría y capacitación agroempresarial rural
INCODER	Administración y control de los recursos pesqueros y de la acuicultura a nivel nacional
MINAGRICULTURA	Implementación Programa para el Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales. Nacional
MINAGRICULTURA	Proyecto de apoyo a la Alianzas Productivas - PAAP
MINAGRICULTURA	Apoyo agro ingreso seguro a nivel nacional (Desarrollo Rural con Equidad)-Asistencia Técnica Especial
MINAGRICULTURA	Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, Fondo de Fomento Agropecuario
MINAGRICULTURA	Asistencia Técnica y acompañamiento integral para la población desplazada que retorna o es reubicada en las áreas rurales a nivel nacional
MINAGRICULTURA	Apoyo a los emprendimientos productivos y desarrollo de las mujeres Rurales
MINAGRICULTURA	Implantación programa de restitución y formalización de tierras rurales a nivel nacional
BANCO AGRARIO	Portafolio de microfinanzas
BANCOLDEX	Línea de crédito para desplazados y población vulnerable afectados por la violencia
BANCOLDEX	Línea de crédito para empresas de todos los tamaños, damnificadas por la violencia

ENTIDAD	PROYECTO
MINCOMERCIO	Implantación fondo colombiano de modernización y desarrollo tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas -Fomipyme - atención a la población desplazada -APD - este proyecto es ejecutado a través del fondo de modernización e innovación para las Mipymes el cual es administrado por Bancoldex, de acuerdo con lo señalado en el artículo 44 de la ley 1450 de 2011.
MINCOMERCIO	Programa Mujeres Productivas
MINCOMERCIO	Mejoramiento De La Competitividad Del Sector Artesanal De La Población Vulnerable Del País - Atención A La Población Desplazada - APD
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Alfabetizar Jóvenes Y Adultos Illetros. Nacional.
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Ampliación De Cobertura Educativa Para Atender Población Vulnerable Mediante Contratación De La Prestación Del Servicio Educativo.
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Mejoramiento De Las Oportunidades Y Realizaciones En Acceso Y Permanencia Para Disminuir Las Brechas Entre Zonas Rural-Urbana. Poblaciones Vulnerables Y Diversas Y Por Regiones.
MINTRABAJO	Programa De Asistencia Técnica Para El Fortalecimiento De Las Capacidades De Gobiernos Locales Para La Implementación De Políticas De Mercado De Trabajo
MINTRABAJO	Programa De Enganche Laboral Trabajemos Unidos
MINTRABAJO	Red De Observatorios Regionales Del Mercado De Trabajo*
MINTRABAJO	Implantación De Proyectos Para Población En Condiciones Especiales A Nivel Nacional-Atención A La Población Desplazada -APD.

ANEXO 10: TABLA COSTOS PROYECTOS DPS –PRESUPUESTO GI DEDICADO A DESPLAZADOS

ESTIMACION DEL COSTO POR OPERADOR Y LA PROPORCION DE RECURSOS ENTREGADA A LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE DPS EN GENERACION DE INGRESOS												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
COMPONENTE	AÑO	CONVENIO	VALOR TOTAL DEL CONVENIO VULNER Y DESPLA	VALOR EJECUTADO	No. DE DESPLAZADO PARTICIPAN	VALOR UNITARIO DE ATENCIÓN	PromedioEn tregado a beneficiarios	Costo de Intermediación por persona atendida	Costos de operación	Total invertido en desplazados	% costo operación	% invertido en desplazados
CAPITALIZACIÓN MICROEMPRESARIAL	2007	592	1.200.000.000	1.199.932.085	552	2.173.790	478.897	1.694.893	935.580.831	264.351.254	78%	22%
	2008	596	5.485.500.000	5.433.339.577	848	6.407.240	3.119.568	3.287.672	2.787.946.167	2.645.393.410	51%	49%
	2009	22	6.000.000.000	5.832.574.381	2.163	2.696.521	1.572.240	1.124.281	2.431.819.045	3.400.755.336	42%	58%
	2010	2	9.778.000.000	9.356.978.583	2.299	4.070.021	699.674	3.370.347	7.748.428.747	1.608.549.836	83%	17%
	2011	7	10.300.000.000	EN LIQUIDACION	1.473	6.992.532	733.316	6.259.216	9.219.825.385	1.080.174.615	90%	10%
MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN	2008	584	3.239.467.699	3.003.548.856	1.669	1.799.610	150.000	1.649.610	2.753.198.856	250.350.000	92%	8%
	2009	131	3.883.000.000	3.181.714.924	4.375	727.249	150.000	577.249	2.525.464.924	656.250.000	79%	17%
	2010	4	10.500.000.000	10.020.268.349	3.904	2.566.667	150.000	2.416.667	9.434.668.349	585.600.000	94%	6%
	2011	94	33.090.000.000	EN EJECUCION	20.930	1.580.984	150.000	1.430.984	29.950.500.000	3.139.500.000	91%	9%
		182	8.910.000.000	EN EJECUCION	20.930	425.705	150.000	275.705	5.770.500.000	3.139.500.000	65%	35%
RECUPERACIÓN ACTIVOS IMPRODUCTIVOS	2007	539	3.000.000.000	2.991.014.003	933	3.205.803	667.562	2.538.241	2.368.178.545	622.835.458	79%	21%
	2008	586	9.300.873.806	9.046.327.322	2.937	3.080.125	428.332	2.651.793	7.788.315.651	1.258.011.671	86%	14%
	2009	72	5.027.000.000	4.882.509.432	2.127	2.295.491	1.456.700	838.791	1.784.107.894	3.098.401.538	37%	62%
	2010	3	8.989.000.000	8.108.337.538	3.151	2.573.259	669.237	1.904.022	5.999.572.696	2.108.764.842	74%	23%
	2011	24	6.500.000.000	6.492.340.113	3.096	2.097.009	372.663	1.724.346	5.338.576.394	1.153.763.719	82%	18%
INCENTIVO A LA CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO - ICE-	2011	22	670.000.000	EN EJECUCION	1417	472.829,92	906.073	1.918.203	2.718.093.992	1.283.906.008	68%	32%
	2011	144	3.332.000.000	EN EJECUCION		2.351.446,7						
INCENTIVO A LA EDUCACIÓN	2007	533	7.600.000.000	EN EJECUCION	398	19.095.477	1.141.215	31.522.102	12.545.796.430	454.203.570	97%	3%
			3.000.000.000			7.537.688						

ESTIMACION DEL COSTO POR OPERADOR Y LA PROPORCION DE RECUROS ENTREGADA A LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE DPS EN GENERACION DE INGRESOS

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
COMPONENTE	AÑO	CONVENIO	VALOR TOTAL DEL CONVENIO VULNER Y DESPLA	VALOR EJECUTADO	No. DE DESPLAZADO PARTICIPAN	VALOR UNITARIO DE ATENCIÓN	PromedioEntregado a beneficiarios	Costo de Intermediación por persona atendida	Costos de operación	Total invertido en desplazados	% costo operación	% invertido en desplazados
SUPERIOR			2.400.000.000			6.030.151						
RUTA DE INGRESOS Y EMPRESARISMO - RIE-	2011	89	4.827.004.000	4.827.040.000	3.037	1.589.411	579.739	1.462.816	4.442.573.568	1.760.666.432	72%	28%
			1.376.200.000	1.376.200.000		453.145						
MUJERES PRODUCTIVAS	2011	91	4.800.000.000	4.798.496.000	2.999	1.600.032	1.504.000	96.032	288.000.000	4.510.496.000	6%	94%
TRABAJEMOS UNIDOS - TU	2011	066/2011	\$ 19.461.630.893	\$ 15.381.725.708	2.514	6.118.427	1.011.423	5.107.004	12.839.008.286	2.542.717.422	83%	13%
PROGRAMA DE ATENCIÓN INICIAL EN GENERACIÓN DE INGRESOS	2009	54	11.000.000.000	10.983.893.400	4674	2.349.999	1.598.592	751.407	3.512.074.392	7.471.819.008	32%	68%
	2009	58	11.250.000.000	11.246.687.545	4748	2.368.721	1.600.000	768.721	3.649.887.545	7.596.800.000	32%	68%
	2009	82	17.941.536.211	17.911.968.594	8230	2.176.424	1.600.000	576.424	4.743.968.594	13.168.000.000	26%	73%
	2009	65	800.000.000	780.102.610	500	1.560.205	1.560.205	-	-	780.102.610	0%	98%
	2009	84	2.500.000.000	2.500.000.000	1838	1.360.174	1.600.000	(239.826)	(440.800.000)	2.940.800.000	-18%	118%
	2009	98	4.000.000.000	3.994.000.000	2000	1.997.000	1.600.000	397.000	794.000.000	3.200.000.000	20%	80%
	2009	113	1.250.000.000	1.250.000.000	1181	1.058.425	1.600.000	(541.575)	(639.600.000)	1.889.600.000	-51%	151%
	2009	114	1.184.500.000	1.184.499.976	998	1.186.874	1.600.000	(413.126)	(412.300.024)	1.596.800.000	-35%	135%
	2009	94	7.590.000.000	7.589.993.626	3450	2.199.998	1.600.000	599.998	2.069.993.626	5.520.000.000	27%	73%
	2009	95	7.040.066.000	7.040.064.573	3291	2.139.187	1.600.000	539.187	1.774.464.573	5.265.600.000	25%	75%
	2009	119A	1.302.023.304	943.086.251	457	2.063.646	1.600.000	463.646	211.886.251	731.200.000	22%	56%
	2009	119B	1.300.000.000	1.111.792.271	528	2.105.667	1.600.000	505.667	266.992.271	844.800.000	24%	65%
	2009	282	95.000.000	94.500.000	500	189.000	1.600.000	(1.411.000)	(705.500.000)	800.000.000	-747%	842%
	2010	35	6.744.130.000	6.720.530.000	2.800	2.400.189	1.600.001	800.188	2.240.527.200	4.480.002.800	33%	66%
	2010	38	6.385.000.000	6.380.210.000	2.725	2.341.361	1.600.002	741.359	2.020.204.550	4.360.005.450	32%	68%
2010	36	6.985.927.260	6.978.812.900	2.900	2.406.487	1.600.003	806.484	2.338.804.200	4.640.008.700	34%	66%	

ESTIMACION DEL COSTO POR OPERADOR Y LA PROPORCION DE RECURSOS ENTREGADA A LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE DPS EN GENERACION DE INGRESOS												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
COMPONENTE	AÑO	CONVENIO	VALOR TOTAL DEL CONVENIO VULNER Y DESPLA	VALOR EJECUTADO	No. DE DESPLAZADO PARTICIPAN	VALOR UNITARIO DE ATENCIÓN	PromedioEntregado a beneficiarios	Costo de Intermediación por persona atendida	Costos de operación	Total invertido en desplazados	% costo operación	% invertido en desplazados
	2010	39	6.264.000.000	6.264.000.000	2.651	2.362.882	1.600.004	762.878	2.022.389.396	4.241.610.604	32%	68%
	2010	62	1.000.000.000	1.000.000.000	797	1.254.705	1.600.005	(345.300)	(275.203.985)	1.275.203.985	-28%	128%
	2010	124	6.200.000.000	6.200.000.000	5.965	1.039.396	1.600.006	(560.610)	(3.344.035.790)	9.544.035.790	-54%	154%
	2010	122	200.000.000	200.000.000	260	769.231	1.600.007	(830.776)	(216.001.820)	416.001.820	-108%	208%
							TOTAL EN GI DESPLAZADOS 10+11	75.220.721	35.564.191.112			
Cifras en pesos	Datos DPS	Datos DPS	Datos DPS	Datos DPS		Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR	Cálculos CGR
Las estadísticas de la entidad incluyen además a más 44000 personas adicionales las cuales no recibieron los apoyos señalados												
En los casos en que el proyecto se encuentra en ejecución el cálculo se realiza sobre el valor programado en su totalidad												
En el caso de Mujeres Ahorradoras en Acción se estandariza el promedio de lo entregado en efectivo a las mujeres pero esta cifra no se da en todos los casos												
Se evidencian inconsistencias entre diferentes bases de datos, se informan diferentes cantidades de beneficiarios y de valor del beneficio entregado, se omite informar recursos de contrapartida												
Inconsistencia por Posible reducción de metas no informadas												

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA EN EL INFORME

Balcázar, A.; López, N.; Orozco, M.L.; Vega, M. 2001. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. CEPAL, Santiago de Chile. Serie desarrollo productivo 109. 54 p.

Echeverri, Rafael y Sotomayor Octavio. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile. Diciembre de 2010.

FAO 2003. Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Serie estudios sobre tenencia de tierra 3. Roma. 62 p

Franco, A., De los Ríos, I.(2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. Cuad. Desarrollo. Rural. 8 (67): 93-119.

Gruszczynski, D.; Rojas, M. 2003. Notas sobre una reforma agraria distributiva y consideraciones sobre el sistema de seguimiento de la política. Revista Planeación & Desarrollo Volumen XXXIV, Número 2 (2003)

Ibañez, A.M.; Muñoz, J.C. 2011. La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué paso entre 2000 y 2010?. Universidad de Los Andes, Bogotá. Notas de política No. 9

Machado, A. 2011. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural Razones para la esperanza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Bogotá. 446 p.