

2016ER0052288



85111

Bogotá, D.C.,

Contraloría General de la República :: SGD 18-05-2016 08:29	
Al Contestar Cite Este No.: 2016EE0062678 Fol:1 Anex:1 FA:37	
ORIGEN	85111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA / JULIAN EDUARDO POLANIA POLANIA
DESTINO	LUIS FELIPE HENAO / MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
ASUNTO	INFORME DE AUDITORIA ACTUACION ESPECIAL MINVIVIENDA
OBS	ROSA DIAZ DE ARRIETA
2016EE0062678	

Doctor
LUIS FELIPE HENAO CARDONA
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ciudad


Asunto: Informe Final de Actuación Especial de Fiscalización MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO- Programa de Vivienda Gratuita

Respetado señor Ministro:

Finalizado el proceso auditor adelantado sobre el tema del asunto, de manera atenta hago entrega en copia dura del Informe Final de la Actuación Especial de Fiscalización CGR-CDIFYTCEYDR- No. 002, debidamente firmado.

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento con las acciones y actividades que se implementarán, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas en este informe, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo. Este Plan debe ser reportado al Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – (SIRECI) en el término de quince (15) días hábiles posteriores al recibo del informe, de igual manera, deberá rendirse los avances del mismo.

Cordial saludo,


JULIÁN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Contralor Delegado Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Anexo: Un (1) informe con 36 folios

Proyectó: Rosa Díaz de Arrieta 
Revisó y Aprobó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo 

TRD 85111-077-162 Informe Final de Auditoría



**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

INFORME DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO

**PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA
Vigencia 2014**

**CGR-CDIFYTCEYDR No. 002
Abril de 2016**



**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

Contralor General de la República	EDGARDO MAYA VILLAZÓN
Vicecontralora	GLORIA AMPARO ALONSO MASMELA
Contralor Delegado para el Sector	JULIÁN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Director de Vigilancia Fiscal	JAVIER ERNESTO GUTIÉRREZ OVIEDO
Coordinadora de Gestión	ROSA DÍAZ DE ARRIETA
Responsable de Auditoría	LUIS GUILLERMO HERNÁNDEZ OCHOA
Integrantes del Equipo Auditor	ANA MARÍA CUAYAL MUÑOZ MARÍA TERESA GALVIS MOJICA
Apoyo Gerencias:	
Gerencia Departamental Cesar	MARIA CLARA VARGAS CALDERON HERNANDO CESAR GIL MOLINA ALFREDO MESTRE ZEQUEDA
Gerencia Departamental Guajira	LIMBANO LUCIANO DIAZ MARTINEZ JUAN CARLOS GUERRA MILLIAM
Gerencia Departamental Magdalena	HERNANDO DE LA CRUZ POLO JOSE MEZA TEHERAN
Gerencia Departamental Nariño	MARIO ARMANDO GUERRERO IBATA VÍCTOR ARMANDO CUAYAL MUÑOZ AUGUSTO MESÍAS BENAVIDES PORTILLO OSCAR ANTONIO REINEL MOLINEROS
Gerencia Departamental Risaralda	DORA MARÍA SILVA MEJÍA CLEMENCIA CARDONA SALDARRIAGA ESPERANZA ARBELÁEZ RAMÍREZ ANCISAR RUIZ ARENAS

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. ANTECEDENTES	5
2. ASUNTO EN CUESTIÓN	6
2.1 ALCANCE Y LIMITACIONES	6
3. HECHOS RELEVANTES	7
4. CARTA DE CONCLUSIONES	22
5. CONCLUSIONES Y RESULTADOS	25
5.1. CUMPLIMIENTO DE METAS CUANTITATIVAS PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES	25
5.2. INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS MORADORES EN LOS CONJUNTOS DE VIVIENDAS CONSTRUIDOS	30
5.3. CONDICIONES DE CALIDAD Y SALUBRIDAD DE LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS	34
5.4. ATENCIÓN DE GRUPOS MENOS PRIVILEGIADOS Y PERSONAS CON NECESIDADES ESPECIALES (DISCAPACITADOS O ANCIANOS) EN EL PROGRAMA DE VIVIENDA	42
6. ANEXOS	43

Matriz Hallazgos Olacefs Colombia
Matriz Hallazgos Olacefs Consensuada

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

1. ANTECEDENTES

Mediante oficio radicado 2014EE0195965 del 11 de diciembre de 2014, dirigido al Ministro AUGUSTO RIBERO NARDES, Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión – Presidente de Olacefs, la doctora TANIA VIOLETA VARGAS LUNA, Directora de la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional de la Contraloría General de la República de Colombia, de acuerdo con el Oficio Circular N° 012/2014 – OLACEFS/PRES, confirma, por instrucciones del Señor Contralor General de la República, la disponibilidad de la Entidad Fiscalizadora Superior-EFS Colombia de integrarse a los trabajos de la Auditoría Coordinada sobre Obras de Vivienda a realizarse durante el año 2015 y refiere a la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura como la dependencia técnica encargada, para entrar en contacto con el equipo del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, a efectos de coordinar lo pertinente a la participación de la EFS Colombia.

Dando cumplimiento al compromiso arriba señalado, la Contraloría Delegada para Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, designó el equipo que participaría en las actividades programadas a fin de llevar a feliz término la Auditoría Coordinada sobre Obras de Vivienda, a saber: doctor Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, Director Vigilancia Fiscal, doctora Rosa Díaz de Arrieta, Supervisora Encargada, doctor Luis Guillermo Hernández Ochoa, Profesional Especializado Grado 4, quien cumple el rol de Responsable de Auditoría, arquitecta María Teresa Glavis Mojica e ingeniera Ana María Cuayal Muñoz, auditoras.

De acuerdo con la programación de la Auditoría Coordinada, se realizó inicialmente el curso de capacitación virtual en la metodología de la Olacefs, durante los meses de abril a julio de 2015; se realizó un taller presencial de análisis y ajuste de los instrumentos diseñados y aplicados en el curso virtual en República Dominicana, durante los días 29 y 30 de junio y 1 y 2 de julio de 2015; se llevaron a cabo dos video conferencias para monitoreo de los avances de la auditoría y se ejecutó la misma entre los meses de agosto y noviembre de 2015.

La metodología de la Olacefs para este tipo de auditoría se conforma por tres ítem relevantes a evaluar: 1. Componente de Política Pública. 2. Componente de Proyectos. 3. Componente de Obras. Para el caso específico de la EFS Colombia, una vez conocidas las matrices de información a diligenciar durante la auditoría, se evidenció que el componente de política pública había sido evaluado en gran medida en la Auditoría a la Política Pública de Vivienda y Ciudades Amables 2010 – 2013, liberado mediante registro 023-APP-VIVIENDA, el 13 de junio de 2014.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

Igualmente, en lo que se refiere al componente de los Proyectos, los mismos habían sido evaluados en la Auditoría Regular al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA vigencia 2014, liberado mediante registro 010 de julio de 2015. Quedaba pendiente la evaluación de algunos puntos específicos de la política pública, algunos aspectos de la evaluación de los proyectos y la evaluación del último componente, el de las obras, que se refiere a la calidad técnica y ambiental y al bienestar generado al usuario en uso del beneficio.

De acuerdo a lo anterior, la Contraloría Delegada para Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, emitió la AT-112-2015, cuyo objetivo dice: “Evaluar la construcción de viviendas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, desarrollado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA”, con fecha de inicio 8/09/2015 y fecha de terminación prorrogada una vez hasta el 31/03/2016.

2. ASUNTO EN CUESTIÓN

Evaluar la construcción de viviendas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, desarrollado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, cuyo resultado formará parte del informe consolidado sobre la auditoría coordinada a las construcciones sociales en los países integrantes de la OLACEFS, utilizando como base los criterios especificados en el documento denominado “Guidelines on Social Housing” (Guía para Proyectos de Vivienda Social) de la Organización de las Naciones Unidas ONU, del año 2006, utilizando los instrumentos de captura y análisis de información diseñados por la Olacefs y ajustados por el equipo participante del curso de inducción.

2.1. ALCANCE Y LIMITACIONES

El alcance de la presente actuación se circunscribió a la evaluación del Programa de Vivienda Gratuita o Subsidio 100% en especie, debido a que, por sus características, era el que mejor se ajustaba a la metodología a utilizar durante el ejercicio auditor.

Se presentaron las siguientes limitaciones: 1. Era la primera vez que esta Contraloría Delegada practicaba un ejercicio coordinado con la Olacefs y por lo tanto, no le eran claros los roles de los funcionarios de dirección y coordinación, ni los procedimientos administrativos que aplicaban al ejercicio. 2. Las fechas de ejecución de la actuación no coincidieron con el cronograma del Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la CGR para el segundo semestre de 2015, generando dificultades administrativas. 3. Debido a la necesidad de consolidación de la

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

información de los países participantes, la fecha de corte de la etapa de ejecución y envío del producto “Matriz de Hallazgos”, debió ajustarse al 23 de noviembre de 2015. 4. Considerando que el ejercicio incluía tres componentes, el de evaluación de la política pública, el de evaluación de la gestión de los proyectos y el de ejecución de las obras, que implica además la percepción de la satisfacción del beneficiario, el rector de la Política, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, requirió de tiempo adicional, reuniones y explicaciones extraordinarias para dar respuesta y entregar los insumo-productos solicitados. Las solicitudes formuladas por el MVCT fueron atendidas y aceptadas por la CGR, no obstante lo anterior, impactó negativamente el tiempo de ejecución disponible para el equipo auditor, en virtud de los términos perentorios para el envío de la Matriz de Hallazgos a la Olacefs.

3. HECHOS RELEVANTES

El Derecho a la Vivienda

Luego de la Segunda Guerra Mundial y de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, la comunidad internacional decidió bosquejar una carta de derechos que afirmara los valores humanos fundamentales. Para ello, fue creado un comité presidido por Eleanor Roosevelt, viuda del Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, y compuesto por 18 miembros de países de diversas formaciones políticas, culturales y religiosas.

El resultado de los trabajos de dicho comité fue el desarrollo de un proyecto de Declaración, sometido a votación de la Asamblea General de las Naciones Unidas y aprobada el 10 de diciembre de 1948 con 48 votos a favor, 8 abstenciones y ningún voto en contra.¹

Ese documento aprobado pasó a ser la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que, en su artículo 25 reconoció el Derecho a la Vivienda como un derecho universal:

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

¹ HISTORIA DE LA REDACCIÓN DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>, visitado en 20/8/2015.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.²

En seguimiento, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió al mismo comité preparar un proyecto de pacto. El principal objetivo de este era ser un tratado internacional con fuerza jurídica para reforzar las directrices constantes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya que esta sólo tenía un valor declaratorio.

En ese contexto fueron desarrollados dos pactos, ambos aprobados el 16 de diciembre de 1966 y firmados por casi la totalidad de los países que componen la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre los cuales están aquellos involucrados con la presente auditoría coordinada. Los pactos son los siguientes: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigencia el 3 de enero de 1976, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.³

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966), en su párrafo 1 del artículo 11, encarga a todos los Estados signatarios el papel central de articulador para la realización del derecho a la vivienda:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. **Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho**, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.⁴

Es cierto que la vivienda representa un elemento fundamental en la definición del estándar de vida de la persona. Sin embargo, para el completo ejercicio de ese derecho, deben ser considerados aspectos que van más allá de los límites de la casa propiamente dicha. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (UN-HABITAT):

² DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, disponible en http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml, visitado en 20/8/2015.

³ PACTOS INTERNACIONALES DE 1966, disponible en <http://www.humanium.org/es/pacto-1966/>, visitado en 25/8/2015.

⁴ PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, visitado en 25/8/2015.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

Vivienda adecuada significa más que una techumbre sobre la cabeza. Significa también adecuada privacidad, adecuado espacio, accesibilidad física, adecuada seguridad, garantía de posesión, estabilidad estructural y durabilidad; adecuada iluminación, calefacción y ventilación; adecuada infraestructura básica, como abastecimiento de agua, saneamiento y recolección de basura; adecuadas condiciones ambientales del entorno y de factores relacionados a la salud; y localización adecuada y accesible en relación al trabajo y a los servicios básicos: todo eso a un precio accesible.⁵

Con miras a señalar los aspectos necesarios para garantizar el ejercicio de ese derecho específicamente para las personas de clase social y económica menos favorecida, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Unece/ONU) reunió expertos de diversos países para la elaboración de una guía orientativa.

Como resultado de ese trabajo hubo la publicación, en 2006, del documento denominado *Guidelines on Social Housing - Principles and Examples* (Guía para Viviendas Sociales - Principios y Ejemplos) que contiene criterios y recomendaciones para el diseño de políticas públicas y proyectos de vivienda social, así como información relevante para la comprensión del papel desempeñado por el Estado en la promoción de una política de vivienda social que contribuya de forma eficaz para el desarrollo económico y social sostenible. Según Marek Belka, Secretario Ejecutivo de la Unece a la época de la publicación:

El documento *Guidelines on Social Housing*, de la UNECE, fue elaborado para permitir que los diseñadores de las políticas públicas evalúen las diferentes opciones políticas actualmente disponibles para provisión de viviendas sociales. El *Guidelines* aborda las estructuras institucionales, legales y económicas para vivienda social y la experiencia con proyectos de viviendas sociales. Es analizado el papel de las políticas de vivienda social para la sociedad en general. En particular, son incluidas informaciones relevantes objeto de amplia investigación sobre los instrumentos disponibles para el financiamiento y aprovisionamiento de vivienda social.⁶

5 Adequate shelter means more than a roof over one's head. It also means adequate privacy; adequate space; physical accessibility; adequate security; security of tenure; structural stability and durability; adequate lighting, heating and ventilation; adequate basic infrastructure, such as water supply, sanitation and waste management facilities; suitable environmental quality and health-related factors; and adequate and accessible location with regard to work and basic facilities: all of which should be available at affordable cost. (UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. *Financing urban shelter: global report on human settlements 2005*. New York: UN-HABITAT, 2005. p. 71)

6 The UNECE *Guidelines on Social Housing* are designed to enable policymakers to assess the various policy options that are currently available for the provision of social housing. The *Guidelines* address the institutional, legal and economic frameworks for social housing and experience with social housing design. They analyse the role of social housing policies for society at large. In particular, they include relevant and well-researched information on instruments available for the financing and provision of social housing. (GUIDELINES ON SOCIAL HOUSING - PRINCIPLES AND EXAMPLES. Unece/ONU 2003, p. v)

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

De acuerdo con la Guía de la Unesco/ONU, para que el Derecho a la Vivienda sea garantizado a las personas de las clases sociales y económicas más bajas, las políticas nacionales y locales de viviendas sociales, así como sus respectivos proyectos y obras, deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- (i) combate a la exclusión social e integración con otras políticas públicas - las viviendas deben estar ubicadas en regiones con infraestructura adecuada (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, entre otros) y con facilidad de acceso a los servicios básicos y equipamientos sociales (transporte público, recolección de basura, escuelas, centros de salud, áreas de recreación y deportivas, comercio local y oportunidades de empleo);
- (ii) acceso a los grupos menos privilegiados - las políticas públicas de viviendas deben ser diseñadas de forma a garantizar el acceso a las familias de la población pertenecientes a las clases sociales y económicas menos favorecidas;
- (iii) costos accesibles - los gobiernos deben prever mecanismos para hacer que los gastos con la adquisición y mantenimiento de la vivienda sean soportables y compatibles con los bajos ingresos de los moradores;
- (iv) calidad constructiva de las viviendas - las viviendas deben poseer adecuadas condiciones de habitabilidad y salubridad, configurada, entre otros aspectos, por su estabilidad estructural, durabilidad y adecuada iluminación, calefacción y ventilación;
- (v) adaptaciones para las personas con necesidades especiales - las viviendas deben ser construidas de manera a garantizar la plena utilización de ellas por las personas que posean necesidades especiales o dificultad de movilidad (discapacitados y ancianos);
- (vi) seguridad jurídica de la posesión - deben ser entregadas las documentaciones pertinentes y cumplidos todos los requisitos jurídicos para asegurar la tenencia de las viviendas a los beneficiarios que hayan recibido apoyo gubernamental;
- (vii) participación de los moradores en las decisiones sobre su vivienda y vecindad - la incorporación de los moradores en las decisiones sobre su vivienda y vecindad es crucial para mejorar los servicios de gestión de estas, la calidad de vida y el sentido de propiedad sobre ellas, lo que en suma, estimula a los moradores a que las conserven;
- (viii) economía de energía en las unidades habitacionales (sostenibilidad energética) - teniendo en cuenta los bajos ingresos de las familias beneficiarias del apoyo gubernamental, es recomendable que sean previstas acciones que miren la reducción de los gastos para utilización

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

de las viviendas, especialmente los gastos relacionados con energía eléctrica.

Política General y Marco Institucional de la vivienda en Colombia

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” – PND-PPT, se planteó la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables – VCA, como una de las locomotoras del desarrollo, considerando que el estímulo al sector de la construcción efectivamente aportaría a dinamizar la economía nacional.

El Programa de Vivienda Gratuita, nace como respuesta del Gobierno Nacional a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza y, por lo tanto, no logran acceder a un crédito para obtener su vivienda por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado y a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia T-025 de 2004⁷. Con base en ello, se proyectó el Programa con la meta de entregar 100 mil viviendas durante el cuatrienio 2010-2014 con el objetivo central de seguir avanzando en el cumplimiento de las metas del Gobierno de crear empleo y reducir la pobreza en Colombia.

Este subsidio es un aporte estatal en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye, para facilitar la adquisición de vivienda nueva, que permite el acceso efectivo a la vivienda digna para la población más pobre y vulnerable del país, con un valor hasta de 70 SMLMV⁸, que implicó trabajar en los siguientes aspectos:

1. Diseñar instrumentos para generar oferta de vivienda de interés prioritario para esta población.
2. Definir las condiciones mínimas que deben cumplir los proyectos y los oferentes de los mismos y la selección de estos.
3. Establecer las condiciones de desembolso de los recursos.

⁷ “... IV. DECISION. En mérito de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE. PRIMERO.- DECLARAR 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...”

⁸ SMLMV – Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

4. Definir las condiciones de priorización y selección de los hogares beneficiarios del Programa.

La primera herramienta necesaria para el desarrollo del Programa era definir el marco legal para su ejecución, de manera que el Gobierno Nacional promovió la expedición de la ley 1537 de 2012, con la cual:

1. Faculta al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda para constituir patrimonios autónomos⁹ para la administración de los recursos con el propósito de ejecutar los proyectos VIS.
2. Permite el aporte de entidades públicas y/o privadas a estos patrimonios y la transferencia a título gratuito de lotes de su propiedad a los fideicomisos.
3. Permite la transferencia a patrimonios autónomos de recursos de subsidios familiares de vivienda objeto de renuncia, los vencidos, los recuperados mediante actuaciones administrativas y los que no han sido aplicados.

Con fundamento en la Ley 1537 de 2012, este programa es desarrollado por el Fondo Nacional de Vivienda, a través de la Fiduciaria Bogotá quien adelanta los contratos para el desarrollo de las viviendas bajo tres esquemas:

- 1) Privado: Este esquema implica la suscripción de contratos de promesa de compraventa de las viviendas que se desarrollen en proyectos iniciados, por iniciar o terminados, ejecutados por el sector privado. Una vez construidas, Findeter, como entidad supervisora del proyecto, expide la certificación de existencia, requisito con el cual se procede a la compra por parte del Fideicomiso (Patrimonio Autónomo).
- 2) Convenios: Con el propósito de aunar esfuerzos para la ejecución de estos proyectos de vivienda de interés prioritario, los predios son postulados por las entidades públicas dentro de los términos de las convocatorias adelantadas por el MVCT, con lo cual se procede a la selección de contratistas para el diseño y construcción del proyecto. La interventoría a estos proyectos la adelanta el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE y los pagos no se efectúan antes de la terminación de la vivienda con la certificación de existencia de la misma. Es decir, para la

⁹ Es una masa de bienes sometida al régimen establecido por la ley. Los bienes que recibe el fiduciario a ese título no se integran a su propio patrimonio y únicamente garantizan las obligaciones contraídas en cumplimiento de la finalidad perseguida, de ahí que obre la separación entre tales patrimonios y los provenientes de otros negocios fiduciarios, según lo que se desprende de los artículos 1226 a 1233 del Código de Comercio.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

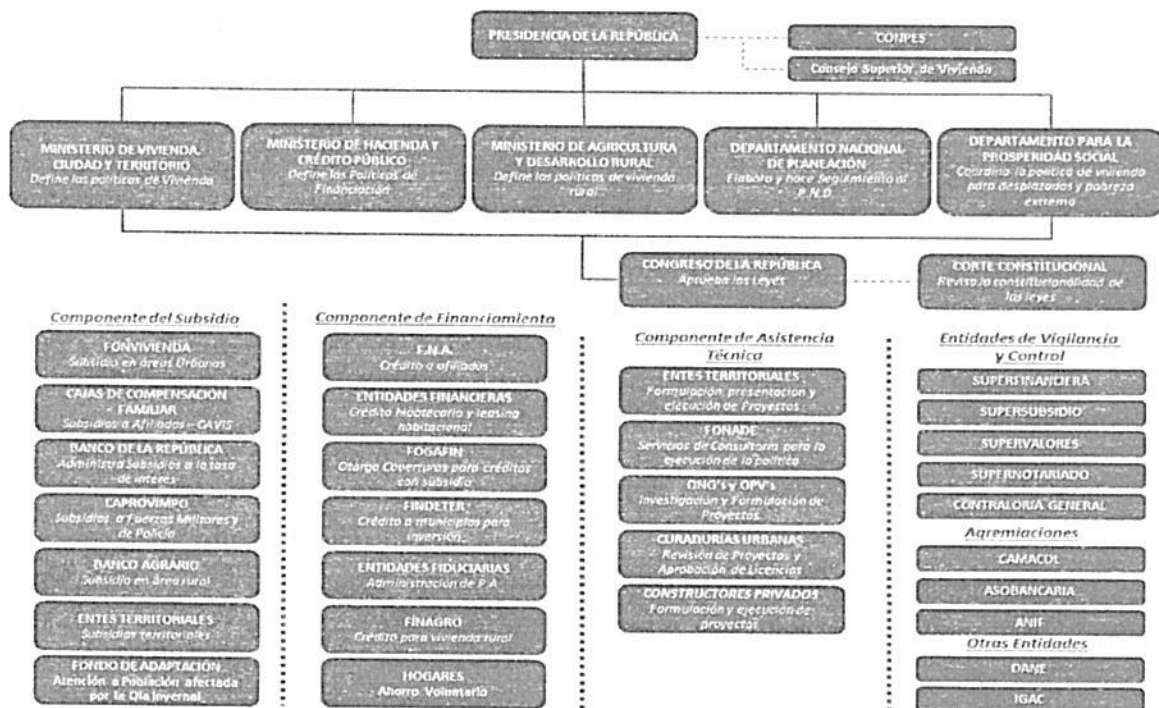
ejecución de las viviendas, los constructores contratistas no reciben ningún anticipo ni desembolso por el simple avance de las obras.

- 3) Público: Para la realización de proyectos bajo este esquema el Fonvivienda suscribe convenios interadministrativos con las entidades territoriales que deciden ejecutar bajo su responsabilidad estos proyectos y aportar parte de su valor. Se suscribe promesa de compraventa con el fideicomiso, las cuales tampoco son pagadas hasta obtener el certificado de existencia de la vivienda.

Organismo(s) gubernamental(es) responsable(s) por la ejecución del programa y de las obras

Con la expedición de la Ley 1444 de 2011, mediante la cual se realizó la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se adscribe a este el Fondo Nacional de Vivienda y se integran al Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio. En el Gráfico 1 se observa el esquema institucional de los actores que participan en la ejecución de la política pública de vivienda.

Gráfico N° 1



Fuente: CGR-Dirección de Estudios Sectoriales Delegada de Infraestructura

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - MVCT

El MVCT¹⁰ es el principal organismo de la Administración del sector Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. Sus objetivos principales¹¹, consisten en la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Tiene, entre otras, las funciones de¹²: Preparar los proyectos de ley, decretos y resoluciones relacionados con su ramo; Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo; Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica; Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución; Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las entidades adscritas o vinculadas; Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector; Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia; Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo correspondiente; Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.

Mediante el Decreto N° 3571 del 21 de septiembre de 2011, se establecieron los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT y se integró el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, complementando los objetivos y funciones antes señaladas, así:

Artículo 1. Objetivo. El MVCT tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso

¹⁰ De acuerdo con la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹¹ De acuerdo con el ARTÍCULO 58. OBJETIVOS DE LOS MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos

¹² ARTÍCULO 59. FUNCIONES. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Artículo 2. Funciones. Entre otras, las 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, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación. Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento. Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda. Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial. Formular, en coordinación con las entidades y organismos competentes, la política del Sistema Urbano de Ciudades y establecer los lineamientos del proceso de urbanización. Preparar, conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades competentes, estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial. Promover operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo urbanizable. Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente. Realizar el monitoreo de los recursos para agua potable y saneamiento básico. Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo y dar viabilidad a los mismos. 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. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector. Promover y orientar la incorporación del componente de gestión del riesgo en las políticas, programas y proyectos del sector, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Definir las políticas de gestión de la información del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 3. Integración del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio. El Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio está integrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las siguientes entidades adscritas y vinculadas: Entidades Adscritas: Comisión de Regulación de Agua Potable y

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

Saneamiento Básico -CRA y Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA. Entidades Vinculadas: Fondo Nacional de Ahorro -FNA Artículo 4. Dirección. La Dirección del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio estará a cargo del Ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración de los viceministros.

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA

El Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA”, es una entidad pública, adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, creado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por artículo 16, literal f) de la Ley 790 de 2002, y reglamentado mediante Decreto No. 555 del 10 de marzo de 2003, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales de orden nacional.

Tiene como objetivos i) consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ii) ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos de que trata el Decreto 555 de 2003.

Intervienen en su desarrollo mediante un proceso de tercerización, de conformidad con lo establecido en el Decreto 555 de 2003, las siguientes entidades:

CAVIS UT: Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar, quien mediante contrato, realiza la inscripción para calificación de las familias postulantes al subsidio.

FINDETER: Banco de segundo piso, entidad evaluadora, que mediante contrato con Fonvivienda, evalúa los proyectos de vivienda presentados por los oferentes para su viabilización, y actúa como supervisor en los proyectos de vivienda gratuita modalidad privada.

FONADE: Entidad Supervisora de los proyectos de vivienda de interés social viabilizados por FINDETER bajo la modalidad anterior a la Ley 1537 de 2012, expide el certificado de habitabilidad y certifica la correcta aplicación de los subsidios familiares de vivienda, en las diferentes modalidades de adquisición de

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

vivienda. En desarrollo de la política de vivienda gratuita actúa como interventor en los proyectos desarrollados bajo los esquemas Convenio y Público.

También interviene el Departamento de la Prosperidad Social – DPS, quien expidió la Resolución 0010 de 2013, "por la cual se define el mecanismo para surtir el sorteo establecido en los artículos 15 y 16 del Decreto 1921 de 2012". Para la supervisión y seguimiento de estos proyectos, se contrató a FINDETER para los proyectos de vivienda desarrollados bajo el Esquema 1 y a FONADE para aquellos desarrollados bajo los esquemas 2 y 3.

Con fundamento en lo anterior, el Fondo Nacional de Vivienda es otorgante del Subsidio de Vivienda Urbana para quienes no tienen afiliación a una Caja de Compensación Familiar. Podrán solicitar la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, los hogares que carecen de recursos suficientes para adquirir, construir o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes y que cumplan con los requisitos que señalan las leyes y normativa vigentes.

Recursos Asignados

Año 2012

Desde el inicio del Programa de Vivienda Gratuita, desarrollado a partir de la expedición de la Ley 1537 de 2012, el Gobierno Nacional mediante la iniciativa de otorgar subsidios en especie, seleccionó inicialmente 317 proyectos para adelantar la construcción de 100.000 viviendas de interés prioritario durante el periodo comprendido entre 2012 y 2015, proyectos que contemplan la construcción de 105.973 viviendas por un valor de \$4,03 billones con vigencias futuras, asignando para ese año \$375.050 millones al Patrimonio Autónomo de Vivienda Gratuita. En el mismo año se dio inicio al proceso de construcción de 72.325 viviendas, sin embargo, a 31 de diciembre de ese año no se efectuó asignación y/o escrituración de viviendas a familias objetivo del programa.

Año 2013

Los recursos apropiados para 2013 correspondían a vigencias futuras aprobadas en 2012 para los programas presupuestales: Subsidio Familiar de Vivienda y SFV-Población Desplazada, suman \$1.094.300 millones es decir 84,2% del presupuesto de inversión apropiado para esa vigencia, fueron destinados al PVG, cuyo detalle se observa en el cuadro N° 1.

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

Cuadro N° 1. Recursos Asignados orientados al PVG, vigencia 2013

DESCRIPCION	APR. VIGENTE
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	\$ 594.300.00
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACION DESPLAZADA REGION NACIONAL	\$ 500.000.00
TOTAL INVERSION	\$ 1.094.300.00

Fuente: Información tomada del Sistema de Información Financiera SIIF. Cifras en millones de pesos.

De esta asignación se efectuaron pagos durante el año por \$435.851,6 millones, que correspondieron a 12.489 viviendas en 29 proyectos, de estas 3.533 fueron legalizadas en 13 proyectos, es decir, el 28,3% sobre las terminadas y el 15,1% sobre el total de viviendas iniciadas que ascendió 23.322 unidades.

Año 2014

Los recursos apropiados para 2014 correspondían a vigencias futuras aprobadas en 2012 para los programas presupuestales: Subsidio Familiar de Vivienda, SFV Población Desplazada y Población afectada por ola invernal que suman \$1.357,16 millones, destinados al PVG, como se detalla en el cuadro N° 2.

Cuadro N° 2. Recursos Asignados orientados al PVG, vigencia 2014

DESCRIPCION	APR. VIGENTE
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	\$ 807.167,25
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACION DESPLAZADA REGION NACIONAL	\$ 500.000.00
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN AFECTADA POR LA OLA INVERNAL	\$ 50.000,00
TOTAL INVERSION	\$ 1.357.167,25

Fuente: Información tomada del Sistema de Información Financiera SIIF. Cifras en millones de pesos.

En el ejercicio auditor, aplicado a 31 de diciembre de 2014 se seleccionaron 64.825 viviendas en 154 proyectos, distribuidas como se señala en el cuadro N° 3:

Cuadro N° 3. Muestra seleccionada para el ejercicio auditor a Fonvivienda, vigencia 2014

Esquemas VIPA	No. de Proyectos	No. de Viviendas
Privados	102	48.173
Público-Privado	52	16.652
Total	154	64.825

Fuente: Datos tomados de la Respuesta al oficio FNV-002 de 2015

Respecto al estado de los proyectos, de manera resumida se presenta en la siguiente tabla:

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

Tabla N° 1. Estado de los proyectos a 31 de diciembre de 2014

Estado de los Proyectos VIPA	No. de Proyectos	No. de Viviendas
En Espera	9	3.186
Desistidos	15	8.148
Retirados	11	4.067
En Periodo de análisis de mercado	13	3.491
En Etapa de Comercialización	129	57.476
Finalizaron Etapa de Comercialización	12	3.858
En Ejecución	50	31.371
Alcanzaron punto de equilibrio	61	25.672

Fuente: Datos tomados de la Respuesta al oficio FNV-002 de 2015

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta la información suministrada por el Fonvivienda, a 31 de diciembre de 2014 el estado del programa fue el siguiente:

Tabla 2. Estado del Programa Vivienda Gratuita a Diciembre 31 de 2014

Estado del Programa Vivienda Gratuita a Diciembre 31 de 2014	
Viviendas contratadas	100.765
Viviendas por iniciar	5.060
Viviendas iniciadas	93.448
Viviendas en ejecución	15.378
Viviendas terminadas	77.296
Viviendas certificadas ¹³	63.045
Viviendas legalizadas ¹⁴	47.018

Fuente: Datos respuesta oficio FNV-012 Punto 6 y FNV-029 de 2015

Como se observa, el programa inicia su desarrollo en 2012, con la oferta de proyectos, en el 2013 se adelanta la contratación e inicio de construcción de las viviendas y en 2014, se da inicio a la asignación y legalización de las viviendas de conformidad con el procedimiento adoptado en la Ley 1537 de 2012.

En el citado ejercicio auditor, se inspeccionaron los siguientes proyectos:

¹³ Documento expedido por FONADE como Entidad supervisora que garantiza la habitabilidad de la vivienda.

¹⁴ Término utilizado cuando se adelanta el proceso de escrituración y se expide certificado de libertad a nombre del beneficiario como garantía de propiedad.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

Tabla N° 3. Conjuntos de vivienda inspeccionados

CIUDAD	NOMBRE PROYECTO	LOCALIZACIÓN - DIRECCIÓN	VALOR DEL PROYECTO	No. SFV
VALLEDUPAR	URBANIZACION NANDO MARIN	CARRERA 30 N- 63-112	\$ 78.403.500.000	1.900
	URBANIZACIÓN LORENZO MORALES	Carrera 27 No. 80	\$ 43.611.210.000	1.080
MAICAO	URBANIZACIÓN ALTOS DEL PARRANTIAL 1	CALLE 4 # 46-26	\$ 20.084.500.800	504
RIOHACHA	LOS DESEOS I	Riohacha Salida a Santa Marta CALLE 15 entre CARRERAS 43 y 46	\$ 8.087.940.000	196
	LOMAS DEL TRUPIO		\$ 12.379.500.000	300
DOSQUEBRADAS	MILENIUM PARQUE RESIDENCIAL	CARRERA 11A No. 68D - 84	\$ 22.466.328.390	550
	PRIMAVERA MULTIFAMILIARES	CALLE 53 No. 29-16	\$ 3.713.850.000	90
	URBANIZACIÓN EL ENSUEÑO	CARRERA 23 # 56-104 Barrio San Diego	\$ 14.360.220.000	348
PEREIRA	PROYECTO SALAMANCA	CARRERA 37 No 80-15	\$ 33.946.357.500	825
	SAN JOAQUIN		\$ 10.935.225.000	265
SANTA MARTA	CIUDAD EQUIDAD ETAPA II - (SANTA HELENA)	CARRERA 7 16AE - 38	\$ 165.060.000.000	4.000
FUNDACIÓN	URBANIZACIÓN LOS ROSALES	CALLE 18 - K23 - La Castellana	\$ 15.930.153.362	389
	URBANIZACIÓN SHADDAI	TRANSV. 33 Diagonal 2	\$ 24.759.000.000	600
PASTO	URBANIZACIÓN SAN LUIS	CALLE 32 b N° 27-02	\$ 16.435.260.000	400
	URBANIZACIÓN NUEVA SINDAGUA	CARRERA 22b # 1-69 Sindagua	\$ 16.753.590.000	406
	CONJUNTO RESIDENCIAL SAN SEBASTIAN	CARRERA 27#32B-40 La Floresta	\$ 45.721.620.000	1.108
IPIALES	LA OVEJERÍA EN EL SECTOR EL TEJAR	Carrera 2 E entre Calle 1 E y 22	\$ 26.233.292.340	636
			\$ 558.881.547.392	13.597

Además de las visitas realizadas a los proyectos en la Auditoría a Fonvivienda, dentro del presente ejercicio se programó la realización de encuestas a los beneficiarios del programa.

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

En ese contexto, el presente trabajo tiene por objetivo establecer si las políticas y obras de vivienda social cumplen con los aspectos y recomendaciones que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Unece/ONU) ha propuesto en el documento denominado "Guidelines on Social Housing" (2006) así como con las metas cuantitativas previstas en cada país para construcción de ellas.

Tabla 4. Proyectos de vivienda sobre los cuales se practicó encuestas de satisfacción a los beneficiarios

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PROYECTO	TOTAL ESCRITURADAS	MUESTRA	ENCUESTAS REALIZADAS
Cesar	Valledupar	Urbanización Lorenzo Morales	866	72	39
Cesar	Valledupar	Urbanización Nando Marín	1.873	74	76
La Guajira	Riohacha	Los Deseos I	153	55	61
Magdalena	Santa Marta	Plan Parcial Ciudad Equidad	3.587	75	53
Nariño	Pasto	Conjunto Residencial San Sebastian	400	64	57
Nariño	Pasto	Urbanización Nueva Sindagua	405	64	61
Nariño	Pasto	Urbanización San Luis	942	72	62
Risaralda	Pereira	Proyecto Salamanca	822	70	58
Total general			9048	546	467

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

4. CARTA DE CONCLUSIONES

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

85111

Doctor
LUIS FELIPE HENAO CARDONA
Ministro
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ciudad

Respetado señor Ministro:

Para su conocimiento, presento los resultados de la Actuación Especial de Fiscalización efectuada al Programa de Vivienda Gratuita, en donde la Contraloría General de la República, en su calidad de miembro de la OLACEFS¹⁵, participó en una auditoría a proyectos de obra pública, coordinada por dicha organización y ejecutada paralelamente con otras EFS¹⁶ de la región.

OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La Actuación Especial de Fiscalización tiene como objetivo evaluar la construcción de viviendas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, desarrollado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, cuyo resultado formará parte del informe consolidado sobre la auditoría coordinada a las construcciones sociales en los países integrantes de la OLACEFS, utilizando como base los criterios especificados en el documento denominado "Guidelines on Social Housing" (Guía para Proyectos de Vivienda Social) de la Organización de las Naciones Unidas ONU, del año 2006.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de esta Actuación Especial de Fiscalización se determinaron catorce (14) hallazgos administrativos.

El MINVIVIENDA debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe.

¹⁵ Olacefs: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

¹⁶ EFS: Entidades Fiscalizadoras Superiores

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

El Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y actividades que se implementarán por parte del Ministerio, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el Equipo Auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

El Plan de Mejoramiento debe ser reportado al Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – (SIRECI), así como los avances del mismo, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013, sin perjuicio de las acciones que se adopten desde el momento en que la Entidad ha conocido de los hallazgos aquí mencionados. Sobre este plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento de coherencia e integridad, sino que dentro del siguiente proceso auditor, se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas para evaluar los hallazgos detectados.

Cordialmente,

29 ABR. 2016



JULIÁN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Contralor Delegado Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Aprobó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo - Director de Vigilancia Fiscal

Revisó: Rosa Díaz de Arrieta – Coordinadora-Supervisora

Luis Guillermo Hernández Ochoa-Responsable de Auditoría

Audidores: Ana María Cuayal Muñoz, María Teresa Galvis Mojica

Aprobación: Comité Técnico Sectorial No. 13 de Abril 27 de 2016

TRD: 85111-343-05 Actuaciones Especiales de Fiscalización

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

5. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

De acuerdo con el objetivo de la Olacefs, se presenta el resultado a partir de las subcuestiones¹⁷ evaluadas en el Programa de Vivienda Gratuita:

5.1 CUMPLIMIENTO DE METAS CUANTITATIVAS PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES

Hallazgo 1. Administrativo. Metas Política Pública de Vivienda y Ciudades Amables – Programa de Vivienda Gratuita

El goce efectivo del derecho a la vivienda digna en Colombia fue consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, al amparo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que, en su artículo 25 reconoció el Derecho a la Vivienda como un derecho universal y ha sido considerado reiterativamente por la Honorable Corte Constitucional en las Sentencia T-309 de 1995, T-958 de 2001, T-585 de 2006, T-919 de 2006, T-585 de 2008, C-444 de 2009, T-530 de 2011, T-046 de 2015, entre otras.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” –PND-PPT, se planteó la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables –PP-VCA, como una de las locomotoras del desarrollo, considerando que el estímulo al sector de la construcción efectivamente aportaría a dinamizar la economía nacional¹⁸.

En esta línea el Gobierno formuló como meta principal en el sector vivienda para el cuatrienio iniciar la construcción de un millón (1.000.000) de viviendas nuevas, de las cuales el 65% serían Viviendas de Interés Social (VIS) e incorporaría parámetros de sostenibilidad ambiental en el desarrollo de las ciudades, mediante programas de renovación urbana, mejoramiento integral de barrios y sistemas de movilidad eficiente¹⁹, por lo cual el MVCT se enfocó en dos estrategias básicas;

¹⁷ La bibliografía de las Olacefs denomina a las hipótesis “subcuestiones de auditoría”, las cuales se formulan a partir del estudio y análisis del ente o asunto a auditar, en la etapa de planeación de la auditoría.”

¹⁸ Capítulo III PND 2010 – 2014 – Prosperidad para todos. Páginas 5, 61, 62, “(...) se encuentra que el sector de vivienda se interrelaciona con 32 actividades económicas (...) Por definición, las locomotoras son sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía. Encontramos que el sector minero-energético, la vivienda y la infraestructura de transporte ya son sectores con motores prendidos y avanzando a un ritmo mayor que los demás, aunque algunos con más impulso que otros (...) La construcción constituye nuestra gran apuesta de aprovechar el incremento en la demanda de vivienda que se genera con el mayor dinamismo económico, para impulsar la generación de empleo, especialmente en las zonas urbanas del país. Así mismo, el sector de vivienda, dados sus eslabonamientos con múltiples y diversas actividades económicas, tiene el potencial de dinamizar la economía e impulsar el crecimiento y la generación de empleo de manera casi transversal. Lo anterior, sin dejar de mencionar el impacto social que implica para los hogares colombianos contar con más y mejores condiciones de habitabilidad.”

¹⁹ Plan Estratégico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Periodo 2010-2014. Oficina Asesora de Planeación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

una orientada a la sostenibilidad urbana y la otra al fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda.

De esta forma, como base para el desarrollo de la política se estableció un programa dirigido a crear instrumentos para la generación de oferta de vivienda y el programa de instrumentos de financiación de los hogares. Las acciones dentro de la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables relacionadas con la política pública de vivienda estaban encaminadas a:

- Aumentar la disponibilidad de suelo para la construcción de proyectos de vivienda de interés social.
- Mejorar la disponibilidad y acceso a mecanismos de financiación.
- Fortalecer la articulación entre el subsidio de vivienda familiar, el crédito y la oferta de vivienda.
- Reducir los asentamientos precarios en las áreas urbanas periféricas.

De igual manera se establecieron los siguientes lineamientos estratégicos:

- Desarrollar e implementar las políticas para mejorar la sostenibilidad ambiental de las ciudades, tales como: mejoramiento integral de barrios, renovación urbana, soluciones integrales de residuos sólidos y líquidos (nuevas tecnologías, formalización de organizaciones de recicladores, políticas de consumo y producción), manejo y disposición adecuada de escombros, construcciones sostenibles, gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y manejo de aguas-lluvias.
- Avanzar en el diseño y ejecución de los macro-proyectos de vivienda.
- Ajustar el programa de subsidio familiar de vivienda: simplificación de las bolsas del programa, aprobación simultánea del crédito y generación anticipada de la oferta de vivienda.

Es así como en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se establecieron los indicadores que se muestran en la siguiente tabla, con los resultados alcanzados a Diciembre de 2014, base de las acciones y lineamientos establecidos dentro de la política.

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

Tabla N° 5. Metas del Sector Vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

INDICADOR	LINEA DE BASE 2010	META PLAN	2014	CUMPLIMIENTO
Iniciación de vivienda nueva	560.300	1.000.000	965.363	96,5%
a-Iniciación de VIS con apoyo de FONVIVIENDA	76.520	243.437	252.590	103,7%
b- Iniciación de VIS con apoyo de Cajas de Compensación	117.196	200.990	135.563	67,4%
Créditos desembolsados vivienda	376.913	780.000	559.908	71,7%
a- Créditos desembolsados por el FNA para vivienda nueva	64.480	254.920	87.889	34,4%
Generación de suelo (Has)	ND	7.000	7.512	107,3%
Macroproyectos de vivienda y/o PIDUS en ejecución	10	15*	14	93,3%
Programas de renovación urbana en ejecución	0	4	4	100,0%

Elaboró: CGR – DES Infraestructura. Metas: Tabla III-22. Metas Vivienda y Ciudades Amables, Bases PND 2010-2014. Fuente: SINERGIA, Datos - Octubre de 2015. Corte: Diciembre de 2014.

* La meta pasó de 27 MISN a 15, por solicitud del MVCT al DNP en el año 2013. Actualizar a 30 de junio de 2015

Como principal instrumento de estructuración de la política pública de vivienda, se expidió la Ley 1537 de 2012, que incorporó un modelo de subsidios a la oferta, adicionó los programas de Vivienda de Interés Prioritario VIP, Viviendas 100% Subsidiadas, o programa de vivienda gratuita PVG, Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores -VIPA, Macroproyectos de Interés Social Nacional -MISN, Subsidios Familiares de Vivienda en Dinero y el Programa de Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés a diferentes segmentos poblacionales, programas y/o proyectos que se ejecutan a través del Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda.

Para la ejecución de la política, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012, FONVIVIENDA suscribió en la vigencia fiscal 2012 un contrato de fiducia mercantil de administración y pagos con la FIDUCIARIA BOGOTA S.A. por un valor de \$3,32 billones que comprende recursos hasta la vigencia 2014, con el objeto de gestionar alrededor de 75.000 VIP a ser entregadas como subsidio en especie, incluyendo dentro del mencionado valor, los costos de supervisión e interventoría asociados a la ejecución del programa, para lo cual el CONFIS en la sesión del 10 de agosto de 2012, autorizó cupo de vigencias futuras ordinarias de la siguiente manera:

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

Tabla N° 6. Vigencias Futuras 2012 – 2014 (Cifras en pesos)

Proyectos	Recursos	2013	2014
Subsidio familiar de vivienda	Nación	592,300,000,000	782,300,000,000
Subsidio familiar de vivienda para población desplazada	Nación	500,000,000,000	500,000,000,000
Subsidio familiar de vivienda para población afectada por la ola invernal	Nación	50,000,000,000	50,000,000,000
Total	Nación	1,142,300,000,000	1,332,300,000,000

Fuente: CONFIS

Posteriormente, en enero de 2013, el Documento Conpes 3740 estableció como meta otorgar cien mil (100.000) VIP durante el periodo 2012-2015:

Tabla N° 7. Flujo de caja del Fideicomiso para el Programa de 100.000 viviendas gratuitas. Cifras en millones de pesos.

*	2012	2013	2014	2015
Número de viviendas entregadas	12.000	35.000	28.000	25.000
Promedio valor de la vivienda	40	41	43	45
Valor de las viviendas	476.028	1.444.275	1.201.637	1.115.806
Ingresos				
Presupuesto Nación	846.764	1.142.300	1.332.300	1.176.543
Caja inicial		341.360	(48.391)	8.596
Total	846.764	1.483.660	1.283.909	1.185.139
Egresos				
Pago de las viviendas	476.028	1.444.275	1.201.637	1.115.806
Gastos administrativos	29.376	87.776	73.676	69.333
Supervisión - Interventoría Findeter y Fonade	23.801	72.214	60.082	55.790
Evaluación de los proyectos para selección	136	413	343	319
Comisión fija	679	706	734	764
Comisión variable	-	-	501	1.302
Impuesto de registro	4.760	14.443	12.016	11.158
Total	505.404	1.532.051	1.275.313	1.185.139
Saldo final	341.360	(48.391)	8.596	-

*Viviendas que iniciaron construcción en 2012 y que serán entregadas en el primer trimestre de 2013.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se observa, el Conpes 3740 se expide con posterioridad a la Ley, a los compromisos presupuestales y a la erogación de recursos públicos y fija las metas más allá del período del PND 2010 – 2014. De estos cambios en la política, se

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

evidenció gestión efectiva en el cumplimiento de los indicadores de Iniciación de Vivienda de Interés Social con apoyo de Fonvivienda IVIS-Fonvivienda y Generación de Suelo –GS, gracias al PVG. No obstante, la legalización del subsidio en especie no superó el 47% de lo propuesto, dejando un rezago del 53% para otorgarse en 2015, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 8. Estado del Programa de Vivienda Gratuita a 31 de Diciembre de 2014

Estado del Programa Vivienda Gratuita a Diciembre 31 de 2014	
Viviendas iniciadas	93.448
Viviendas terminadas	77.296
Viviendas certificadas ²⁰	63.045
Viviendas legalizadas ²¹	47.018

Fuente: Datos suministrados en Respuesta a oficios FNV-012 y FNV-029 de 2015

Por otra parte, la Política Pública de Vivienda no contempla indicadores de efectividad, como el de viviendas habitadas, disminución de déficits, incremento de coberturas, puesto que, como se dijo arriba, la misma hace énfasis en el componente macroeconómico²², circunstancia que incide en el goce efectivo del derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.

Finalmente, como se observa, uno de los segmentos de población potencialmente beneficiario del programa es la población desplazada. Al respecto, el MVCT se comprometió con la Honorable Corte Constitucional (HCC) a que los segmentos de población vulnerable que no lograron satisfacer sus necesidades de vivienda, lo harían gracias a lo contemplado en la Ley 1537 (art. 12) y decreto 1921 de 2012 (art.8), decretos 2164 de 2013 (art. 5) y 2726 del 2014 (art.1). No obstante lo anterior, como resultado del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la HCC expidió el Auto 160 del 30 de abril de 2015, donde, entre otras cosas, requiere al MVCT la formulación de estrategias para solucionar la situación de las

²⁰ Documento expedido por FONADE como Entidad supervisora que garantiza la habitabilidad de la vivienda.

²¹ Término utilizado cuando se adelanta el proceso de escrituración y se expide certificado de libertad a nombre del beneficiario como garantía de propiedad

²² De hecho, la misma Ley 1537 de 2012 dice, en su artículo 6°. "**Financiación y desarrollo para los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario.** Reglamentado por el Decreto Nacional 2045 de 2012. Los recursos mencionados en el artículo anterior podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional. Para la constitución de patrimonios autónomos el Director o Representante Legal de la entidad respectiva celebrará directamente contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser aportantes de bienes o recursos, a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado. Las transferencias de recursos de Fonvivienda, o de la entidad que haga sus veces, a los patrimonios autónomos se tendrán como mecanismo de ejecución del Presupuesto General de la Nación.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

aproximadamente 84.000 familias restantes que quedaron excluidas de la primera etapa del programa de vivienda gratuita, a pesar de haber participado en las convocatorias del 2004 y 2007 y, en consecuencia, haber recibido un subsidio que no se ha podido aplicar o encontrarse en estado “calificados”. Lo anterior demuestra claramente el impacto de las debilidades en la formulación de metas de cobertura.

5.2 INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS MORADORES EN LOS CONJUNTOS DE VIVIENDAS CONSTRUIDOS

Hallazgo 2. Administrativo. Coordinación y articulación en la implementación de la Política Pública de Vivienda

Los instrumentos normativos relevantes para la asignación de los subsidios de vivienda en especie son: la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1921 de 2012 por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la misma.

La selección final de beneficiarios procede de varios criterios y de diferentes actores con el objeto de garantizar la transparencia y objetividad de la misma. No obstante lo anterior, en el proceso se generan riesgos derivados de la falta de articulación de los respectivos roles y fuentes de información, puesto que no existe un sistema de información que las integre, relacione, calcule directa y automáticamente los parámetros de selección de beneficiarios y finalmente realice el sorteo en forma aleatoria entre los postulados que hayan atravesado todos los filtros establecidos, situación que afecta especialmente a la población desplazada. Esta circunstancia impacta la gestión adelantada por Fonvivienda en la asignación oportuna del subsidio en especie y la sostenibilidad de los proyectos, desde el punto de vista social y económico, tal como lo identificó la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-885 de 2014, cuyo análisis se basó, entre otras cosas, en el informe de la política pública de vivienda y ciudades amables elaborado por la CGR²³ y en las respuestas dadas a sus requerimientos por parte del DPS²⁴.

²³ Contraloría General de la República. Informe de Auditoría a Políticas Públicas. Política pública: Vivienda y ciudades amables Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” 2010 – 2013, de 13 de junio de 2014. Páginas 11 y 12; 22, 23 y 24.

²⁴ Numeral 25. Según el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, en la actualidad, frente a esta nueva política, se tienen dificultades de coordinación y articulación entre las entidades que comparten la competencia en el procedimiento de asignación de subsidios de vivienda, en especial el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA que realiza el proceso de convocatoria y postulación, debido a que de 94.370 soluciones de vivienda, solo han sido seleccionados definitivamente como hogares desplazados beneficiarios 20.544.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

Hallazgo 3. Administrativo. Sistema de Información de Beneficiarios

Una de las principales funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es propender por el Sistema Único de Información del sector a su cargo, como lo ordenan: el artículo 59, numeral 11 de la Ley 489 de 1998: “11. *Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento*”; el numeral 18 del artículo 2 del Decreto 3571 de 2011, “18. *Definir las políticas de gestión de la información del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio*”.

Para el caso del Proyecto de Vivienda Gratuita -PVG, el listado de potenciales beneficiarios al Subsidio Familiar de vivienda en Especie – SFVE, lo genera el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, de acuerdo con las bases de datos avaladas y certificadas por las entidades competentes, a saber:

- Base de datos Red Unidos: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE
- Registro Único de Víctimas – RUV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Base de datos de subsidios asignados y calificados: Fondo Nacional de vivienda – Fonvivienda.
- Censo elaborado por los Consejos Municipales para la gestión del riesgo de desastres.
- Base de datos bolsa de desastres naturales: Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda.
- Sisben Metodología III: Departamento Nacional de Planeación – DNP.

No obstante lo anterior, una vez definidos los beneficiarios, en términos de las normas precitadas, el Sector debe disponer de una base de datos única que permita al Ministerio, o a quien haga sus veces, entre otras cosas, el seguimiento de los proyectos. Las bases de datos suministradas al equipo auditor para el cálculo de la muestra, incluía menores de edad, nombres y cédulas de personas que no demostraban la organización por grupos de hogares. Esta situación evidencia que el sector vivienda, no ha desarrollado el instrumento principal de su objeto misional, poniendo en riesgo la confiabilidad de la información a su cargo necesaria para la toma de decisiones.

Hallazgo 4. Administrativo. Criterios de Asignación de Recursos del PVG en las regiones del País

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, tiene, entre otras, las funciones de:

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

- Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica²⁵.
- Definir los criterios de distribución de recursos del Programa PVG²⁶, considerando un porcentaje mínimo del 20% en municipios de categorías 4, 5 y 6.

Sin embargo, la aplicación de estos criterios se encuentra supeditada a la presentación de propuestas de proyectos de vivienda por parte de estos municipios, que al no consolidarse, los recursos son destinados por el Ministerio a aquellos Departamentos y Municipios con mayor oferta, circunstancia que incide en el logro de la Política Pública de Vivienda, al generar desventajas para los habitantes de los municipios cuyos gobiernos locales no presentan los proyectos en los términos de la Ley aún a pesar de tener déficit habitacional.

Esta situación pone en evidencia debilidades del MVCT en el establecimiento de mecanismos que propicien y faciliten el desarrollo de este programa en los municipios de las categorías señaladas, en la coordinación necesaria para la implementación de la política pública entre los distintos entes gubernamentales donde prevalecen condiciones económicas, ubicación y situación de orden público, que enfatiza la vulnerabilidad de los potenciales beneficiarios para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, artículo 2, numeral 5 y Párrafo segundo del Artículo 5 de la Ley 1537 de 2012.

Hallazgo 5. Administrativo. Componente Social - Criterios de Asignación de las Viviendas del Programa PVG

El Preámbulo de la Constitución Política de 1991 establece, entre otras cosas: el pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente (...) y con el fin de fortalecer (...) la convivencia... Y el artículo 2 de la misma establece: "Son fines esenciales del Estado: (...) asegurar la convivencia pacífica (...).

La asignación de viviendas del programa de vivienda gratuita, se orientó durante el cuatrienio a la población bajo las siguientes condiciones²⁷:

²⁵ Ley 489 de 1998, artículo 2, numeral 5.

²⁶ Párrafo segundo del Artículo 5 de la Ley 1537 de 2012 "La distribución de los recursos incluirá un porcentaje mínimo del 20% para los municipios de categorías 4, 5 y 6. No obstante, si una vez conformado inventario de predios presentados para la realización de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en estas entidades territoriales, dentro del periodo que para el efecto fije el Fondo Nacional de Vivienda, no es posible comprometer los recursos destinados, parcial o totalmente, los mismos podrán utilizarse en los demás municipios del país, de acuerdo con la distribución que realice el mismo Fondo".

²⁷ Artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 modificado en el artículo 8° del Decreto 1921 de 2012, el cual a su vez fue modificado con el artículo 5° del Decreto 2164 de 2013.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

- a) Vinculados a programas sociales del Estado para la superación de la pobreza extrema o en pobreza extrema.
- b) En situación de desplazamiento.
- c) Afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias.
- d) Se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable.

Estas condiciones y/o criterios de selección para la asignación del subsidio en especie, no involucran aspectos de carácter cultural, raza y costumbres, aspecto que incide en la convivencia, seguridad y condiciones de habitabilidad sin el oportuno acompañamiento del DPS para su adaptación e inclusión social.

Esta situación responde a la ausencia de un estudio detallado de caracterización de los beneficiarios, la expedición de una reglamentación sin tener en cuenta las variables culturales, de raza y costumbres para la asignación de las unidades habitacionales, inadecuada coordinación y acompañamiento de las entidades locales para mitigación de conflictos, poca efectividad de la Mesa Nacional de Acompañamiento, debilidades de coordinación en la implementación de la política pública entre los distintos entes gubernamentales.

Hallazgo 6. Administrativo. Sistema Nacional de Información de Vivienda

El artículo 2° del Decreto 555 de 2003, señala: "El Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda (...).

En la relación de proyectos del programa PVG, se presentan diferencias en el valor y/o unidades de vivienda de los proyectos, en la información suministrada por el Fonvivienda al ente de control en las vigencias 2012, 2013 y 2014. Igual situación se presenta en la relación de "*Personas Beneficiarias Programa de Vivienda Gratuita 01042014*" en donde se incluyen menores de edad sin clasificar por núcleo familiar, aspectos que afectan la calidad de la información.

A 31 de diciembre de 2014 no se efectuó la integración de los desarrollos informáticos de las diferentes áreas que intervienen en el proceso de asignación y seguimiento de los subsidios, por cuanto solo hasta el 2014 se realizó el Plan estratégico de Sistemas – PEI, hecho que incide en la calidad, claridad, confiabilidad y seguridad de la información que sobre el tema administra el Fonvivienda. Es así como la generación de reportes y/o información requerida proviene de varias fuentes y/o aplicativos manejados por diferentes personas afectando la oportunidad y calidad de la información suministrada.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

Lo anterior tiene que ver con el incumplimiento del objetivo encomendado a Fonvivienda, no obstante haber transcurrido 11 años desde su expedición, debilidades en el cumplimiento de las funciones del MVCT en el marco de lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, artículo 59, numerales 5 a 11 y ausencia de mecanismos para la administración y registro de la información que se genere en desarrollo y ejecución del PVG en el contrato de creación del Patrimonio Autónomo.

5.3 CONDICIONES DE CALIDAD Y SALUBRIDAD DE LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS

Hallazgo 7. Administrativo. Ejecución Proyectos Vivienda Gratuita – Esquema Público y Convenios

El artículo 6 de la Ley 1537 de 2012, señala, entre otras cosas que “(...) los patrimonios autónomos que se constituyan, de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado. Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, así como las actividades de seguimiento y control de los mismos, serán definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”.

A 31 de diciembre de 2014 se presentaba retraso en el desarrollo y ejecución de las obras de algunos proyectos^[1] desarrollados bajo los esquemas públicos y convenios, que afectan el oportuno cumplimiento de la meta de 100.000, con la consecuente incidencia en la cobertura de hogares potencialmente postulantes. Esta situación denota deficiencias en la planeación, seguimiento y control en las distintas etapas de los proyectos dispuestos en el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.

Hallazgo 8. Administrativo. Especificaciones Técnicas Vivienda y Obras de Urbanismo

El MVCT planificó las condiciones mínimas espaciales a considerar para el diseño de las viviendas (multifamiliares, bifamiliares y unifamiliares), especificaciones

^[1] El Diamante — Tello, Huila; Las playitas — Arauca, Arauca; Urbanización La Santísima Trinidad — Carepa, Antioquia; Villas de la Esperanza Etapa Adolfo León Gómez; Jardín — Jardín, Antioquia; Ciudadela Mia — Quibdó, Chocó; Villa Gladys — Puerto Carreño, Vichada; Urbanización La Caterva — Nechí, Antioquia; Urbanización El Camellón La Mandarina — Frontino, Antioquia, entre otros.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

técnicas establecidas para el Programa; sin embargo, este no contempla aspectos relacionados con la calidad arquitectónica y constructiva, consecuentes con el aspecto ambiental, de acuerdo con la diversidad de climas en las diferentes regiones del país que implican un estudio de sistemas constructivos y de materiales según el caso, por cuanto su contenido se enmarca en parámetros generales, a pesar que el país ya tenía avances al respecto, como se observa en el documento "Criterios ambientales para el diseño y construcción de vivienda urbana, emanado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en 2012.

Gráfica 2. Criterios ambientales para el diseño de vivienda



FIGURA 34. MATRIZ DE CRITERIOS AMBIENTALES PARA LA PRODUCCIÓN Y USO DE LA VIVIENDA

OBJETIVOS	AGUA	SUELO	MATERIALES	ENERGÍA
RACIONALIZAR EL USO DEL RECURSO	A-1 Uso de aparatos y dispositivos eficientes (recomendados en laboratorios) A-2 Optimización de las redes de suministro y desagüe	S-1 Adecuada conformación del espacio habitado S-2 Eficiente ocupación del terreno S-3 Ejecución de proyectos con densificación en altura	M-1 Uso de materiales regionales de los materiales M-2 Aplicar las propiedades físicas de los materiales M-3 Modulación de elementos de construcción	E-1 Uso eficiente de la iluminación natural E-2 Uso eficiente de la ventilación natural E-3 Uso eficiente de la acústica
SUSTITUIR CON SISTEMAS O RECURSOS ALTERNATIVOS	A-3 Utilización del agua lluvia A-4 Uso, reutilización y reciclaje de aguas grises A-5 Uso de aguas negras	S-4 Rehabilitación de edificaciones urbanas S-5 Re-identificación de sectores urbanos S-6 Armonización con la topografía del terreno	M-4 Reutilización y reciclaje de materiales	E-4 Aprovechamiento de la energía solar E-5 Aprovechamiento de la energía eólica E-6 Aprovechamiento de energía proveniente de biomasa
MANEJAR EL IMPACTO AMBIENTAL	A-6 Separación de colectores de aguas residuales y aguas lluvias A-7 Eliminación de grasas del sistema de aguas residuales	S-7 Ocupación desigual del suelo S-8 Armonización de la vivienda con el entorno natural S-9 Manejo de material proveniente de excavación S-10 Instalación de coberturas adecuadas	M-5 Uso de materiales con menor impacto ambiental M-6 Manejo de residuos de materiales de construcción M-7 Procesos ordenados y sostenibles en los sitios	E-7 Uso de aparatos y dispositivos de menor consumo energético

Esta situación incide en la calidad de vida de los moradores beneficiarios, así como en la optimización y sostenibilidad de aspectos relacionados con la

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

eficiencia energética y la administración y mantenimiento de la estructura implantada.

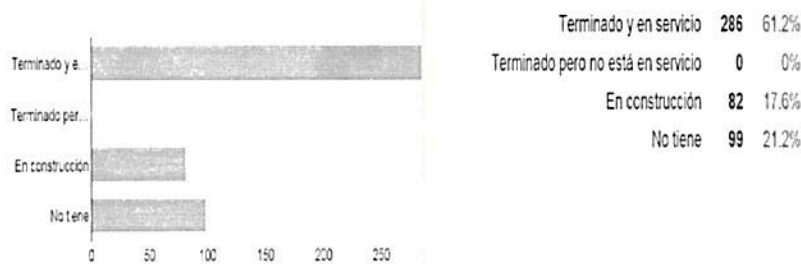
Hallazgo 9. Administrativo. Equipamiento Urbano

El artículo 112 de la Ley 388 de 1997 establece, para los entes territoriales, la conformación del “Expediente urbano” y para el Ministerio de Desarrollo Económico, o quien haga sus veces, la organización y debida operación de un sistema de información urbano de datos sobre suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio público, transporte urbano y equipamientos colectivos, en el cual se debe incluir un banco de experiencias sobre el desarrollo de operaciones urbanas de impacto y sobre la aplicación de los instrumentos contenidos en la citada Ley y en la Ley 9 de 1989, criterios retomados en el modelo de desarrollo de ciudades amables como objetivo de Gobierno Nacional en el PND 2010 – 2014.

La evaluación de campo practicada por la auditoría evidenció que en desarrollo del programa de vivienda gratuita no se observaron las citadas disposiciones, situación que riñe con el concepto integral de vivienda digna, con los parámetros de calidad de la política pública y genera mayores gastos de desplazamiento hacia los centros de servicios para la población beneficiada. Al respecto, el MVCT y el gobierno nacional han hecho esfuerzos posteriores para atender esas necesidades con la suscripción de convenios con algunas entidades del Estado²⁸.

Gráfica 3. Estado de la infraestructura de servicios asociados a la vivienda

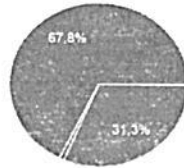
Institución educativa con servicios de preescolar, primaria y secundaria [30. Estado de la infraestructura de servicios cercanos a la vivienda]



²⁸ Ministerio del Interior, Policía Nacional, Ministerio de Cultura, Coldeportes, Findeter, Ministerio de Comunicaciones, ICBF.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

¿Cuentan los habitantes de la vivienda con servicio de salud o atención básica cercana?



Centro de salud	141	31.3%
Puesto de salud	4	0.9%
Dispensario médico	0	0%
Otro	305	67.8%

Hallazgo 10. Administrativo. Estado Viviendas post-entrega

Para las viviendas que se ejecutan en el Programa de Vivienda Gratuita, se establecieron requisitos mínimos, entre otros, relacionados con espacios, área construida y acabados, como se observa en el anexo técnico denominado "Especificaciones Técnicas Vivienda y Obras de Urbanismo", el cual se incorporó en los términos de referencia de los procesos de selección, o en los convenios interadministrativos suscritos, según el esquema adoptado, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y el Decreto Ley 19 de 2012.

No obstante lo anterior, en la encuesta de percepción de los beneficiarios se evidenciaron las siguientes situaciones: en los pisos 1 de los conjuntos se presenta humedad proveniente del terreno y afectación por las aguas lluvias; en los pisos último, se presentan goteras por las aguas lluvias y malos olores por los desagües; en general los usuarios se quejaron de humedades y goteras en los baños; igualmente expresaron que la evacuación de las aguas servidas es lenta, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 11. Problemas de las viviendas en uso

PROBLEMAS	Nº DE PROYECTOS	Nº DE BENEFICIARIOS
Filtraciones varias	4	18
Humedad	2	2
Desagües lentos o tapados	5	5
Inseguridad	6	46

Esta situación revela que tales especificaciones, por ser mínimas, fueron insuficientes, poco detalladas, no consecuentes con el entorno ambiental, geológico, geográfico y sanitario de los proyectos e incide directamente en la calidad de vida de los usuarios, a la vez que genera la necesidad de inversiones posteriores al recibo de las viviendas.

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

Hallazgo 11. Administrativo. Sostenibilidad ambiental

En cuanto a los criterios de sostenibilidad ambiental, vivienda saludable y sostenible, definidos por la Naciones Unidas y adoptados por la Olacefs para el presente ejercicio, reconocidos en Colombia y ratificados por la HCC mediante Sentencia C-444 de 8 de julio de 2009²⁹, son incipientes los avances de la política pública de vivienda de interés social al respecto, tal como lo demuestra la encuesta de percepción de los beneficiarios:

Tabla 9: Elementos de las viviendas asociados a la sostenibilidad ambiental

Necesidad /Deficiencia	Proyectos
Patio de ropas	Salamanca, Sindagua, San Luis, San Sebastián
Balcón	Sindagua, Salamanca
Sombra, zonas verdes	Ciudad Equidad, Los Deseos I
Goteras	Nueva Sindagua
Filtraciones, humedad	San Luis, Nando Marin, Ciudad Equidad, San Sebastián, Los Deseos I, Nueva Sindagua
Tuberías tapadas	Nando Marin, Lorenzo Morales, San Luis, Los Deseos I
Malos olores por los desagües	San Luis, San Sebastián
Grietas	Nando Marin, Salamanca, San Sebastián, Los Deseos I
Centros de abasto muy alejados	Nueva Sindagua
Centros de salud, colegiso, lejanos	Ciudad Equidad, Nueva Sindagua
Taludes aledaños mal manejados	San Sebastián
Accesos internos escasos	San Sebastián
Cableado muy delgado	Nando Maria
Inundaciones por aguas lluvias	Nando Marin, Lorenzo Morales
Inseguridad, peleas, drogadicción	Lorenzo Morales, Ciudad Equidad, San Sebastián, San Luis, Nando Marin
Necesidad de polideportivo	San Sebastián
Cancha, salón comunal	San Luis, San Sebastián
Ruido de un piso a otro, falta de privacidad	Nando Marin, San Luis

²⁹ En Sentencia C-444 de 8 de julio de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, se destacaron como importantes los siguientes conceptos sobre el derecho a la vivienda digna, contenidos en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: a) El contenido del derecho a la vivienda digna abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

El ejercicio auditor permitió evidenciar que los términos de referencia y diseños del programa fueron en general poco exigentes en la inclusión de elementos de adaptación suficientes a las condiciones ambientales de las regiones geográficas de Colombia, los estudios de vulnerabilidad al cambio climático definidas por el IDEAM³⁰, los documentos internacionales relacionados con los compromisos suscritos frente a cambio climático³¹. El Plan de Acción Sectorial de Mitigación para el Sector Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia solo se emitió hasta julio de 2014 y las acciones propuestas carecen de fechas³².

En los proyectos visitados, se observa que se construyeron apartamentos en la planta baja y se destinaron áreas para parqueaderos aledañas a los bloques de apartamentos. Esta característica genera varios impactos ambientales y sociales y agrega riesgos a la construcción: menor opción de zonas verdes y recreativas, mayor exposición a problemas de humedad en las construcciones, baja adaptación a las condiciones climáticas regionales.

Esto trae como consecuencia una limitante infranqueable de entrada para que los beneficiarios mejoren su calidad de vida; propicia conflictos sociales, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de población vulnerable y víctima de alguno de los conflictos internos nacionales.

Hallazgo 12. Administrativo. Acceso a Servicios Públicos

El Artículo 2 de la Ley 142 de 1994, dice, entre otras cosas: "(...) Intervención del Estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos (...) para los siguientes fines: (...) 2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico. 2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan. 2.5. Prestación eficiente.

De 467 usuarios encuestados, el 64% tienen acceso al servicio de agua potable las 24 horas, el 10% tiene el servicio entre 23 y 6 horas diarias y el 16% accede al servicio menos de 6 horas diarias. La Urbanización El Deseo I en Riohacha recibe

³⁰ Colombia frente al Cambio Climático. Diálogo Nacional Interministerial sobre Cambio Climático con énfasis en el sector agrícola.

³¹ Mapeo Institucional Actores relacionados con el abordaje del cambio climático en Colombia. Proyecto Integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación por países de las Naciones Unidas. Adrian Cardona Alzate. Bogotá, abril de 2009.

³² PLAN DE ACCIÓN SECTORIAL DE MITIGACIÓN PARA EL SECTOR VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - ESTRATEGIA COLOMBIANA DE DESARROLLO BAJO EN CARBONO - Julio de 2014

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

agua potable una vez por semana y Ciudad Equidad en Santa Marta, tienen agua una hora día de por medio.

Gráfico 4. Continuidad del servicio de agua potable



Esta situación expone a los beneficiarios al goce limitado del derecho esencial al agua potable, como lo analiza la Sentencia T-018 de 2014, numeral 5.6.2³³ y evidencia deficiencias en las diferentes etapas de planeación del programa, debilidades de coordinación en la implementación de la política pública entre los distintos entes gubernamentales; en particular en las responsabilidades frente a la Ley 142 de 1994. Se evidencian igualmente dificultades para coordinar acciones especiales entre los actores del gobierno, de tal manera que sea posible prever o mitigar el deterioro de las fuentes de agua, como lo ordena el numeral 8.5 del artículo 8 de la ley 142 de 1994³⁴.

Hallazgo 13. Administrativo. Servicio de Internet

El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa, tal como lo ratificaron los compromisos derivados de las jornadas sobre “Marcos legales que garantizan y promueven el libre acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a las fuentes de información pública: análisis de casos en América Latina”, celebradas en la ciudad

³³ “... De acuerdo con la Ley 142 de 1994, el servicio de agua y saneamiento ambiental básico se debe prestar de forma ‘continua’ e ‘ininterrumpida’, estableciendo categóricamente que ello debe ser así ‘sin excepción alguna’, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito. La continuidad y disponibilidad del servicio debe regularse conforme lo previsto en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, según el cual, la cantidad de agua a proveer debe obedecer al volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cual debe oscilar entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud”.

³⁴ 8.5. Velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios.

AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE VIVIENDAS

de Santo Domingo, República Dominicana, entre el 30 y 31 de julio del 2002, actividad desarrollada por la UNESCO, de las cuales Colombia hizo parte³⁵. Igualmente es un derecho constitucional y legal reconocido en Colombia a través de la CP de 1991 artículos 270³⁶ y 369³⁷; la Ley 57 de 1985³⁸; la Ley 24 de 1992³⁹ la Ley 1341 de 2009⁴⁰, entre otras.

De acuerdo con el oficio 2015EE0050236 del 26 de mayo de 2015, de la auditoría de Fonvivienda, *“el MVCT se articuló con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como con la entidad territorial, con el fin de dotar de conexión digital –internet- a los beneficiarios de las soluciones de vivienda en el marco del PVG, para lo cual se ha coordinado la construcción de puntos denominados “Vive Digital” en los proyectos de vivienda: “Lorenzo Morales” en el Municipio de Valledupar; “Villas de San Pablo” en el Distrito de Barranquilla; y “Ciudad del Bicentenario” en el Distrito de Cartagena.”* La encuesta de percepción del beneficiario permitió evidenciar que ninguno de los proyectos visitados goza de este servicio. Por otra parte, llama la atención que el convenio solo abarca 3 proyectos y no todos los que forman parte del PVG.

Esta situación expone a los beneficiarios al goce limitado del derecho a la información y la comunicación, establecidos en las normas precitadas y refleja deficiencias en las diferentes etapas del programa, especialmente en la de

³⁵ El resultado de dichas jornadas, la Carta de Santo Domingo, ha planteado las siguientes consideraciones: 1. El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa. 2. El libre acceso a la información pública contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública. 3. El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una cultura democrática. 4. Es imperativo que la totalidad de los países de la región resuelvan el vacío legislativo existente mediante la aprobación de leyes con sentido democrático que garanticen el libre acceso a la información pública. 5. Es menester que en los países en que existan estas leyes, no se vean ellas impedidas o distorsionadas en su aplicación o vigencia por reglamentaciones limitativas del derecho de libre acceso a la información pública.

³⁶ Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

³⁷ Artículo 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

³⁸ En los artículos 14° y siguientes de la ley, se consagran una serie de disposiciones jurídicas referentes al derecho del ciudadano a acceder a los documentos públicos que no estén reservados. Dado que la legislación no regula de forma amplia y desarrollada el derecho de acceso de los ciudadanos y los medios de comunicación a la información pública, en el Código Contencioso Administrativo colombiano se establece en su artículo 17° y siguiente, el derecho a la información sobre la acción de las autoridades.

³⁹ Según los artículos 14° y 15° de la Ley 24 de 1992, el Defensor del Pueblo, en su labor de representación de los ciudadanos está obligado a exigir de las autoridades públicas la prestación de un servicio público como lo es el acceso a la información. Todas estas disposiciones legislativas garantizan el derecho de acceso de los ciudadanos a la Información pública del Estado.

⁴⁰ Ley 1341 de 2009 "por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones - tic-, se crea la agencia nacional de espectro y se dictan otras disposiciones".

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

planeación; así como deficiencias en el proceso de seguimiento de los convenios suscritos para la prestación del servicio de internet a los proyectos del PVG.

5.4 ATENCIÓN DE GRUPOS MENOS PRIVILEGIADOS Y PERSONAS CON NECESIDADES ESPECIALES (DISCAPACITADOS O ANCIANOS) EN EL PROGRAMA DE VIVIENDA

Hallazgo 14. Administrativo. Interacción Beneficiarios-Actores de la Política Pública de Vivienda

De acuerdo con el oficio 2015EE0050236 del 26 de mayo de 2015, de la auditoría de Fonvivienda, el MVCT ha coordinado diversas formas de acompañamiento social. Sin embargo, de acuerdo con los resultados de la encuestas de percepción de satisfacción de los beneficiarios, se observa que ellos no tienen claridad sobre los actores institucionales, programas y beneficios a que tienen acceso, toda vez que por sus condiciones, los beneficiarios tienen muchas dificultades para conocer y participar de tales iniciativas. Las encuestas revelan además que los beneficiarios del PVG están en riesgo social debido a las dificultades de inseguridad, delincuencia, drogadicción, convivencia, se presentan en los conjuntos.

Tabla N° 10 Percepción del beneficiario en relación con el acompañamiento social

DIFERENTES FORMAS DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL	CUBRIMIENTO RECONOCIDO POR EL BENEFICIARIO
Social y comunitario del DPS	93.1%
Social y comunitario alcaldía	74%
Convivencia, liderazgo y desarrollo comunitario alcaldía	67.8%
Formación ciudadana alcaldía	60%
ICBF	92.9%
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE	98.3%
Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas - UARIV	75.9%

Este resultado denota deficiencias de las diferentes etapas de planeación del programa y en el proceso de seguimiento de los convenios suscritos y en general de los proyectos ejecutados.

**AUDITORÍA COORDINADA SOBRE OBRAS DE
VIVIENDAS**

6. ANEXOS

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG				
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos			Buenas prácticas	
		Situación encontrada	Evidencias	Causas		
Instrucciones	Si/No	<p>Describir resumidamente las constataciones de mayor relevancia, identificadas durante la ejecución de la auditoría.</p>	<p>Indicar cuales informaciones o documentos fueron usados para fundamentar los hallazgos => Elegir cuales de los tipos descritos en el campo "informaciones requeridas" de la matriz de planificación.</p>	<p>La causa del hallazgo de auditoría es la base para las deliberaciones. Puede estar relacionada a la puesta en práctica o a la concepción del objeto de auditoría, o estar fuera del control o de la influencia del gestor.</p> <p>Si existir múltiples causas para un mismo hallazgo, el equipo debe identificar aquella que, se modificada, podrá prevenir situaciones similares.</p>	<p>Las oportunidades de mejora deben relacionarse con las causas de los hallazgos. Si hubieren deliberaciones, ellas deben ser elaboradas de forma a tratar el origen de los problemas diagnosticados.</p> <p>Se sugiere parsimonia en la cantidad de deliberaciones y priorización para solución de los principales problemas.</p>	<p>Acciones identificadas que comprobadamente llevaron al buen desempeño.</p>
Metas cuantitativas (subcuestión nº 1)	NO	<p>1. Metas Política Pública de Vivienda y Ciudades Amables – Programa de Vivienda Gratuita</p> <p>Durante la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo – Prosperidad Para Todos -PND- PPT 2010-2014-, la política pública de vivienda, mediante la expedición de la Ley 1537 de 2012, incorporó un modelo de subsidios a la oferta, adició los programas de Vivienda de Interés Prioritario VIP, Viviendas 100% Subsidadas, o programa de vivienda gratuita PVG, Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores -VIPA, Macroproyectos de Interés Social Nacional -MISN, Subsidios Familiares de Vivienda en Dinero y el Programa de Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés a diferentes segmentos poblacionales, programas y/o proyectos que se ejecutan a través del Fondo Nacional de Vivienda –</p>	<p>Informe de Gestión Plan de Acción 2014.</p> <p>Datos obtenidos de la Respuesta al oficio FNV-012 y FNV-029 2015</p> <p>http://www.minvivienda.gov.co/info/mesaAlCongreso/Junio%202013%20-%20Mayo%202014.pdf: "Los avances anteriores se reflejan en el buen comportamiento que ha tenido la construcción como porcentaje del PIB. En los últimos dos años la economía colombiana ha crecido por encima del promedio regional y mundial. Tan sólo en 2013 el crecimiento del PIB fue 4,3% anual, impulsado por la construcción de vivienda, obras civiles e infraestructura, que creció 9,8% anual, esta cifra se ve</p>	<p>Deficiencias de las diferentes etapas de planeación</p> <p>La política de vivienda del PND PPT nació como una "locomotora de la economía". Bajo esa perspectiva, lo relevante era el flujo de recursos, antes que el cumplimiento de las metas físicas, como efectivamente ocurrió y lo señala el Gobierno Nacional en sus informes, por cuanto no se han establecido términos precisos para adelantar el proceso de legalización y por el incumplimiento en los cronogramas de ejecución de los proyectos construidos especialmente bajo los esquemas públicos y de convenios</p>	<p>Solicitar un informe técnico trimestral, a la supervisión de los proyectos que presenten atraso en su ejecución.</p> <p>Cumplimiento de las metas programadas en el Plan de Acción en referencia al Programa de Vivienda Gratuita</p>	

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG			
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos		Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
		Situación encontrada	Evidencias		
		<p>Fonvivienda.</p> <p>El PVG, en el cual se centra la presente auditoría, tiene por objeto garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias en condiciones de extrema pobreza, población desplazada por la violencia, afectados por desastres naturales y los que habitan en zonas de riesgo no mitigable, para lo cual en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció la meta de 100.000 viviendas iniciadas a 31 de diciembre de 2014. Por su parte en el documento CONPES 3740 del 24 de enero de 2013 se proyectó otorgar cien mil (100.000) VIP durante el periodo 2012-2015 con un valor máximo de 70 SMLMV⁽⁴⁾.</p> <p>Verificado el cumplimiento de la meta cuantitativa contenida en el Plan Nacional de Desarrollo se encuentra que a 31 de diciembre de 2014 el PVG reporta como iniciadas 93.448 viviendas, lo que representa un cumplimiento del 93,4% de la meta y un rezago consecuente del 6,6%.</p> <p>Ahora bien, el anterior análisis debe hacerse en conjunto con las cifras de las demás fases o momentos que comprende la ejecución efectiva de los subsidios en especie, como son: la asignación del subsidio; la terminación de la vivienda; la certificación y la legalización de la misma, así:</p>	<p>reflejada en gran medida en el cumplimiento de la meta del millón de viviendas iniciadas en un 80%. es decir, a la fecha, hemos iniciado 801.325 unidades de vivienda y aún no ha terminado el primer periodo de gobierno, del Presidente Santos.</p>		

⁽⁴⁾ Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes

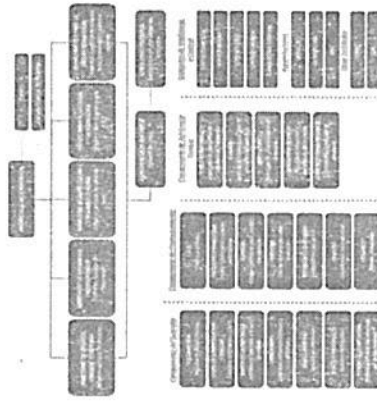
País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG			
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos			Buena prácticas
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	
Metas cuantitativas (subcuestión n° 1)	NO	Cuadro 1. Programas de vivienda			
		Estado del Programa Vivienda Gratuita a Diciembre 31 de 2014			
		Viviendas iniciadas	93.448		
		Subsidios Asignados	62.880		
		Viviendas terminadas	77.296		
		Viviendas certificadas ^[5]	63.045		
		Viviendas legalizadas ^[6]	47.018		
Seguridad jurídica de la posesión (subcuestión n° 2)	NO	2. Viviendas certificadas			
		Luego de visitas realizadas a los proyectos Altos de Parrantial ubicado en el municipio de Maicao, Los Deseos en la ciudad de Riohacha y Ciudad Equidad ubicado en Santa Marta, los cuales hacen parte del esquema privado del PVG, se observa que existen viviendas ya certificadas por Findeter y que a junio de 2015 no se encuentran legalizadas y por lo tanto no habitadas por los beneficiarios, incidiendo de esta manera en la efectiva ejecución de los subsidios familiares de vivienda.	Resultado del Trabajo de campo del equipo auditor a la vigencia 2014.	Deficiencias de las diferentes etapas de planeación. Ausencia de un sistema único de información sobre la población vulnerable y su estado de necesidad de vivienda.	Asignar en los proyectos referidos, las unidades de interés vivienda de interés prioritario certificadas por el supervisor. Crear un sistema único de información de la población vulnerable en relación con la necesidad de vivienda, función de FONVIVIENDA.
		Los factores que retrasan la legalización del subsidio están relacionados con el proceso de asignación del mismo y en otras oportunidades corresponden a los patrones propios de la población beneficiaria, tales como el sedentarismo y desplazamiento por diversas razones.			
		Esta circunstancia podría generar gastos adicionales para el programa de vivienda			

[5] Documento expedido por FONADE como Entidad supervisora que garantiza la habitabilidad de la vivienda.

[6] Término utilizado cuando se adelanta el proceso de escrituración y se expide certificado de libertad a nombre del beneficiario como garantía de propiedad

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG			
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos			Buenas prácticas
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	
Costo Accesible N 1	NO	<p>gratuita, asociados a la vigilancia, pago de servicios públicos, administración del patrimonio colector, entre otros.</p> <p>3. Viviendas en Arriendo</p> <p>En las visitas de campo realizadas se evidenció la existencia de viviendas del programa¹ en arriendo, sin cumplir con el tiempo de ocupación establecido para ello, al respecto Fonvivienda ha realizado estrategias de sensibilización de los derechos y deberes que tienen los beneficiarios a los que se les ha otorgado la vivienda, sin que a 31 de diciembre de 2014 los mecanismos de control y seguimiento hayan sido efectivos dentro de los términos de oportunidad y eficiencia, situación que afecta el propósito de la política de vivienda orientado en dar solución habitacional a la población vulnerable.</p>	<p>Trabajo de campo de la CGR representado en visitas efectuadas a los proyectos y encuesta de satisfacción del beneficiario.</p>	<p>Prelación del proyecto económico sobre el social que no ha permitido avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de los más vulnerables.</p> <p>No se ha hecho uso de las facultades que le otorga el artículo 6 del Decreto 0847 de 2013, para verificar "(...) el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie en el proceso de transferencia y entrega de las viviendas de interés prioritario. (...)”, para el acaecimiento de cualquiera de las causales incorporadas en el artículo 4°, numeral 4.2.4 del mismo decreto, una vez entregada la vivienda</p> <p>Ausencia de un estudio detallado de caracterización de los beneficiarios.</p>	<p>Informe bimensual de la Subdirección del Subsidio Familiar de Vivienda, sobre el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 847 de 2013.</p>
Combate a la exclusión social e integración con otras políticas públicas (subsección n° 2)	NO	<p>4. Coordinación y articulación en la implementación de la Política Pública de Vivienda</p> <p>De acuerdo con el esquema institucional del sector vivienda, se observa la participación de los diferentes actores, donde cada uno cumple una función dentro del mismo:</p>	<p>Información suministrada por el FNV en oficio 2014EE0038999 del 14 de mayo de 2014 en donde se indica que:</p> <p>1. En el proyecto Metro 136 Usme, aún se adelanta el proceso de selección de potenciales postulantes, toda vez que la última convocatoria de postulación se</p>	<p>Deficiencias de la planeación en las distintas etapas que se deben surtir para el beneficio de los ciudadanos</p> <p>Ausencia de un estudio detallado de caracterización de los beneficiarios.</p> <p>Los mecanismos de asignación de subsidios no permiten el acceso al beneficio, en términos de oportunidad</p>	<p>Establecer flujogramas de procesos sectoriales, sus responsables, términos, sistema de información único, interrelación con los otros sectores de la administración pública y de la economía, no</p>

¹ Ciudad Equidad, Santa Marta; Urbanización Shaddai, en Fundación Magdalena;

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG				
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos				
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	Oportunidades de mejora	
		<p>Gráfico. Esquema Institucional del Sector Vivienda</p>  <p>Fuente: CGR-DES Infraestructura</p> <p>Sin embargo, sus roles no se ejecutan de manera articulada y cohesionada. Esta circunstancia impacta la gestión adelantada por Fonvivienda en la asignación oportuna del subsidio en especie y la sostenibilidad de los proyectos, desde el punto de vista social y económico. Tal como se evidencia en el proceso de selección de beneficiarios en el cual confluyen competencias de varios actores nacionales (DPS, UNGR, Fonvivienda, entre otros) y territoriales.</p>	<p>efectuó mediante Resolución 0454 de 2014 con un resultado de 355 hogares, listado que será remitido al DPS para la selección.</p> <p>2. La misma situación presenta el proceso de selección de hogares en los proyectos de Villa Orieta V Etapa, Tierra Grata Etapa II en el municipio de Sincelejo, para los cuales mediante Resolución 0874 de 2014 se dio apertura a la convocatoria a hogares potencialmente beneficiarios.</p> <p>3. Por último, el proyecto Altos de la Sabana en Sincelejo, se encuentra en proceso de asignación de 1.626 subsidios.</p>	<p>de atención de la necesidad del ciudadano, dada la participación de diferentes actores institucionales con agendas de gestión distintas</p>	<p>solo desde la norma, sino efectivamente. Coordinación con los entes territoriales. Voluntad política.</p>	<p>Buenas prácticas</p>

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG			
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos			
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	Oportunidades de mejora
menos privilegiados (subcategoría n° 4)		<ul style="list-style-type: none"> - Registro Unico de Víctimas – RUV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. - Base de datos de subsidios asignados y calificados: Fondo Nacional de vivienda – Fonvivienda. - Censo elaborado por los Consejos Municipales para la gestión del riesgo de desastres. - Base de datos bolsa de desastres naturales: Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. - Sisben Metodología III: Departamento Nacional de Planeación – DNP. <p>No se evidencia una metodología establecida para garantizar que los cruces de información de las mismas, arroje información confiable para la toma de decisiones.</p>			
Combate a la exclusión social e integración con otras políticas públicas (subcategoría n° 2)	NO	<p>6. Criterios de Asignación de Recursos del PVG en las Regiones del País.</p> <p>El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, tiene como función definir los criterios de distribución de recursos del Programa⁴, considerando un porcentaje mínimo del 20% en municipios de categorías 4, 5 y 6; sin embargo, la aplicación de estos criterios se encuentra supeditada a la presentación de propuestas de proyectos de vivienda por parte de estos municipios, que al no consolidarse, los recursos son destinados por el Ministerio a aquellos Departamentos y Municipios con mayor oferta.</p>	<p>Asignación de recursos en municipios donde han ofertado proyectos relacionados en el informe PVG a 31 de diciembre de 2014.</p> <p>Artículo 5 de la Ley 1537 de 2012</p>	<p>Ausencia de mecanismos que propicien y faciliten el desarrollo de este programa en los municipios de las categorías señaladas, por sus condiciones económicas, su ubicación y situación de orden público.</p> <p>Debilidades de coordinación en la implementación de la política pública entre los distintos entes gubernamentales.</p>	

⁴ Párrafo segundo del Artículo 5 de la Ley 1537 de 2012 "La distribución de los recursos incluirá un porcentaje mínimo del 20% para los municipios de categorías 4, 5 y 6. No obstante, si una vez conformado inventario de predios presentados para la realización de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en estas entidades territoriales, dentro del periodo que para el efecto fije el Fondo Nacional de Vivienda, no es posible comprometer los recursos destinados, parcial o totalmente, los mismos podrán utilizarse en los demás municipios del país, de acuerdo con la distribución que realice el mismo Fondo".

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG			
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos			Buena prácticas
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	
(subcategoría n° 4)		Circunstancia que incide en el logro de la Política Pública de Vivienda, al generar desventajas para los habitantes de los municipios cuyos gobiernos locales no representan los proyectos en los términos de la Ley aún a pesar de tener déficit habitacional.			
Combate a la exclusión social e integración con otras políticas públicas (subcategoría n° 2)	NO	<p>7. Componente Social - Criterios de Asignación de las Viviendas del Programa PVG.</p> <p>La asignación de viviendas del programa de vivienda gratuita, se orientó durante el cuatrenio a la población bajo las siguientes condiciones⁵:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Vinculados a programas sociales del Estado para la superación de la pobreza extrema o en pobreza extrema. b) En situación de desplazamiento. c) Afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias. d) Se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable. <p>Estas condiciones y/o criterios de selección para la asignación del subsidio en especie, no involucran aspectos de carácter cultural, raza y costumbres, aspecto que incide en la convivencia, seguridad y condiciones de habitabilidad sin el adecuado acompañamiento del DPS para su adaptación e inclusión social.</p>	<p>Encuesta realizada a los beneficiarios de los proyectos objeto de la muestra</p> <p>a los proyectos</p>	<p>Ausencia de un estudio detallado de caracterización de los beneficiarios.</p> <p>Reglamentación sin tener en cuenta las variables culturales, de raza y costumbres para la asignación de las unidades habitacionales</p> <p>Inadecuado acompañamiento de las entidades locales para mitigación de conflictos; no obstante haberse conformado la Mesa Nacional de Acompañamiento</p> <p>Debilidades de coordinación en la implementación de la política pública entre los distintos entes gubernamentales.</p>	
Combate a la exclusión social e integración	NO	<p>8. Sistema Nacional de Información de Vivienda</p> <p>De manera reiterada la CGR, ha manifestado</p>	<p>La información suministrada por el Fonvivienda proviene de diferentes fuentes de archivos en EXCEL</p>	<p>Incumplimiento del objetivo encomendado en el artículo 2° del Decreto 555 de 2003, el cual señala "El Fondo Nacional de Vivienda</p>	<p>Establecer flujogramas de procesos sectoriales, sus responsables,</p>


⁵ Artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 modificado en el artículo 8° del Decreto 1921 de 2012, el cual a su vez fue modificado con el artículo 5° del Decreto 2164 de 2013.

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG			
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos			Buena prácticas
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	
con otras políticas públicas (subcuestión n° 2) Acceso a los grupos menos privilegiados (subcuestión n° 4)		<p>las debilidades en el proceso de formación del Sistema Nacional de Información de Vivienda, toda vez que a 31 de diciembre de 2014 no se evidencia la integración de los desarrollos informáticos de las diferentes áreas que intervienen en el proceso de asignación y seguimiento de los subsidios, hecho que incide en la calidad, claridad, confiabilidad y seguridad de la información que sobre el tema administra el Fonvivienda, es así, como la generación de reportes y/o información requerida proviene de varias fuentes y/o aplicativos manejados por diferentes personas afectando la oportunidad y calidad de la información suministrada.</p> <p>Es así como en la relación de proyectos del programa PVG, se presentan diferencias en el valor y/o unidades de vivienda de los proyectos, en la información suministrada por el Fonvivienda al ente de control en las vigencias 2012, 2013 y 2014. Igual situación se presenta en la relación de "Personas Beneficiarias Programa de Vivienda Gratuita 01042014" en donde se incluyen menores de edad sin clasificar por núcleo familiar, aspectos que afectan la calidad de la información.</p> <p>A 31 de diciembre de 2014 no se efectuó la integración de los desarrollos informáticos de las diferentes áreas que intervienen en el proceso de asignación y seguimiento de los subsidios, por cuanto hasta el 2014 se realizó el Plan estratégico de Sistemas - PEI.</p>	<p>«Fonvivienda» tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda (...), no obstante haber transcurrido 11 años desde su expedición.</p> <p>Debilidades en el cumplimiento de las funciones del MVCT en el marco de lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, artículo 59, numerales 5 a 11.</p> <p>Ausencia de mecanismos para la administración y registro de la información que se genere en desarrollo y ejecución del PVG en el contrato de creación del Patrimonio Autónomo.</p>	<p>términos, sistema de información único, interrelación con los otros sectores de la administración pública y de la economía, no solo desde la norma, sino efectivamente.</p> <p>Coordinación con los entes territoriales.</p> <p>Voluntad política.</p> <p>Integrar los desarrollos informáticos de las diferentes áreas que intervienen en el proceso de asignación y seguimiento de los subsidios de acuerdo a lo establecido en el Plan Estratégico de Sistemas PEI- PETIC</p>	
Calidad de la construcción (subcuestión n° 3)	NO	<p>9. Ejecución Proyectos Vivienda Gratuita – Esquema Público y Convenios</p> <p>A 31 de diciembre de 2014 se presentaba retraso en el desarrollo y ejecución de las</p>	<p>Deficiencias de la planeación en las distintas etapas.</p> <p>Deficiencias en el proceso de seguimiento a las distintas etapas de</p>	<p>Se establecieron mecanismos de monitoreo y seguimiento a la ejecución de los</p>	

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG				
		Hallazgos				
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Situación encontrada	Evidencias	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
Calidad de la construcción (subcuestión n° 3)	NO	obras de algunos proyectos ^[1] desarrollados bajo los esquemas públicos y convenios, que afectan el programa para la finalización de las 100 mil viviendas con la consecuente incidencia en la cobertura de hogares potencialmente postulantés.		los proyectos	proyectos de vivienda gratuita a través del contrato FONADE, como interventor y supervisor de estos proyectos.	
Economía de energía en las viviendas (subcuestión n° 3)	NO	10. Especificaciones Técnicas Vivienda y Obras de Urbanismo. El MVCT, planificó las condiciones mínimas espaciales a considerar para el diseño de las viviendas (multifamiliares, bifamiliares y unifamiliares), especificaciones técnicas establecidas para el Programa; sin embargo, este no contempla aspectos relacionados con la calidad arquitectónica y constructiva, consecuentes con el aspecto ambiental, de acuerdo con la diversidad de climas en las diferentes regiones del país que implican un estudio de sistemas constructivos y de materiales según el caso, por cuanto su contenido se enmarca en parámetros generales. Esta situación incide en la calidad de vida de los moradores beneficiarios, así como en la optimización y sostenibilidad de aspectos relacionados con la eficiencia energética y la administración y mantenimiento de la estructura implantada.	Visitas realizadas a los proyectos objeto de la muestra. Confrontación con las especificaciones técnicas establecidas para el Programa. Encuesta a beneficiarios	Especificaciones técnicas no detalladas, ni consecuentes con el componente ambiental de los proyectos. Falta de implementación de los mecanismos proporcionados por el artículo 45 de la Ley 489 de 1998. ⁶ Falta de efectividad de los convenios suscritos por el MVCT con otros ministerios		

[1] El Diamante — Tello, Huila; Las Playitas — Arauca, Arauca; Urbanización La Santísima Trinidad — Carepa, Antioquia; Villas de la Esperanza Etiapa Adolfo León Gómez; Jardín — Jardín, Antioquia; Ciudadela Mia — Quibdó, Chocó; Villa Gladys — Puerto Carreño, Vichada; Urbanización La Caterna — Nechi, Antioquia; Urbanización El Camellón La Mandarina — Frontino, Antioquia, entre otros.

6. **ARTICULO 45. COMISIONES INTERSECTORIALES.** El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos. El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegar algunas de las funciones que le corresponden. Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG															
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Situación encontrada	Evidencias	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas											
Acceso a los grupos menos privilegiados (subcategoría n° 4)	NO	<p>11. Equipamiento Urbano</p> <p>La realización de los proyectos de vivienda gratuita, no contempla la totalidad de las recomendaciones urbanísticas relacionadas con las distancias de accesibilidad a equipamiento urbano; tales como, Colegios y Centros de Salud, afectando el modelo de desarrollo de ciudades amables como objetivo de Gobierno Nacional, lo que genera mayores gastos para la población en condición de desplazamiento. Frente a esto, el MVCT y el Fonvivienda han hecho esfuerzos posteriores para atender esas necesidades con la suscripción de convenios con algunas entidades del Estado⁷.</p> <p><small>Información recolectada con servicios de planeación, primaria y secundaria del Estado de la administración de vivienda a vivienda</small></p>  <p>¿Cuentan los habitantes de la vivienda con servicio de salud o atención básica cercana?</p> <table border="1"> <tr><td>Ciudad de salud</td><td>141</td><td>17,2%</td></tr> <tr><td>Pueblo de salud</td><td>4</td><td>0,5%</td></tr> <tr><td>Dispensario médico</td><td>9</td><td>0%</td></tr> <tr><td>Otro</td><td>206</td><td>27,0%</td></tr> </table>	Ciudad de salud	141	17,2%	Pueblo de salud	4	0,5%	Dispensario médico	9	0%	Otro	206	27,0%	<p>Deficiencias de la planeación en las distintas etapas del proyecto.</p> <p>Debilidades de coordinación en la implementación de la política pública entre los distintos entes gubernamentales.</p> <p>Falta de aplicación de la Guía de Asistencia Técnica para Vivienda de Interés Social 1, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p>Debilidades en la política, por su peso sustancial en el movimiento de la economía.</p>	<p>Impulsar la construcción de equipamientos urbanos en el Programa de Vivienda Gratuita.</p> <p>Retomar los conceptos de "proyecto" y aplicarlos.</p>	
Ciudad de salud	141	17,2%															
Pueblo de salud	4	0,5%															
Dispensario médico	9	0%															
Otro	206	27,0%															
Calidad de la construcción (subcategoría n° 3)	NO	<p>12. Barreras físicas y arquitectónicas</p> <p>El proyecto Ciudad Equidad en Santa Marta, limita la circulación y fácil acceso de las personas en condiciones de discapacidad por el cambio de nivel en el punto de acceso a la</p>	<p>Visitas realizadas a los proyectos.</p> <p>Encuesta a beneficiarios.</p> <p>Guía de Asistencia Técnica para Vivienda de Interés Social 1, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p>	<p>Debido a que la Fiduciaria Bogotá adquirió el proyecto en desarrollo del programa de vivienda gratuita sin verificar, si el diseño arquitectónico contemplaba las condiciones</p>	<p>Requerimiento a la entidad supervisora, para que en el marco de sus obligaciones, rinda informe sobre la</p>												

⁷ Ministerio del Interior, Policía Nacional, Ministerio de Cultura, Coldeportes, Findeter, Ministerio de Comunicaciones, ICBF.


Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG			
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos			Buenas prácticas
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	
Criterios de calidad y salubridad – Sostenibilidad ambiental Subcuestión 2 y 4	NO	<p>del esquema del PVG, se construyeron apartamentos en la planta baja, los cuales en algunos casos hoy presentan humedades provenientes del suelo, como por ejemplo en los proyectos ejecutados en el municipio Pasto; se destinaron áreas para parqueaderos y se obviaron áreas para canchas y/o polideportivos; las áreas destinadas a zonas verdes no corresponden a las necesidades de las regiones donde se desarrollaron los proyectos, por ejemplo, aquellos desarrollados en clima cálido, como el caso de La Guajira y Santa Martha, no se contemplaron elementos paisajísticos para generar sombra.</p> <p>14. Acceso a Servicios Públicos</p> <p>El Artículo 2 de la Ley 142 de 1994, dice, entre otras cosas: "... Intervención del Estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos... para los siguientes fines: ...2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico. 2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan. 2.5. Prestación eficiente. De 467 usuarios encuestados, el 64% tienen acceso al servicio de agua potable las 24 horas, el 10% tiene el servicio entre 23 y 6 horas diarias y el 16% accede al servicio menos de 6 horas diarias. La Urbanización El</p>	<p>Encuesta a los beneficiarios del PVG.</p>	<p>Deficiencias de las diferentes etapas de planeación</p> <p>Debilidades de coordinación en la implementación de la política pública entre los distintos entes gubernamentales; en particular en las responsabilidades frente a la Ley 142 de 1994.</p> <p>Dificultades para coordinar acciones especiales entre los actores del gobierno, de tal manera que sea posible prever o mitigar el deterioro de las fuentes de agua, como lo ordena el numeral 8.5 del artículo 8 de la ley 142 de 1994¹³.</p>	<p>Una revisión urgente del PLAN DE ACCIÓN SECTORIAL DE MITIGACIÓN PARA EL SECTOR VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL de Colombia, donde se pongan términos a los compromisos y se apliquen inmediatamente.</p>

¹¹ PLAN DE ACCIÓN SECTORIAL DE MITIGACIÓN PARA EL SECTOR VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - ESTRATEGIA COLOMBIANA DE DESARROLLO BAJO EN CARBONO - Julio de 2014

¹³ 8.5. Velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios.

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG			
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos			Buenas prácticas
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	
		<p>Deseo I en Riohacha recibe agua potable una vez por semana y Ciudad Equidad en Santa Marta, tienen agua una hora día de por medio.</p> <p>Continuidad del servicio</p>  <p> <small> 24h 14% 20 42% Entre 13 y 23 horas 25 54% Entre 6 y 12 horas 12 26% Menos de 6 horas </small> </p>			
		<p>Esta situación expone a los beneficiarios al goce limitado del derecho esencial al agua potable, como lo analiza la Sentencia T-018 de 2014, numeral 5.6.2¹².</p>			
		<p>15. Servicio de Internet</p> <p>De acuerdo con el oficio 2015EE0050236 del 26 de mayo de 2015, de la auditoría de Fonvivienda, "el MVCT se articuló con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como con la entidad territorial, con el fin de dotar de conexión digital –internet– a los beneficiarios de las soluciones de vivienda en el marco del PVG, para lo cual se ha coordinado la construcción de puntos denominados "Vive Digital" en los proyectos de vivienda: "Lorenzo Morales" en el Municipio de Valledupar; "Villas de San Pablo" en el Distrito de Barranquilla, y "Ciudad del Bicentenario" en el Distrito de Cartagena." Ninguno de los proyectos visitados goza de este servicio. Por otra parte, el convenio solo</p>	<p>Encuesta a beneficiarios del PVG</p>	<p>Deficiencias de las diferentes etapas de planeación</p> <p>Deficiencias en el proceso de seguimiento de los convenios suscritos para la prestación del servicio de internet a los proyectos del PVG.</p>	
<p>Criterios de calidad</p> <p>Subcues</p> <p>tión 2 y 4</p> <p>Participación de los moradores</p> <p>en las decisiones de su vivienda y vecindad (subcues tión n° 2)</p>	NO				

12 " ... De acuerdo con la Ley 142 de 1994, el servicio de agua y saneamiento ambiental básico se debe prestar de forma 'continua' e 'ininterrumpida', estableciendo categóricamente que ello debe ser así 'sin excepción alguna', salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito. La continuidad y disponibilidad del servicio debe regularse conforme lo previsto en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, según el cual, la cantidad de agua a proveer debe obedecer al volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cual debe oscilar entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud".

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG																	
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos																	
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	Oportunidades de mejora														
Participación de los moradores en las decisiones de su vivienda y vecindad (subcuestión n° 2)	NO	<p>abarca 3 proyectos y no todos los del PVG.</p> <p>16. Interacción Beneficiarios-Actores de la Política Pública de Vivienda</p> <p>De acuerdo con el oficio 2015EE0050236 del 26 de mayo de 2015, de la auditoría de Fonvivienda, frente a las diferentes formas de acompañamiento social que el MVCT sostiene haber coordinado, los beneficiarios no tienen claridad sobre los actores, los programas, los beneficios. Por sus condiciones, los beneficiarios tienen muchas dificultades para conocer y participar de tales iniciativas. Además, los beneficiarios del PVG encuestados manifestaron las dificultades de inseguridad, delincuencia, drogadicción, convivencia, que se presentan en los conjuntos.</p>																	
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>DIFERENTES FORMAS DE ACOMPAÑAMIENTO O SOCIAL</th> <th>CUBRIMIENTO RECONOCIDO POR EL BENEFICIARIO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Social y comunitario del DPS</td> <td>93.1%</td> </tr> <tr> <td>Social y comunitario alcaldía</td> <td>74%</td> </tr> <tr> <td>Convivencia, liderazgo y desarrollo comunitario alcaldía</td> <td>67.8%</td> </tr> <tr> <td>Formación ciudadana alcaldía</td> <td>60%</td> </tr> <tr> <td>ICBF</td> <td>92.9%</td> </tr> <tr> <td>Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE</td> <td>98.3%</td> </tr> <tr> <td>Unidad Administrativa para la</td> <td>75.9</td> </tr> </tbody> </table>	DIFERENTES FORMAS DE ACOMPAÑAMIENTO O SOCIAL	CUBRIMIENTO RECONOCIDO POR EL BENEFICIARIO	Social y comunitario del DPS	93.1%	Social y comunitario alcaldía	74%	Convivencia, liderazgo y desarrollo comunitario alcaldía	67.8%	Formación ciudadana alcaldía	60%	ICBF	92.9%	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE	98.3%	Unidad Administrativa para la	75.9	Encuesta a los beneficiarios del PVG
DIFERENTES FORMAS DE ACOMPAÑAMIENTO O SOCIAL	CUBRIMIENTO RECONOCIDO POR EL BENEFICIARIO																		
Social y comunitario del DPS	93.1%																		
Social y comunitario alcaldía	74%																		
Convivencia, liderazgo y desarrollo comunitario alcaldía	67.8%																		
Formación ciudadana alcaldía	60%																		
ICBF	92.9%																		
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE	98.3%																		
Unidad Administrativa para la	75.9																		

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos

País: COLOMBIA		Programa revisado: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA - PVG			
Criterio verificado	¿El criterio está siendo cumplido?	Hallazgos			Buenas prácticas
		Situación encontrada	Evidencias	Causas	
		Reparación Integral a las Víctimas - UARIV			
Criterios de calidad y salubridad – Sostenibilidad ambiental Subcuestión 2 y 4	NO	<p>17. Estado Viviendas post-entrega</p> <p>Pese a los anexos técnicos expedidos relacionados con la calidad de las obras y los procedimientos establecidos para la certificación de las viviendas, los usuarios señalan que: en los pisos 1 de los conjuntos se presenta humedad del suelo, afectación por las aguas lluvias; en los pisos último, se presentan goteras por las aguas lluvias y malos olores por los desagües; en general los usuarios se quejaron de humedades y goteras en los baños; igualmente expresaron que la evacuación de las aguas servidas es lenta.</p>	Encuesta a beneficiarios del PVG	<p>Especificaciones técnicas no detalladas, ni consecuentes con el componente ambiental y sanitario de los proyectos.</p> <p>Deficiencias en el proceso de seguimiento de las viviendas entregadas</p>	Oportunidades de mejora

Nota: La información requerida en las columnas 6 y 7 no se diligencian en razón a que la Contraloría General de la República de Colombia ejerce Control Fiscal Posterior y Selectivo, de acuerdo con el artículo 267 de la CP/91. Las celdas diligenciadas corresponden a acciones proyectadas por el Fondo Nacional de Vivienda en su Plan de Mejoramiento.

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

OLACEFS

Criterio verificado	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
<p>Metas cuantitativas (subcuestión nº 1)</p>	<p>La definición de metas para las distintas acciones gubernamentales y su consecuente monitoreo es una de las formas de dar transparencia de la actuación del Estado e impulsar el control social, ya que posibilita a los ciudadanos comparar los compromisos firmados originalmente con los que fueron efectivamente realizados. De esta manera, el objetivo de este criterio fue verificar si los distintos países poseen metas para construcción de viviendas y si estas están siendo cumplidas.</p> <p>Si bien las viviendas ejecutadas contribuyeron a la disminución del déficit habitacional de los países, las metas cuantitativas revisadas se refieren a valores establecidos en el marco de los programas evaluados.</p> <p>Se verificó que no todos los países participantes poseen metas cuantitativas de corto/medio plazo para construcción de viviendas, aunque estén ejecutando obras de viviendas.</p> <p>Por ejemplo, en Honduras no existen metas cuantitativas a nivel de programa.</p> <p>En Chile, las metas son financieras. Todos los años se dispone una asignación de recursos para la construcción y mejoramiento de viviendas sociales en la respectiva Ley de Presupuestos para el sector público.</p> <p>Para los países que tienen sus metas cuantitativas definidas, se verificaron dificultades en lograrla, aunque los gobiernos estén haciendo esfuerzos para esto. Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Argentina: la meta de construcción de 1.166 viviendas (3ª etapa del programa revisado) fue alcanzada, aunque no en el plazo convenido. - Brasil: Plan 2012-2015 (en cantidad de viviendas): 	<p>Ausencia de definición de metas cuantitativas para construcción de viviendas (CHI y HON).</p> <p>Dificultades operacionales para la ejecución de las obras, tales como: trámites complicados para obtener los permisos aplicables y la selección de los beneficiarios (CR), dificultad en obtener terrenos disponibles para construcción (BRA), retrasos en los procesos de legalización (COL), perfeccionamiento de los títulos de propiedad (ARG) y retrasos durante la ejecución de las obras (ARG/BRA/COL).</p>	<p>Establecer metas cuantitativas de corto/medio plazo considerando el déficit habitacional del país.</p> <p>Mejorar el proceso de planificación considerando las dificultades operacionales que son inherentes a los programas de viviendas sociales.</p>	<p>Se tienen identificadas las causas de los atrasos en la aprobación de las propuestas dentro de los organismos responsables así como por agentes externos al programa (HON). Esto podría ayudar a mejorar los procesos de planificación y cumplimiento de metas.</p>

Handwritten signatures and initials are present at the top of the page, including a large signature on the left and several smaller ones on the right, some of which appear to be dated.



Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

Criterio verificado	Situación encontrada		Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas				
	Previstas	Contratadas				Entregadas a agosto/2015			
	1.2 millón	1.126.704	627.380	<p>Cambios de prioridad en la selección de beneficiarios después de elaborado el programa habitacional y definidas las metas. (MEX)</p> <p>Deficiencias en la planificación para la definición de las metas (en general).</p>					
	100.000	93.448	77.296						
Acceso a los grupos menos	<p>- Colombia: Plan 2012-2015 (en cantidad de viviendas):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Previstas</th> <th>Iniciadas al 31/12/2014</th> <th>Terminadas al 31/12/2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>100.000</td> <td>93.448</td> <td>77.296</td> </tr> </tbody> </table> <p>- Costa Rica: El Plan Operativo Institucional 2014 del ente responsable del programa, estableció como "meta de construcción o mejoramiento de viviendas", la entrega de 10.680 bonos, pero se informó un otorgamiento de 9.804 soluciones de viviendas.</p> <p>- México: Para 2014, en el Programa de Vivienda Digna se previeron metas para apoyar a 24.325 hogares con una unidad básica de vivienda, alcanzando un 75,2% de la meta (18.298 hogares), y a 18.920 hogares con ampliación y mejoramiento de viviendas, con un cumplimiento alcanzado de 174,2% (32.955 hogares).</p> <p>- Paraguay: El programa revisado, Che Tapyi 2014-2018, estableció una meta de construcción de 4.500 viviendas. Para el año 2014 se estableció la meta de entregar 1.196 viviendas, de las cuales han sido entregadas 1.055 hasta octubre de 2015.</p>		Previstas	Iniciadas al 31/12/2014	Terminadas al 31/12/2014	100.000	93.448	77.296	<p>Se asignan recursos públicos exclusivos para la atención y/o</p>
Previstas	Iniciadas al 31/12/2014	Terminadas al 31/12/2014							
100.000	93.448	77.296							

dx. gnt

[Handwritten signatures and notes at the top of the page]

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

OLACEFS

Criterio verificado (subcuestión nº 4)	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
<p>El objetivo de este criterio fue verificar si fueron previstos criterios objetivos e idóneos para seleccionar los moradores de las obras y garantizar el acceso a los grupos menos privilegiados.</p> <p>Se verificó que, en general, los países participantes prevén criterios para priorizar las familias menos privilegiadas (menor ingreso familiar, viviendas en zonas de alto riesgo expuestas a desastres naturales, etc.). Sin embargo, no todos los países poseen criterios diferenciados para la asignación de viviendas a personas que viven en zonas de alto riesgo expuestas a desastres naturales.</p> <p>Para los conjuntos destinados a los beneficiarios de menor ingreso, en algunos casos fueron identificadas algunas particularidades y/o debilidades:</p> <p>-Brasil y Costa Rica: se evidenciaron debilidades en la divulgación y control del proceso para elección de los beneficiarios. Por ejemplo, a pesar de haber criterios para priorización de selección de los beneficiarios, no existe disponible públicamente una lista con la indicación de los potenciales beneficiarios clasificados según un rango, lo que tomaría más objetiva la priorización de ellos e impulsaría el control social.</p> <p>- Colombia: no se evidenciaron mecanismos establecidos para garantizar que los cruces de información arrojen datos confiables para la toma de decisiones.</p>	<p>Debilidades en la definición y divulgación de la lista con los potenciales beneficiarios, así como en los controles de confirmación de la regularidad sobre el proceso para su selección (BRA y CR).</p> <p>Ausencia de un sistema único de información sobre la población vulnerable y su estado de necesidad de vivienda (COL.).</p>	<p>Mejorar los criterios de selección de los beneficiarios considerando políticas y control sobre a quienes priorizar dentro de los grupos menos privilegiados.</p> <p>Mantener bancos de datos con informaciones actualizadas y confiables sobre las características de los potenciales beneficiarios.</p> <p>Establecer criterios de evaluación y asignación de subsidios diferenciados para los casos de zonas de alto riesgo y de vivienda como protección a la vida.</p>	<p>Buenas prácticas</p> <p>reubicación de población que vive en zona de alto riesgo expuestas a desastres naturales (COL., MEX).</p>	<p>Son establecidos costos variables y proporcionales a los ingresos familiares de los</p>
<p>Costo</p>	<p>100%</p>	<p>Página 3 de 14</p>	<p>100%</p>	<p>100%</p>

Handwritten signatures and initials at the top of the page, including names like 'Victor', 'Aunt.', and 'D. Sandoval'.

Handwritten signature at the bottom right of the page.

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

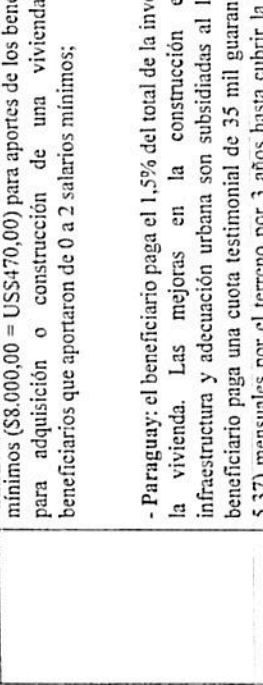
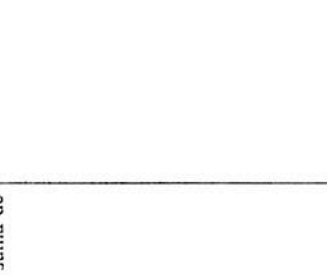

OLACEFS

Criterio verificado accesible (subcuestión nº 1)	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas beneficiarios (BRA, CHI, CR, HON, MEX y PAR).
	<p>Se verificó que para los programas revisados todos los países instituyen tales mecanismos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Argentina: subsidio total del gobierno. En el caso del programa auditado existe un costo mensual para el beneficiario equivalente al valor de 2 bolsas de cemento establecido por la entidad local (CARITAS), dicho costo luego es aplicado en mejoras para el mismo barrio; - Brasil: subsidio parcial del gobierno, el costo mensual es fijado en 5% del ingreso familiar bruto por el periodo de 10 años, pero no menos que RS 25,00 (US\$ 6,20); - Chile: subsidio parcial del gobierno, hay un ahorro mínimo y único del beneficiario que resguarda la compatibilidad del ingreso del grupo vulnerable; - Colombia: subsidio total del costo de la vivienda; - Costa Rica: subsidio total o parcial en función del ingreso familiar, siendo donación total de las viviendas para las familias, cuyos ingresos corresponden al límite de un salario mínimo mensual de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción; - Honduras: subsidio parcial del gobierno, adicionalmente, se otorga una tasa de interés preferencial, la cuota mensual no debe ser mayor al 50% de los ingresos familiares, con posibilidad de aportes de los beneficiarios en mano de obra y/o materiales. - México: subsidio parcial o total del gobierno para vivienda social nueva - hay montos máximos (\$10.600,00 pesos = US\$624,00) y 			<p>Buenas prácticas beneficiarios (BRA, CHI, CR, HON, MEX y PAR).</p>

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

OLACEFS

Criterio verificado	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
	<p>mínimos (\$8.000,00 = US\$470,00) para aportes de los beneficiarios para adquisición o construcción de una vivienda. Hubo beneficiarios que aportaron de 0 a 2 salarios mínimos;</p> <p>- Paraguay: el beneficiario paga el 1,5% del total de la inversión de la vivienda. Las mejoras en la construcción existente, infraestructura y adecuación urbana son subsidiadas al 100%. El beneficiario paga una cuota testimonial de 35 mil guaraníes (US\$ 5,37) mensuales por el terreno por 3 años hasta cubrir la suma de 1.260.000 guaraníes (US\$ 225,00);</p>			
Participación de los moradores en las decisiones de su vivienda	<p>El objetivo de este criterio fue verificar si se está realizando trabajo técnico social de seguimiento a los moradores post-ocupación, con miras a promover la preservación del hábitat y sana convivencia, así como impulsar la participación de los moradores en las decisiones acerca de su vivienda.</p>			

Domínguez



Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

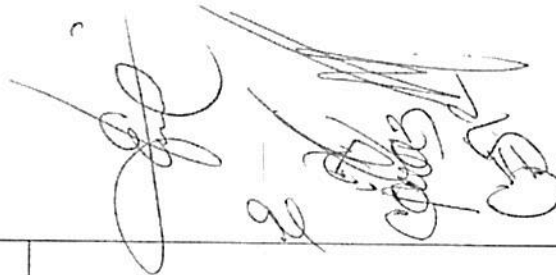

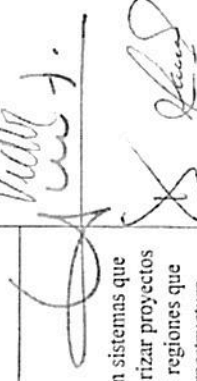
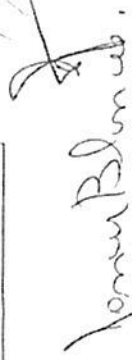
Criterio verificado y vecindad (subcuestión n° 2)	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
<p>En algunos países no fue realizado trabajo técnico social de seguimiento post-ocupación. Ellos son: Chile, Costa Rica, México y Paraguay.</p> <p>En Chile, la normativa no contemplaba una estrategia de seguimiento luego de la entrega material de los inmuebles, pero en la actualidad ya hay una normativa para eso.</p> <p>En Argentina, Costa Rica y México no hay previsión normativa para la realización de ese trabajo.</p> <p>En Paraguay el trabajo técnico social no fue realizado aunque la normativa lo exige.</p> <p>En otros países se verificó que hubo ejecución de trabajo técnico social que propicia el intercambio social y conocimiento de la comunidad, lo que impulsa el desarrollo comunitario y la mejora de la convivencia de los moradores. Sin embargo, en algunos casos fueron identificados algunas particularidades y/o debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Argentina: según los cheques, el reglamento no prevé la necesidad de realización de trabajo técnico social, aun así el equipo verificó que fueron ejecutados talleres de intercambio social y conocimiento de la comunidad, así como de capacitación para la autoconstrucción, los que fueron realizados por la entidad local (CARITAS). Además, una vez otorgada la adjudicación, los moradores participan en la elección de las mejoras de las comunidades. - Brasil: se prevé la realización de trabajo social para tratar asuntos relacionados a la vivienda y a la sana convivencia, sin embargo parte de los moradores desconocían si este trabajo fue ejecutado. - Colombia: hay diferentes formas de acompañamiento social. Sin 	<p>Ausencia de normativa que establezca la necesidad de trabajo técnico social de seguimiento de los beneficiarios (ARG, CR y MEX).</p>	<p>Establecer en la normativa de los programas de vivienda la ejecución de trabajo social de seguimiento post-ocupación.</p>	<p>Elaboración y socialización de manuales de convivencia (CHI y HON).</p> <p>Capacitación de los moradores por medio de la ejecución de talleres (ARG).</p>	<p>Mejorar la divulgación y/o socialización del trabajo técnico social y el incentivo a la participación de los moradores.</p>

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

[Handwritten signature]



Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas
Matriz de Hallazgos Consolidada

Criterio verificado	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
	embargo los beneficiarios no tienen claridad sobre los actores, los programas y los beneficios. Por sus condiciones, tienen muchas dificultades para conocer y participar de tales iniciativas.	seguimiento de los convenios suscritos y en general de los proyectos (COL).	Mejorar el control por parte de las instituciones para garantizar que se realice el trabajo técnico social.	
Combate a la exclusión social e integración con otras políticas públicas	El objetivo de este criterio fue verificar si está siendo garantizado a los beneficiarios de conjuntos de viviendas el acceso a infraestructura necesaria (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, drenaje, calles pavimentadas y alumbrado público, entre otros), así como el acceso a servicios básicos (transporte público y recolección de basura) y equipamientos sociales (escuelas, centros de salud, áreas de recreación y deportivas).			Se establecen sistemas que permiten priorizar proyectos ubicados en regiones que poseen infraestructura.  

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

OLACEFS

Criterio verificado (subcuestión nº 2)	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
<p>comercio local), lo que es imprescindible para la inclusión social de los beneficiarios.</p> <p><u>Infraestructura</u></p> <p>De la muestra revisada, se identificaron muchos conjuntos de viviendas ubicados en regiones con infraestructura deficiente en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deficiencias y/o discontinuidad en el abastecimiento de agua potable (ARG, BRA, MEX) - Calles sin pavimentar o parcialmente pavimentadas (ARG, HON, PAR) - Sin canalización o disposición final inadecuada de las aguas negras (ARG, BRA y MEX) - Ausencia o deficiencias en el drenaje pluvial (ARG, HON, MEX y PAR) - Deficiencias en alumbrado público (BRA) - Problemas en el suministro de energía eléctrica (MEX) <p>En Honduras se encontró que en la propuesta de los proyectos no son exigidas calles pavimentadas ni drenaje pluvial con miras a que el costo de la vivienda sea menor para los beneficiarios.</p> <p>Por otro lado, se verificaron países en que casi la totalidad de los conjuntos de viviendas de la muestra cumplieron satisfactoriamente con los criterios de poseer infraestructura. Por ejemplo, Chile, Colombia y Costa Rica.</p>	<p>Deficiencias en la coordinación e integración con otras políticas públicas, que a veces involucran distintos entes y actores gubernamentales.</p> <p>Carencia de sueltos urbanos idóneos determinados por el planeamiento territorial.</p> <p>Debilidades en los procesos de verificación y seguimiento de la normativa aplicable en las diferentes etapas del programa.</p> <p>La ausencia de calles pavimentadas y drenajes es derivada porque los costos de ejecución de esa infraestructura son sumados al costo de las viviendas, lo que incrementa las cuotas mensuales a pagar por los beneficiarios (HON).</p>	<p>Establecer criterios que permitan priorizar proyectos ubicados en regiones que posean infraestructura, servicios básicos y equipamientos sociales necesarios.</p> <p>Implementar el trabajo conjunto y complementario con otras políticas públicas, especialmente con las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.</p>	<p>servicios básicos y equipamientos sociales necesarios (CHI y MEX).</p> <p>Hay iniciativas con el fin de dotar de conexión digital (internet) a los beneficiarios de las soluciones de vivienda, aunque no esté totalmente implementado (COL).</p>	<p><i>[Handwritten signatures and initials in the right margin]</i></p>
<p><i>[Handwritten signature]</i></p>	<p><i>[Handwritten signature]</i></p>	<p><i>[Handwritten signature]</i></p>	<p><i>[Handwritten signature]</i></p>	<p><i>[Handwritten signature]</i></p>

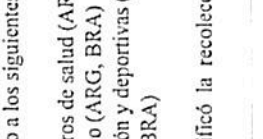
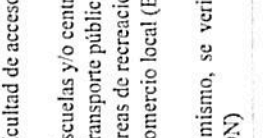
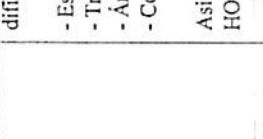




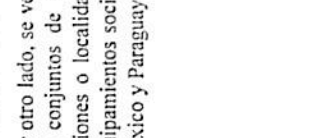
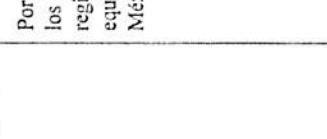

[Handwritten initials]

[Handwritten signature]



Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

Criterio verificado	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
	<p>dificultad de acceso a los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escuelas y/o centros de salud (ARG, BRA, COL) - Transporte público (ARG, BRA) - Áreas de recreación y deportivas (ARG, BRA) - Comercio local (BRA) <p>Asimismo, se verificó la recolección irregular de basura (ARG, HON)</p> <p>Por otro lado, se verificó que en algunos países casi la totalidad de los conjuntos de viviendas de la muestra estaban ubicados en regiones o localidades con fácil acceso a los servicios básicos y equipamientos sociales. Por ejemplo Costa Rica, Chile, Honduras, México y Paraguay.</p>			   
Calidad de la construcción (subcuestión n° 3)	<p>El objetivo de este criterio fue verificar si las viviendas garantizan adecuadas condiciones de habitabilidad y salubridad, configurada, entre otros aspectos, por su estabilidad estructural, durabilidad, adecuada iluminación, calefacción y ventilación.</p> <p>Se verificó que, en general, aunque han sido observados algunos defectos y/o vicios constructivos, la calidad de las viviendas fue considerada de regular a buena, lo que significa que poseían condiciones mínimas de habitabilidad.</p>		 	   

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

Criterio verificado	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
<p>En el programa revisado en Honduras no se establecen especificaciones técnicas mínimas en las cuales se definan materiales y procedimientos a utilizar en las actividades de construcción de las viviendas. Tampoco consideró revestimientos y pinturas en paredes.</p> <p>En México no se cumplieron las especificaciones técnicas generales y particulares de los conceptos de obra. Asimismo, las reglas de operación del programa revisado no exigieron el análisis sísmico correspondiente.</p> <p>Ejemplos de defectos y/o vicios encontrados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - deficiencia en la hermeticidad de las ventanas y/o puertas (ARG, BRA) - fisuras no estructurales en el revoque (ARG, PAR) - deficiencias en la pintura (BRA, PAR) - humedad en el piso y/o mampostería/albañilería por deficiencia en impermeabilización (ARG, COL, CR, MEX) - escapes en las tuberías hidrosanitarias (BRA, COL, CR, HON, PAR) - deficiencias en los registros sanitarios para evacuación de aguas negras (BRA, MEX) - deficiencias en las instalaciones eléctricas (HON y PAR) - presencia de goticos (HON) 	<p>Ausencia de especificaciones técnicas detalladas en las cuales se definan materiales y procedimientos a utilizar en las actividades de construcción de las viviendas (HON).</p> <p>Supervisión deficiente de las obras y/o de la aprobación de los proyectos (en general).</p> <p>Capacitación insuficiente de la mano de obra en los programas cuya construcción es hecha por los propios moradores (sistema de autoconstrucción) (ARG).</p>	<p>Establecer o mejorar las especificaciones técnicas que deben ser cumplidas en las obras.</p> <p>Intensificar el control a través de una supervisión eficiente y oportuna.</p> <p>Mejorar la capacitación de los pobladores en las buenas prácticas constructivas.</p> <p>Informar a los beneficiarios la existencia de garantías de calidad de las obras.</p>	<p>Se implementaron talleres de capacitación (ARG)</p> <p>Se entrega a los moradores una guía conteniendo informaciones sobre la adecuada utilización y mantenimiento de los inmuebles (BRA)</p> <p>Se establecen mecanismos gubernamentales para identificar vicios o defectos constructivos en las viviendas y exigir a las empresas responsables la debida corrección de ellos (BRA)</p>	<p>Se ubican las viviendas considerando la orientación favorable a fin de alcanzar un efectivo control térmico (PAR)</p> <p>Se establecen en las normativas tipologías de vivienda dependiendo de la región climatológica del país,</p>
<p>Economía de energía en las viviendas / Sostenibilidad (subcuestión nº 3)</p>	<p>El objetivo de este criterio fue verificar si están siendo previstas acciones sostenibles que conduzcan a la reducción de los gastos en la utilización de las viviendas, especialmente los gastos con energía eléctrica.</p> <p>Se verificó que los programas en general no contemplan normativas o estas son incipientes en la implementación del concepto y criterios de sostenibilidad. Las normativas generalmente se limitan a prever superficies mínimas de ventanas para propiciar una mejor ventilación e iluminación.</p>	<p>Ausencia de normativa específica orientada a la sostenibilidad</p>	<p>Valorar y elaborar experiencias pilotos, además de perfeccionar los estudios y las normativas existentes respecto de aspectos de sostenibilidad, para considerar, entre otros, los siguientes:</p>	<p>Se establecen en las normativas tipologías de vivienda dependiendo de la región climatológica del país,</p>



Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

Criterio verificado	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
<p>En algunos casos hay normativas o recomendaciones para implementar criterios de sostenibilidad, pero se verificó que estas no están siendo totalmente aplicadas.</p> <p>Por ejemplo, en México no se instalaron las ecotecnias previstas en el proyecto (Biodigestores).</p> <p>Por otro lado, en Costa Rica las normativas establecen tipologías de viviendas diferentes dependiendo de la región climatológica del país, con el propósito de que la vivienda sea fresca y ventilada, y aún hay iniciativas para que sean implementados otros criterios de sostenibilidad.</p> <p>Asimismo, en Honduras los proyectos de viviendas consideran las características de la región y el clima, así como la posición arquitectónica de las viviendas para favorecer la radiación solar, la posición arquitectónica de las ventanas para favorecer la ventilación, áreas destinadas como verdes y su plania de tratamiento de aguas residuales.</p>	<p>Debilidades en el análisis y aprobación de los proyectos y/o supervisión deficiente de las obras</p>	<ul style="list-style-type: none"> - uso de sistemas alternativos generadores de energía - escoger sistemas constructivos y materiales de acuerdo con las características y el clima de la región - ventilación cruzada y mejor aprovechamiento de la luz natural - individualización por vivienda de los medidores de agua y energía - utilización de lámparas de bajo consumo energético - plantas de tratamiento de aguas negras en los proyectos ubicados en zonas donde no exista colector general; - aprovechamiento de aguas de lluvia <p>Intensificar el control a través de una supervisión eficiente y oportuna</p>	<p>con el propósito de que la vivienda sea fresca y ventilada (CR, HON)</p> <p>Se ubican las ventanas para favorecer la ventilación cruzada (ARG, CR, HON, PAR)</p> <p>Se establecen criterios para incentivar proyectos que incluyan el uso de ecotecnias. Por ejemplo: uso de calentadores solares, sistemas de captación de aguas pluviales, plantas de tratamiento de aguas residuales (biodigestor), fotovoltaicos, fogones ecológicos, entre otros. (MEX)</p> <p>Se emplea aislación térmica en los techos (ARG)</p>	

Handwritten signatures and initials in the right margin of the table.

Handwritten signature and initials at the bottom right of the page.

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada

OLACEFS
Organismo Latinoamericano y del Caribe de Control de Edificaciones

Criterio verificado	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
Adaptaciones a las personas con necesidades especiales (subcuestión n° 4)	El objetivo de este criterio fue verificar si están siendo implementadas las adaptaciones necesarias para garantizar la plena utilización de las viviendas por las personas que poseen necesidades especiales o dificultad de movilidad (discapacitados y ancianos). Se verificó que algunos países poseen previsión de porcentajes mínimos para viviendas adaptadas para familias con algún integrante con necesidades especiales (BRA, COL) y otros poseen reglas para priorizar la selección de familias con tales necesidades (ARG, CR, CHI, HON, PAR, MEX)	Supervisión deficiente de las obras y/o de la aprobación de los proyectos	Intensificar el control a través de una supervisión eficiente y oportuna	Se identifican con anticipación las necesidades de los beneficiarios para construir las casas acorde con sus necesidades (ARG, CR, CHI, HON, PAR, MEX) Se diseñan las viviendas para que sean factibles las adaptaciones por medio de la instalación de kits con los elementos de seguridad (BRA)

[Handwritten signatures and initials in the top right margin]

[Handwritten signatures and initials in the middle right margin]

[Handwritten signature and initials in the bottom right margin]

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada



Criterio verificado	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
	<p>Hay países en los que las viviendas consideraban todas las adaptaciones necesarias (CHI, CR). Por otra parte, se constató que algunos proyectos revisados no incluyen todas las adaptaciones para tornar accesible las viviendas y/o el área externa de ellas, tales como ancho mínimo de puertas, pendientes adecuadas de rampas, elementos de seguridad, ausencia de barreras, etc. (BRA, COL, HON, MEX, PAR).</p> <p>En relación a estos países, fueron observadas algunas particularidades.</p> <p>En México y Paraguay existía solo un modelo de vivienda para todos los beneficiarios y este modelo único no era adecuado a personas con alguna discapacidad.</p> <p>En Brasil fueron identificadas personas con necesidades especiales viviendo en casas que no poseían las adaptaciones necesarias, mientras en algunas viviendas adaptadas solamente vivían personas sin necesidades especiales.</p>			
<p>Seguridad jurídica de la posesión (subcuestión n° 2)</p>	<p>El objetivo de este criterio fue verificar si están siendo entregadas las documentaciones pertinentes y cumplidos todos los requisitos jurídicos para asegurar la tenencia de las viviendas a los beneficiarios que hayan recibido apoyo gubernamental. Con la entrega oportuna de las escrituras, los beneficiarios gozan de seguridad de pertenencia de su vivienda, garantizándoles protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas.</p> <p>Se verificó que en algunos países los moradores han recibido los títulos de propiedad de sus viviendas.</p> <p>En Costa Rica, el programa prevé la entrega de las escrituras, y se verificó que todos los moradores entrevistados poseían sus</p>	<p>Demoras en el perfeccionamiento de los títulos debido, entre otros</p>		

Handwritten signature: J. Humberto

Auditoría Coordinada sobre Obras de Viviendas

Matriz de Hallazgos Consolidada



Criterio verificado	Situación encontrada	Causas	Oportunidades de mejora	Buenas prácticas
<p>escrituras.</p> <p>En Colombia, de las 77.296 viviendas terminadas en el ámbito del programa, 47.018 se encontraban con el proceso de escrituración concluido al 31 de diciembre de 2014, que garantiza la propiedad a nombre del beneficiario.</p> <p>En Honduras la documentación entregada al beneficiario es suficiente para garantizar su tenencia aunque no sea la escritura.</p> <p>En Paraguay, aunque las normativas prevén la entrega de los títulos de propiedad a los beneficiarios, solamente después de pagar el costo total del terreno, el 80% de los entrevistados poseían otros documentos que garantizan la propiedad, según la normativa del país.</p> <p>Por otro lado, hay países en que se verificaron que los beneficiarios todavía no habían recibido la documentación que acreditaba la inscripción de dominio de los inmuebles, pues se encontraban en trámite. Son ellos: Argentina, Brasil, Chile y México.</p> <p>En Chile, las normativas permiten que excepcionalmente se puede hacer entrega material de las viviendas de forma previa a la titularidad.</p> <p>En Honduras el programa no prevé la necesidad de entregar la documentación de titularidad. Sin embargo, el BANHPROVI exige de las intermediarias financieras, la presentación de las escrituras, siendo que el control, registro y presentación a esta institución financiera representan costos adicionales a los beneficiarios.</p> <p>Asimismo, en Brasil y Colombia fueron identificados indicios de comercialización (venta o alquiler) de las viviendas sin cumplir con el tiempo de ocupación mínimo establecido en las normativas.</p>	<p>factores, al retraso en la asignación del subsidio, a burocracia en los registros para obtener la documentación, y a la dificultad por parte de los moradores y/o del Estado, en el pago de los intereses para transferir la propiedad.</p> <p>Ausencia en los programas revisados de previsión normativa sobre la necesidad de entrega de los títulos de propiedad a los moradores (HON, MEX)</p> <p>Insuficiencia de mecanismos controladores, coercitivos y sancionatorios para prohibir la práctica de comercialización de los inmuebles de forma previa al tiempo de ocupación mínimo.</p>	<p>Establecer en las normativas de los programas la obligatoriedad de entrega del documento que acredite la titularidad de las viviendas a nombre de los beneficiarios.</p> <p>Optimizar los mecanismos para agilizar y/o apoyar en el proceso de obtención de las escrituras (económico, legal, u otros).</p> <p>Optimizar los mecanismos para control, seguimiento y sanciones de los beneficiarios que hayan comercializado sus inmuebles previo al tiempo de ocupación mínimo.</p>	<p>[Handwritten signatures and initials in the right margin]</p>	