

815111

Bogotá D.C.,

Contraloría General de la República :: SGD 19-06-2025 08:16
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0121537 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 815111 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR VIVIENDA Y
SANEAMIENTO BÁSICO / YANET SANABRIA PEREZ
DESTINO ANDERSON ARTURO GALEANO ÁVILA / FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -
FONVIVIENDA
ASUNTO COMUNICACIÓN DEL INFORME FINAL AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL FONVIVIENDA -
OBS
2025EE0121537 

Doctor
ARTURO GALEANO ÁVILA
Director
Fondo Nacional De Vivienda – FONVIVIENDA

De antemano,

Doctor
JOSE JORGE ROCA MARTÍNEZ
Jefe de Oficina de Control Interno
(Enlace para el equipo auditor)

hriivas@minvivienda.gov.co; notificacionesjudici@minvivienda.gov.co;
agaleano@minvivienda.gov.co; notificacionesfonviv@minvivienda.gov.co;
correspondencia@minvivienda.gov.co; notificacionesjudici@minvivienda.gov.co;
jroca@minvivienda.gov.co; controlinternogestion@minvivienda.gov.co

Carrera 6 No. 8 – 77
Ciudad,

Contraloría General de la República :: SGD 19-06-2025 08:22
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0121545 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 815111 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR VIVIENDA Y
SANEAMIENTO BÁSICO / YANET SANABRIA PEREZ
DESTINO JOSÉ JORGE ROCA MARTÍNEZ / MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO
ASUNTO COMUNICACIÓN DEL INFORME FINAL AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL FONVIVIENDA -
OBS
2025EE0121545 

Asunto: Comunicación del Informe Final.
Auditoría de Cumplimiento al FONVIVIENDA – Subsidios de vivienda
urbanos y rurales en el Territorio Nacional, vigencias 2022, 2023, 2024
y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

Respetados Doctores,

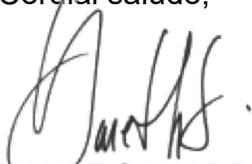
De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la CGR, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el informe de la Auditoría de Cumplimiento al FONVIVIENDA – Subsidios de vivienda urbanos y rurales en el Territorio Nacional, vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

Del informe de la actuación se desprenden importantes compromisos que, atendidos oportunamente, deben permitir la corrección de los asuntos sobre los que se advierten debilidades, lo cual redundará en un eficaz desarrollo institucional y en el cumplimiento de los objetivos misionales.

El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA deberá elaborar y presentar un Plan de Mejoramiento consolidado, con los hallazgos consignados en el informe que se remite, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del informe, en cumplimiento de lo previsto en la Resolución Orgánica No. 066 de 2024, a través del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes (SIRECI).

Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento; no obstante, será insumo para un próximo ejercicio auditor del órgano de control.

Cordial saludo,



YANET SANABRIA PÉREZ

Contralora Delegada

Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Anexo: *Un (01) Archivo en PDF con 172 folios, con Informe de Auditoría Financiera CGR-CDVSB No. 010 aprobado en Comité de Evaluación Sectorial No. 035 del 18 junio de 2025.*

Aprobado por: Blanca Sofia Bula Ortega DVF CDSVSB 

Revisado por: Fredy Yubeimar Pérez Mojica. Coordinador de Gestión Grado 03 

Proyectado por: Adalberto Jose Pumarejo Britto - Líder de Auditoria Cumplimiento FNV SUB VIV 

TRD 815111 – Despacho

INFORME FINAL AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA.
SUBSIDIOS DE VIVIENDA URBANOS Y RURALES EN EL TERRITORIO
NACIONAL. VIGENCIAS 2022, 2023, 2024 Y VIGENCIAS ANTERIORES DE
SUBSIDIOS NO LEGALIZADOS.**

**CGR-CDVSB No. 010
CAT_181_2025_1
Junio de 2025**

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL FONVIVIENDA – SUBSIDIOS DE VIVIENDA URBANOS Y RURALES EN EL TERRITORIO NACIONAL. VIGENCIAS 2022, 2023, 2024 Y VIGENCIAS ANTERIORES DE SUBSIDIOS NO LEGALIZADOS.

Contralor General de la República Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralora Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico Yanet Sanabria Pérez

Director Estudios Sectoriales Juan Carlos Ardila Domínguez (E)

Directora de Vigilancia Fiscal Blanca Sofía Bula Ortega

Supervisor encargado Fredy Yubeimar Pérez Mojica

Líder de auditoría Adalberto José Pumarejo Britto

Equipo Auditor Liliana Leonor Lindarte Camacho
Cesar Augusto Montero González
Angie Paola Contreras Barrera
Santiago José Solano Vives
Miguel Mauricio Gentil Casanova
Wilmer Antonio Lozada González

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	6
1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.	6
1.3. LIMITACIONES.....	7
1.4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....	7
1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA. 7	
1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	8
1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	8
2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	10
2.1. OBJETIVO GENERAL.....	10
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
2.3. FUENTES DE CRITERIO.....	10
2.4. POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA.....	13
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	20
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	20
3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	20
3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	37
3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	51
3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	156
3.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	157
3.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.....	166
4. ANEXOS	169
4.1. ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	169
4.2. ANEXO 2. MUESTRA DE PROYECTOS AUDITADOS.....	170

1. CARTA DE CONCLUSIONES

815111

Doctor
ARTURO GALEANO ÁVILA
Director
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA

Doctor
JOSE JORGE ROCA MARTÍNEZ
Jefe de Oficina de Control Interno
(Enlace para el equipo auditor)
hrivas@minvivienda.gov.co; notificacionesjudici@minvivienda.gov.co;
agaleano@minvivienda.gov.co; notificacionesfonviv@minvivienda.gov.co;
correspondencia@minvivienda.gov.co; notificacionesjudici@minvivienda.gov.co;
jroca@minvivienda.gov.co; controlinternogestion@minvivienda.gov.co
Carrera 6 No. 8 – 77
Ciudad,

Respetados Doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, la Contraloría General de la República (CGR) realizó Auditoría de Cumplimiento al FONVIVIENDA – subsidios de vivienda urbanos y rurales en el territorio nacional. vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

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

Es obligación de la Contraloría General de la República CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la gestión fiscal de las entidades sujeto de control, que gestionaron recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), asignados y/o girados y/o destinados a los subsidios de vivienda urbanos y rurales en el territorio nacional de acuerdo con la muestra definida para las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios Fundamentales de Auditoría y las Directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica No. 0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República – CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las

Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por Fonvivienda, que fueron allegados a los auditores por parte de la entidad sujeto de control, que gestionaron recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), asignados y/o girados y/o destinados a los subsidios de vivienda urbanos y rurales en el territorio nacional de acuerdo con la muestra definida para las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el aplicativo para el registro de las Auditorías – APA de la CGR y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico.

La auditoría se adelantó en la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2024 y abarcó el período comprendido de las vigencias 2022, 2023 y vigencias de subsidios no legalizados.

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

1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.

Evaluar y conceptuar sobre la gestión, asignación y distribución de subsidios de las áreas urbanas y rural del territorio nacional, en las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.

La Auditoría de Cumplimiento se enfocó en la evaluación sobre la gestión, asignación y distribución de subsidios de las áreas urbanas y rural del territorio nacional, según la

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

muestra seleccionada para las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

1.3. LIMITACIONES

En el desarrollo de la auditoría, no se presentaron limitaciones significativas que impidieran el cumplimiento de los objetivos planteados.

1.4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.

La evaluación del Control Interno Institucional por componentes de la auditoría de cumplimiento es de 0,140 correspondiente a **“Adecuado”**, por otra parte, la calificación total del Diseño y Efectividad arrojó 2,300, correspondiente a **“Inadecuado”**, para una Calificación Final de Control Interno de 2,440, que lo ubica en un rango de **“Ineficiente”** para el asunto objeto de auditoría.

1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.

Incumplimiento Material – Concepto con Reserva.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la Contraloría General de la República considera que la gestión fiscal de los recursos destinados a Subsidios de Vivienda Urbanos y Rurales en el territorio Nacional para las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados, salvo en lo referente a las deficiencias evidenciadas y plasmadas en los hallazgos de este informe, la información acerca de la materia controlada en la entidad resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados, por lo que se concluye el Incumplimiento Material – Concepto con Reserva.

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad aplicable a la entidad auditada presenta deficiencias en la gestión de los Subsidios Familiares de Vivienda y hechos tratados en los hallazgos del presente informe, relacionados con:

1. Modificación de condiciones contractuales, especialmente en lo relacionado con los gastos administrativos.
2. Falta de gestión contractual (prórroga, liquidación o cierre formal) de convenios interadministrativos con términos vencidos, junto con la asignación o entrega de subsidios pendientes, lo que refleja una deficiente gestión institucional que afecta la continuidad de los proyectos y la atención efectiva a la población beneficiaria.
3. Ejecución de proyectos en predios con condiciones jurídicas como falsa tradición o falta de condiciones, lo que ha impedido el desarrollo de obras, generando pérdida de recursos y la posibilidad de formalizar la propiedad para los beneficiarios.

4. La entrega de viviendas sin que se haya formalizado la legalización de los subsidios correspondientes, incluso después de varios años, lo que demuestra deficiencias estructurales en el seguimiento post entrega y compromete el derecho de los beneficiarios a una vivienda legalmente reconocida.
5. Reconocimiento de valores adicionales en contratos de precio global fijo, especialmente por conceptos como transporte, sin que existan causales contractualmente válidas para ello.
6. Inicio de proyectos sin contar previamente con las licencias urbanísticas ni estudios técnicos adecuados, evidenciando una planeación deficiente, lo que generó riesgos de paralización, sanciones y pérdida de recursos públicos.
7. La terminación anticipada de contratos por incumplimientos atribuibles al contratista o a fallas de planificación, lo que ha impedido cumplir con las metas de cobertura del programa, afectando directamente a los hogares priorizados para recibir vivienda.
8. Atrasos en el proceso de legalización de subsidios asignados, lo que refleja fallas en la gestión contractual y en el seguimiento institucional, afectando la finalidad social de la política de vivienda.

1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó doce (12) hallazgos administrativos de los cuales (1) tienen presunta incidencia fiscal, por cuantía de **\$443.105.016**, nueve (9) hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, dos (2) con otras incidencias, uno para trasladar a Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres – UNGRD y el otro para traslado a la Honorable Corte Suprema de Justicia.

1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades con hallazgos relacionados deberán elaborar y/o ajustar los Planes de Mejoramiento que se encuentran vigentes, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances el mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en

esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá D.C.,



YANET SANABRIA PÉREZ

Contralora Delegada

Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Aprobó: *Comité de Evaluación Sectorial – CES No. 035 del 18 de junio de 2025*

Revisó: Blanca Sofía Bula Ortega – Directora de Vigilancia Fiscal.
Fredy Yubeimar Pérez Mojica – Coordinador de Gestión – Supervisor 
Adalberto José Pumarejo Britto – Líder de Auditoría

Elaboró: Equipo auditor

TRD 815111 Despacho

2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

2.1. OBJETIVO GENERAL

Evaluar y conceptuar sobre la gestión, asignación y distribución de subsidios de las áreas urbanas y rural del territorio nacional, en las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

1. Evaluar la gestión fiscal de FONVIVIENDA que se haya realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos, considerando los principios de economía, eficacia y eficiencia, para los subsidios de programas de vivienda en áreas urbanas y rurales del territorio nacional en las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.
2. Evaluar la gestión realizada para la ejecución, destinación, recuperación y/o retorno de los recursos depositados y/o transferidos a fiducias durante las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.
3. Verificar la gestión, proceso y estado de asignación de los subsidios de programas de vivienda en áreas urbanas y rurales del territorio nacional en las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados, y que cumplan con el fin último esperado.
4. Evaluar el control fiscal interno de los procesos y/o actividades para las vigencias a auditar, y emitir concepto sobre su calidad y eficiencia
5. Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR, así como alertas, obras inconclusas y/o proyectos críticos relacionados con la materia a auditar, que hayan sido allegados y/o reportados hasta el cierre de la etapa de planeación de la auditoría.
6. Efectuar seguimiento a las acciones del plan de mejoramiento, ejecutadas a 31 de diciembre de 2024, a fin de determinar su efectividad relacionadas con los subsidios de programas de vivienda en áreas urbanas y rurales del territorio nacional en las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

2.3. FUENTES DE CRITERIO.

Tabla 1. Fuentes de criterio

Fuente	Criterio
Constitución Política de Colombia	Artículo 51 y relacionados con el derecho a la vivienda.

Fuente	Criterio
Ley 3 de 1991	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Todo lo relacionado a la reglamentación del SFV.
Ley 1537 de 2012	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Establece lineamientos para el desarrollo de las políticas de vivienda.
Ley 599 de 2000	Por la cual se expide el Código Penal.
Ley 734 de 2002	Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. (Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el 28 de diciembre de 2023).
Ley 1952 de 2019	Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 732 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
Ley 610 de 2000	Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículos 3, 6 y 7.
Ley 498 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Principios de la función pública.
Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. Objetivos y características del control Interno.
Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Fines de la contratación Estatal.
Ley 1469 de 2011	Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. – Artículo 23, Artículo 27, Artículo 28
Ley 812 de 2003	Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”
Ley 1151 de 2007	“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. El Congreso de Colombia”
Ley 1450 de 2011	“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”
Ley 1753 de 2015	“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
Ley 1955 de 2019	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022.- Artículo 255
Ley 2294 de 2023	Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. - Artículo 274
Ley 1432 de 2011	Por medio de la cual se modifica un párrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.
Ley 2079 de 2021	Política de Vivienda y Hábitat. - Artículo 8, Artículo 13
Ley 2159 de 2021	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 o. De enero al 31 de diciembre de 2022

Fuente	Criterio
Ley 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
Ley 2276 de 2022	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º. De enero al 31 de diciembre de 2023
Ley 2342 de 2023	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2024
Decreto 403 de 2020	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
Decreto 555 de 2003	Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda». Lo relacionado a las funciones y objetivos de Fonvivienda.
Decreto 2190 de 2009	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas. Lo relacionado a los cambios en la reglamentación del SFV.
Decreto 3571 de 2011	Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio. Define las funciones y competencias del MVCT y enmarca a las entidades del sector.
Decreto 111 de 1996	“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.
Decreto 1077 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Compila la normatividad del sector vivienda y la reglamentación del SFV.
Decreto 0199 de 2024	Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
Decreto 428 de 2015	Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social – “Mi Casa Ya”.
Decreto 2058 de 2019	“Por el cual se adiciona el capítulo 9 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con el subsidio familiar de vivienda en modalidad de adquisición en el marco del Programa “Semillero de Propietarios – Ahorradores”, y se dictan otras disposiciones”.
Decreto 1104 de 2022	Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en relación con las condiciones para la asignación del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante
Decreto 1341 de 2020	“Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural”
Decreto 951 de 2001	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.
Decreto 740 de 2008	Decreto 740 de 2008
Decreto 2480 de 2005 modificado por el Decreto 4587 de 2008.	Por medio del cual se reglamentan los artículos 4º, 5º y 6º de la Ley 1148 de 2007.
Decreto 2778 de 2008	Por medio del cual se reglamenta el acceso al subsidio familiar de vivienda de interés social urbano para hogares que desarrollan actividades de recuperación, tratamiento y aprovechamiento de residuos reciclables.
Sentencia T-206/19	Derecho a la Vivienda Digna y la Seguridad Personal.

Fuente	Criterio
Sentencia C-191/21	Derecho a la Vivienda Digna- Alcance como derecho fundamental y su protección a través de la acción de tutela.
Sentencia de Unificación SU-016 de 2021	Derechos de la población desplazada y población vulnerable en materia de desalojo forzoso.
Resolución 0019 de 2011	Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones. También reglamenta el proceso sancionatorio por incumplimiento en SFV.
Resolución 0691 de 2012	Por la cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo octavo del Decreto 4911 de 2009.
Resolución 022 de 2018	Guía de Auditoría de Cumplimiento.
Resolución 423 de 2023	Tratamiento contable de recursos en administración.
Resolución 661 de 2019	Viabilidad técnica de mejoramientos de vivienda.
Resolución 135 de 2024	Asignación de SFV en cumplimiento de órdenes judiciales.- Artículo 1, Artículo 3
Resolución 229 de 2024	Asignación de SFV en cumplimiento de órdenes judiciales.- Artículo 1, Artículo 3
Resolución 371 de 2024	Asignación de SFV en cumplimiento de órdenes judiciales. – Artículo 1, Artículo 3
Resolución 0406 de 2019	Por la cual se establecen las condiciones para la distribución territorial y la aplicación de subsidios con enfoque diferencial del Programa Casa Digna, Vida Digna
Resolución 069 de 2020	Por la cual se modifica el artículo 1 de la Resolución 0406 de 2019; Por la cual se establecen las condiciones para la distribución territorial y la aplicación de subsidios con enfoque diferencial del Programa; Casa Digna, Vida Digna
Resolución 939 de 2024	Asignación de SFV en cumplimiento de órdenes judiciales. – Artículo 1, Artículo 3
RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA ORGÁNICA NÚMERO REG-ORG-066 DE 2024	Por la cual se subroga la Resolución Reglamentaria Orgánica número 064 de 2023 que reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (Sireci)
Circular 0010 de 2024	Procedimientos normativos vigentes. – Sección 3
Circular 003 de 2024	Normativa reciente en subsidios y asignaciones de vivienda. Sección 2
NSR-98	Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente.
NSR-10	Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

2.4. POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA.

La línea estratégica que enmarca la política pública de vivienda en Colombia está contenida en la Ley 3 de 1991 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda (...)”*, norma en la cual se propuso la integración de entidades públicas y privadas con responsabilidades relacionadas con la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas.

Con ello, se planteó un sistema orientado a mantener de forma continua la coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas en el

sector. De esta manera, se configuró un instrumento para organizar el uso de los recursos disponibles y facilitar el diseño e implementación de políticas enfocadas en la vivienda de interés social.

El Sistema estableció una interrelación de diversas entidades y empresas privadas para su funcionamiento, en tres subsistemas:

- I) De fomento o Ejecución;
- II) De Asistencia Técnica y de Promoción a la Organización Social; y,
- III) De Financiación. A partir del 2003, se creó FONVIVIENDA como entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con la responsabilidad de consolidar el sistema, ejecutar las políticas adoptadas y dar cumplimiento a las metas establecidas, en reemplazo del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE. Asimismo, se le asignó a Fonvivienda la función de administrar y otorgar los Subsidios Familiares de Vivienda – SFV, tanto con recursos del presupuesto nacional como con los aportes parafiscales gestionados por las Cajas de Compensación Familiar.

En ese marco, FONVIVIENDA orienta su cumplimiento de su objeto misional conforme a los lineamientos definidos en los Planes Nacionales de Desarrollo – PND, los Planes Estratégicos Sectoriales – PES, los Planes Estratégicos Institucionales – PEI y los Planes de Acción Institucional. De igual manera, incorpora como referentes el Plan Marco de Implementación, con un horizonte al año 2031, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con proyección al 2030, y los documentos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, en su calidad de órgano rector de la planeación económica y social del país, cuando estos abordan asuntos relacionados con el sector. Tales como:

Tabla 2. Documentos CONPES en los últimos 10 años

#	DESCRIPCIÓN	FECHA	PROGRAMA	VALOR	VIGENCIAS	OBJETIVO	PND	META PND
4126	Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión "Implementación del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación nacional para garantizar la continuidad del programa MI CASA YA	12/12/2023	Mi Casa Ya	951,5 millones de pesos	2023 - 2024	19.280 (2023) 25.000 (2024) Coberturas adicionales	2022 – 2026	Reducción de 5 p.p el déficit habitacional y beneficiar 221.121 hogares con SFV de adquisición
4114	Declaración de importancia estratégica del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación nacional, para garantizar la continuidad del Programa Coberturas a	15/05/2023	Cobertura a la Tasa de Interés Frech VIS	1.01 billones de pesos	2023 - 2024	51.050 (2023) 8.000 (2024)	2022 – 2026	Reducción de 5 p.p el déficit habitacional y beneficiar 116.394 hogares con SFV de adquisición.

#	DESCRIPCIÓN	FECHA	PROGRAMA	VALOR	VIGENCIAS	OBJETIVO	PND	META PND
	la Tasa de Interés, Frech VIS							
4027	Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia	16/03/2021	Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia. SFV mejoramiento Casa Digna, Vida Digna, II) Apoyo para el desarrollo de políticas de vivienda.	Crédito por hasta 100 millones de dólares y donación de 36.7 millones de dólares	2021 - 2026	-	-	-
3977	Declaración importancia estratégica Programa Cobertura a Tasa de Interés, Programa Mi Casa Ya y Semillero de Propietarios	06/12/2019	Mi Casa Ya y Semillero de Propietarios	10.39 billones de pesos	2020 - 2025	178.540 coberturas Mi Casa Ya y 120.000 para cobertura a la tasa de interés	2018-2022	Reducción del déficit 12,5 % y la iniciación de 520.000 viviendas VIS y VIP.
3869	Programa Mi Casa Ya: declaración de importancia estratégica del proyecto Subsidio Familiar de Vivienda y modificación del Documento CONPES 3725 "Importancia estratégica del Programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación"	12/10/2016	Mi Casa Ya y Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés	-	-	-	-	-
3746	Importancia Estratégica del "Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores"	20/05/2013	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores	3.5 billones de pesos	2014 - 2015	86.000 SFV	2010 - 2014	Aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas, para lo cual se tendrá una visión integral de los encadenamientos con otros sectores, eliminando los obstáculos que enfrentan hogares, constructores y entidades territoriales
3740	Importancia estratégica del "Programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de FONVIVIENDA"	24/01/2013	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (PVG)	Vigencias Futuras 1.142.300 M (2013) 1.332.300 M (2014)	2013 - 2014	25.000 SFV	2010 - 2014	Otorgar 100.000 viviendas VIP mediante el Programa de Vivienda Gratuita durante el periodo 2012 - 2015
3725	Importancia Estratégica del "Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación"	14/05/2012	Cobertura Condicionada	1.46 billones	2012 - 2014	138.000 coberturas 48.000 (VIP) y 90.000 (VIS)	2010 - 2014	Aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas, para lo cual se tendrá una visión integral de los encadenamientos con otros sectores, eliminando los obstáculos que enfrentan hogares,

#	DESCRIPCIÓN	FECHA	PROGRAMA	VALOR	VIGENCIAS	OBJETIVO	PND	META PND
								constructores y entidades territoriales

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

La tabla anterior señala los documentos CONPES relacionados con el desarrollo de la política durante los últimos 10 años y en los que se han establecido metas y los esfuerzos financieros que ha comprometido al Estado para su logro.

Por lo tanto, la política pública de Vivienda está orientada a garantizar el cumplimiento del derecho de una vivienda digna. Si bien este no ha sido reconocido como un derecho fundamental autónomo, en la Sentencia T-433 de 2016 de la Honorable Corte Constitucional lo considera conexo al principio de dignidad humana, al señalar que constituye un “(...) *pilar del Estado Social de Derecho*”.

En cuanto al desarrollo normativo de la política, se sustenta en un amplio conjunto de leyes y decretos que buscan integrar los conceptos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos y dar continuidad a los programas establecidos.

Con el Decreto 1077 de 2015 se compiló parte de la normatividad vigente en la materia y ratifica la definición del Subsidio Familiar de Vivienda – SFV como un aporte estatal, en dinero o especie, sin obligación de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones establecidas por la ley.

En términos generales el acceso a los programas de vivienda para zonas urbanas se concentra en cuatro etapas claves: *Postulación, Asignación, Legalización y Desembolso*, aunque estas pueden contener aspectos diferenciadores de acuerdo con el programa en el que se ofrecen, detallados en el Decreto 1077 de 2015 y en otros documentos reglamentarios expedidos por FONVIVIENDA y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT.

Por su lado, para el caso de SFV rurales, administrado y ejecutado por FONVIVIENDA desde el 2020, la Resolución 0536 de 2020 establece ocho etapas para su desarrollo: *Focalización, Postulación - Registro de Beneficiarios, Análisis Espacial, Habilitación, Pre - construcción, Asignación del subsidio, Ejecución y entrega, y, Legalización*.

Las políticas de cada gobierno enmarcadas en los PND para los SFV en zonas rurales y urbanas pueden ser clasificados en dos grandes grupos. El primero son los subsidios en *Especie*, estos hacen referencia a la entrega material del 100% de una vivienda o mejoramientos. Esta modalidad se concretó desde el 2003 hasta la fecha con los siguientes programas:

- Bolsas Concursables (2003).
- Programa Vivienda Gratuita Fase I – PVG I (2010 – 2014).
- Programa Vivienda Gratuita Fase II – PVG II (2014 – 2018).
- Cambia Mi Casa (2022).

- Casa Digna Vida Digna (2020).
- Vivienda Rural (2020).
- Mejoramiento de Vivienda.

El segundo grupo, son los subsidios en *Dinero* que buscan apoyar financieramente a los beneficiados con menores intereses bancarios, el acceso a créditos, tasas preferenciales o el fomento al ahorro, entre los cuales se encuentran los siguientes programas:

- Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA.
- Mi Casa Ya.
- Semillero de Propietarios – Ahorradores.
- Semillero de Propietarios – Arriendo.
- Habilitación de Títulos.

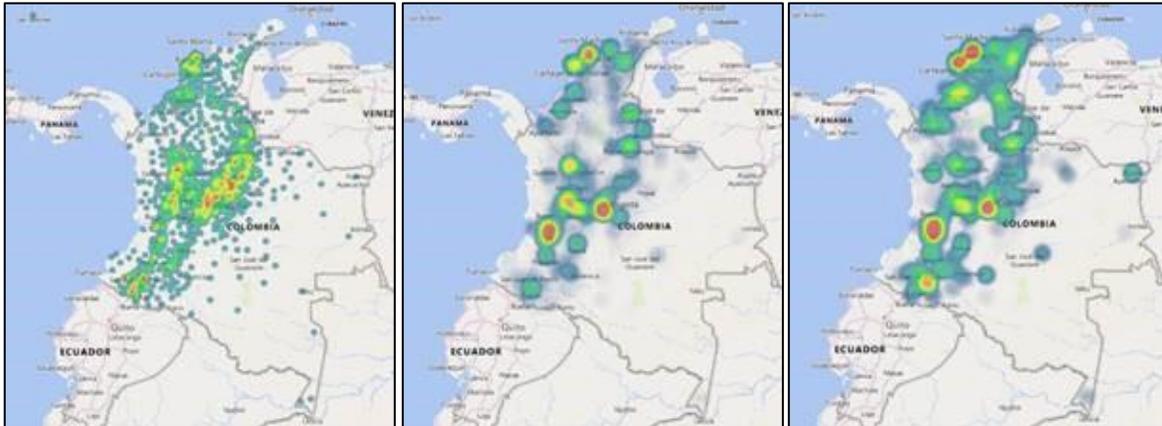
Como se ha mencionado, cada programa cuenta con particularidades propias que se reflejan en la forma de administrar los recursos, en los procedimientos específicos de cada etapa y en los requisitos establecidos para la postulación. Estas diferencias responden, en gran medida, al enfoque poblacional al que está dirigido cada programa. Por ejemplo, para el caso del programa Bolsas Anteriores la administración del recurso se realizaba directamente por FONVIVIENDA, las postulaciones eran de acuerdo con el tipo de actor dentro del programa (beneficiario, oferente, constructor), así mismo, se atendieron diferentes enfoques de acuerdo con los tipos de bolsa ofertada (Desplazados, Fenómeno de la niña, Recicladores, entre otros) y los desembolsos podrían presentarse por giro anticipado o contraescritura.

De acuerdo con lo expuesto, los Subsidios Familiares de Vivienda en Colombia, tanto en zonas rurales como urbanas, operan bajo un esquema mixto que contempla el subsidio a la oferta, mediante incentivos dirigidos a los constructores, y el subsidio a la demanda, principalmente a través de programas que incluyen esquemas de financiación o alivios económicos orientados a facilitar el cierre financiero. Esta estrategia ha permitido ampliar el alcance y la cobertura de los programas.

En el marco de la presente auditoría de cumplimiento a los subsidios entregados en las vigencias 2022, 2023 y 2024 y vigencias anteriores sin legalizar, se evidenció que, con corte al 31 de diciembre de 2024, en el ámbito urbano permanecen sin legalizar 64.847 subsidios, de un total de 948.597 asignados desde la vigencia 2003. En cuanto a las zonas rurales, de los 8.386 subsidios asignados, se registran 4.916 sin legalizar.

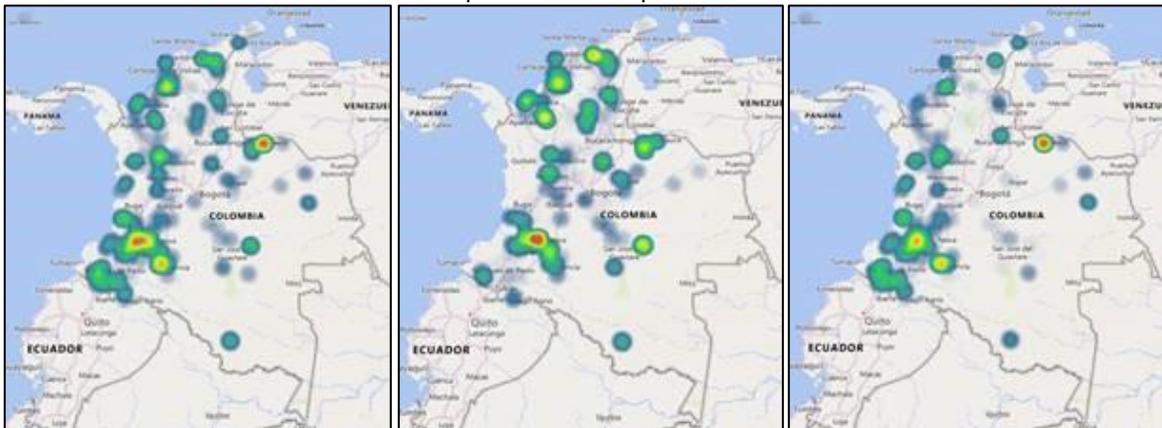
A continuación, se presentan mapas de calor que muestran la dispersión sobre el territorio nacional de los subsidios asignados, legalizados y sin legalizar para zonas urbanas y rurales:

Ilustración 1. Mapa de calor Comparativo – Subsidios Urbanos



Nota: Los mapas anteriores detallan de forma gráfica la dispersión de los subsidios urbanos asignados (izquierda), legalizados (centro) y sin legalizar (derecha) dentro del territorio nacional.

Ilustración 2. Mapa de calor Comparativo – Subsidios Urbanos



Nota: Los mapas anteriores detallan de forma gráfica la dispersión de los subsidios rurales asignados (izquierda), legalizados (centro) y sin legalizar (derecha) dentro del territorio nacional.

En relación con este tipo de situaciones, en las que se identifica incumplimientos por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, ha impedido la entrega material de la vivienda o la legalización del subsidio asignado, por tal razón, la Corte Constitucional ha señalado que las consecuencias administrativas y operativas derivadas de dichos incumplimientos, como mayores tiempos de espera o la necesidad de asumir costos adicionales, no deben trasladarse al beneficiario. Este criterio ha sido expuesto en sentencias como T-472 de 2010, T-573 de 2010, T-088 de 2011 y T-886 de 2014.

De lo anterior, requiere un análisis de los factores de vulnerabilidad específicos de cada caso, los cuales suelen ser evaluados de forma preliminar y están relacionados principalmente con la procedencia de la acción, conforme a lo desarrollado en las sentencias referidas.

Por otra parte, en el caso del programa Mi Casa Ya, la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL³ ha documentado cómo su implementación ha cambiado con el tiempo. Entre 2015 y 2022, el programa operó con un modelo automatizado que permitía a los hogares postularse directamente a través del sistema financiero. En este esquema, FONVIVIENDA realizaba el giro del subsidio y la verificación de requisitos se gestionaba de manera descentralizada, lo cual facilitó el acceso a hogares con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales.

A partir de 2023, se introdujeron modificaciones con la expedición del Decreto 490 de 2023. Entre los ajustes más relevantes se encuentran la adopción del SISBÉN IV como nuevo criterio de focalización, la implementación de fases de priorización para acceder al subsidio y la incorporación de la figura de preasignación, aunque sin garantía presupuestal. También se suspendió la cobertura a la tasa de interés que antes complementaba el subsidio.

De acuerdo con lo reportado por CAMACOL, estos cambios han estado asociados a diversas situaciones en el sector, como:

- Variaciones en el número de subsidios efectivamente asignados frente a lo proyectado en los planes sectoriales.
- Incremento en los casos de desistimiento de compra de vivienda VIS por parte de los hogares.
- Trámites adicionales requeridos para completar el proceso de aplicación del subsidio y dificultades en la continuidad de casos habilitados bajo el esquema anterior a 2023.

Asimismo, el gremio señaló que, en algunos casos, no se establecieron regímenes de transición para hogares con procesos en curso, ni se reglamentaron procedimientos para modificar variables del hogar o de la entidad financiera una vez emitida la preasignación, lo cual fue reportado como factor limitante para completar la adquisición de la vivienda.

En términos presupuestales, CAMACOL advirtió que el número de subsidios disponibles para 2025 podría ser menor al esperado debido a las restricciones fiscales actuales y a la prioridad dada al cumplimiento de compromisos adquiridos en años anteriores.

En virtud de lo anterior, se observa que la política pública de vivienda en Colombia cuenta con una estructura institucional definida, en la que FONVIVIENDA cumple un papel central como entidad encargada de ejecutar los programas establecidos. Sin embargo, con corte al 31 de diciembre de 2024, se registran 64.847 subsidios urbanos y 4.916 subsidios rurales sin legalizar, lo que refleja debilidades en la gestión operativa y en los procesos que deben completarse tras la asignación.

³ OFICIO CGR 2025ER0133007 12 de junio de 2025 respuesta

Esta situación se ha reflejado en desfases entre los subsidios asignados y los efectivamente legalizados, así como en restricciones operativas que han impactado el cumplimiento de las metas programadas en los planes del sector.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.

Como resultado de la Auditoría de Cumplimiento al FONVIVIENDA – subsidios de vivienda urbanos y rurales en el territorio nacional. Vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados, la Contraloría General de la República evidenció debilidades y riesgos de legalidad y oportunidad, en donde se evidencian incumplimientos frente a los criterios aplicados, teniendo como fundamento los hallazgos cuyo resultado se registra en el presente informe:

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Evaluar la gestión fiscal de FONVIVIENDA que se haya realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos, considerando los principios de economía, eficacia y eficiencia, para los subsidios de programas de vivienda en áreas urbanas y rurales del territorio nacional en las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

Como resultado del desarrollo del objetivo, se evidenciaron deficiencias en la formulación, seguimiento de los planes de acción institucionales, así como en la ejecución presupuestal de los recursos destinados a programas de vivienda, también se identificó que la entidad focalizó sus esfuerzos en indicadores de asignación, sin garantizar la efectiva legalización de los subsidios otorgados, afectando el acceso real de los hogares colombianos a una vivienda digna.

Por otra parte, se encontró recursos constituidos como reservas presupuestales superiores a los límites establecidos en el Decreto 1068 de 2015, con rezagos en la ejecución, reincorporación de recursos al Tesoro Nacional por concepto de valor líquido cero y saldos acumulados en fiducias de programas antiguos. Estos aspectos reflejan falencias estructurales en la programación y gestión del gasto público asignado a FONVIVIENDA, como se describe en el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 01. Ejecución de la política pública de Vivienda. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A – D)⁴

Constitución Política

Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna.

⁴ CGR Código APA - COH 5948_2025

Ley 489 de 1998

Artículo 3. Principios de la Función Administrativa. (...) *economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.* (...) **Negría fuera de texto.**

Decreto 111 de 1996

Artículo 12. Los principios del sistema presupuestal.

Artículo 13. Planificación

Artículo 78. Reducción del presupuesto.

Decreto 555 de 2003

Artículo 2. Objetivos.

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

Decreto 1068 de 2015.

Artículo 2.8.1.7.3.1. “Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar. “Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos”.

Artículo 2.8.1.7.3.2. “Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar”.

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

Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores de Gestión del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP

Capítulo No. 3. Conceptualización

De acuerdo con la información allegada por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA mediante radicado CGR 2025ER0030299 del 17 de febrero del 2025, se evidenció las siguientes situaciones con relación a los planes de acción institucional de la política de vivienda para las vigencias 2022, 2023 y 2024, así:

En el Plan de Acción Institucional (PAI) de la vigencia 2022 se estableció la fórmula para calcular el indicador propuesto, en particular para el indicador “*Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana*”, en el que se resalta la inclusión de hogares beneficiados por las Cajas de Compensación Familiar. Aunque estas entidades están contempladas en las diferentes normativas que regulan la política como actores participantes, los datos que se incorporaron al indicador provienen de acciones ejecutadas por otra entidad diferente a FONVIVIENDA, lo que contradice la característica de “*Pertinencia*, característica de los indicadores del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, y que refiere a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución. A continuación, se señala los siguientes indicadores:

Tabla 3 Plan De Acción Institucional – 2022

Indicador	Formula del indicador	Meta 2022
Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana	Sumatoria de hogares beneficiados con subsidios de arrendamiento asignados en el programa de vivienda Semillero de Propietarios y del FOVIS	60.000
Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda	Sumatoria de hogares beneficiados con subsidio familiar vivienda asignados por FONVIVIENDA	35.000
Viviendas de interés social urbanas mejoradas (FONVIVIENDA)	Sumatoria de viviendas de interés social urbanas mejoradas a través de subsidios asignados por FONVIVIENDA	29.205
Viviendas de Interés Social Rural mejoradas	Sumatoria de viviendas mejoradas entregadas	12.883
Viviendas de Interés social rural construidas	Sumatorias de viviendas de interés social rural nuevas entregadas	6.415

Fuente: Elaboración propia con información remitida por FONVIVIENDA.

En ese sentido, el objeto del Plan de Acción Institucional no corresponde únicamente a las acciones que adelanta FONVIVIENDA para cumplir con los objetivos y metas propuestos en documentos estratégicos de política, como lo son los documentos CONPES, los Planes Nacionales de Desarrollo, entre otros, ya que su propósito principal es reflejar la planificación operativa interna de la entidad.

La efectividad de las decisiones tomadas por la Dirección, en su calidad de ejecutor responsable de la política pública, corresponde evaluar no solo en función de dichos instrumentos estratégicos, sino también conforme a los resultados obtenidos frente a los compromisos institucionales establecidos en el propio Plan de Acción.

En cuanto al cumplimiento de las metas establecidas, se evidenció que conforme a la base de datos suministrada en el oficio CGR 2025ER0021264 del 6 de febrero del 2025, para cada una de las vigencias, se observó para los siguientes indicadores:

Tabla 4 Análisis de Vigencia 2022

Indicador	Formula del indicador	Meta 2022	Base de datos
Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana	Sumatoria de hogares beneficiados con subsidios de arrendamiento asignados en el programa de vivienda Semillero de Propietarios y del FOVIS.	60.000	11.616
Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda	Sumatoria de hogares beneficiados con subsidio familiar vivienda asignados por FONVIVIENDA	35.000	88.209
Viviendas de interés social urbanas mejoradas (FONVIVIENDA)	Sumatoria de viviendas de interés social urbanas mejoradas a través de subsidios asignados por FONVIVIENDA	29.205	No se encuentra el dato discriminado.
Viviendas de Interés Social Rural mejoradas	Sumatoria de viviendas mejoradas entregadas	12.883	No se encuentra el dato discriminado.
Viviendas de Interés social rural construidas	Sumatorias de viviendas de interés social rural nuevas entregadas	6.415	No se encuentra el dato discriminado.

Fuente: Elaboración propia con información remitida por FONVIVIENDA.

De los cinco indicadores evaluados de la vigencia 2022, solo se cuenta con información para realizar la identificación de los dos primeros, ya que la información remitida no especifica la modalidad del beneficio (vivienda nueva o mejoramiento) entregado a través de los diferentes programas de vivienda. En el caso del primer indicador, la meta fue alcanzada al 19,36%, pues de 60.000 asignaciones al programa de arrendamientos proyectados fueron asignados 11.616.

En cuanto al segundo indicador, como la formula establece la sumatoria de hogares beneficiados, se consideraron todos los programas asignados durante la vigencia, alcanzando un cumplimiento del 252%.

Por otro lado, para las siguientes metas de las vigencias 2023 y 2024, se evidenció:

Tabla 5 Plan de Acción Institucional – 2023 – 2024

Indicador	Meta 2023	Base de datos	Meta 2024	Base de datos
Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales	60.433	57.287	55.270	59.260
Subsidios familiares de vivienda de interés social asignados en el Programa Mi Casa Ya	50.000	52.239	50.000	50.218
Hogares urbanos beneficiados con asignación para mejoramiento de vivienda	33.000	No se encuentra el dato discriminado.	106.800	No se encuentra el dato discriminado.
Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural asignado en la modalidad de vivienda nueva	3.000	No se encuentra el dato discriminado.	3.500	No se encuentra el dato discriminado.

Indicador	Meta 2023	Base de datos	Meta 2024	Base de datos
Viviendas de Interés social Rural terminadas en la modalidad de vivienda nueva	3.000	No se encuentra el dato discriminado.	3.000	No se encuentra el dato discriminado.
Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural asignado en la modalidad de mejoramiento	5.000	No se encuentra el dato discriminado.	27.000	No se encuentra el dato discriminado.
Viviendas de Interés social Rural terminadas en la modalidad de mejoramiento	1.000	No se encuentra el dato discriminado.	8.000	No se encuentra el dato discriminado.
Hogares urbanos beneficiados con asignación para mejoramiento de vivienda	33.000	No se encuentra el dato discriminado.	106.800	No se encuentra el dato discriminado.
Viviendas de interés prioritario certificadas en el Programa de Vivienda Gratuita II	-	-	1483	0
Viviendas de interés prioritario certificadas en el Programa de VIPA	-	-	1078	0
Viviendas de interés prioritario iniciadas en el Programa de Vivienda Gratuita I	-	-	200	0
Subsidios familiares de vivienda de interés social legalizados en las bolsas anteriores	-	-	1800	0

Fuente: Elaboración propia con información remitida por FONVIVIENDA.

De los doce indicadores mencionados, solo ocho cuentan con metas cuantificables para la vigencia del 2023, lo que evidencia que el Gobierno Nacional a través de FONVIVIENDA no definió la formula, parámetros y metodología de seguimiento para cada indicador.

De dichos indicadores, se identificaron dos, ya que FONVIVIENDA no cuenta con las especificaciones necesarias para realizar los análisis diferenciados de los otros seis indicadores mencionados. De estos se evidenció que el primero tuvo un cumplimiento del 94,7% y, el segundo indicador fue del 104,4 % de las asignaciones del programa Mi Casa Ya.

Por su lado, para la vigencia 2024 se tomaron seis indicadores, por los motivos previamente señalados. El primero indicador tuvo un porcentaje de cumplimiento del 107%; y, el segundo del 100%, de acuerdo con las asignaciones del programa Mi Casa Ya.

Para los últimos cuatro indicadores, se realizó la identificación de acuerdo con los datos registrados como legalizados para la vigencia 2024; sin embargo, no se registraron acciones de legalización de subsidios para los programas de PVG I, PVG II, VIPA y Bolsas Anteriores.

Por lo anterior, se observa que los indicadores que más avance tienen hacen relación a las asignaciones globales de todos los programas independientemente de las condiciones características que los rodea, o, se relacionan directamente con programas que por su esquema operan cifras de asignación muy altas como *Mi Casa Ya*, pero que al mismo tiempo reporta 24.932 subsidios sin legalizar a corte del 31 de diciembre de 2024 y que adicionalmente vinculan resultados de otros actores.

Lo anterior refleja que el cumplimiento de metas, para las vigencias previas al 2024, se concentran en la etapa inicial del proceso de entrega de Subsidio Familiar de Vivienda, asignaciones, y no se contempla que la efectividad de la entrega se concreta con la legalización de la vivienda al beneficiario.

Por su parte, los indicadores que se ingresan a partir de la vigencia 2024, se vieron afectados por relacionarse con programas antiguos que presentan procesos pendientes por culminar relacionados a la legalización de los subsidios asignados, lo que evidencia que los esfuerzos de FONVIVIENDA no se han orientado a solventar las situaciones administrativas, jurídicas y/o técnicas que han surgido en los programas, lo que demuestra que a la fecha (a diciembre del 2024) se reporten 64.847 subsidios sin legalizar para proyectos urbanos desde el 2003 y 4.916 subsidios sin legalizar desde el 2022 para áreas rurales.

Adicionalmente conforme a la ejecución presupuestal de la inversión para las vigencias 2022, 2023 y 2024, se evidencia lo siguiente:

En las tablas siguientes se puede observar un análisis por vigencia (vertical) y un análisis contrastado por cada año (horizontal) de cada una de las modificaciones presupuestales que tuvieron lugar solo para los rubros de inversión y que demuestran el comportamiento programático del presupuesto, así como las ejecuciones reportadas que se surtieron durante la vigencia. Las variaciones absolutas presentadas corresponden a la diferencia entre el valor de la vigencia más reciente menos el valor de la vigencia más antigua y las variaciones relativas son el resultado de la diferencia entre la vigencia más reciente menos el valor de la vigencia más antigua, sobre la vigencia más antigua:

Tabla 6 Análisis Vertical del Presupuestal de Inversión

Modificación ppal.	2022	2023	2024	Total
Apropiación Inicial	\$1.970.753.424.439	\$2.328.282.127.320	\$4.358.877.949.869	\$ 8.657.913.501.628
Adiciones	\$392.277.272.391	\$1.569.434.711.632	\$32.946.109.146	\$ 1.994.658.093.169
Reducciones	\$14.384.369.891	\$57.723.914.988	\$270.529.613.819	\$ 342.637.898.698
Apropiaciones Definitivas	\$2.348.646.326.939	\$3.839.992.923.964	\$4.121.294.445.196	\$10.309.933.696.099
Compromisos	\$2.322.682.764.443	\$3.833.595.037.173	\$4.114.263.262.373	\$10.270.541.063.989
Obligaciones	\$1.838.517.079.433	\$1.941.177.178.890	\$1.476.417.314.931	\$5.256.111.573.254
Pagos	\$1.838.517.079.433	\$1.938.263.449.839	\$1.476.417.314.931	\$5.253.197.844.203
Reservas	\$484.165.685.011	\$1.892.417.858.283	\$2.637.845.947.442	\$5.014.429.490.736

Modificación ppal.	2022	2023	2024	Total
Perdida de Apropriación	\$25.963.562.496	\$6.397.886.791	\$7.031.182.823	\$39.392.632.110
Cuentas por Pagar	\$162.376.000	\$2.913.729.051	-	\$3.076.105.051
Rezago presupuestal	\$484.328.061.011	\$1.895.331.587.334	\$2.637.845.947.442	\$5.017.505.595.786

Fuente: Elaboración propia con información remitida por FONVIVIENDA.

Tabla 7. Análisis Horizontal del Presupuestal de Inversión

Modificación ppal.	Variación Absoluta 2022 – 2023	Variación Relativa 2022 – 2023	Variación Absoluta 2023 – 2024	Variación Relativa 2023 – 2024
Apropiación Inicial	\$ 357.528.702.881	18%	\$ 2.030.595.822.549	87%
Adiciones	\$ 1.177.157.439.241	300%	-\$ 1.536.488.602.486	-98%
Reducciones	\$ 43.339.545.097	301%	\$ 212.805.698.831	369%
Apropiaciones Definitivas	\$ 1.491.346.597.025	63%	\$ 281.301.521.232	7%
Compromisos	\$ 1.510.912.272.730	65%	\$ 280.668.225.200	7%
Obligaciones	\$ 102.660.099.457	6%	-\$ 464.759.863.959	-24%
Pagos	\$ 99.746.370.406	5%	-\$ 461.846.134.908	-24%
Reservas	\$ 1.408.252.173.272	291%	\$ 745.428.089.159	39%
Perdida de Apropriación	-\$ 19.565.675.705	-75%	633.296.032	10%
Cuentas por Pagar	\$ 2.751.353.051	1694%	-\$ 2.913.729.051	-100%
Rezago presupuestal	\$ 1.411.003.526.323	291%	\$ 742.514.360.108	39%

Fuente: Elaboración propia con información remitida por FONVIVIENDA.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que durante las vigencias 2022, 2023 y 2024 FONVIVIENDA ha contado con apropiaciones definitivas por \$10,3 billones, las cuales han aumentado año tras año, entre el 2022 y el 2023 el incremento fue de un 63%, mientras que entre el 2023 y el 2024 fue del 7%. Como se observa en las tablas anteriores, las apropiaciones definitivas son cada vez más altas de acuerdo con las asignaciones iniciales.

De las apropiaciones definitivas se comprometieron \$10,2 billones, donde el valor más alto corresponde a la vigencia del 2024 con \$4,1 billones, pero el mayor crecimiento con respecto a la vigencia anterior fue del 2023 con un 65%. Por su lado, las cuentas por pagar se establecen por \$3.076.000.000.

Con relación a lo comprometido en las tres vigencias se obligó y pagó el 50%, las reservas presupuestales se constituyeron por \$5 billones, esta cifra, al igual que las apropiaciones definitivas, aumentan año tras año y, como se evidencia en la tabla continua, representan más del 15% de las apropiaciones iniciales de inversión.

Tabla 8. Cálculo del Porcentaje de Reserva Presupuestal de Inversión 2022, 2023 y 2024.

Modificación ppal.	2022	2023	2024	Total
Apropiación Inicial inversión	\$1.970.753.424.439	\$2.328.282.127.320	\$4.358.877.949.869	\$8.657.913.501.628
Reservas inversión	\$484.165.685.011	\$1.892.417.858.283	\$2.637.845.947.442	\$5.014.429.490.736
%	24,57	81,28	60,52	57,92

Fuente: Elaboración propia con información remitida por FONVIVIENDA.

Así mismo, se evidencian pérdidas de apropiación por \$39.392.632.110, que, aunque estas si han disminuido, siguen siendo un constante año tras año.

En cuanto a el valor líquido cero, según los estados financieros, se constituyeron los siguientes valores para las vigencias 2022, 2023 y 2024:

Tabla 9. Constitución y Saldo por Valor Líquido Cero. Vigencias 2022, 2023 y 2024

VIGENCIA	VALOR CONSTITUIDO	VALOR SALDO ACUMULADO
2022	\$ 295.259.061.893,00	\$ 1.172.897.883.898,61
2023	\$ 130.100.232.932,00	\$ 964.922.357.830,61
2024	\$ 0	\$ 124.732.232.932,00

Fuente: Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2024.

Como se observa en la tabla que antecede para el 2024 no se constituyó Valor Líquido Cero, y los recursos constituidos desde 2015 al 2022 por un \$621.892.271.544, fueron reintegrados a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional de acuerdo con la Circular Externa 002 de enero 2025 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El reintegro se realizó discriminado de la siguiente forma:

Tabla 10. Relación de Programas Constituidos como Valor líquido Cero por Vigencia, Reintegrados a la DTN

AÑO	PROGRAMA DE VIVIENDA	VALOR
2016	VIVIENDA GRATUITA	\$ 73.109.120.108,92
	TOTAL	\$ 73.109.120.108,92
2017	VIPA	\$ 30.398.196.725,37
	VIVIENDA GRATUITA	\$ 10.333.000.000,00
2018	TOTAL	\$ 40.731.196.725,37
	SAN ANTONIO	\$ 20.000.000.000,00
2019	TOTAL	\$ 20.000.000.000,00
	VIVIENDA GRATUITA	\$ 5.647.022.364,00
2020	TOTAL	\$ 5.647.022.364,00
	VIVIENDA GRATUITA	\$ 4.205.896.791,69
	VIVIENDA GRATUITA II	\$ 209.799.000.000,00
2021	TOTAL	\$ 214.004.896.791,69
	VIVIENDA GRATUITA	\$ 7.369.178.872,00
	SEMILLERO AHORRO	\$ 15.478.197.007,00
2022	TOTAL	\$ 22.847.375.879,00
	VIVIENDA GRATUITA II	\$ 17.559.202.036,00
	VIVIENDA RURAL	\$ 277.993.457.640,00
TOTAL, REINTEGROS A LA DTN		\$ 245.552.659.676,00
		\$ 621.892.271.544,98

Fuente: Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2024.

Lo que afectó los siguientes programas:

Tabla 11. Detalle de Programas Afectados por Reintegro al DTN

Programa	Valor Reintegrado	Número de Proyectos	Valor de los Proyectos	Ejecución Financiera a 31 de diciembre 2024	Saldo Pendiente de Pago
VIVIENDA GRATUITA	\$100.664.218.136,61	68	\$1.560.352.334.742,50	\$1.528.412.253.694,72	\$96.158.345.210,52
VIPA	\$30.398.196.725,37	45	\$394.190.708.273,38	\$388.053.940.799,18	\$41.218.776.713,42
SAN ANTONIO	\$20.000.000.000,00	1	\$20.000.000.000,00	-	\$20.000.000.000,00
VIVIENDA GRATUITA II	\$227.358.202.036,00	51	\$491.212.413.529,00	\$285.786.230.732,39	\$227.774.328.227,73
SEMILLERO AHORRO	\$15.478.197.007,00	0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
VIVIENDA RURAL	\$227.993.457.640,00	4	\$436.747.675.519,00	\$199.099.056.527,25	\$237.648.618.991,75
TOTAL	\$621.892.271.544,98	169		\$622.800.069.143,42	\$907.797.598,44

Fuente: Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2024.

Por otro lado, en cuanto a las fiducias, se evidenciaron conforme se indicó en los estados financieros los siguientes saldos:

Tabla 12. Saldos en Fiducias Vigencias 2022, 2023 y 2024

FIDUCIARIA	PROGRAMA	SALDO 2022	Variación Absoluta	SALDO 2023	Variación Absoluta	SALDO 2024
FIDUCIARIA LA PREVISORA	EQUIPAMENTOS	\$3.961.424.797	-\$4.002.719.574	-\$41.294.777	\$28.395.145.211	\$28.353.850.434
FIDUCIARIA BOGOTÁ	VIPA	\$8.986.102.493	\$87.766.582	\$9.073.869.075	-\$2.968.023.654	\$6.105.845.421
	PROPIETARIOS	\$6.173.919.464	\$8.068.889.661	\$14.242.809.125	-\$8.786.741.396	\$5.456.067.729
	PVG	\$14.358.891.511	-\$8.678.340.255	\$ 5.680.551.257	-\$5.680.551.257	-
	CASA DIGNA VIDA DIGNA.	\$4.470.859.551	\$266.460.054	\$ 4.737.319.604	-\$639.489.547	\$4.097.830.057
FIDUCIARIA DE OCCIDENTE	MI CASA YA	-	\$6.054.057.657	\$ 6.054.057.657	-\$5.803.699.809	\$250.357.848
ALIANZA FIDUCIARIA	SISTEMA DE INFORMACIÓN.	\$1.782.791.128	-\$1.772.425.842	\$10.365.286	\$3.578.932.934	\$3.589.298.219
	SAN ANTONIO	\$2.758.698.047	\$386.918.784	\$ 3.145.616.831	-\$108.894.224	\$3.036.722.607
CONSORCIO ALIANZA-COLPATRIA	SANTA ELENA	\$728.343.115	-\$17.577.459	\$710.765.656	\$50.771.008	\$761.536.664
	PVG II	\$3.623.445.987	\$3.719.513.568	\$7.342.959.555	-\$4.157.728.179	\$3.185.231.376
BBVA ASSET MANAGEMENT S.A	AHORRADORES	\$1.121.130.593	-\$1.042.695.903	\$78.434.690	\$2.572.139.862	\$2.650.574.552
FIDUCIARIA AGRARIA	VIVIENDA RURAL	\$19.098.475.007	-\$4.048.793.816	\$15.049.681.192	-\$13.278.086.655	\$1.771.594.537
TOTALES		\$67.064.081.694	-\$978.946.543	\$66.085.135.151	-\$6.826.225.705	\$59.258.909.446

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en los Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2024.

Los saldos en fiducias disminuyeron con el paso de las vigencias, sin embargo, se siguen evidenciando saldos correspondientes principalmente de los programas más antiguos como: Equipamientos, VIPA, Semillero de Propietarios, El Sistema de Información, Proyecto Santa Elena, PVG II y Semillero Ahorradores.

Lo anterior, evidencia que FONVIVIENDA programó recursos para su ejecución en las vigencias 2022, 2023 y 2024 sin la rigurosidad necesaria para ejecutar de forma eficaz, eficiente y efectiva.

l) *Eficaz*, aunque sus metas se orientan a mostrar resultados solo con las asignaciones de los programas que más números registran por su modelo, como Mi Casa Ya, solo hasta el 2024 los indicadores se centran en medir la entrega efectiva de los subsidios que se materializan con legalización de las viviendas.

II) Eficiente, de los \$10,3 billones de recursos de asignaciones definitivas percibidas para las tres vigencias no se ejecutaron \$39.392.632.110. Así mismo, del Valor Líquido Cero reintegrado a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional por \$621.892.271.544,98, afectó compromisos de los programas PVG I, PVG II, VIPA, Semillero de Ahorradores y Vivienda Rural; y, aunque los saldos en fiducias han disminuido año tras año, se siguen evidenciando.

III) *Efectivo*, después de 22 años de la constitución de FONVIVIENDA, según el Decreto 555 de 2003, con corte a 31 de diciembre del 2024 se registran 69.763 subsidios sin legalizar de 956.983 subsidios asignados, correspondientes a 64.847 de programas urbanos y 4.916 de programas rurales.

Los aspectos anteriormente descritos desencadenan en posibles afectaciones a la sociedad, pues diferentes hogares pueden enfrentar dificultades para hacer efectivo su derecho fundamental a una vivienda digna, como se consagra en el artículo 51 de la Constitución Política, esto debido a la ineffectividad del desarrollo de la política de vivienda para la legalización y materialización del subsidio.

Si bien, se ha implementado mecanismos como los subsidios de vivienda de interés social para facilitar el acceso a soluciones habitacionales, la demora en los trámites administrativos y la falta de ejecución efectiva de estos beneficios han impedido que las familias accedan a una vivienda adecuada. Esta situación no solo vulnera los derechos fundamentales de la población, especialmente de los sectores más vulnerables, sino que puede obstaculizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado, al perpetuar condiciones de desigualdad y exclusión social.

Por otra parte, los subsidios de vivienda constituyen un derecho fundamental, al estar estrechamente relacionados con el goce una vivienda digna y del mínimo vital de las personas, en particular de los beneficiarios. El incumplimiento de estos principios vulnera no solo los derechos mencionados, sino también el derecho fundamental prevalente de los niños.

Por otra parte, la Honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-433 de 2016, con ponencia del magistrado Aquiles Arrieta Gómez, señaló:

“(…) antes de aplicar la legislación al respecto, se debe analizar cada caso concreto para verificar que no se afecten derechos fundamentales de los beneficiarios, generando consecuencias desproporcionadas para ellos. Lo anterior, dado que es posible que no solo se esté vulnerando el derecho a la vivienda digna, sino también el derecho fundamental al mínimo vital, derechos fundamentales de los niños, así como el derecho a la vida en condiciones dignas. En ese sentido, lo principal en cada asunto es velar por el cumplimiento del objetivo fijado por los programas de subsidio de vivienda familiar, para así desarrollar los fines del Estado Social de Derecho a su cabalidad, específicamente, lo establecido en el artículo 51 de la Constitución que interesa a la causa (…).”

Por su parte, esta situación puede afectar el dinamismo del sector de la construcción y la economía nacional, debido a la baja ejecución presupuestal de inversión en vivienda, sector el cual dinamiza la economía, lo puede limitar la capacidad de impulsar proyectos que generen empleo y actividad económica.

Con relación a la estabilización en las ventas gracias a condiciones de financiación, la baja ejecución presupuestal y la reducción de subsidios limitan la capacidad del sector para responder a la demanda, lo que puede poniendo en riesgo la sostenibilidad económica y social del país.

Finalmente, la asignación de recursos presupuestales al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA que terminan no siendo ejecutados puede afectar la disponibilidad financiera del Gobierno, pues estos fondos podrían ser destinados a otros sectores o proyectos.

La baja ejecución presupuestal de los recursos asignados a FONVIVIENDA durante las vigencias 2022, 2023 y 2024 también puede impactar el marco fiscal de mediano plazo del país, al generar un presunto bloqueo en la disponibilidad y el uso eficiente del gasto público. En 2024, por ejemplo, del presupuesto apropiado inicialmente correspondió a \$4,35 billones de los cuales \$2,6 billones terminaron en reservas y \$7.000.000.000 como pérdidas de apropiación, lo que evidencia un rezago en la inversión destinada a soluciones de vivienda.

Del anterior ejercicio de ejecución implica que recursos públicos comprometidos no se traduzcan en inversiones reales que impulsen la construcción ni el acceso efectivo a vivienda digna, afectando no solo el cumplimiento de metas sociales sino también la planificación fiscal del Gobierno. Al quedar estos recursos sin ser utilizados oportunamente, puede reducir la capacidad del Estado para movilizar recursos hacia otros sectores prioritarios o proyectos de desarrollo, lo que puede generar presiones en el equilibrio fiscal y limitar la eficiencia del gasto público en el mediano plazo dado la persistencia de estos rezagos presupuestales en FONVIVIENDA.

En ese sentido y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, se observan deficiencias en la programación y la ejecución presupuestal, el planteamiento de metas y las acciones encaminadas a la materialización de los subsidios asignados a través de la legalización de las viviendas.

Por lo expuesto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a lo estipulado en el artículo 51 de la Constitución Política, la Guía para la construcción y Análisis de Indicadores de Gestión; el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 en relación a los principios de Eficiencia y Eficacia; los artículos 12, 13 y 78 relacionados a los principios del sistema presupuestal, la planificación y la reducción del presupuesto, respectivamente, del Decreto 111 de 1996; el artículo 2 de los objetivos de

FONVIVIENDA del Decreto 555 de 2003; y, el Decreto 1068 de 2015 que compila y reglamenta lo relacionado a el sector hacienda y crédito público.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, manifestando lo siguiente:

“Aclaración: En relación con la consulta sobre las acciones adelantadas por FONVIVIENDA para cumplir con los objetivos y metas establecidos en documentos estratégicos como los documentos CONPES y los Planes Nacionales de Desarrollo, es importante precisar que:

El Plan de Acción Institucional del Ministerio como herramienta de gestión permite operativizar los compromisos establecidos en los instrumentos de planeación estratégica, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y otros, por lo que agrupa los tanto los indicadores que facilitan el seguimiento al cumplimiento de los objetivos misionales del Sector y los asociados a la gestión y operación organizacional.

La inclusión de los indicadores en los Planes de Acción anuales depende si estos facilitan a la gerencia el seguimiento al cumplimiento de los objetivos estratégicos, tácticos y operativos que se buscan materializar en el corto, mediano y largo plazo. En algunos casos, los indicadores definidos para el seguimiento a políticas, procesos o acciones específicas tienen sus propios procedimientos, instrumentos y plataformas de reporte dependiendo de la normatividad que los regula, por lo que siendo las cosas así, es optativo incluir todos los indicadores establecidos en los documentos técnicos.

Ahora bien, el procedimiento para la formulación y reporte de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo está definido en el Capítulo 2 del Título 7 del Decreto 1082 de 2015, allí se definen los roles, actores y actividades de seguimiento a las metas del Gobierno, también se define la plataforma Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) como el sistema que integral la medición y seguimiento al Plan de Desarrollo, en este sentido, las fichas técnicas y avances de cada programa de gobierno pueden ser consultadas este aplicativo.

En este sentido, respecto al indicador PND mencionado “Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana” al revisar la ficha del indicador, en su fórmula de cálculo se definió que las entidades que podían aportar en el reporte eran las Cajas de Compensación Familiar y FONVIVIENDA, metodología de cálculo que fue revisada y aprobada por el DNP, siguiendo lo establecido en la Sección 2 del Capítulo 2 del Título 7 del Decreto 1082 de 2015, sin que en ningún momento se contradiga la característica de la “pertinencia”, toda vez que se cumplió con la ficha del indicador aprobada por el DNP.

Por tanto, el cumplimiento parcial o limitado en ciertos indicadores no obedece a una falta de ejecución, sino a las particularidades propias de los procesos en curso, muchos de los cuales implican acciones complejas de tipo jurídico, contractual o documental, que no se traducen directamente en asignaciones o legalizaciones contables, pero que son esenciales para cerrar proyectos y garantizar la correcta gestión de los recursos públicos.

Por su parte, FONVIVIENDA, como entidad que ejecuta recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, adelanta gestiones continuas orientadas a la legalización de subsidios pendientes en las diferentes bolsas y programas. Sin embargo, dado que los recursos disponibles son limitados y, al mismo tiempo, se ha identificado la necesidad de ajustar el valor del subsidio para responder a las condiciones del mercado y garantizar su efectividad, la entidad ha implementado estrategias administrativas, jurídicas y técnicas que priorizan la culminación de aquellos subsidios que cuentan con fuente de financiación asegurada.

*Por lo tanto, es importante resaltar que FONVIVIENDA no puede avanzar en la ejecución de proyectos o subsidios **en los que no se cuente con la documentación completa y/o requisitos necesarios**, además de garantizar el cierre financiero o la seguridad jurídica necesaria, pues esto pondría en riesgo los recursos públicos y la sostenibilidad de la política de vivienda.*

En este sentido, la no ejecución de algunos subsidios no obedece a una falta de voluntad institucional, sino a la responsabilidad que tiene la entidad de no comprometer recursos sin los requisitos y garantías exigidos por la normativa vigente.

*Sea oportuno mencionar que frente a los casos de subsidios pendientes de legalizar, **corresponden a situaciones externas a la gestión de FONVIVIENDA, como la no postulación oportuna de hogares, proyectos con dificultades prediales, técnicas o legales, o incluso condiciones territoriales que impiden su materialización, especialmente en comunidades de atención prioritaria.***

En suma, solicitamos tener en consideración lo siguiente:

1. Inexistencia del reintegro efectivo conforme a la Ley 2294 de 2023

De acuerdo con el oficio 2025EE0010407 remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, FONVIVIENDA aclaró que los recursos de las vigencias 2015 a 2022 no han sido objeto de reintegro al Tesoro Nacional en los términos establecidos en el artículo 319 de la Ley 2294 de 2023. Estos recursos nunca fueron girados a los patrimonios autónomos, razón por la cual no se activa el término de tres años exigido para la pérdida del derecho a su utilización. En consecuencia, no es procedente configurar como hecho la pérdida de derechos sobre dichos recursos.

2. Compromiso oportuno de los recursos

Tal como consta en los registros de ejecución presupuestal y en el documento citado, los recursos fueron debidamente comprometidos en la adquisición de bienes y servicios por parte de los patrimonios autónomos, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012. Este compromiso invalida cualquier obligación de reintegro por no ejecución, ya que la norma exige, como condición, que no se hayan ejecutado dentro de los dos años siguientes a su giro.

3. No concurrencia de los requisitos del párrafo transitorio del artículo 319 del PND.

El párrafo transitorio de la Ley 2294 establece tres condiciones acumulativas para que opere la pérdida del derecho a la utilización de los recursos: (i) que hayan sido reintegrados antes del 19 de mayo de 2023, (ii) que hayan transcurrido tres años desde su reintegro, y (iii) que no existan obligaciones pendientes de pago. En el caso de FONVIVIENDA, no se verifica ninguna de estas condiciones para los recursos observados, todo lo contrario, los mismos fueron comprometidos presupuestalmente en los respectivos programas habitacionales.

4. Ausencia de responsabilidad disciplinaria del Director Ejecutivo de FONVIVIENDA.

En virtud del numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, para que proceda una falta disciplinaria debe acreditarse dolo o culpa grave. En este caso, el Director Ejecutivo ha actuado con diligencia, en cumplimiento de la normativa vigente, promoviendo el restablecimiento del derecho al uso de los recursos y garantizando la defensa institucional de la política pública de vivienda. No existe evidencia de omisión, negligencia o conducta irregular que justifique una sanción administrativa o disciplinaria.

5. Gestión activa para evitar la pérdida de recursos

FONVIVIENDA, en ejercicio de sus funciones legales, ha solicitado a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional el restablecimiento del derecho a la utilización de los recursos conforme a la Circular Externa 002 del 7 de enero de 2025, argumentando técnicamente la improcedencia del valor líquido cero imputado”.

Análisis de la Respuesta:

De acuerdo con la respuesta de la entidad en donde indica lo siguiente:

“El Plan de Acción Institucional del Ministerio como herramienta de gestión permite operativizar los compromisos establecidos en los instrumentos de planeación estratégica, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y otros, por lo que agrupa los tanto los indicadores que facilitan el seguimiento al cumplimiento de los objetivos misionales del Sector y los asociados a la gestión y operación organizacional.”

Es de indicar que, conforme lo establecido por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, el proceso de planeación parte del Plan Nacional de Desarrollo

vigente; sin embargo, el Plan de Acción **Institucional** corresponde estar en “concordancia con los objetivos **institucionales**, las metas estratégicas y los compromisos adquiridos previamente”, esto de acuerdo con los lineamientos del MIPG. Lo que significa que las acciones que se establecen en el Plan de Acción Institucional corresponden a las acciones que adelanta la entidad para el cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y otros documentos de política.

De igual forma, en la Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores de Gestión, “(...) para trabajar con los indicadores es preciso establecer todo un sistema que comience desde la adecuada comprensión del objetivo o de las características de los procesos hasta la toma de decisiones apropiadas para fortalecer, mejorar y en los casos que sea posible innovar respecto a los planes, programas, proyectos y procesos de los cuales dan cuenta. (...) los indicadores que engloben fácilmente el desempeño general de **la entidad** deben recibir la mayor prioridad. La cantidad de indicadores dependerá entonces del tipo de entidad, de sus necesidades y características específicas de control (...)”.

Por otra parte, el Plan de Acción Institucional no es el único instrumento que presenta indicadores de avance del sector, así como menciona FONVIVIENDA en su respuesta. La plataforma Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), el cual integra la medición y avance de las acciones que adelantan las entidades del sector.

FONVIVIENDA indica:

“(...) respecto al indicador PND mencionado “Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana” al revisar la ficha del indicador, en su fórmula de cálculo se definió que las entidades que podían aportar en el reporte eran las Cajas de Compensación Familiar y FONVIVIENDA, metodología de cálculo que fue revisada y aprobada por el DNP, siguiendo lo establecido en la Sección 2 del Capítulo 2 del Título 7 del Decreto 1082 de 2015, sin que en ningún momento se contradiga la característica de la “pertinencia”, toda vez que se cumplió con la ficha del indicador aprobada por el DNP.”

Sin embargo, la característica de Pertinencia se describe en la Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores de Gestión: “Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada **institución**”.

En cuanto a los indicadores de la vigencia 2024, FONVIVIENDA indica:

“Por tanto, el cumplimiento parcial o limitado en ciertos indicadores no obedece a una falta de ejecución, sino a las particularidades propias de los procesos en curso, muchos de los cuales implican acciones complejas de tipo jurídico, contractual o documental, que no se traducen directamente en asignaciones o legalizaciones contables, pero que son esenciales para cerrar proyectos y garantizar la correcta gestión de los recursos públicos.”

En cuanto a los indicadores del 2024 estos se establecen en el Plan de Acción Institucional de la siguiente forma: “*Viviendas de interés prioritario certificadas en el Programa (...)*”; en ese sentido y según lo enunciado en el artículo 2.1.1.1.6.3.5. del Decreto 1077 de 2015, donde se establece como requisito para la legalización del Subsidio Familiar de Vivienda, “*(...) la copia del acta de entrega de la vivienda con el correspondiente recibo a satisfacción, el **Certificado** de Existencia de la vivienda expedido por el Gerente del Proyecto y el **Certificado** de Tradición y Libertad en el que conste la inscripción de la escritura pública (...)*”. Se puede indicar entonces que es equiparable las viviendas certificadas con viviendas legalizadas, ya que la norma establece como requisito de la legalización la certificación.

Como se evidenció en las bases de datos suministradas por FONVIVIENDA, corresponde la cuantificación de subsidios asignados así como de sus otras etapas justamente para la identificación y seguimiento al avance de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y los otros planes e indicadores que la entidad alimenta, por tal razón, las acciones jurídicas, contractuales o administrativas relacionadas a las etapas de postulación, asignación, legalización y desembolso corresponden ser identificadas para cada programa.

Además, con relación a los 54.262 subsidios sin legalizar con corte a mayo de 2025, se evidencia un avance en la reducción de esta cifra, sin embargo, las acciones adelantadas por FONVIVIENDA no han logrado la materialización de los beneficios asignados desde el 2003.

En cuanto al manejo de los recursos FONVIVIENDA menciona:

“Por su parte, FONVIVIENDA, como entidad que ejecuta recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, adelanta gestiones continuas orientadas a la legalización de subsidios pendientes en las diferentes bolsas y programas. Sin embargo, dado que los recursos disponibles son limitados y, al mismo tiempo, se ha identificado la necesidad de ajustar el valor del subsidio para responder a las condiciones del mercado y garantizar su efectividad, la entidad ha implementado estrategias administrativas, jurídicas y técnicas que priorizan la culminación de aquellos subsidios que cuentan con fuente de financiación asegurada”.

Conforme a lo anterior, en el que se indica que los recursos son limitados y estos inducen a FONVIVIENDA a la priorización, sin embargo, no se entiende lo mencionado, toda vez que se evidencian \$39.392.632.110 en pérdidas de apropiación entre las vigencias 2022 al 2024, pues reflejan que las decisiones en cuanto a la programación de gasto o ejecución del presupuesto no han sido acordes a las necesidades que enfrenta la entidad y la política de vivienda.

FONVIVIENDA agrega: “*Sea oportuno mencionar que frente a los casos de subsidios pendientes de legalizar, **corresponden a situaciones externas a la gestión de***

FONVIVIENDA, como la no postulación oportuna de hogares, proyectos con dificultades prediales, técnicas o legales, o incluso condiciones territoriales que impiden su materialización, especialmente en comunidades de atención prioritaria.

Es de conocimiento de este ente de control que existen limitaciones en el ejercicio de la entrega y legalización de subsidios por parte de la entidad, sin embargo, como se ha indicado, para el caso de los subsidios urbanos, persisten 54.262 subsidios sin legalizar desde hace más de 20 años, aun cuando se han adelantado acciones administrativas, jurídicas y normativas, no se han solucionado efectivamente las situaciones particulares de cada beneficiario.

Por ningún motivo, lo anterior es invitación a comprometer o ejecutar recursos sin el lleno de los requisitos, sin el cierre financiero o sin la seguridad jurídica al contrario, al contrario, FONVIVIENDA cuenta con mecanismos normativos, administrativos y/o legales que pueden dar solución a las diversas situaciones que se han presentado en los últimos 20 años para la consecución de los objetivos institucionales y dar garantía al cumplimiento del artículo 51 de la Constitución Política de Colombia.

En cuanto a las sumas constituidas como Valor Líquido Cero, que fueron reintegradas tal como se indica en los Estados Financieros de FONVIVIENDA para la vigencia 2024 y como se ordenó por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con la Circular Externa 002 de enero de 2025, FONVIVIENDA aclara que:

“De acuerdo con el oficio 2025EE0010407 remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, FONVIVIENDA aclaró que los recursos de las vigencias 2015 a 2022 no han sido objeto de reintegro al Tesoro Nacional en los términos establecidos en el artículo 319 de la Ley 2294 de 2023. Estos recursos nunca fueron girados a los patrimonios autónomos, razón por la cual no se activa el término de tres años exigido para la pérdida del derecho a su utilización. En consecuencia, no es procedente configurar como hecho la pérdida de derechos sobre dichos recursos”.

Se indica que hubo afectación a los compromisos pactados en los programas que se han mencionado inicialmente. En conclusión, no se desconoce que hay eventualidades externas a FONVIVIENDA que dificultan su accionar, sin embargo, no se puede desconocer que las dificultades para la consecución de objetivos también corresponde a situaciones propias de la entidad que se resumen en dificultades para la planeación y ejecución presupuestal y se reflejan en la pérdida de apropiación, rezago presupuestal, valor líquido cero, los saldos en fiducias, entre otros, trasladando estos resultados a 54.262 subsidios sin legalizar.

Por tal motivo, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a lo estipulado en el artículo 51 de la Constitución Política, la Guía para la construcción y Análisis de Indicadores de Gestión; el artículo 3 de la Ley

489 de 1998 en relación a los principios de Eficiencia y Eficacia; los artículos 12, 13 y 78 relacionados a los principios del sistema presupuestal, la planificación y la reducción del presupuesto, respectivamente, del Decreto 111 de 1996; el artículo 2 de los objetivos de FONVIVIENDA del Decreto 555 de 2003; y, el Decreto 1068 de 2015 que compila y reglamenta lo relacionado a el sector hacienda y crédito público.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar la gestión realizada para la ejecución, destinación, recuperación y/o retorno de los recursos depositados y/o transferidos a fiducias durante las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

Con relación a los procesos de asignación, seguimiento y legalización de los subsidios asignados por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, se evidenció que, al cierre de 2024, persisten 69.763 subsidios sin legalizar (64.847 urbanos y 4.916 rurales), equivalentes a \$2,4 billones a corte del 31 de diciembre de 2024, situación que refleja deficiencias en el seguimiento, control y legalización de los subsidios otorgados.

En el caso de los subsidios urbanos, se identificaron fallas tanto en los procesos individuales como en los asociados a los proyectos, la falta de mecanismos efectivos de supervisión y la inexistencia de procedimientos que garanticen la trazabilidad y legalización oportuna de los subsidios asignados. Los programas con mayor número de subsidios sin legalizar son Mi Casa Ya, Bolsas Concursables, Vivienda Gratuita Fase II y Habilitación de Títulos, los cuales concentran más del 90% del total pendiente por legalizar.

Durante las vigencias 2022, 2023 y 2024, FONVIVIENDA administró recursos para subsidios de vivienda mediante patrimonios autónomos y contratos fiduciarios. Se identificaron saldos no ejecutados, aunque se encontraban comprometidos con cargo a vigencias expiradas, así como variaciones en los saldos anuales y limitaciones en la trazabilidad por programa. Al cierre de 2024, se reintegraron más de \$621 mil millones a la Dirección del Tesoro Nacional por recursos no ejecutados de programas como Vivienda Gratuita I y II, VIPA, Semillero de Propietarios y Vivienda Rural, evidenciando situaciones que impactan la ejecución efectiva y oportuna de los fines del subsidio familiar de vivienda.

Por su parte, los subsidios rurales, asignados a partir de 2022, presentan una tasa de legalización inferior al 42%, debido a retrasos en la ejecución contractual, falta de seguimiento en las fases y ausencia de respuestas eficaces ante situaciones jurídicas, técnicas o administrativas que afectan la entrega efectiva de las viviendas, lo que supedita el saldo en las fiducias constituidas para dicho fin, ahora bien, se evidenciaron gestiones relacionadas con el saneamiento de los recursos en fiducias como retornos y gestiones administrativas y jurídicas las cuales también se encuentran asociadas a la legalización de los subsidios, como se puede identificar en los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 02: Subsidios Familiares de Vivienda en áreas urbanas. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A-D).⁵

Ley 1437 de 2011

Artículo 91. *“Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.”*

Ley 1537 de 2012

Artículo 22. *“Sanciones. Los directores o representantes legales de las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda tendrán la facultad de investigar y sancionar a los constructores, interventores, auditores y/o supervisores de proyectos de Vivienda de Interés Social, personas jurídicas y/o naturales, que incurran en incumplimiento de la ejecución de proyectos de vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido por el Gobierno Nacional.”*

Artículo 23. *“Sustitución de hogares en proyectos de vivienda”*

Artículo 24. *“Legalización de subsidios familiares de vivienda”*

Resolución 937 de 2012

Artículo 6. Legalización del subsidio Familiar de vivienda en especie.

Artículo 10. Legalización de subsidios familiares de vivienda en dinero, aportados por los beneficiarios de subsidios familiares de vivienda en especie.

Decreto 1077 de 2015

Libro 2.

Régimen Reglamentario Del Sector Vivienda, Ciudad Y Territorio

Parte 1

Estructura Del Sector Vivienda

Subsidio Familiar De Vivienda De Interés Social Para Áreas Urbanas

Capítulo 1

Subsidio Familiar De Vivienda De Interés Social En Dinero Para Áreas Urbanas

Sección 1

Subsidio Familiar De Vivienda

Subsección 1

Generalidades Del Subsidio Familiar De Vivienda

Artículo 2.1.1.1.1.1.1. Objeto

De acuerdo con la información allegada por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA mediante radicado CGR 2025ER0021264 del 6 de febrero del 2025, se evidenció que desde el 2003 hay subsidios sin legalizar que persisten al 31 de diciembre del 2024.

La siguiente tabla, resume lo enviado por la entidad y detalla la cantidad de subsidios que fueron asignados, legalizados y que quedaron sin legalizar año a año:

⁵ CGR Código APA - COH_5958_2025

Tabla 13 Subsidio Familiar de Vivienda Asignados, Legalizados y Sin Legalizar discriminado por vigencia

Año	Hogares asignados	Hogares legalizados	Hogares sin legalizar
2003	20.424	16.536	2
2004	36.762	31.242	329
2005	46.872	32.318	1.228
2006	34.900	28.569	1.138
2007	62.873	41.960	4.450
2008	46.484	36.723	3.629
2009	27.472	19.987	2.172
2010	31.602	23.109	4.224
2011	33.431	20.454	5.472
2012	5.439	3.551	46
2013	34.079	32.517	300
2014	39.160	37.723	183
2015	43.200	40.603	517
2016	39.876	34.285	171
2017	30.252	28.057	612
2018	41.837	38.828	1.679
2019	40.708	36.594	2.184
2020	48.983	44.225	1.712
2021	87.873	80.567	3.627
2022	86.397	74.824	2.341
2023	54.650	51.226	2.021
2024	55.323	27.437	26.810
TOTAL	948.597	781.335	64.847

Fuente: Elaboración propia con información remitida por FONVIVIENDA.

Con esta información se determina entonces que de **948.597 subsidios asignados** desde el 2003 por un valor de \$19.241.834.299.329 (**\$19,2 billones**), solo han sido legalizados 781.335 subsidios, dejando un total de **64.847 subsidios sin legalizar** correspondiente a un presupuesto de \$1.883.263.684.314,64 (**\$1,8 billones**) para la época de las asignaciones, es decir que los subsidios sin legalizar representan **6,84%** del total de asignaciones realizadas.

A continuación, se enlistan los subsidios sin legalizar discriminados por programas y se resaltan los cuatro programas con mayores números que corresponden a *Mi Casa Ya* con un 38,45%, *Bolsas Concursables* con un 32,87%, *Programa Vivienda Gratuita Fase II* con un 15,45% y *Habilitación de títulos* con 5,63%, que corresponden a 59.921 Subsidios Familiares de Vivienda sin legalizar de los 64.847.

Tabla 14 Subsidios Familiares de Vivienda Sin Legalizar Discriminados por Programa

PROGRAMA	Anteriores al 2022	2022	2023	2024	TOTAL, ASIGNADOS POR PROGRAMA	TOTAL, SUBSIDIOS SIN LEGALIZAR	VALOR HOGARES SIN LEGALIZAR
MI CASA YA	145	203	1.226	23.358	364.715	24.932	\$ 808.282.959.080
Bolsas Concursables	21.172	22	113	8	278.532	21.315	\$ 375.323.262.572

Programa Vivienda Gratuita Fase I	869	42	10	15	105.102	936	\$ 38.548.985.545
Programa Vivienda Gratuita Fase II	7.385	1.900	639	96	25.383	10.020	\$ 588.332.338.666
Habilitación de títulos	3.654	0	0	0	44.739	3.654	\$ 402.151.176
Cambia Mi Casa	0	0	0	2.509	2.509	2.509	\$ 38.015.600.569
Casa Digna Vida Digna	674	18	3	0	14.450	695	\$ 10.296.934.554
VIPA	406	16	0	0	56.220	422	\$ 11.185.532.813
Semillero de Propietarios Arriendo	2	39	7	75	22.094	123	\$ 1.089.434.400
VIVIENDA GRATUITA	1	0	0	89	91	90	\$ 10.452.949.700
Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional	77	0	0	0	4.839	77	\$ 841.272.900
Semillero de Propietarios Ahorro	21	26	23	2	2.692	72	\$ 444.126.558
TUTELAS	2	0	0	0	7	2	\$ 48.135.780
TOTAL, HOGARES SIN LEGALIZAR					921373	64.847	\$ 1.883.263.684.315

Fuente: Elaboración propia con información remitida por FONVIVIENDA.

De acuerdo con lo anterior, se indica entonces que *Mi Casa Ya* contó con 364.715 asignaciones y 24.932 subsidios sin legalizar correspondientes a \$808.282.959.080; seguido por el programa de *Bolsas Concursables* que contó con 278.532 asignaciones y 21.315 subsidios sin legalizar correspondiente a \$375.323.262.572; *Programa de Vivienda Gratuita Fase II* con 25.383 asignaciones y 10.020 subsidios sin legalizar correspondiente a \$588.332.338.666; y, el Programa de *habilitación de títulos* con 44.739 asignaciones y 3.654 subsidios sin legalizar correspondiente a \$402.151.176, este último con todos sus casos relacionados en vigencias anteriores al 2022:

Teniendo en cuenta que cada programa contiene particularidades para su desarrollo en términos de postulación, asignación, legalización y desembolso, y, que la normatividad define de formas diversas lo que se entiende por legalización, como en el caso del artículo 10 de la Ley 1537 de 2012 que compila el concepto y equipará la transferencia del bien y su entrega con la legalización. En este sentido, la legalización corresponde entonces a registrar y titular las viviendas a nombre del beneficiario.

Lo anterior, es acorde a las especificaciones de los programas que determinan la legalización con la presentación de la escritura pública registrada, la matrícula inmobiliaria, el certificado de tradición y libertad u otro documento en el cual conste la inscripción del título de adquisición de la vivienda a favor del beneficiario del subsidio familiar de vivienda⁶.

En ese sentido, para los casos en que los beneficiarios cuenten con el bien inmueble pero no con la legalización de este es una afectación al derecho de una vivienda digna, pues no contar con la titularidad del bien pone al beneficiario y su familia en una situación de vulnerabilidad por no contar con el registro que acredita la propiedad del bien protegiéndolo frente a posibles disputas y reclamaciones frente a terceros, así como no tener la capacidad de disposición exclusiva de poseer, usar y/o disfrutar el bien.

Por otra parte, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, en su normatividad, indicó que las postulaciones a los diversos programas de Subsidio Familiar de Vivienda

⁶ Decreto 1077 de 2015

se realizan por hogares; el Decreto 1077 en su artículo 2.1.1.1.1.3.3.1.2 determina: “*Imposibilidad para postular al subsidio. (...) C) Que alguno de los miembros del hogar postulante haya sido beneficiario de un subsidio familiar de vivienda (...) y hayan pasado al menos diez (10) años desde su aplicación (...)*”; lo que significa que, si el hogar cuenta con un Subsidio Familiar de Vivienda asignado sin legalizar, los miembros de dicho hogar estarían imposibilitados para su participación en otras convocatorias que sean ofertadas hasta por 10 años.

Así mismo, conforme lo mencionado por la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social – DIVIS del FONVIVIENDA en las reuniones adelantadas el 28 y 30 abril de 2025, indicaron que para algunos casos, los subsidios *Sin Legalizar* corresponden a deficiencias o inconvenientes técnicos, los cuales se encuentran aún en acciones correctivas, no obstante, no se evidenció el uso oportuno de mecanismos para la liberación de los beneficiarios, aun con el conocimiento que este tipo de dificultades podrían extender los términos de entrega y legalización del subsidio, situación que afectó a los hogares beneficiarios como se evidencia en el documento anexo al presente.

Aunado a lo anterior, en dichas reuniones, se indicó que existen diferentes mecanismos que permitían a la entidad tomar acciones para resolver las posibles limitaciones de índole administrativas, técnicas y/o jurídicas que impidieran el desarrollo de los proyectos, y que, a su vez, pudiese afectar las legalizaciones de los subsidios.

Conforme a lo anterior, se constató:

- *Vigencia del Subsidio*, que se establece en el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.4.2.5 y determina, para las áreas urbanas, 6 meses desde la publicación de asignación, prorrogables por una sola vez por el mismo tiempo en los términos del parágrafo 1° de la citada norma.
- *Revocatoria del Subsidio*, se realiza cuando se demuestren las causales definidas en el artículo 2.1.1.2.6.3.2 del Decreto 1077 de 2015 o cuando se determine que el beneficiario ha perdido las condiciones iniciales que los hicieron factible en la etapa de postulación.
- *Pérdida de la Fuerza Ejecutoria*, conforme al artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 o *Revocatoria Directa* del acto administrativo como se establece en el artículo 2.2.6.1.2.3.10 del Decreto 1077 de 2015.

Con base en lo anterior, se observa que ha transcurrido más de una década de la asignación de los subsidios y los beneficiarios no han obtenido la **titularidad** de una vivienda digna, situación que refleja presuntas deficiencias en el seguimiento y control a los subsidios, como se relaciona a continuación:

- *Subsidios individuales (sin asignación a un proyecto):*

Los subsidios individuales que no son asignados a un proyecto específico no cuentan con un seguimiento regular por parte de FONVIVIENDA; a menos que, exista instrucción expresa de FONVIVIENDA, situación que mayoritariamente sucede obedeciendo a solicitudes de los beneficiarios por certificar y legalizar la vivienda.

Así mismo, se evidencia que FONVIVIENDA realiza el seguimiento al subsidio de manera individual solo cuando le notifican de la terminación de la vivienda y se da la solicitud de legalización por parte del beneficiario u oferente. Situación por la cual, evidencia que FONVIVIENDA, no cuenta con la totalidad de la información de los proyectos mediante los cuales se materializan los subsidios y, por ende, afecta la revisión, trazabilidad y análisis los subsidios asignados. Por lo que no se evidencia que FONVIVIENDA cuente con un procedimiento para efectuar un seguimiento y control que permita la pronta legalización de los subsidios familiares de vivienda.

- *Subsidios con asignación a un proyecto:*

Se observa que, en algunos casos, se presentan demoras y situaciones en las distintas etapas para la materialización de los subsidios, así como tutelas, declaratorias de incumplimiento sobre los proyectos, entre otras; situaciones que han impedido la materialización de los subsidios ya asignados.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, **los 64.847 subsidios** sin legalizar desde el 2003 al 31 de diciembre de 2024 obedecen a la inobservancia de las etapas que se desarrollan en cada uno de los programas (postulación, asignación, legalización y desembolso), así como la ausencia de procedimientos para la supervisión y seguimiento de los subsidios individuales, así como de los \$1.883.263.684.314,64 (\$1,88 billones).

Lo que genera efectos como: I) posibles inversiones adicionales al considerar que el valor mencionado de los compromisos deberá ser indexado a la fecha en que se materialicen; II) que existan beneficiarios con subsidios asignados no materializados impedidos para la postulación de otras convocatorias; III) beneficiarios con viviendas materializadas, pero no cuentan con los beneficios jurídicos propios de la titularidad del bien.

Por lo expuesto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, por la contravención del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, artículo 22, 23 y 24 de la Ley 1537 de 2012; artículo 6 y 10 de la Resolución 937 de 2012; así como en el Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, con lo relacionado a la legalización de los diferentes programas de vivienda.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las

observaciones, manifestando lo siguiente:

“(...) Respecto a la información del programa Cambia Mi Casa, aumentó en 17 subsidios asignados debido a que, por un error involuntario, una resolución de asignación del año 2024 se reportó hasta febrero de 2025, con posterioridad al envío del informe que se remitió al ente de control en su oportunidad.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, es posible concluir que, desde el reporte realizado el pasado mes de febrero hasta el 28 de mayo de 2025, el número de subsidios pendientes por legalizar disminuyó de 64.847 a 54.262.

A su turno la Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante memorando con radicado 2025IE0005658, informó lo siguiente:

Es importante resaltar que el denominador común a todos los programas es que ni el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ni su entidad adscrita FONVIVIENDA son ejecutoras de los proyectos.

En este orden de ideas, es claro que la legalización de los subsidios familiares de vivienda es responsabilidad de los ejecutores de los proyectos y en caso que estos incumplan o demoren esta legalización el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, ha diseñado herramientas normativas como la declaratoria de incumplimiento, la revocatoria de subsidios, el vencimiento de subsidio que procuran que los constructores u oferentes legalicen los subsidios y no son herramientas que obstaculizan esta legalización como lo aprecia el ente de control, estos son diseñados para que se materialicen las viviendas o se liberen a los beneficiarios en caso de que no puedan aplicar el subsidio.

En el tema de los subsidios individuales, que hacen más parte del universo de los programas de Bolsas Anteriores, se ha definido claramente el procedimiento para su aplicación y se tiene claro cuáles son y donde están ubicados, y no es de recibo las afirmaciones de que solamente se hace seguimiento cuando se notifica la terminación de la vivienda, puesto que, los proyectos de bolsas concursables cuentan con una supervisión que verifica el estado de ejecución de las viviendas desde que el beneficiario o constructor informan el inicio de las obras y dependiendo si esta ejecución se realiza contraescritura o con giro anticipado, debe contar con un interventor en los términos de la Resolución 019 de 2011 y este seguimiento se ve reflejado en el aplicativo GEOTEC, que cuenta con un apartado denominado PROYECTOS GEOTEC INDIVIDUALES, en donde se evidencia el seguimiento a estos proyectos, que contradice las afirmaciones del ente auditor.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA a través de la normatividad y los reglamentos de los programas ha determinado claramente cuales son los requisitos que se deben anexar para la legalización de los subsidios, desafortunadamente por

problemas que no son imputables a FONVIVIENDA, los proyectos sufren atrasos o inconvenientes en su ejecución, para lo cual se han establecido claramente procedimientos para solucionar estas situaciones, por lo que no es posible endilgar responsabilidad o determinar que no se hace seguimiento, pues es claro que cuando se evidencian estos problemas o atrasos se declara en incumplimiento a los oferentes, se les revocan los subsidios o se vencen los mismos, pero no hay que olvidar que estamos frente a población vulnerable y que a través de las órdenes judiciales que deciden acciones de tutela, como la sentencia T025 de 2004, se ha determinado que hay que buscar los mecanismos para satisfacer las necesidades de vivienda digna de esta población.

Aunado a lo anterior, se ha evidenciado que responsabilidades que corresponden a los municipios o a los constructores en temas de escrituración y de la emisión de resoluciones que permitan la transferencia de las viviendas, son hechos que han impedido la legalización de las viviendas, por lo cual FONVIVIENDA no puede asumir competencias que son de otros actores del proceso, y que finalmente, impiden la legalización de subsidios.

Es por lo anterior que no compartimos las afirmaciones del Grupo Auditor de que no se hace seguimiento a los proyectos en los diferentes programas, o atribuir las demoras o inconvenientes de los proyectos al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por cuanto, los constructores u oferentes son los responsables directos de la ejecución, terminación y legalización de los subsidios familiares de vivienda.

Por lo anterior, solicitamos al equipo auditor tener en cuenta la argumentación presentada, y no establecer ningún tipo de incidencia, por cuanto, está demostrado que los diferentes programas de vivienda se han ejercido las acciones conminatorias a los oferentes- constructores para que radiquen la documentación que permita la legalización de los subsidios, procedimiento que de no realizarse, implicará incluso la imposibilidad de pagar el subsidio, cuando éste se ejecuta en la modalidad contraescritura (...).

Análisis de la Respuesta:

De acuerdo con la respuesta de la entidad en donde se indica: “(...) es posible concluir que, desde el reporte realizado el pasado mes de febrero hasta el 28 de mayo de 2025, el número de subsidios pendientes por legalizar disminuyó de 64.847 a 54.262.”, el equipo auditor encuentra que las acciones adelantadas por FONVIVIENDA han sido favorables para que los subsidios sin legalizar hayan pasado de 64.847 en diciembre del 2024 a 54.262 en mayo del 2025, principalmente por legalizaciones en el programa Mi Casa Ya.

Por otro lado, FONVIVIENDA indica:

“En este orden de ideas, es claro que la legalización de los subsidios familiares de vivienda es responsabilidad de los ejecutores de los proyectos y en caso que estos

incumplan o demoren esta legalización el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, ha diseñado herramientas normativas como la declaratoria de incumplimiento, la revocatoria de subsidios, el vencimiento de subsidio que procuran que los constructores u oferentes legalicen los subsidios y no son herramientas que obstaculizan esta legalización como lo aprecia el ente de control, estos son diseñados para que se materialicen las viviendas o se liberen a los beneficiarios en caso de que no puedan aplicar el subsidio.”

Se precisa que dichas figuras administrativas no se están categorizando dentro del desarrollo de la observación como *“herramientas que obstaculizan esta legalización”*, por el contrario, se presentan como mecanismos que posee la entidad. Si bien, se le atribuye una parte de la gestión de la legalización a terceros intervinientes, no se puede desconocer que a la fecha se persisten 54.262 beneficios que se encuentran pendientes por legalizar desde la vigencia 2003.

En cuanto a los subsidios ubicados en proyectos individuales FONVIVIENDA indica:

“(…) En el tema de los subsidios individuales, que hacen más parte del universo de los programas de Bolsas Anteriores, se ha definido claramente el procedimiento para su aplicación y se tiene claro cuáles son y donde están ubicados, y no es de recibo las afirmaciones de que solamente se hace seguimiento cuando se notifica la terminación de la vivienda, puesto que, los proyectos de bolsas concursables cuentan con una supervisión que verifica el estado de ejecución de las viviendas desde que el beneficiario o constructor informan el inicio de las obras y dependiendo si esta ejecución se realiza contraescritura o con giro anticipado, debe contar con un interventor en los términos de la Resolución 019 de 2011 y este seguimiento se ve reflejado en el aplicativo GEOTEC, que cuenta con un apartado denominado PROYECTOS GEOTEC INDIVIDUALES, en donde se evidencia el seguimiento a estos proyectos, que contradice las afirmaciones del ente auditor (…)”

Las afirmaciones realizadas en la observación sobre la ausencia de seguimiento a los subsidios individuales fueron hechas con base en lo comunicado por la entidad el 20 de marzo de 2025 con memorando de radicado 2025EE0041657, donde se indicó:

“(…) estos subsidios individuales que no se encuentran asignados a un proyecto, no están en seguimiento por parte de la Subdirección de promoción y Apoyo técnico, por lo cual no tienen seguimiento técnico bajo el contrato de supervisión desarrollado con Enterritorio, sin embargo existen casos particulares donde se incluyen SFV individuales en la supervisión de Enterritorio por solicitud expresa de FONVIVIENDA, lo cual obedece al requerimiento del beneficiario para certificar la vivienda y posteriormente legalizar el SFV.”

Por consiguiente, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, por la contravención del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, artículo 22, 23 y 24 de la Ley

1537 de 2012; artículo 6 y 10 de la Resolución 937 de 2012; así como en el Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, con lo relacionado a la legalización de los diferentes programas de vivienda.

Hallazgo No. 03: Subsidios de Familiares de Vivienda en áreas rurales. Administrativo. (A).⁷

Ley 1437 de 2011

Artículo 91. *“Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.”*

Ley 1537 de 2012

Artículo 22. *“Sanciones. Los directores o representantes legales de las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda tendrán la facultad de investigar y sancionar a los constructores, interventores, auditores y/o supervisores de proyectos de Vivienda de Interés Social, personas jurídicas y/o naturales, que incurran en incumplimiento de la ejecución de proyectos de vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido por el Gobierno Nacional.”*

Artículo 23. *“Sustitución de hogares en proyectos de vivienda”*

Artículo 24. *“Legalización de subsidios familiares de vivienda”*

Resolución 937 de 2012

Artículo 3º Legalización del subsidio familiar de vivienda en especie.

Decreto 1077 de 2015

Libro 2. Régimen Reglamentario Del Sector Vivienda, Ciudad Y Territorio

Parte 1. Estructura Del Sector Vivienda – Subsidio Familiar De Vivienda De Interés Social Para Áreas Urbanas

Capítulo 1 – Subsidio Familiar De Vivienda De Interés Social En Dinero Para Áreas Urbanas

Sección 1 – Subsidio Familiar De Vivienda

Subsección 1 – Generalidades Del Subsidio Familiar De Vivienda

Artículo 2.1.1.1.1.1.1. Objeto

Resolución 0536 de 2020

Artículo 18. *“Etapas del programa del SFVR”*

De acuerdo con la información allegada por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA mediante radicado CGR 2025ER0021264 del 06 de febrero del 2025, se evidencia que desde el 2022 hay subsidios sin legalizar que persisten a corte del 31 de diciembre del 2024.

La tabla siguiente, resume lo enviado por la entidad y detalla la cantidad de subsidios que fueron asignados, legalizados y que quedaron sin legalizar año tras año:

⁷ CGR Código APA - COH_5961_2025

Tabla 15. Subsidios Familiares de Vivienda Asignados, Legalizados y Sin Legalizar discriminado por vigencia

Programa vivienda rural	Previos	2022	2023	2024	Total
Asignados	0	1.812	2.637	3.937	8.386
Legalizados	0	1.303	1.515	652	3.470
Pendientes por Legalizar	0	509	1.122	3.285	4.916

Fuente: Elaboración propia con información remitida por FONVIVIENDA.

Con esta información se determina entonces que existen **4.916 subsidios sin legalizar** correspondientes al 58.6%, de **8.386 subsidios asignados**, inicialmente presupuestados por **\$531.697.170.776**.

Para el caso del programa de Vivienda Rural, el numeral 8 del artículo 18 de la Resolución 0536 de 2020 determina: “(...) *Legalización: Certificado de entrega y recibo de la solución de vivienda y pago de la misma al ejecutor.*” En este sentido, se determina que la legalización corresponde entonces a registrar y titular las viviendas a nombre del beneficiario.

Así mismo, cuando la vivienda haya sido entregada y no se cuente con legalización, el hogar beneficiado no puede disponer de la vivienda totalmente para su disfrute por no tener la titularidad de esta, siendo una afectación al derecho de una vivienda digna, situación que pone al beneficiario y su familia en una posición de vulnerabilidad por no tener el registro que acredita la propiedad del bien, documento que podría protegerlo de posibles disputas y reclamaciones frente a terceros, así como no tener la capacidad de disposición de poseer, usar y/o disfrutar el bien.

Se evidenció que la vigencia de los subsidios asignados corresponden a 12 meses (prorrogable por el mismo termino) y por ende, los contratos mediante los cuales se ejecutan estos corresponden al mismo plazo; sin embargo, producto a las demoras e inconvenientes que surgen en la diferentes fases, no se cumplen los términos establecidos inicialmente, lo genera una mayor inversión por parte de la Nación, dado que, la materialización del subsidio se da en vigencias posteriores a las contempladas en los términos de referencia de cada uno de los proyectos y el valor inicial es actualizado, por lo que, el acceso a una vivienda digna para cada uno de los distintos beneficiarios termina postergándose.

Mediante reunión realizada el 30 abril de 2025 con FONVIVIENDA, adelantada con los equipos de las diferentes subdirecciones de la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social – DIVIS, se indicó que existen mecanismos que permitan a la entidad tomar acciones para resolver las posibles limitaciones resultantes de situaciones administrativas, técnicas, jurídicas y/o de orden público que impidieran el desarrollo del proyecto, y que a su vez, pudiese afectar las legalizaciones del beneficio, como se enuncian a continuación:

- *Vigencia del Subsidio*, establecido en las resoluciones de asignación por un término de un año, prorrogable por una sola vez por el mismo término, para las áreas rurales, y se regula por el artículo 38, de la Resolución 0536 del 2020.
- *Perdida de la Fuerza Ejecutoria*, conforme al artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 o *Revocatoria Directa* del acto administrativo como se establece en el artículo 2.2.6.1.2.3.10 del Decreto 1077 de 2015.

En ese sentido la legalización de los **4.916 subsidios sin legalizar** desde el 2022 se estiman como producto de debilidades en las etapas que se desarrollan en la entrega de Subsidios Familiares de Vivienda Rural – SFVR (*Focalización, postulación, análisis espacial, habilitación, pre – construcción, asignación del subsidio, Ejecución y entrega y legalización*), al persistir una afectación directa a las poblaciones rurales, vulnerando el enfoque diferencial para el acceso efectivo a soluciones habitacionales dignas que desencadenan en la profundización de la brecha de oportunidades entre las zonas rurales y urbanas, contrariando los principios de equidad y justicia territorial.

Por lo expuesto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a los principios de la función administrativa, e incumplimiento en lo establecido en el artículo 91 Ley 1437 de 2011; artículos 22, 23 y 24 de la Ley 1537 de 2012; artículo 3 de la Resolución 937 de 2012, el artículo 2.1.1.1.1.1.1. y lo correspondiente a la legalización del Subsidio Familiar de Vivienda Rural descrito en el Libro 2 del Decreto 1077 de 2015; y, el artículo 18 de la Resolución 0536 de 2020.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“(…) es preciso mencionar que el Certificado de entrega corresponde al documento denominado “ACTA RECIBIDO A SATISFACCIÓN BENEFICIARIO” el cual soporta la entrega formal de la solución de vivienda al beneficiario del SFVR conforme al cumplimiento de las normas técnicas vigentes y las condiciones de habitabilidad establecidas y, el recibido de la solución de vivienda corresponde al documento denominado “CERT. EXISTENCIA Y/O HABITABILIDAD Y RECIBO OBRAS” que expide la interventoría integral una vez se verifica que se ejecutaron la totalidad de las obras conforme a lo aprobado en la estructuración técnica presentada por el contratista, cumpliendo con los lineamientos establecidos para el Programa de Promoción de Vivienda Rural.

Por otra parte, es importante precisar que la ejecución de las soluciones de vivienda rural se realiza en sitio propio por lo que al momento de la postulación se requiere acreditar la propiedad del bien a intervenir, esta acreditación puede soportarse con certificados de

tradición y libertad o certificados de sana posesión en los términos del Código Civil, es decir 5 años de posesión ininterrumpida y pacífica.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta el nivel de informalidad de las zonas rurales la mayor parte de los potenciales beneficiarios acreditan su propiedad a través de certificados de sana posesión.

Por lo expuesto anteriormente, la conclusión emitida por parte del ente de control es excluyente respecto de los requisitos y condiciones establecidos en el Decreto 1341 de 2020, toda vez que, allí se establece dentro de las condiciones para el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda Rural: “Tener título o posesión del predio donde se realizará la vivienda o el mejoramiento”, en ese orden de ideas es menester resaltar que el sentido de la norma es satisfacer una necesidad habitacional del hogar por lo que el tema no orbita respecto de la legalización del inmueble, que en criterio del ente control estaría impidiendo el disfrute del mismo y una afectación a la vivienda digna. En esa medida, muy respetuosamente disintimos de esta apreciación, ya que por el contrario se están eliminando barreras de acceso, pues en un porcentaje superior al 90% nuestras postulaciones rurales se circunscriben a hogares poseedores, y el subsidio una vez otorgado no incorpora limitantes en el ejercicio de disposición del inmueble sobre los hogares beneficiarios.

Si bien es cierto que existen retos logísticos y administrativos en la ejecución de los subsidios de vivienda rural, no se puede ignorar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha diseñado una política coherente, flexible y progresiva que atiende la realidad rural de Colombia y no puede interpretarse en todos los casos que los retrasos son fallas estructurales, sino síntomas de un sistema que enfrenta dificultades como: problemas de seguridad y restricciones de acceso a las zonas de intervención por situaciones de orden público, factores climáticos adversos (lluvias intensas, inundaciones o bajos niveles de los ríos), infraestructura vial deficiente, limitaciones para el transporte de materiales, déficit de materiales y mano de obra calificada entre otras, sin olvidar las situaciones que surgen en la postulación de los hogares y los retrasos atribuibles a terceros por dichas particularidades, por lo que no pueden evaluarse de manera aislada la ampliación en el tiempo de la ejecución contractual y las circunstancias y hechos sobrevivientes que determinan la realidad del proyecto y sus resultados, sin que por ello este Ministerio deje de persistir en garantizar derechos fundamentales en los territorios más olvidados del país.

En atención a la observación formulada por la Contraloría General de la República sobre la existencia de subsidios familiares de vivienda rural sin legalizar, se concluye que no se configura responsabilidad disciplinaria atribuible a FONVIVIENDA, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019.

La existencia de subsidios pendientes de legalización no obedece a omisiones dolosas ni a culpa grave por parte de los servidores públicos, sino a factores estructurales,

territoriales y operativos que involucran a múltiples actores del sistema de vivienda rural. (...)

Análisis de la Respuesta:

De acuerdo con la respuesta de la entidad, donde se menciona:

“(...) Por lo expuesto anteriormente, la conclusión emitida por parte del ente de control es excluyente respecto de los requisitos y condiciones establecidos en el Decreto 1341 de 2020, toda vez que, allí se establece dentro de las condiciones para el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda Rural: “Tener título o posesión del predio donde se realizará la vivienda o el mejoramiento”, en ese orden de ideas es menester resaltar que el sentido de la norma es satisfacer una necesidad habitacional del hogar por lo que el tema no orbita respecto de la legalización del inmueble, que en criterio del ente control estaría impidiendo el disfrute del mismo y una afectación a la vivienda digna. En esa medida, muy respetuosamente disintimos de esta apreciación, ya que por el contrario se están eliminando barreras de acceso, pues en un porcentaje superior al 90% nuestras postulaciones rurales se circunscriben a hogares poseedores, y el subsidio una vez otorgado no incorpora limitantes en el ejercicio de disposición del inmueble sobre los hogares beneficiarios. (...)”.

Si bien FONVIVIENDA tiene razón al indicar que “*Tener el título o posesión del predio donde se realizará la vivienda o el mejoramiento”* es un requisito para el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda Rural según el artículo 2.1.10.1.1.4.3. del Decreto 1341 de 2020, y, que existen condiciones ajenas a FONVIVIENDA que limitan el ejercicio propio que la ley le confiere, no es posible desestimar la observación en sentido a que la situación inicialmente observada son los subsidios que se encuentran sin legalizar desde la vigencia 2020, en donde, aunque se cuente con la titularidad del predio, la materialización de las viviendas no se ha dado, tal cual lo manifiesta, el otrosí No. 03 al contrato de obra No. 003F-2023 suscrito entre FIDUAGRARIA S.A. como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso – Programa de Promoción de Vivienda Rural y Consorcio Putumayo para el Campo:

“(...) La interventoría manifiesta con preocupación la situación actual, teniendo en cuenta que a la fecha se ha iniciado la etapa de construcción de 18 viviendas de 146 hogares que cuentan con resolución de asignación.”

Las mencionadas viviendas fueron asignadas dentro del programa de vivienda rural y su materialización se ha visto afectada, así como las familias beneficiadas, pues ya superó el tiempo establecido inicialmente al adicionar 9 meses más para su ejecución y a la fecha no fueron remitidos el acta de entrega a satisfacción del proyecto y/o el acta de liquidación del contrato, lo que significa que a la fecha no hay certeza de la materialización del bien.

Por consiguiente, se retira la presunta incidencia disciplinaria, y se configura un hallazgo de carácter administrativo, al evidenciarse deficiencias en el seguimiento y gestión de los programas de vivienda rural, las cuales han derivado en la existencia de 4.916 subsidios familiares de vivienda sin legalizar con corte al 31 de diciembre de 2024, lo anterior, en atención a que se identificó que la legalización de los subsidios depende en de actores externos a la entidad, tales como oferentes, constructores y entes territoriales, y que FONVIVIENDA ha implementado mecanismos administrativos como la declaratoria de incumplimiento, la revocatoria de subsidios y el vencimiento del acto administrativo, con el fin de mitigar los efectos de los retrasos, evidenciándose además una reducción progresiva del número de subsidios no legalizados en el período reciente. En consecuencia, no se configura una falta disciplinaria conforme al régimen aplicable, manteniéndose el análisis en el ámbito del control administrativo.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Verificar la gestión, proceso y estado de asignación de los subsidios de programas de vivienda en áreas urbanas y rurales del territorio nacional en las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados, y que cumplan con el fin último esperado.

Se identificaron debilidades que comprometen la eficiencia, eficacia y legalidad en el manejo de los recursos públicos destinados a garantizar el acceso a soluciones habitacionales para la población vulnerable.

Así mismo, FONVIVIENDA en las respuestas emitidas a las observaciones aclara que algunos programas y proyectos se encuentran involucradas diferentes entidades, por lo cual, indican que no tienen facultades de decidir en los distintos casos, como se relaciona a continuación:

*“(…) para realizar la etapa de preconstrucción de los potenciales hogares, con el fin de garantizar que el subsidio asignado puede ser desarrollado sin inconvenientes; esta preconstrucción la realiza el contratista, se avala por la interventoría y posteriormente se asigna el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.
(…)*

Por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio de acuerdo a la orden judicial y según la especificación de cada caso especial, se le da un tratamiento específico como, solicitar a las entidades competentes y vinculadas dentro de cada sentencia, la información o documentos faltantes, mesas técnicas con la entidad competente para atender el caso, comunicaciones a beneficiarios y/o entidades; con el fin, de darle continuidad a la ejecución del proyecto, puesto que se requiere participación de la Unidad de Restitución de Tierras o entes vinculados a la sentencia para solucionar los casos especiales y conforme a esto el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio

realiza el informe a los despachos judiciales con el fin de dar cumplimiento a la orden judicial (...)

Fonvivienda no tiene competencia para definir ni modificar los listados de beneficiarios priorizados, ni para intervenir en los tiempos procesales de los jueces de restitución de tierras. Su rol se limita a ejecutar los subsidios una vez se recibe la información consolidada y validada por la URT, conforme a las sentencias judiciales. (...)

Por ende, la planeación predial, estructuración, ejecución, supervisión, custodia y legalización de los proyectos recae exclusivamente en cabeza del oferente (...)

En idéntico sentido, la presencia de terceros ocupando irregularmente los lotes es un hecho que corresponde a problemas de custodia del predio, que sigue siendo responsabilidad del oferente y del municipio, que por ser primera autoridad de policía de su jurisdicción debe acudir a la preservación de los bienes de su territorio (...)”.

Además, menciona que para efectuar los tramites de asignación de los subsidios, argumenta que el proceso requiere de una verificación interna previo a la expedición del acto administrativo, además, que la entidad se encarga de expedir actos administrativos para vivienda rural y urbana, por lo que, requiere de verificación, validación de requerimientos, lo que excede la capacidad operativa que puede atender la entidad.

Las actuaciones examinadas revelaron deficiencias en el diseño, ejecución, supervisión y cierre de los convenios y contratos analizados, destacándose los siguientes aspectos:

- Modificaciones contractuales sin justificación técnica ni jurídica que alteraron condiciones preestablecidas de gasto administrativo, como se evidenció en el Convenio Interadministrativo No. 007 de 2021.
- Debilidad en la supervisión contractual y falta de cumplimiento de obligaciones postcontractuales, tales como la liquidación oportuna y la entrega efectiva de subsidios, como ocurrió en el Convenio No. 9677-PPAL001-741-2017.
- Proyectos que no logró su ejecución por deficiencias en la planeación predial, como en el caso de la *Urbanización 20 de Octubre* en San Marcos, Sucre, donde la inexistencia de condiciones jurídicas del terreno impidió cualquier avance físico.
- Demoras injustificadas en la legalización de subsidios ya entregados, como en las urbanizaciones *Villa Karen* y *Dios y Pueblo*, que acumulan más de nueve años sin formalizar la titularidad de los beneficiarios.
- Demoras en el desarrollo de proyectos que generan un aumento en el valor adquisitivo del subsidio año tras año y adicionando recursos correspondientes al transporte que eran predecibles, implicando una mayor inversión de recursos de manera proporcional en contratos de ejecución a precio global fijo sin formula de reajustes, como se presentó en el contrato de obra No. 021F-2022 en el departamento del Chocó.

- Proyectos que cuentan con dictamen de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC desde hace ocho (8) años y se encuentran beneficiarios habitando viviendas que requieren de un reforzamiento estructural y no se tiene certeza de su comportamiento, como ocurre en Torres del Parque y la Estancia el Roble, en el municipio de Tunja, Boyacá.
- Debilidades en la supervisión realizada por los Comité Técnico, teniendo en cuenta que, sus gestiones no han subsanado las deficiencias presentadas en los proyectos como el bajo rendimiento de ejecución de los contratistas y que han realizado actividades de obra en el marco del proyecto y su plazo finalizó, además, los supervisores y/o interventores le han recomendado efectuar el incumplimiento a los proyectos y siguen presentando las mismas condiciones.

A continuación, se relacionan los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 04: Gastos de administración. Convenio Interadministrativo No. 007 de 2021. Administrativo (A).⁸

Ley 80 de 1993

Artículo 3. *“La actuación de quienes intervienen en la contratación estatal estará guiada por los principios de transparencia, economía, responsabilidad y por los postulados que rigen la función administrativa”.*

Artículo 4. *“Las entidades estatales deberán ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones contractuales, manteniendo el equilibrio de la ecuación contractual y exigiendo la correcta ejecución del objeto contractual”.*

Artículo 5. *“Los servidores públicos deberán actuar consultando los principios de la función administrativa y la finalidad del contrato, buscando siempre la satisfacción del interés general”.*

Ley 1474 de 2011.

Artículo 83. *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda (...)”*

Artículo 84. *“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...)”.*

Ley 87 de 1993

Artículo 1. *“Establece los principios y directrices para la implementación del control interno, entendido como un sistema que debe permitir a las entidades el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la protección de los recursos públicos”.*

⁸ CGR Código APA - COH_4810_2025

Decreto Ley 555 de 2003.

Artículo 3: “FONVIVIENDA tendrá como funciones: canalizar recursos del subsidio familiar de vivienda; asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades conforme a las normas vigentes y condiciones definidas por el Gobierno Nacional”.

Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 007 de 2021. “Convenio suscrito entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas – NASA KIWE”.

Cláusula Primera – Objeto: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para liderar, gerenciar y realizar los diferentes componentes del proyecto y lograr la correcta ejecución de los Subsidios Familiares de Vivienda Rural – SFVR que otorgue el Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA en las modalidades de mejoramiento de vivienda y vivienda nueva, a los hogares focalizados por el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, ubicados en los Municipios del departamento del Cauca, con cargo a los recursos del patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL constituido con el CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN Y PAGOS No. 027 del 19 de noviembre de 2020.”

Cláusula Sexta. “VALOR DEL CONVENIO: El valor inicial del presente convenio asciende a la suma de TREINTA MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL SEIS PESOS (\$30.386.924.006), que serán aportados por FONVIVIENDA conforme a los recursos fideicomitidos en el Patrimonio Autónomo denominado FIDEICOMISO PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL (...) FONVIVIENDA, con cargo a los recursos del Fideicomiso Programa De Promoción De Vivienda Rural asumirá los gastos en que esta incurra la “Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas NASA KIWE” para liderar los componentes técnico y social, y apoyar el seguimiento y control financiero del proyecto de vivienda de interés social rural y mejoramientos de vivienda rural en el departamento de Cauca, valor que por ningún motivo podrá exceder el 4% del presupuesto total de la inversión del proyecto, lo cual equivale a un valor de hasta la suma de hasta MIL CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS VEINTISIETE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$1.168.727.846). (...)”

Parágrafo Segundo: “Todos los costos relacionados con la administración, gerencia y operación de los componentes del proyecto se encuentran incluidos dentro del presupuesto para gastos de administración, por ende, no habrá lugar a efectuar contribución o reconocimiento adicional por este concepto por parte de FONVIVIENDA o el fideicomiso, conforme a lo establecido al numeral 4.1.2 del Estudio previo del presente Convenio Interadministrativo (...)”.

Otrosí No. 4 de 2024 “Por medio del cual se adicionan recursos y se modifica el límite de gastos de administración en el Convenio No. 007 de 2021.”

Estudio Previo del Convenio No. 007 de 2021:

Numeral 4.1.2. *“Todos los costos relacionados con la administración, gerencia y operación de los componentes del proyecto se encuentran incluidos dentro del presupuesto para gastos de administración, por ende, no habrá lugar a efectuar contribución o reconocimiento adicional por este concepto por parte de FONVIVIENDA o el fideicomiso.”*

De acuerdo con la información allegada por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA mediante oficio CGR 2025ER0063103 del 21 de marzo de 2025 se evidenció que el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 007 de 2021, suscrito entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas – NASA KIWE, con el objeto de *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para liderar, gerenciar y realizar los diferentes componentes del proyecto y lograr la correcta ejecución de los Subsidios Familiares de Vivienda Rural – SFVR”*, en municipios del departamento del Cauca con cargo a los recursos del Fideicomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural, fue perfeccionado el 9 de agosto de 2021 por \$30.386.924.006 y con vigencia hasta doce (12) meses o hasta el vencimiento del contrato de fiducia No. 027 de 2020, lo que ocurriera primero.

En dicho valor, se incluyó los costos de administración, gerencia y operación dentro de un tope del 4% del presupuesto del proyecto, conforme se indicó expresamente en el estudio previo y la cláusula sexta del convenio; Posteriormente, se celebraron los siguientes Otrosíes:

Otrosí No. 1: Prorrogó el plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2023, argumentando causas de fuerza mayor relacionadas con condiciones climáticas, orden público y atrasos en las postulaciones de beneficiarios.

Otrosí No. 2: Amplió el plazo hasta el 30 de diciembre de 2023 y adicionó recursos por \$2.023.952.857, discriminados en:

- \$1.946.108.516 para contratación de ejecutor e interventoría de los subsidios,
- \$77.844.341 para operación y administración y
- Ratificó el límite del 4% como máximo para gastos de administración, lo que generó que el valor del convenio ascendiera a \$32.410.876.863.

Otrosí No. 3: Prorrogó nuevamente el plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2024, justificados en dificultades operativas, sociales y climáticas que afectaban la ejecución de contratos de obra e interventoría en terreno, especialmente en zonas de difícil acceso o afectadas por orden público.

Otrosí No. 4: Adicionó \$211.100.000 para fortalecer la gestión operativa del convenio y modificó el límite del rubro de administración y operación, aumentando del 4% al 5% del valor total del convenio. Con ello, el valor total del convenio ascendió a \$32.621.976.863.

Desde la etapa precontractual (estudios previos) se estableció de manera clara y vinculante una limitación expresa al reconocimiento de gastos por concepto de administración, gerencia y operación de los componentes del proyecto, esta previsión fue incorporada inicialmente en el numeral 4.1.2 del Documento de Estudios Previos, en el cual se señaló que “(...) *Todos los costos relacionados con la administración, gerencia y operación de los componentes del proyecto, se encuentran incluidos dentro del presupuesto para gastos de administración, por ende, no habrá lugar a efectuar contribución o reconocimiento adicional por este concepto por parte de FONVIVIENDA o el fideicomiso. (...)*”.

De igual forma, esta cláusula fue reproducida textualmente en el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 007 de 2021, en la Cláusula Sexta – Valor del Convenio, Parágrafo Segundo, el cual establece que “(...) ***Todos los costos relacionados con la administración, gerencia y operación de los componentes del proyecto, se encuentran incluidos dentro del presupuesto para gastos de administración, por ende, no habrá lugar a efectuar contribución o reconocimiento adicional por este concepto por parte de FONVIVIENDA o el fideicomiso, conforme a lo establecido al numeral 4.1.2 del Estudio previo del presente Convenio Interadministrativo (...)***”. Negrilla fuera de texto.

Estas disposiciones contractuales, adoptadas en cumplimiento del principio de planeación, hacen parte del marco jurídico que rige la ejecución del convenio, y constituyen condiciones obligatorias para las partes; en consecuencia, cualquier modificación sustancial a estos límites, como la ampliación del porcentaje destinado a gastos de administración mediante otrosí, implicaría una reforma formal y justificada del estudio previo y del convenio, sustentada en criterios técnicos y financieros debidamente documentados, lo cual no se evidenció en el caso.

Según lo anterior, mediante el Otrosí No. 4 al Convenio No. 007 de 2021, suscrito en junio de 2024, se adicionó \$211.100.000 y, paralelamente, se modificó el porcentaje del rubro destinado a gastos de administración y operación, elevándolo del 4% al 5% del valor total del convenio. Con esta modificación, el valor final del convenio ascendió a \$32.621.976.863.

Si bien el otrosí No. 4, presentó algunas justificaciones de tipo operativo (como dificultades logísticas, orden público, necesidades de personal y transporte), no se evidencia un sustento técnico y/o jurídico que respalde la modificación del porcentaje previamente establecido en los estudios previos y aprobado contractualmente, ni se demuestra que el 4% inicialmente definido resultase insuficiente con base en un análisis financiero.

Este ajuste constituye una modificación sustancial del marco de ejecución presupuestal que afecta la destinación de los recursos públicos, sin que exista una evaluación técnica documentada ni justificación legal suficiente que autorice la ampliación del porcentaje de

gastos administrativos, en contravía de lo pactado en el propio convenio y sus documentos soporte.

Lo anterior, debido a que se realizó una modificación sustancial al porcentaje inicialmente definido para gastos de administración (del 4% al 5%) mediante el Otrosí No. 4 de 2024, sin contar con una justificación técnica ni jurídica formal que validara dicho cambio, lo que conllevó a un incremento de \$309.426.786, generando el uso de los recursos adicionales del fideicomiso para cubrir dicha administración, lo que puede generar el desfinanciamiento de otras actividades misionales (subsidios familiares de vivienda) y reducir el alcance del objeto social que se pretende con el convenio interadministrativo, afectando así a la población a beneficiar.

Previa revisión de los pagos realizados por concepto de administración y operación del convenio No. 07 de 2021, se identifica que se han realizado pagos por \$1.230.500.808,03, lo que denota que no se ha realizado el pago total del 4%, sin embargo, una vez sea pagado el valor total de gastos de administración y operación, se evalúa la configuración de un posible daño fiscal.

El principio de planeación que rige la contratación estatal requiere que las condiciones técnicas, jurídicas y financieras definidas durante la etapa precontractual se desarrollen a lo largo de la ejecución contractual, constituyéndose en un marco obligatorio de su aplicación que no corresponde ser modificado sin la debida justificación legal y técnica.

Por lo expuesto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a los principios de la función administrativa, e incumplimiento en lo establecido en la cláusula sexta del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 007 de 2021 y sus estudios previos, los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, artículo 1 de la Ley 87 de 1993 y el artículo 3 del Decreto 555 de 2003.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“La Subdirección de Subsidio y Ejecución de Vivienda Rural del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante memorando 2025IE0005640 informó lo siguiente:

(...) En atención a la observación formulada por la Contraloría General de la Nación frente al aumento del porcentaje destinado a gastos administrativos y operativos del 4% al 5% en el marco del Convenio Interadministrativo No. 007 de 2021, suscrito entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas – Nasa Kiwe, el Ministerio

de Vivienda, Ciudad y Territorio presenta la siguiente justificación integral, basada en criterios técnicos, financieros y operativos, en concordancia con el avance del convenio, las condiciones del territorio intervenido y la estructura real de ejecución.

Sea lo primero señalar que el incremento en el porcentaje del rubro de administración y operación no constituye una variación arbitraria, sino una medida necesaria para adecuar el convenio a las condiciones actuales de su ejecución. Esta necesidad surge como consecuencia directa del crecimiento progresivo del alcance del convenio, que ha implicado mayores cargas de gestión, supervisión, acompañamiento y logística para su correcta finalización. En este marco, se solicitó la suscripción del Otrosí No. 4, con el propósito de prorrogar la vigencia del convenio hasta el 28 de febrero de 2025, lo que permitiría contar con el tiempo para concluir satisfactoriamente las actividades pendientes: finalizar obras, entregar las soluciones habitacionales, liquidar los contratos de obra e interventoría, ejecutar el cierre social del convenio y rendir cuentas a las comunidades y a las instancias institucionales correspondientes.

El contexto territorial en el cual se ejecuta el convenio –el departamento del Cauca– como públicamente es conocido, presenta una serie de complejidades que han afectado de manera directa la ejecución. Estas incluyen situaciones recurrentes de orden público, bloqueos, amenazas, interrupciones en la movilidad y resistencia de algunas comunidades a la presencia de personal externo. Tales condiciones, ampliamente documentadas por medios de comunicación y entidades estatales, han incidido en la ejecución normal de las actividades, obligando a reprogramar procesos, reforzar estrategias de intervención social y ampliar la presencia técnica en el territorio. De manera paralela, la dispersión geográfica de los beneficiarios y las dificultades logísticas de acceso han incrementado los requerimientos de transporte y acompañamiento en campo.

En este escenario, la adición presupuestal de \$211.100.000 tiene como objetivo exclusivo cubrir los gastos administrativos y operativos requeridos para ejecutar las actividades mencionadas durante los 8 meses adicionales que se estimaron necesarios para culminar la ejecución contractual. Este monto fue calculado con base en un análisis detallado de las necesidades de personal y movilidad, sustentado en la estructura operativa necesaria para garantizar una ejecución efectiva y responsable. (...)

El monto total requerido por estos conceptos asciende a \$211.100.000, y está previsto para ser ejecutado durante los ocho meses adicionales que fueron proyectados para finalizar el convenio. Esta asignación no afecta el componente de inversión directa en subsidios, sino que fortalece el componente operativo que es indispensable para cumplir con los resultados esperados del convenio; teniendo en cuenta lo indicado en la solicitud radicada por la Corporación “la situación actual de orden público en el departamento del Cauca constituye un hecho notorio, debido a la magnitud de los acontecimientos que impiden el normal desarrollo de las obras ya contratadas, tanto en vivienda nueva como en mejoramiento de vivienda y a su vez se dificultan los desplazamientos requeridos en la etapa de postulación; por lo que a la fecha varios contratos están suspendidos. La

información aquí mencionada fue incorporada en la carpeta dispuesta por el equipo auditor, como soporte. Sin embargo, dicha situación ha venido ocurriendo desde tiempo atrás, impidiendo el normal desarrollo de los contratos en ejecución, ya que las actividades se ven interrumpidas por la no aceptación de personal de trabajo ajeno al territorio, intermitencia en la entrada de materiales por las vías de acceso y cobro de cuotas al personal Contratista; situaciones que daban como consecuencia la salida prematura del personal y la indisposición para retomar actividades”.

Esta decisión se encuentra respaldada además por el numeral 2.6 del documento de estudios previos, que establece que FONVIVIENDA financiará integralmente los gastos necesarios para la ejecución de los SFVR, incluyendo el componente de gestión a cargo de Nasa Kiwe. Asimismo, se alinea con buenas prácticas de gestión pública al diferenciar claramente los recursos de inversión directa de los recursos de operación, facilitando el control institucional, la trazabilidad del gasto y la rendición de cuentas.

A partir de esta situación, la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas – Nasa Kiwe, en su condición de entidad ejecutora del convenio y con base en su rol de liderazgo y gerencia de los componentes social y técnico, expuso formalmente la necesidad de prorrogar el plazo del convenio y adicionar recursos por valor de \$211.100.000 destinados a cubrir los costos asociados a actividades administrativas y operativas fundamentales. Esta solicitud fue sustentada en el documento remitido a la supervisión del convenio (Anexo 1 - "Oficio solicitud Otrosí 4 Corporación"), el cual describe detalladamente las razones que justifican la adición solicitada, entre las que se encuentran:

- Las condiciones de orden público adversas que afectan directamente la ejecución de obras y el desplazamiento del personal en la región.*
- La necesidad de contratar personal técnico y social adicional para realizar acompañamiento territorial y seguimiento a las actividades.*
- Los costos de transporte asociados a la movilidad en zonas de difícil acceso.*
- La continuidad de procesos de postulación, asignación, ejecución y cierre técnico de los subsidios de vivienda rural.*

Cabe reiterar que la Corporación Nasa Kiwe, conforme a lo establecido en el numeral 2.6 de los estudios previos del convenio, tiene la responsabilidad de liderar la ejecución de los componentes social y técnico durante las cuatro fases del proyecto, así como de apoyar el control, seguimiento y ejecución del componente financiero, funciones que demandan un despliegue permanente de capacidades administrativas y operativas en territorio. (...)

En conclusión, el ajuste del porcentaje al 5% para gastos administrativos y operativos constituye una medida técnica, proporcional y fundamentada, expresadas por la Corporación Nasa Kiwe que lidera la implementación del proyecto y validados por los órganos de decisión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Está modificación está orientada exclusivamente a facilitar la finalización del proyecto en condiciones

reales y garantizar el cumplimiento cabal del objeto contractual. Esta modificación no representa una alteración del objeto del convenio, sino una adecuación a su realidad operativa, por las dificultades de orden público, por la no aceptación de personal de trabajo ajeno al territorio, intermitencia en la entrada de materiales por la vía de acceso y dificultades en los desplazamientos requeridos para la postulación, que ha sido avalada por los comités de supervisión y los comités fiduciarios y financieros, conforme a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y responsabilidad fiscal.

No hubo incumplimiento al principio de planeación debido a que las afectaciones del orden público son eventos de fuerza mayor ampliamente reconocidos. Además reafirma la coherencia institucional del proceso decisorio, la articulación entre los niveles técnico y financiero, y el compromiso de las partes intervinientes con la correcta ejecución de los recursos públicos destinados a vivienda rural en zonas priorizadas del país. Por las razones anteriormente expuestas, se solicita desestimar la "observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a los principios de la función administrativa, e incumplimiento en lo establecido en la cláusula sexta del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 007 de 2021 y sus estudios previos, los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, artículo 1 de la Ley 87 de 1993 y el artículo 3 del Decreto 555 de 2003".

En virtud de lo expuesto, es necesario reiterar que el ajuste al porcentaje de gastos administrativos y operativos aprobado mediante el Otrosí No. 4 al Convenio Interadministrativo No. 007 de 2021 se adoptó como una medida justificada, proporcional y necesaria ante las condiciones extraordinarias que afectaron la ejecución del convenio. La situación de orden público en el departamento del Cauca, ampliamente conocida y documentada, configuró hechos de fuerza mayor que escaparon al control de la administración y que demandaron una respuesta operativa adecuada para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las comunidades beneficiarias. Esta situación se enmarca expresamente dentro de la causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria prevista en el numeral 1 del artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, al tratarse de un hecho constitutivo de fuerza mayor, que impidió temporalmente el desarrollo normal de las actividades sin que mediara dolo o culpa del servidor público. En este contexto, la decisión de modificar el porcentaje inicialmente previsto no vulnera el principio de planeación, ni constituye una conducta disciplinable, pues no hubo dolo, culpa grave ni afectación al patrimonio público. Por el contrario, se actuó con criterio técnico, respaldo documental y dentro del marco legal vigente, con el propósito de garantizar el cierre efectivo del convenio. En consecuencia, no se configura daño fiscal ni responsabilidad disciplinaria, y se solicita respetuosamente que se desestime esta observación, teniendo en cuenta que los hechos que la motivan se encuentran plenamente justificados y amparados por una causal de exclusión de responsabilidad prevista en la ley. al concurrir causal eximente de responsabilidad conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1952 de 2019".

Análisis de la Respuesta:

Conforme a la respuesta emitida por la FONVIVIENDA, se evidencia que se proporcionan elementos técnicos y argumentativos suficientes que permiten establecer con claridad el propósito de la adición presupuestal por valor de \$211.100.000. Según lo expuesto, dicha adición tuvo como finalidad exclusiva la cobertura de gastos administrativos y operativos indispensables para garantizar la ejecución adecuada de las actividades programadas dentro del objeto contractual.

FONVIVIENDA sustenta la modificación del porcentaje de gastos administrativos (del 4% al 5%) aprobada mediante el Otrosí No. 4 con base en:

- El incremento en la complejidad operativa del convenio, asociado a la extensión del plazo contractual (8 meses adicionales).
- Las condiciones territoriales adversas del departamento del Cauca, caracterizadas por alteraciones del orden público, bloqueos, restricciones de acceso, y resistencia de algunas comunidades a la presencia institucional externa.
- La necesidad de reforzar capacidades logísticas, técnicas y sociales para lograr el cierre adecuado del proyecto.

Se resalta, además, que el total de pagos por administración aún no ha superado el tope previsto originalmente, y en todo caso, el ajuste no ha comprometido la ejecución de subsidios ni el cumplimiento del objeto contractual.

Si bien se indica que la cláusula sexta del convenio, establece de forma expresa la prohibición de efectuar adiciones presupuestales frente a costos relacionados con la administración, gerencia y operación de los componentes del proyecto, la entidad justifica la necesidad de la modificación presupuestal sobre la base de razones técnicas y operativas que, en su criterio, hacían imprescindible asegurar la continuidad de la ejecución. En ese sentido, y tras el análisis de la justificación técnica presentada, se retira la presunta incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 05: Comité Técnico de Supervisión del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-741-2017. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A-D).⁹

Ley 80 de 1993.

Artículo 4. *“DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Iguales exigencias podrán hacer al garante (...).”

Artículo 14. *“DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el*

⁹ CGR Código APA - COH_5413_2025

cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1º. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. (...)

Artículo 23. *“De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.*

Ley 1474 de 2011.

Artículo 83. *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda (...)*”

ARTÍCULO 84. *“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...)*”.

Ley 1952 de 2019. Artículo 38. Numeral 1.

Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-741-2017. Celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres Representado por Fiduprevisora S.A. y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, el municipio de Manizales – departamento de Caldas.

Cláusula Cuarta. *“SUPERVISIÓN: la supervisión del presente convenio será ejercida por un Comité técnico de Supervisión conformado por:*

- 1. COMITÉ DE SUPERVISIÓN: La supervisión técnica, administrativa y financiera, del presente convenio será ejercida por un comité de supervisión por:*
 - 1. El Director General de la UNGRD, en calidad de ordenador del gasto del FNGRD o su delegado;*
 - 2. El Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda o a quien esté designe.*
 - 3. El Alcalde Municipal de Manizales o a quien esté designe.*
- 2. Funciones del Comité Técnico de supervisión: Son funciones del Comité Técnico de supervisión del convenio las siguientes:*
 - 1. Realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero y contable sobre el cumplimiento del Objeto del convenio y de los actos jurídicos derivados del mismo.*
 - 2. Hacer seguimiento y evaluación al desarrollo y cumplimiento del Objeto del convenio y proponer los correctivos que considere necesarios.*

3. *Aprobar y realizar seguimiento al plan operativo de ejecución del convenio, efectuando los controles y recomendaciones requeridos para tal efecto. El mencionado plan deberá ser aprobado en la primera sesión del Comité.*
4. *Levantar las actas de cada una de las reuniones que se celebren en desarrollo de la función de supervisión*
5. **Estudiar, evaluar y aprobar las modificaciones que sean necesarias, al presente convenio**
6. *Revisar los estudios y/o conceptos a que haya lugar, relacionados con la viabilidad de los predios que se pretendan destinar a la construcción de viviendas, con el propósito de definir los que serán desarrollados en el marco de este convenio.*
7. *Atender las circunstancias imprevistas que pudieran obstaculizar de cualquier modo la ejecución del Convenio.*
8. *Consolidar el balance final del Convenio y de sus derivados.*
9. *Las contempladas en los artículos 82 al 84 de la Ley 1474 de 2011, referentes al ejercicio de la supervisión, así como los Manuales de cada parte del Convenio. (...)*. Negrilla y subrayado fuera de texto.

Cláusula Decima Octava. *“(...) Liquidación: El presente Convenio será objeto de liquidación, procedimiento que se efectuará dentro de los seis (6) meses siguientes al cumplimiento del plazo de ejecución o a la fecha del acuerdo que lo disponga. Si el Municipio y FONVIVIENDA no se presentan para efecto de la liquidación del convenio o las partes no lleguen a ningún acuerdo, se procederá a su liquidación unilateral (...)*”.

De acuerdo con la información allegada mediante oficio MVCT 2025EE0011240 del 21 de marzo de 2025 por parte del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, se evidenció que la entidad suscribió el Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-741-2017, el 31 de octubre de 2017 con el objeto de *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar y ejecutar la Rehabilitación, reconstrucción y/o construcción de viviendas, en el marco de la Declaratoria de Calamidad Pública del Municipio de Manizales”* entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Alcaldía de Manizales, como respuesta a la afectación causada por las intensas lluvias ocurridas los días 17 y 18 de abril de 2017, motivo por el cual, se declaró la calamidad pública mediante el Decreto No. 0291 del 19 de abril de 2017, prorrogado con el Decreto No. 0724 del 5 de octubre de 2017.

El proyecto en mención contempló la construcción de 251 unidades de vivienda, las cuales serían entregadas a los beneficiarios de la calamidad, a través de subsidios del programa Bolsas de Desastres Naturales, asignados por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, asimismo, se estableció un plazo de ejecución inicial de 12 meses, con fecha de inicio del 24 de noviembre de 2017, y el cual fue prorrogado mediante ocho otrosíes, extendiendo su vigencia hasta el 16 de agosto de 2023.

Del Convenio Interadministrativo se derivaron el Contrato de Obra No. 9677-PPAL001-232-2018, cuyo contratista fue el Consorcio Manizales, y el Contrato de Interventoría No. 9677-PPAL001-279-2018, a cargo del Consorcio INTERVIVIENDAS, ambos contratos

iniciaron el 5 de junio de 2018 y finalizaron el 30 de julio de 2022. Las obras fueron recibidas por parte del interventor mediante el acta de recibo definitivo de obra del 16 de diciembre de 2022.

Por otra parte, conforme a la visita realizada por la CGR del 28 al 30 de abril de 2025, se informó por parte de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres – UNGRD, que los contratos derivados fueron liquidados en enero de 2025 y que actualmente se encuentra en proceso el pago del 10% correspondiente a la retención de las facturas reconocidas al contratista de obra, así como el pago correspondiente al 10% por concepto de contra liquidación al contratista.

Sin embargo, a la fecha de la visita por parte de la CGR, 30 de abril de 2025, se evidencia que el Convenio Interadministrativo se encuentra vencido el termino de ejecución, ya que el último acto modificatorio (Otrosí No. 8) prorrogó el plazo de ejecución hasta el 26 de agosto de 2023 y no se tiene soportes de una nueva prórroga.

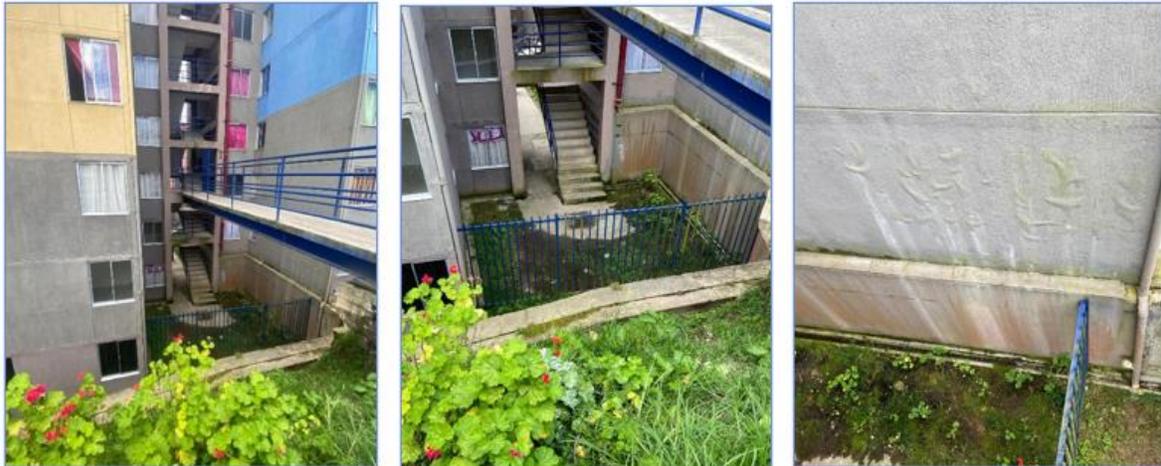
Por otra parte, de acuerdo con la Cláusula cuarta del convenio, la supervisión del convenio interadministrativo sería ejercida a través de un Comité Técnico de Supervisión conformado por: un representante designado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, en calidad de ordenador del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD; un representante del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA; y el alcalde municipal de Manizales o su delegado. Entre sus funciones se estableció realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero y contable al cumplimiento del objeto del convenio y de los actos jurídicos derivados del mismo, así como estudiar, evaluar y aprobar las modificaciones del convenio, asimismo consolidar el balance final del convenio y de los contratos derivados.

En virtud de lo anterior, se observa que, a ocho (8) años del desastre natural que dio origen a la declaratoria de calamidad pública, así como la posterior suscripción del convenio interadministrativo entre las entidades anteriormente mencionadas, aún persiste un incumplimiento en el proceso de atención a los hogares damnificados. En particular, que todavía no se ha efectuado la asignación de treinta y cinco (35) subsidios de vivienda a los núcleos familiares que resultaron directamente afectados por dicho evento, toda vez que, la entrega de estos subsidios constituye una obligación formalmente adquirida por parte de FONVIVIENDA en el marco del mencionado convenio, y cuyo cumplimiento resulta esencial para garantizar el restablecimiento del derecho a una vivienda digna para los ciudadanos damnificados.

Adicionalmente, se evidenció que el convenio actualmente no se encuentra vigente, lo que afecta la materialización de la asignación y entrega de los subsidios restantes. Esta situación también implica dificultades en el reconocimiento de los saldos pendientes, tanto para el contratista de obra (correspondientes al 10% de la retención de las facturas reconocidas al contratista de obra), como para el contratista de interventoría (relacionados con el 10% por concepto de contra liquidación).

Por otra parte, en la visita realizada al proyecto se observó que persiste humedad y filtraciones en las unidades inspeccionadas, así como las presentadas en la fachada de la torre 3 (ver fotografías 1 y 2). Aunque, si bien es cierto que en “*algunos apartamentos está relacionado con la condensación y falta de ventilación por parte de los beneficiarios*”¹⁰, no se evidencia que dichas deficiencias hayan sido solucionadas, desde que fueron reportadas en 2023 por este ente de control¹¹. Además, los contratos de obra e interventoría fueron liquidados en enero de 2025.

Ilustración 1 Fachada Exterior Torre 3



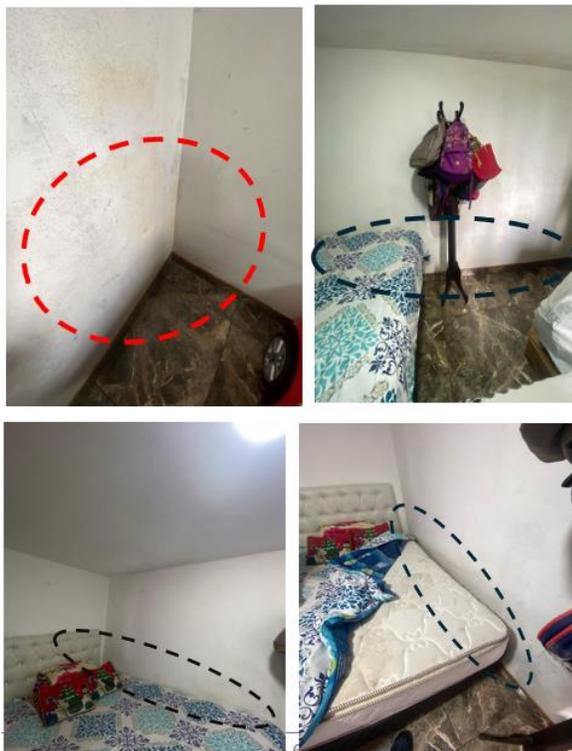
Fuente: CGR, vista técnica 28 al 30 de abril de 2025

Estado actual de la fachada: se observa deterioro en la fachada de la Torre 3, específicamente en el primer piso, donde se evidencia levantamiento de la pintura y presencia de moho por la humedad.

Ilustración 2 Viviendas Torre 7 103

¹⁰ Acta de visita CGR proyecto San Sebastián Manizales

¹¹ Hallazgo 22. Calidad de las obras ejecutadas dentro del proyecto San Sebastián en Manizales Caldas. Programa de DESASTRE. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. INFORME DE AUDITORIA AUDITORÍA FINANCIERA FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA VIGENCIA 2022. CGR-CDVSB No. 002 Junio de 2023



Fuente: CGR, visita del 28 al 30 de abril de 2025

Estado actual del apartamento: Presenta humedad y filtración en una de las habitaciones del apartamento.

Lo anteriormente mencionado representa deficiencias por parte del Comité Técnico de Supervisión, del que forma parte FONVIVIENDA, dado que se siguen llevando a cabo actividades en el marco de un Convenio Interadministrativo cuyo plazo de ejecución finalizó el 16 de agosto de 2023, es decir hace un 1 año, 9 meses aproximadamente, sin que se haya formalizado una nueva prórroga o llegado a una liquidación.

Por lo expuesto, se establece una observación administrativa con presunta incidencia Disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, por la contravención de lo establecido en el artículo 4, el numeral 1 del artículo 14 y el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, Circular Interna No. 002-2019 y por incumplimiento a la cláusula cuarta y décimo octava del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-741-2017.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“La Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y

Territorio, mediante memorando 2025IE0005604 presentó las siguientes aclaraciones:

Conforme a los compromisos establecidos en el convenio interadministrativo No. 9677-PPAL001-741-2017, le correspondió a Fonvivienda aportar recursos para la asignación de 251 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana y desembolsarlos al FIC dispuesto por Fiduprevisora para la administración de los recursos, adelantar las convocatorias para la asignación de los subsidios a los hogares que cumplan con los requisitos señalados en el Decreto 1077 de 2015 y que se encuentren registrados en el Registro Único de Damnificados – RUD, y junto con la UNGRD y el municipio, participar en el comité técnico de supervisión del convenio interadministrativo.

A la UNGRD en su calidad de ordenador del gasto del FNGRD quien actúa a través de Fiduprevisora S.A., le correspondió, entre otros, aportar su experiencia en procesos de reconstrucción y recursos financieros, administrar los recursos del convenio, adelantar los trámites precontractuales, contractuales y postcontractuales para los diseños, construcción e interventoría de las viviendas, suministrar el registro único de damnificados y garantizar los procesos administrativos, técnicos y gerenciales para el desarrollo de las actividades del convenio.

Por otra parte, al municipio de Manizales le correspondió aportar el predio para la ejecución del proyecto de vivienda, apoyar la gestión de licencias, permisos y trámites, así como la entrega de redes de servicios públicos domiciliarios a las empresas prestadoras del servicio, recibir materialmente las obras ejecutadas y adelantar los procesos de transferencia y titulación de las viviendas a cada uno de los hogares beneficiarios de los subsidios.

El 16 de enero de 2023 se suscribió el Otrosí No 8 del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-741-2017, mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución del convenio por un término de siete (7) meses, sustentado en el tiempo que se requería para adelantar la tercera convocatoria para la asignación de los subsidios familiares de vivienda por parte de Fonvivienda, realizar los trámites de escrituración de las viviendas a los hogares beneficiarios del subsidio por parte de la alcaldía de Manizales y adelantar la liquidación de los contratos derivados por parte del FNGRD.

Posterior a la firma del otrosí No. 8, el (...) al Comité de Supervisión por parte de la UNGRD se retiró de dicha entidad, sin que se tuviese un nuevo delegado por parte del Ordenador del Gasto de la UNGRD hasta mayo de 2024, situación que generó una serie de inconvenientes tanto para la prórroga como para la liquidación del convenio. Es así como desde la supervisión delegada por Fonvivienda se enviaron múltiples requerimientos al FNGRD con copia a la alcaldía de Manizales, antes y después del vencimiento del plazo contractual, a fin de obtener información financiera y soportes de la ejecución de los contratos derivados a fin de poder “consolidar el balance final del convenio y sus derivados”, y poder avanzar con la liquidación del convenio.

<i>Requerimientos remitidos a la UNGRD / FNGRD / Fiduprevisora</i>			
<i>Radicado MVCT</i>	<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Respuesta FNGRD</i>

(Anexo 1)			(Anexo 2)
2023EE0002994	24/01/2023	Solicitud informe financiero y contable	2023EE01943 del 24/02/2023
2023EE0004971 (2023ER02118)	31/01/2023	Solicitud información y soportes de ejecución de los contratos derivados	Sin respuesta
2023EE0013887 (2023ER04269)	28/02/2023	Traslado solicitud información CGR, ejecución contratos derivados	2023EE02494 del 15/03/2023
2023EE0020052	21/03/2023	Requerimiento de información	Sin respuesta
2023EE0020360 (2023ER05869)	22/03/2023	Requerimiento observaciones visita de campo	Sin respuesta
2023EE0029380 (2023ER07831)	20/04/2023	Traslado solicitud información CGR, observaciones visita de recorrido	Oficio contratista de obra del 25/04/2023
2023EE0031649 (2023ER08335)	25/04/2023	Solicitud informe financiero y contable	Sin respuesta
2023EE0049870	02/06/2023	Solicitud de reunión para evaluar alternativas de solución frente al estado de los convenios, remitido por la ministra	Sin respuesta
2023EE0055538 (2023ER12177)	16/06/2023	Reiteración solicitudes de información, alerta de vencimiento y citación a reunión	Sin respuesta
Correo electrónico	21/06/2023	Solicitud de reunión con el Subdirector General de la UNGRD	Sin respuesta
2023EE0064711 (2023ER13647)	10/07/2023	Alerta estado convenio, remitido por el Subdirector de Promoción y Apoyo Técnico del MVCT	Sin respuesta
2023EE0066496 (2023ER14059)	13/07/2023	Requerimiento cumplimiento de compromisos a cargo de la UNGRD	Sin respuesta
2023EE0070326 (2023ER14853)	24/07/2023	Reiteración solicitud informe financiero y contable	Sin respuesta
2023EE0076104 (2023ER16285)	10/08/2023	Reiteración solicitud de información y alerta estado convenios	Sin respuesta
2023EE0076353 (2023ER16430)	10/08/2023	Traslado solicitud de información IP No. 1189- 2023	CIV-336-2023 del 18/08/2023 y 2023EE12087 del 04/10/2023
2023EE0076881 (2023ER16567)	11/08/2023	Requerimiento por vencimiento del plazo contractual	Sin respuesta
2023EE0080082 (2023ER173169)	22/08/2023	Requerimiento por actividades pendientes para liquidación	Sin respuesta
2023EE0080993 (2023ER17476)	24/08/2023	Reiteración solicitud informe financiero y contable	Sin respuesta
2023EE0089088 (2023ER19750)	19/09/2023	Compromisos mesa de trabajo 12/09/2023	Sin respuesta
2023EE0091490 (2023ER20430)	27/09/2023	Reiteración solicitud informe financiero y contable	Sin respuesta
2023EE0101434 (2023ER23379)	01/11/2023	Solicitud informe de avances compromisos 12/09/2023	Sin respuesta

2023EE0107611 (2023ER25298)	27/11/2023	Solicitud de información avances para liquidación del convenio	Sin respuesta
Correo electrónico	22/12/2023	Compromisos mesa de trabajo 18/12/2023	Sin respuesta
2024EE000777 (2024ER00802)	15/01/2024	Reiteración solicitud informe financiero y contable	Sin respuesta
2024EE0005775	09/02/2024	Compromisos jornada de mediación ADJE del 18/01/2024	Sin respuesta
2024EE0012297 (2024ER07408)	04/02/2024	Reiteración solicitud informe financiero y contable	Oficio Fidupervisora 20241093001622401 del 15/05/2024
2024EE0015151 (2024ER08780)	12/02/2024	Requerimiento compromisos y actividades pendientes para liquidación	Sin respuesta
2024EE0023350	09/04/2024	Solicitud de intervención por parte del director de la UNGRD, remitido por la ministra	Sin respuesta
2024EE0028260 (2024ER13798)	23/04/2024	Reiteración (DP) solicitud informe financiero y contable	Sin respuesta
2024EE0047479 (2024ER20243)	27/06/2024	Solicitud informe de avances compromisos para la liquidación	2024EE12531 del 09/08/2024
2024EE0052799	17/07/2024	Solicitud informe de avances compromisos sesión de mediación ADJE 30/05/2024, remitido por la OAJ del MVCT	Sin respuesta
2024EE0064955 (2024ER25776)	30/08/2024	Respuesta a solicitud 2024EE12531 y solicitud de avances	Sin respuesta
2024EE0068357	12/09/2024	Solicitud informe de avances compromisos sesión de mediación ADJE 30/05/2024, remitido por la OAJ del MVCT	2024EE20271 del 20/12/2024
2024EE0091292	28/11/2024	Solicitud informe financiero y contable actualizado y documentos para liquidación	Oficio Fidupervisora 20251093000555581 del 06/02/2025
Correo electrónico	22/01/2025	Observaciones a cronograma de liquidaciones convenios	Sin respuesta
2025EE0001479 (2025ER01367)	28/01/2025	Solicitud de información atención de posventas	2025EE01020 del 28/01/2025

Correo electrónico	24/02/2025	Traslado oficio de respuesta Manizales sobre atención posventas	CIV-353-2025 del 31/03/2025
2025EE0007787	10/03/2025	Solicitud de aclaraciones a información financiera	Sin respuesta
Correo electrónico	12/03/2025	Traslado solicitud de información CGR	Sin respuesta
2025EE0014359 (2025ER06296)	02/04/2025	Reiteración (DP) solicitud de información convenio y contratos derivados	Sin respuesta

Desde la supervisión designada por Fonvivienda se adelantaron las gestiones que estaban al alcance para prorrogar el convenio y posteriormente las acciones realizadas se han encaminado a lograr su liquidación, no obstante, es el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres quien en calidad de gestor contractual de este convenio tenía la facultad para elaborar la minuta de prórroga (trámite que se realiza a través de

Fiduprevisora S.A.), así como la elaboración del acta de liquidación, razón por la cual Fonvivienda no le era posible en su momento prorrogar el convenio, ni actualmente puede adelantar una liquidación unilateral.

Así como se adelantaron gestiones frente al FNGRD / UNGRD y Fiduprevisora S.A., desde la supervisión designada por Fonvivienda también se adelantaron gestiones frente a la Alcaldía de Manizales encaminadas al cumplimiento de los compromisos para el cierre de los pendientes para la liquidación.

Requerimientos remitidos a la Dirección Técnica de Vivienda de Manizales			
Radicado MVCT (Anexo 3)	Fecha	Asunto	Respuesta Manizales (Anexo 4)
Correo electrónico	14/02/2023	Solicitud reporte legalización de SFV	Correo electrónico del 28/02/2023
Correo electrónico SFV	16/03/2023	Observaciones a vencimientos y renunciaciones al SFV	Sin respuesta
2023EE0036722	08/05/2023	Solicitud de información tercera convocatoria	Sin respuesta
2023EE0055359	16/06/2023	Solicitud de información avance compromisos a cargo del municipio	Sin respuesta
Correo electrónico SFV	10/07/2023	Solicitud aclaraciones para asignación de subsidios	No se tiene información
2023EE0067048	14/07/2023	Solicitud de información avances compromisos mesa de seguimiento	2023ER0092816 del 19/07/2023
2023EE0101551	02/11/2023	Solicitud de información avances compromisos mesa de seguimiento	Sin respuesta
2024EE0010132	25/02/2024	Respuesta de SFV a solicitud de incluir postulados afiliados a Caja de Compensación Familiar	No se tiene información
Correo electrónico	26/03/2024	Compromisos mesa de seguimiento	Correo electrónico del 21/05/2024
2024EE0047482	27/06/2024	Solicitud informe de avance compromisos mesa de seguimiento	Sin respuesta
2024EE0081225	25/10/2024	Solicitud informe de avance compromisos mesa de seguimiento	Sin respuesta
2024EE0092956	04/12/2024	Reiteración (DP) Solicitud informe de avance compromisos mesa de seguimiento para liquidación	2025ER0005165 del 21/01/2025 y S-CO-SINF-UGV-2025- 1090 del 22/05/2025
Correo electrónico	28/01/2025	Solicitud complementación información para legalización SFV	Correo electrónico 25/04/2025

Ante la ausencia de un delegado por parte del Ordenador del Gasto de la UNGRD para integrar el comité de supervisión del convenio, en 2023 se realizaron seis (6) mesas de trabajo con el equipo que apoyaba al Subdirector General y representantes de la alcaldía de Manizales, para hacer seguimiento a las actividades pendientes, en 2024 se retomaron las mesas de trabajo algunas de las cuales contaron con el supervisor delegado por la UNGRD y otras con los profesionales de apoyo, entre 2024 y lo corrido

del 2025 se han realizado seis (6) mesas de seguimiento y una visita de campo. (Ver anexo 6).

La ausencia de respuestas por parte de la UNGRD fue puesta en conocimiento del director ejecutivo de Fonvivienda y del despacho de la Ministra, es así como desde la alta dirección también se hicieron llamados de atención a la UNGRD sin que se obtuviera respuesta (ver anexo 1), así mismo mediante oficio 2023EE0075536 del 09 de agosto de 2023 se solicitó a la Contraloría General de la República, realizar acompañamiento y control fiscal a este y otros convenios suscritos entre Fonvivienda y el FNGRD (Ver anexo 7).

Es así como la situación también fue puesta en conocimiento de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado y el 22 de diciembre de 2023 se inició un proceso de mediación entre Fonvivienda y el FNGRD, en desarrollo del cual se han realizado cuatro (4) sesiones (18/01/2024, 12/02/2024, 30/05/2024 y 27/01/2025), en las cuales se han acordado compromisos y acciones encaminadas a adelantar la liquidación del convenio, de las cuales se ha avanzado en la culminación de las actividades pendientes por parte del constructor y la liquidación de los contratos derivados (dada la reserva de este proceso no se adjunta copia de las actas).

Respecto de la asignación de subsidios familiares de vivienda:

En relación con el proceso de asignación de subsidios familiares de vivienda es de aclarar que, si bien es un compromiso a cargo de Fonvivienda, se requiere de la colaboración de la alcaldía de Manizales, quienes deben solicitar la apertura de la convocatoria a la Subdirección del Subsidio Familiar de Vivienda y apoyar el proceso de postulación por parte de los damnificados, adicionalmente este proceso tiene como insumo el Registro Único de Damnificados - RUD, en el cual, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda, no tienen ninguna injerencia, toda vez que este se genera del censo de damnificados realizado por la entidad territorial posterior a la declaratoria de situación de calamidad y registrado en la plataforma administrada exclusivamente por la UNGRD.

En desarrollo de este convenio Fonvivienda ha abierto cuatro (4) convocatorias, las cuales ya se encuentran cerradas, a la fecha se han asignado un total de 301 subsidios familiares de vivienda, de los cuales hay 235 SFV vigentes (Ver anexo 8), así:

Resolución de apertura	Resolución de cierre	Resolución de asignación	SFV asignados	SFV vigentes	SFV vencidos	Pérdida de ejecutoriedad	Renuncias al SFV
0577 del 24/03/2021	2159 del 13/08/2021	2850 del 28/09/2021	132	104	16	1	11
2361 del 30/08/2021	3844 del 06/12/2021	4181 del 27/12/2021	111	75	19	0	17
0754 del 25/07/2023	1095 del 11/10/2023	1383 del 20/12/2023	39	39	0	0	2
0217 del 10/05/2024	0031 del 03/05/2025	242 del 16/05/2025	19	19	0	00	0

<i>Total SFV asignados a la fecha</i>	301		SFV vencidos	35
<i>Total SFV vigentes o con estado ASIGNADO</i>	235		Renuncias vigentes	30
			Pérdida ejecutoria	1

La meta prevista en el Plan de Acción Específico para la atención de la calamidad que dio origen a este convenio estableció que Fonvivienda aportaría recursos para la asignación de 251 subsidios familiares de vivienda urbana, como se observa en el cuadro anterior en desarrollo de las convocatorias realizadas Fonvivienda ha asignado 301 SFV, sin embargo, en el proceso de escrituración de las viviendas que se encuentra a cargo de la alcaldía de Manizales, se han visto varios inconvenientes para la transferencia de las viviendas a los beneficiarios, porque estos no cumplieron o se negaron a cumplir los requisitos para la entrega del subsidio, en particular lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2.1.1.1.8.1.4 del Decreto 1077 de 2015 que establece:

“(...) En caso de reubicación, para efectos del desembolso del subsidio familiar de vivienda, el hogar deberá demostrar la transferencia del derecho de dominio o posesión del inmueble desalojado a la respectiva entidad territorial mediante certificación expedida por esta (...)”

Esta situación ha llevado a que algunos hogares hayan optado por renunciar al subsidio, o que la alcaldía haya decidido no solicitar que se prorrogue su vigencia, adicionalmente un (1) subsidio perdió ejecutoriedad por fallecimiento del beneficiario quien estaba registrado en el RUD como hogar unifamiliar. Es así como a la fecha se han recibido 30 renunciaciones, se han vencido 35 subsidios, y se ha declarado la pérdida de ejecutoriedad de 1 subsidio.

Con la última resolución de asignación de subsidios expedida por Fonvivienda el 16/05/2025 siguen quedando pendientes por asignar 16 subsidios, previendo esta situación desde la supervisión designada por Fonvivienda y conforme a los temas tratados en las sesiones de mediación, se solicitó concepto a la Oficina Asesora Jurídica (Ver Anexo 9), quienes respondieron, entre otras cosas:

(...) De no lograrse la asignación total de las viviendas antes del vencimiento del plazo para liquidar cada uno de los convenios, será necesario acordar entre las partes la destinación de esas soluciones de vivienda a través del acta de liquidación. Acta de liquidación que deberá contener esta salvedad, indicando que la destinación de las soluciones de vivienda no ha de ser otra que permitir a un hogar que cumpla requisitos garantizar su derecho a la vivienda digna, preferiblemente a personas afectadas por un desastre o calamidad o que estén en riesgo y que expresen su voluntad residir en las mismas (...)

(...) es viable proponer y acordar en el acta de liquidación que las viviendas sean asignadas a hogares ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, aun cuando no hagan parte del RUD asociado a calamidad pública, bajo el entendido que los recursos

del sistema nacional de gestión del riesgo también contemplan la prevención y mitigación. Así mismo, como ya se ha indicado, la finalidad última de los recursos asignados a los convenios por las entidades participes es garantizar el derecho a la vivienda digna a hogares que fueron afectados por situaciones de desastre consolidadas o en condiciones de riesgo. (...)

Respecto de las afirmaciones que hace el ente de control, en relación con la afectación que podría tener (...) la materialización de la asignación y entrega de los subsidios restantes (...) y (...) el reconocimiento de los saldos pendientes, tanto para el para el contratista de obra (correspondientes al 10% de la retención de las facturas reconocidas al contratista de obra), como para el contratista de interventoría (relacionados con el 10% por concepto de contra liquidación) (...), se aclara:

Conforme a lo indicado en el concepto jurídico, las entidades partes del convenio podrán pactar en el acta de liquidación la destinación de las soluciones de vivienda pendientes por asignárseles beneficiario, ya sea que se opte por adelantar una nueva convocatoria para asignarlos dentro de los hogares registrados en el RUD del decreto de calamidad que dio origen al convenio o asignarlos a otros hogares ubicados en zona de alto riesgo no mitigable del municipio de Manizales, conforme a lo establecido en la sección 8 “SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA DESASTRES NATURALES, CALAMIDAD PÚBLICA O EMERGENCIA”, del Decreto 1077 de 2015. Las dificultades para asignar la totalidad de los subsidios en el marco del RUD de la calamidad pública que dio origen al convenio, era de conocimiento del Comité Técnico de Supervisión, quienes en sesión del 17 de agosto de 2022 decidieron modificar los compromisos a cargo del municipio de Manizales señalados en la cláusula segunda del convenio, lo que dio lugar al otrosí No. 7. Estas fueron las consideraciones para la modificación:

(...) Conforme a lo anterior, teniendo en cuenta que las razones por las cuales no ha finalizado el proceso de escrituración no son imputables al contratista de obra, ya que se realizó la entrega de la documentación requerida por parte del mismo y el proceso de notificación se encuentra a cargo directamente de la Alcaldía de Manizales, se hace necesario contar con la custodia de los inmuebles que no puedan ser entregados al beneficiario final, en razón a que no se cuenta con la escritura en firme y no se haya iniciado el proceso de registro de la misma, motivado por la revisión de la documentación que ha venido realizando el municipio desde el mes de marzo, previo a la notificación de las familias que han sido beneficiarias del subsidio por parte de Fonvivienda. (...)

(...) Con base en lo anterior, considerando que la titularidad de los inmuebles a escriturar es del municipio, se propone que aquellos inmuebles que sean recibidos a satisfacción por parte de la interventoría, y que no cuenten con la titularidad del beneficiario de acuerdo al subsidio asignado por Fonvivienda, sean recibidos y custodiados por parte de la Alcaldía, hasta que la misma Entidad Territorial realice la escrituración de los mismos. (...)

Conforme a lo establecido en la cláusula novena del contrato de obra N° 9677 PPAL001-232-2018 y la cláusula vigésima del contrato de interventoría N° 9677 PPAL001-279-2018, la supervisión de estos contratos "...será ejercida por quien designe el ordenador del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD", y de acuerdo con el informe final de la interventoría al contrato de obra N° 9677-PPAL001-232-2018 de fecha 16/12/2022 y el informe final de supervisión al contrato de interventoría N° 9677-PPAL001-279-2018, de fecha 13/01/2023 elaborado por la UNGRD, los contratistas cumplieron con la totalidad de las obligaciones. (Ver anexo 10)

Pese a que los contratos derivados contaban con actas de recibo a satisfacción de fecha 16 de diciembre de 2022 suscritas por interventoría y la UNGRD, en las mesas de trabajo realizadas en 2023 se evidenció que el contratista de obra no había cumplido con la totalidad de sus obligaciones por cuanto estaba pendiente instalar el equipo de telemetría, realizar la entrega de las redes de servicios públicos a las empresas prestadoras y actualizar el perfil vial en curaduría (trámite que terminó adelantando directamente la alcaldía de Manizales por cuanto el predio se entregó al constructor con licencia de urbanismo).

Es así como las demoras en la liquidación de los contratos derivados y el pago de los saldos no se deriva del proceso de asignación de subsidios, siendo única y exclusivamente imputable al FNGRD quien, en calidad de contratante y responsable de ejercer la supervisión y vigilancia de estos contratos suscritos para la ejecución de las viviendas, debía garantizar el cumplimiento cabal y oportuno de las obligaciones a cargo de sus contratistas. La trazabilidad de las situaciones advertidas puede verificarse en los requerimientos del anexo 1, las actas de seguimiento del anexo 6 y los informes de la supervisión realizada por Fonvivienda que se adjuntan en el anexo 12. Toda la información y soportes de las gestiones realizadas desde la supervisión designada por Fonvivienda, se encuentran cargadas en el drive dispuesto para la respuesta.

Por lo anterior, se considera que contrario a lo que se indicó por la auditoría, la supervisión ha ejercido un seguimiento constante, en el marco de sus competencias, por lo cual, no se considera que existan omisiones o conductas que impliquen responsabilidad disciplinaria, pues, conforme lo indicado, se hizo todo el seguimiento que correspondía, sin que ello implique asumir responsabilidades de otros actores que tenían a su cargo gestiones contractuales propias del convenio.

En tal sentido, solicitamos acoger la argumentación anterior, para que se considere superada la observación que se indica, y que por ende, no exista incidencia disciplinaria dadas las acciones constantes de seguimiento ejercidas por la supervisión. (...)" Sic.

Por último, la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda, del Ministerio de

Vivienda, Ciudad y Territorio, añadió lo siguiente:

“(…) se observa que, a ocho (8) años del desastre natural que dio origen a la declaratoria de calamidad pública, así como la posterior suscripción del convenio interadministrativo entre las entidades anteriormente mencionadas, aún persiste un incumplimiento en el proceso de atención a los hogares damnificados. En particular, que todavía no se ha efectuado la asignación de treinta y cinco (35) subsidios de vivienda a los núcleos familiares que resultaron directamente afectados por dicho evento, toda vez que, la entrega de estos subsidios constituye una obligación formalmente adquirida por parte de FONVIVIENDA en el marco del mencionado convenio, y cuyo cumplimiento resulta esencial para garantizar el restablecimiento del derecho a una vivienda digna para los ciudadanos damnificados.

- 1. Mediante la Resolución nro. 242 del 16 de mayo de 2025, se efectuó la asignación de 19 subsidios familiares de vivienda, de un total de 35 cupos pendientes por adjudicar.*
- 2. Desde la Subdirección del Subsidio Familiar de Vivienda, en articulación con la Alcaldía de Manizales, se vienen adelantando acciones de acompañamiento y asesoría a los hogares cuya postulación fue rechazada por inconsistencias detectadas en el cruce de información con la Registraduría Nacional del Estado Civil. Lo anterior, con el fin de que los hogares puedan subsanar dichas inconsistencias y, una vez regularizada su situación, informen a la Alcaldía para proceder con la apertura de una nueva convocatoria que permita avanzar en la asignación de los 16 subsidios restantes.*
- 3. El proceso de asignación ha tenido un desarrollo paulatino debido a una restricción de orden legal. En el municipio de Manizales, las cajas de compensación familiar tienen la obligación de constituir fondos de vivienda de interés social (FOVIS), y el artículo 2.1.1.1.3.6.2 del Decreto 1077 de 2015 establece un cruce obligatorio para los hogares afiliados a estas entidades. No obstante, el municipio continúa gestionando la postulación de población víctima del desastre, con el propósito de que puedan acceder efectivamente al subsidio familiar de vivienda.”*

Análisis de la Respuesta:

Conforme a lo observado y a la respuesta, se establece que FONVIVIENDA hace parte del Comité Técnico de Supervisión del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-741-2017, siendo corresponsable de las decisiones adoptadas en el marco del mismo. En su comunicación, la entidad auditada señala que, desde su rol en dicho comité, adelantó gestiones orientadas a lograr la liquidación del convenio y la asignación de los subsidios de vivienda pendientes. No obstante, indica que dichas gestiones se vieron afectadas por la falta de continuidad en la delegación de la UNGRD como entidad ordenadora del gasto.

Si bien FONVIVIENDA manifiesta haber ejecutado acciones para avanzar en la liquidación, a la fecha de la visita de la CGR (30 de abril de 2025), el convenio no contaba con una prórroga formal posterior al Otrosí No. 8, lo cual generó un vacío jurídico que impide dar continuidad legal a los compromisos aún pendientes, incluyendo la entrega de los 16 subsidios restantes y el pago de saldos a contratistas de obra e interventoría.

Adicionalmente, no se evidenció que se hayan adoptado medidas eficaces ante la inactividad del FNGRD como gestor contractual. Las gestiones adelantadas por Fonvivienda (mesas de trabajo, requerimientos y procesos de mediación) no suplieron la ausencia de instrumentos jurídicos formales que garantizaran la continuidad oportuna del convenio. En este contexto, la supervisión técnica, administrativa y financiera no fue ejercida de manera integral, lo que afecta el cumplimiento del objeto contractual, en contravía de lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Por otro lado, respecto de la asignación de subsidios, si bien esta depende en parte de información suministrada por la administración municipal, FONVIVIENDA es la entidad competente para adelantar el proceso, razón por la cual persisten subsidios sin asignar a más de ocho (8) años de haberse declarado la calamidad, lo que refleja limitaciones en la articulación institucional y en la adopción de medidas dentro del marco de competencias legales de cada entidad.

En consecuencia, la respuesta entregada por Fonvivienda no desvirtúa lo observado y se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, conforme a lo previsto en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en contravención de lo establecido en el artículo 4, el numeral 1 del artículo 14 y el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y por el incumplimiento de las cláusulas cuarta y décimo octava del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-741-2017.

Hallazgo No. 06: Proyecto de Urbanización 20 de octubre. San Marcos, Sucre. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. (A-D-F). PVG II¹²

Constitución Política de Colombia
Artículo 2.
Artículo 209.

Ley 3 de 1991 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”*

¹² CGR Código - APA COH_5409_2025

Artículo 5. *“Corresponde a las entidades públicas competentes promover y ejecutar programas de vivienda de interés social, asegurando su adecuada planeación, financiación y legalización.”*

Artículo 8. *“El subsidio familiar de vivienda es un aporte en dinero o en especie que se otorga por una sola vez al beneficiario con el fin de facilitar la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda.”*

Ley 1952 de 2019. Artículo 38. Numeral 1

Ley 734 de 2002

Artículo 34. Deberes

Numeral 1

Numeral 4

Ley 80 de 1993

Artículo 3. *“La actuación de quienes intervienen en la contratación estatal estará guiada por los principios de transparencia, economía, responsabilidad y por los postulados que rigen la función administrativa”*

Artículo 4. *“Las entidades estatales deberán ejercer sus derechos deberán ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones contractuales, manteniendo el equilibrio de la ecuación contractual y exigiendo la correcta ejecución del objeto contractual”*

Artículo 5. *“Los servidores públicos deberán actuar consultando los principios de la función administrativa y la finalidad del contrato, buscando siempre la satisfacción del interés general”*

Ley 610 de 2000

Artículo 3. *“Constituye gestión fiscal toda actividad que implique el manejo de bienes o fondos del Estado.”*

Artículo 4. *“Hay responsabilidad fiscal cuando se cause un daño al patrimonio del Estado por acción u omisión dolosa o culposa.”*

Artículo 6. *“Daño al patrimonio del Estado es toda disminución del mismo como consecuencia de la acción u omisión de quienes están sometidos a control fiscal.”*

Artículo 7. *“La pérdida o deterioro de bienes del Estado por negligencia del responsable configura responsabilidad fiscal.”*

Decreto 1077 de 2015

Artículo 2.1.1.1.2.1.1. *“El subsidio familiar de vivienda podrá otorgarse en dinero o especie, destinado a facilitar el acceso a una solución de vivienda.”*

Decreto 2778 de 2008

Artículo 4. *“Aplicación del subsidio. El subsidio familiar de vivienda de interés social urbano de que trata este decreto se podrá aplicar a proyectos de vivienda, en las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, dentro del respectivo departamento, de conformidad con lo señalado en el formulario de postulación.”*

Sentencia T-206 de 2019. El dieciséis de mayo de 2019, la sala quinta de la Corte Constitucional estableció que: *“Derecho a la vivienda digna y a la seguridad personal.”* Magistrado Proponente. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.

Contrato de Obra No. 5-008 de 2016.

De acuerdo con la información suministrada por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, mediante oficio CGR 2025ER0025663 del 21 de febrero de 2025, se evidenció que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Consorcio Alianza – Colpatría, suscribieron el contrato de fiducia mercantil No. 325 de 2015 con el objeto de constituir un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II – PVG II, por el cual se realizó la administración de recursos que transfiera el fideicomitente al fideicomiso matriz constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés social prioritaria urbana, destinadas a la atención de hogares a los que refiere la Ley 1537 de 2012 y las normas que la modifiquen.

Así mismo, FONVIVIENDA y la alcaldía de San Marcos, Sucre, suscribieron el convenio interadministrativo No. 123 de 2016 con el objeto de *“Aunar esfuerzos para desarrollar un proyecto de vivienda de interés prioritario en el predio identificado con los folios de matrícula inmobiliaria números 346-12121 y 346-11531, para entregar las viviendas resultantes a título de subsidio en especie, a la población más vulnerable”*.

Por lo anterior, se celebró el Contrato de Obra No. 5-008 de 16 de diciembre de 2016 con el objeto de *“DISEÑO Y LA CONSTRUCCION INCLUIDA LA OBTENCION Y/O MODIFICACION DE LAS LICENCIAS DE URBANIZACION Y CONSTRUCCION ASI COMO EL DESARROLLO DE TODAS LAS OBRAS RELACIONADAS CON LA EJECUCION DE DOSCIENTAS (200) VIVIENDAS DE INTERES PRIORITARIO”* entre el Consorcio Alianza Colpatría en calidad de vocero del FIDEICOMISO PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II – PVG II y VALORCON L.T.D.A.

Dicho contrato tiene las siguientes especificaciones:

Tabla 16 Generalidades del Contrato de Obra 5-008 de la Urb. 20 de octubre. San Marcos, Sucre

DISEÑO Y LA CONSTRUCCION INCLUIDA LA OBTENCION Y/O MODIFICACION DE LAS LICENCIAS DE URBANIZACION Y CONSTRUCCION ASI COMO EL DESARROLLO DE TODAS LAS OBRAS RELACIONADAS CON LA EJECUCION DE DOSCIENTAS (200) VIVIENDAS DE INTERES PRIORITARIO, EN EL PROYECTO DENOMINADO URBANIZACION 20 DE OCTUBRE UBICADO EN EL MUNICIPIO DE SAN MARCOS, DEPARTAMENTO DE SUCRE, BAJO LA TIPOLOGIA DE VIVIENDA BIFAMILIAR EN EL PREDIO IDENTIFICADO CON EL FOLIO DE MATRICULA INMOBILIARIA NO 346-12121 Y 346-11531 DE LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE SAN MARCOS, BAJO LA MODALIDAD DE CONTRATACION PRECIO GLOBAL FIJO, DE ACUERDO CON LAS ESPECIFICACIONES TECNICAS CONTENIDAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO, EN LA PROPUESTA, EN LOS TERMINOS DE REFERENCIA Y SUS ANEXOS, Y EN LOS ANEXOS DEL PRESENTE CONTRATO.	
Contrato Fiduciario	325 – 2015
Contrato de obra	5-008
Contratista	VALORCON L.T.D.A y posteriormente cedida el 21 de julio de 2022 a la empresa HMM S.A.S.
Interventoría	ENTERRITORIO
Fecha de Suscripción	12 diciembre 2016
Fecha de Inicio	25 enero 2017

Ejecución Física	0%
Estado	Liquidación por terminación Anticipada
Fecha de liquidación	Acta Comité Técnico. No. 1244. 22 de agosto 2023

Fuente: Solicitud de Información No. 4 FONVIVIENDA. 2025ER0063103

El proyecto de vivienda denominado “Urbanización 20 de octubre” ubicado en la Calle 19 No. 12-61, identificado con matrículas inmobiliarias No. 346-12121 y No. 346-11531, no presentó avance alguno, toda vez que el inmueble previamente mencionado presenta una falsa tradición en el predio cedido por el municipio, lo que ha impactado en los plazos del desarrollo del proyecto.

Lo que imposibilitó los trámites de expedición de licencias urbanísticas, junto con las condiciones jurídicas suficientes que garanticen el desarrollo del proyecto de vivienda, ni la posterior transferencia de las viviendas finalizadas a los potenciales hogares beneficiados del programa.

Posteriormente, VALORCON L.T.D.A cedió el contrato a HMM S.A.S. el 21 de julio de 2020 dejando el proyecto sin concluir, dado que se ejecutó 4 de 7 fases previstas para esta urbanización.

Finalmente, el primero de septiembre de 2023 es considerado inviable el desarrollo del proyecto, es decir, más de 7 años después desde su suscripción, lo que generó la terminación anticipada conforme a lo indicado en las “CAUSALES DE TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO”.

Lo anterior, justificado en las siguientes causas:

“(…) 1. Iniciar el proceso de terminación anticipada del Contrato de Diseño y Construcción No. 5-008 del 12 de diciembre de 2016 para el Proyecto Urbanización 20 de octubre (San Marcos – Sucre), conforme a la CLAUSULA DECIMA SEGUNDA – CAUSALES DE TERMINACION ANTICIPADA DEL CONTRATO, numeral 12.2, literal b y, numeral 12.3, literal d, del mencionado contrato. Así mismo, de conformidad con el numeral 11.14 de la CLAUSULA DECIMA PRIMERA – FUNCIONES DE LA INTERVENTORIA EN LA EJECUCIÓN DEL PRESENTE CONTRATO, del contrato de Diseño y Construcción, solicitar a la interventoría informe de los costos que se podrían reconocer al CONTRATISTA de obra, de acuerdo con las actividades que haya desarrollado, calculando el respectivo valor a pagar.

2. De acuerdo con el numeral 4.6.2 de la CLAUSULA CUARTA del Contrato de Prestación de Servicios suscrito entre el Consorcio Alianza – Colpatria actuando como vocero y administrador del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II – PVG II y el Fondo Financiero de Proyección de Desarrollo (FONADE) hoy, Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial (ENTERRITORIO), solicitar se proceda con la elaboración del acta de terminación anticipada por mutuo acuerdo y liquidación del Contrato de Diseño y Construcción No. 5-008 del 12 de diciembre de 2016. (…)”.

Mediante sesión de Comité Técnico No. 1244 del 22 de agosto de 2023 se verificaron las comunicaciones remitidas por el Contratista HMM S.A.S, el Informe del Supervisor del Convenio Interadministrativo de cooperación No. 123 de 2016, informes de la Alcaldía San Marcos, Concepto de la Interventoría, ENTERRITORIO y Mesas de Trabajo sobre el trámite de terminación anticipada del Contrato de Diseño y Construcción No 5-008 del Proyecto Urbanización 20 de Octubre Municipio de San Marcos – Sucre , por el cual se concluyó que:

De acuerdo con la instrucción O5811, equivalente a la Tasación de costos por liquidación anticipada, presentado por ENTERRITORIO No. 202452010003961, Radicado Consorcio No. 05956, se tazó por un valor de **\$443.105.016**, por lo que se instruyó por parte de FONVIVIENDA al Consorcio Alianza – Colpatria para:

- Solicitar al contratista HMM S.A.S. presentar factura a nombre del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II, por el valor indicado en el informe de tasación.

Con base en la factura No. FEHM 800 pagada el 9 de agosto de 2024, previo al cumplimiento de los requisitos para el pago de la tasación de la terminación anticipada del proyecto, se pagó la factura dividida en dos pagos así:

Tabla 17. Aprobación de pagos por parte de FONVIVIENDA.

Fuente	Concepto	Valor por pagar
Sub. Familiar de Vivienda	Valor tasación por liquidación anticipada Proyecto de Urbanización 20 de octubre en el municipio de San Marcos – Sucre. Actividades ejecutadas por HMM SAS	\$420.614.2016
	Valor por pagar a ENTERRITORIO por concepto de rediseños del Proyecto de Urbanización 20 de octubre en el municipio de San Marcos – Sucre.	\$22.490.800
Valor total		\$443.105.016

Fuente: Solicitud de Información No. 4 FONVIVIENDA. 2025ER0063103

Por otra parte, en el marco del contrato de obra No. 5-008 de 2016, si bien realizaron estudios previos jurídicos, topográficos, diseños arquitectónicos, civiles y urbanos, se evidenció que iniciaron un proyecto sin conocer el estado jurídico del predio actualizado.

Lo anterior, debido a que a través de la Resolución No. 037 de mayo de 2018 de la Alcaldía de San Marcos, Sucre, con objeto: *“Por el cual se concede Licencia de Urbanismo y de Construcción al Proyecto denominado “Urbanización 20 de octubre”, se indicó que se contaba con la respectiva licencia.*

Además, mediante oficio con asunto: *“Liquidación Anticipada del Contrato de Diseño y Construcción No. 5-008 – Proyecto Urbanización 20 de octubre – Municipio de San Marcos”* el primero de septiembre de 2023, remitido por Alianza Colpatria a ENTERRITORIO, se indicó que el *“(…) proyecto Urbanización 20 de octubre en San Marcos-Sucre fue liquidado anticipadamente sin ejecución de obra. Esto, debido a la falsa tradición presentada en el predio del proyecto de vivienda y que no se materializó solución para dicho inconveniente, lo que ha impactado los plazos del Programa de Vivienda Gratuita II no permitiendo que se puedan realizar los trámites de expedición de*

licencias urbanísticas, se considera que el predio no cumple con las condiciones establecidas y no existen las condiciones jurídicas suficientes que garanticen el desarrollo del proyecto de vivienda ni la posterior transferencia de las viviendas que se pudieran desarrollar en el proyecto citado, a los hogares potenciales beneficiarios del programa, considerándose inviable el desarrollo del mismo, lo que genera “CAUSALES DE TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO”.”.

Por lo expuesto, no se construyeron vivienda alguna de las 200 que conformaban el proyecto de urbanización denominado *20 de octubre*, ubicado en el municipio de San Marcos, Sucre, por otra parte, una vez realizada visita al proyecto por parte de la CGR el 28 de abril de 2025, se corroboró que la población no ha sido beneficiada como se mencionó anteriormente y adicionalmente que se ha postergado el cumplimiento de metas del Programa de Vivienda Gratuita – PVG II, producto del atraso del proyecto.

Imagen 1. Imágenes del estado actual del predio destinado para la Urbanización 20 de octubre.



Fuente: Imágenes tomadas por parte de la CGR. 2025

Por lo anterior, se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por contravenir lo establecido en los numerales 1 y 4 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, e incidencia fiscal por la no materialización de 200 subsidios de vivienda del

proyecto “Urbanización 20 de octubre” en San Marcos, Sucre, en cuantía de \$443.105.016, y contravenir lo establecido en los artículos 2 y 209 de Constitución Política de Colombia, los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, el artículo 5 y 8 de la Ley 3 de 1991, artículo 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, artículo 2.1.1.1.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015, artículo 4 del Decreto 2778 de 2008, la Sentencia T-206 de 2019 y el Contrato de Obra No. 5-008 de 2016.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“(…) En este orden de ideas, La administración actuó con fundamento en la presunción de legalidad prevista en el art. 88 del CPACA), por ende, las certificaciones, licencias y demás actos emitidos por la Alcaldía de San Marcos y evaluados por FINDETER constituyen actos administrativos que gozan de dicha presunción y solo pueden ser invalidados por autoridad judicial competente, siendo improcedente exigir una verificación judicial o notarial adicional en la etapa de evaluación.

En efecto, la decisión de terminación anticipada fue adoptada dentro del marco legal y contractual conforme estaba prevista en el contrato y de acuerdo con las funciones del Comité Técnico del Fideicomiso, previa evaluación jurídica, técnica y financiera, y soportada por informes de interventoría y supervisión. La liquidación contractual, y el pago proporcional por actividades ejecutadas, obedecen a lo dispuesto en las cláusulas del contrato y en la normatividad de contratación privada aplicable al fideicomiso. (…)”

“En atención a la observación formulada por la Contraloría General de la República respecto al Proyecto de Urbanización 20 de octubre en San Marcos, Sucre, se concluye que no se configura responsabilidad fiscal atribuible a Fonvivienda ni a los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II, con base en los siguientes argumentos jurídicos, técnicos y contractuales:

Actuación conforme al principio de legalidad y presunción de validez de los actos administrativos: La viabilidad del predio fue determinada por FINDETER con base en la documentación aportada por el municipio, incluyendo licencia de urbanización y certificados de tradición. Estos documentos, al ser actos administrativos expedidos por autoridad competente, gozan de presunción de legalidad conforme al artículo 88 del CPACA, lo cual exime a Fonvivienda de responsabilidad por vicios ocultos no detectables en la etapa de evaluación.

2. Aplicación del principio de confianza legítima: El contratista actuó sobre la base de una licencia urbanística vigente y un predio aportado por la entidad territorial, lo que constituye una expectativa legítima de ejecución. La posterior detección de una falsa

tradición no puede ser atribuida a negligencia de Fonvivienda ni del Fideicomiso, sino a una situación sobreviniente no imputable a estos.

3. Activación oportuna de la cláusula de terminación anticipada:

Al evidenciarse la imposibilidad jurídica de continuar con el proyecto, se activaron los mecanismos contractuales previstos para la terminación anticipada, conforme a las cláusulas 12.2 y 12.3 del contrato de obra. Esta decisión fue avalada por el Comité Técnico del Fideicomiso y sustentada por la interventoría, garantizando el debido proceso y la protección del patrimonio público.

4. Pago proporcional y justificado por actividades efectivamente ejecutadas: *El valor pagado (\$443.105.016) corresponde exclusivamente a fases de estudios, diseños y trámites previos, debidamente ejecutados y verificados por la interventoría técnica (ENTERRITORIO). No se trata de un pago por obra no realizada, sino por productos entregados conforme al contrato, lo cual excluye la existencia de detrimento patrimonial.”*

Análisis de la Respuesta:

Teniendo en cuenta, la respuesta emitida por FONVIVIENDA, respecto a la observación comunicada mediante oficio 2025ER0063090 el 04 de junio de 2025, la Contraloría General de la República – CGR, evidenció y verificó que, frente a las deficiencias observadas por la CGR donde se evidenció la imposibilidad de realizar el proyecto por parte de la entidad territorial, sin embargo, se tuvo que tener en cuenta por las partes la identificación temprana de la falsa tradición para evitar los inconvenientes presentados, los cuales llevarían a la no materialización de los subsidios, aunque se hayan realizado requerimientos posteriores, mesas de trabajo y comités, se dio como no apto para la construcción en el predio dejando así actividades realizadas a través de los años de las cuales se ejecutaron recursos en cuantía de \$443.105.016 sin que cumpliera el objeto para el cual fueron destinadas.

Lo anterior, se permitió la permanencia de una situación jurídica sin resolver, sin acciones efectivas para mitigar el riesgo, sustituir el predio o garantizar el cumplimiento de las metas del programa, siendo estas afectadas.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por contravenir lo establecido en los numerales 1 y 4 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, e incidencia fiscal por el pago de obras por valor de \$443.105.016 que no generaron utilidad alguna ni cumplieron la finalidad para la cual fueron concebidas, al no haberse construido ni entregado ninguna vivienda correspondiente a los 200 subsidios del proyecto “Urbanización 20 de octubre” en San Marcos, Sucre, y contravenir lo establecido en los artículos 2 y 209 de Constitución Política de Colombia, los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, el artículo 5 y 8 de la Ley 3 de 1991, artículo 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, artículo 2.1.1.1.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015, artículo 4 del Decreto 2778 de 2008, la Sentencia T-206 de 2019 y el Contrato de Obra No. 5-008 de 2016.

Hallazgo No. 07: Urbanización Villa Karen en Sincelejo y Urbanización Dios y Pueblo en Corozal, departamento Sucre. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A-D).¹³

Ley 3 de 1991

Artículo 5. *“Corresponde a las entidades públicas competentes promover y ejecutar programas de vivienda de interés social, asegurando su adecuada planeación, financiación y legalización.”*

Artículo 8. *“El subsidio familiar de vivienda es un aporte en dinero o en especie que se otorga por una sola vez al beneficiario con el fin de facilitar la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda.”*

Ley 1537 de 2012

Artículo 3, literal e: *“La asistencia técnica y capacitación a las entidades territoriales, para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda”*

Ley 1952 de 2019. Artículo 38. Numeral 1

Ley 80 de 1993

Artículo 3. *“La actuación de quienes intervienen en la contratación estatal estará guiada por los principios de transparencia, economía, responsabilidad y por los postulados que rigen la función administrativa”*

Artículo 4. *“Las entidades estatales deberán ejercer sus derechos deberán ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones contractuales, manteniendo el equilibrio de la ecuación contractual y exigiendo la correcta ejecución del objeto contractual”*

Artículo 5. *“Los servidores públicos deberán actuar consultando los principios de la función administrativa y la finalidad del contrato, buscando siempre la satisfacción del interés general”*

Decreto 1077 de 2015

Artículo 2.1.1.1.2.1.5

“El subsidio familiar de vivienda podrá aplicarse para la formalización de la propiedad, mediante el otorgamiento de títulos que acrediten el derecho de propiedad sobre el inmueble.”

Contrato de Prestación de servicios Celebrado entre fiduciaria Bogotá S.A. en su calidad de vocera del fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita y Financiera de Desarrollo Territorial S.A – FINDETER

Obligaciones del Contratista

Cláusula Tercera: Numeral 3.1. *“Realizar el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los cronogramas aportados por los promitentes vendedores en los contratos de*

¹³ CGR Código APA COH_5537_2025

promesa de compraventa, según lo presentado en el Informe Trimestral por el respectivo PROMITENTE VENDEDOR.”

Cláusula Decima. “Supervisión La CONTRATANTE, designar a un supervisor del presente contrato que se encargara de vigilar la debida ejecución del mismo y el cumplimiento de las obligaciones aquí establecidas.”

De acuerdo con la información suministrada el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, mediante oficio CGR 2025ER0025663 del 21 de febrero 2025 se evidenció que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Fiduciaria de Bogotá en calidad de fideicomitente y fiduciaria respectivamente suscribieron el Contrato de fiduciaria mercantil No. 302, por el cual, llevaron a cabo la realización de los proyectos “Urbanización Villa Karen” en Sincelejo y la “Urbanización Dios y Pueblo”, ubicado en Corozal, Sucre, siendo ambos proyectos parte del Programa de Vivienda Gratuita I (PVG-I).

Urbanización Villa Karen, Sincelejo, Sucre

Tabla 18. Generalidades del proyecto Urb. Villa Karen, Sincelejo, Sucre.

El Promitente vendedor, promete transferirá título de venta, en favor del promitente comprador, para sí mismo o para quien o quienes este indique, el derecho de dominio y posesión de que será titular el promitente vendedor sobre 300 viviendas resultantes del proyecto de vivienda de interés prioritario a desarrollar en el inmueble identificado con el folio de Matricula Inmobiliaria No. 340-81624 y 340-22636, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo – Sucre, en los términos en que el proyecto fue seleccionado por el Comité Técnico del FIDEICOMISO – Programa de Vivienda Gratuita, de acuerdo con lo establecido en la propuesta presentada por el promitente vendedor en su condición de proponente.	
Contratista	Perfil Urbano
Supervisor	FINDETER
Fecha de Inicio	01 de enero 2013
Valor total	\$12.730.230.500.
Estado	Finalizado, aún faltan 73 viviendas por legalizar

Fuente: Solicitud de Información No. 4 FONVIVIENDA. 2025ER0063103

El proyecto denominado “Urbanización Villa Karen” ubicado en la vía Sincelejo – Chochó, cuenta con un total de 300 viviendas construidas a satisfacción y finalizadas en la vigencia 2015, año en el cual se inició la entrega y certificación de las viviendas para un total de 227 legalizadas.

Sin embargo, al 31 de diciembre de 2024, se reportó 73 subsidios no legalizados, información que se pudo constatar en la visita realizada el 29 de abril de 2025 por parte de la Contraloría General de la República, así mismo, por parte de FONVIVIENDA se informó que había viviendas pendientes por escriturar.

Urbanización Dios y Pueblo, Corozal, Sucre

Tabla 19. Generalidades del proyecto Urb. Dios y Pueblo, Corozal, Sucre

El Promitente vendedor, promete transferirá título de venta, en favor del promitente comprador, para sí mismo o para quien o quienes este indique, el derecho de dominio y posesión de que será titular el promitente vendedor sobre cuatrocientas siete (407) viviendas resultantes del proyecto de vivienda de interés prioritario a desarrollar en el inmueble identificado con el folio de Matricula Inmobiliaria No. 342-25385, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal – Sucre, en los términos en que el proyecto fue seleccionado	
---	--

por el Comité Técnico del FIDEICOMISO – Programa de Vivienda Gratuita, de acuerdo con lo establecido en la propuesta presentada por el promitente vendedor en su condición de proponente.	
Contratista	Perfil Urbano
Supervisor	FINDETER
Fecha de Inicio	01 de enero 2013
Valor total	\$16.794.855.000.
Estado	Finalizado, aún faltan 100 viviendas por legalizar

Fuente: Solicitud de Información No. 4 FONVIVIENDA. 2025ER0063103

Por otro lado, el proyecto denominado “Urbanización Dios y Pueblo” ubicado en Corozal, Sucre, cuenta con un total de 407 viviendas construidas en su totalidad divididas en las Resoluciones No. 1079 de 2013 con 172 beneficiarios y la Resolución 1133 de 2013 con 235 beneficiarios, por un valor total de \$16.794.855.000.

Adicionalmente y de acuerdo con la visita de campo realizada al proyecto por parte de la Contraloría General de la República, el 30 de abril de 2025, se evidenció que 100 viviendas permanecen sin legalizar, así mismo, por parte de FONVIVIENDA se corroboró que en efecto había viviendas pendientes por escriturar.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta que en ambos proyectos están pendientes por escriturar un total de 173 subsidios familiares de vivienda, considerando que llevan 9 años desde su entrega a los beneficiarios, sin hacer efectivo el cumplimiento de la obligación correspondiente a la legalización de los subsidios familiares de vivienda, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria en concordancia con lo establecido en numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, artículo 5 y 8 de la Ley 3 de 1991, el literal “e” del artículo 3 de la Ley 1537 de 2012, artículo 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.1.1.1.2.1.5 del Decreto 1077 de 2015, el numeral 3.1 de la cláusula tercera: Obligaciones del Contratista y la cláusula décima: Supervisión.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“Desarrollados los proyectos de vivienda por parte del promitente vendedor, la CONSTRUCTORA PERFIL URBANO S.A., esta empresa presentó inconvenientes de tipo jurídico y financiero, que no permitieron avanzar en el proceso de escrituración de las viviendas, no obstante, se construyeron, se certificaron por la supervisión y se entregaron a los hogares beneficiarios en el año 2015, Es decir, dado que cuentan con certificación por la entidad supervisora, las viviendas fueron construidas cumpliendo con los requisitos normativos y los exigidos en el proceso de selección y contrato y cuentan con los servicios públicos funcionales cumpliendo con los requisitos para su habitabilidad.”

“(…) Así las cosas, bajo las consideraciones presentadas así como los argumentos acá esgrimidos, se vienen realizando las acciones posibles en el marco de nuestras competencias con el fin de que el contratista y en este caso el liquidador, solucione las situaciones presentadas y expuestas y logre efectuar los procesos de escrituración pendientes (100 viviendas del proyecto urb. Dios y Pueblo y 73 viviendas del proyecto Urb. Villa Karen), actividades que dependen de terceros, con lo que se considera que no existe una responsabilidades administrativa con presunta incidencia disciplinaria, además, que el actuar de Fonvivienda y del Fideicomiso PVG y los órganos contractuales se encuentran enmarcados en lo establecido contractualmente y en el alcance de sus funciones, sin extralimitarse en las mismas. (…)”

Análisis de la Respuesta:

Conforme a la respuesta, siguen pendientes por escriturar un total de 173 subsidios familiares de vivienda, considerando que llevan 9 años desde su entrega a los beneficiarios, sin hacer efectivo el cumplimiento de la obligación correspondiente a la legalización de los subsidios familiares de vivienda.

Por ende, frente a las deficiencias observadas por la CGR y mencionadas por FONVIVIENDA donde manifiestan que *“(…) los proyectos de vivienda por parte del promitente vendedor, la CONSTRUCTORA PERFIL URBANO S.A., esta empresa presentó inconvenientes de tipo jurídico y financiero, que no permitieron avanzar en el proceso de escrituración de las viviendas”*, si bien, las acciones adelantadas por FONVIVIENDA van orientadas a lograr la escrituración de las viviendas pendientes, a través de mesas de trabajo, seguimiento técnico y jurídico, y coordinación interinstitucional, no se ha llegado a cumplir con el objeto final de la legalización de los subsidios. Cabe mencionar que en la respuesta FONVIVIENDA manifiesta la entrega de títulos de forma masiva en los municipios de Sincelejo y Corozal el 18 de mayo de 2025, sin embargo, en ningún momento anexan los soportes correspondientes a la entrega puntual de los proyectos en cuestión. Adicionalmente, en la misma respuesta, FONVIVIENDA señaló lo siguiente:

“Se vienen realizando las acciones posibles en el marco de nuestras competencias con el fin de que el contratista y en este caso el liquidador, solucione las situaciones presentadas y expuestas y logre efectuar los procesos de escrituración pendientes (100 viviendas del proyecto urb. Dios y Pueblo y 73 viviendas del proyecto Urb. Villa Karen)”

Por lo anterior y teniendo en cuenta que en ambos proyectos siguen en proceso de escrituración por un total de 173 subsidios familiares de vivienda, considerando que llevan 9 años desde su entrega a los beneficiarios, sin hacer efectivo el cumplimiento de la obligación correspondiente a la legalización de los subsidios familiares de vivienda, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en concordancia con lo establecido en numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, artículo 5 y 8 de la Ley 3 de 1991, el literal “e” del artículo 3 de la Ley 1537 de

2012, artículo 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.1.1.1.2.1.5 del Decreto 1077 de 2015, el numeral 3.1 de la cláusula tercera: Obligaciones del Contratista y la cláusula décima: Supervisión.

Hallazgo No. 08: Contrato No. 021F-2022. Chocó. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A-D).¹⁴

Ley 1952 de 2019. Artículo 38. Numeral 1

Contrato de Fiducia Mercantil de Administradora y pagos No. 027 de 2020, celebrado entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A.

Derechos y obligaciones de las partes – 8.1 Derechos del fideicomitente

8.1.5 “Exigir a la FIDUCIARIA, estudiar las solicitudes que se le hagan respecto al desarrollo del contrato, y atenderlas de manera oportuna; la fiduciaria deberá cumplir con los tiempos de respuestas establecidos en la oferta presentada, las cuales harán parte del Manual Operativo del contrato.”

8.2 Obligaciones del fideicomitente

8.2.3 “Asistir o designar delegados a las reuniones de los órganos contractuales del Fideicomiso, a los cuales sea convocado de acuerdo con lo indicado en el Manual Operativo.

8.2.5 Instruir a LA FIDUCIARIA los pagos que deban realizarse en desarrollo del presente contrato cuando así lo defina el procedimiento establecido en el MANUAL OPERATIVO.”

8.3 Obligaciones de la FIDUCIARIA. 8.3.1 En materia de administración e inversiones de recursos del patrimonio autónomo

8.3.1.3 “Celebrar los contratos necesarios para la ejecución del contrato, previa instrucción de los órganos competentes del fideicomiso, de acuerdo con lo estipulado en el Manual Operativo, con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo.

8.3.1.4 Realizar los pagos y desembolsos necesarios para la ejecución del contrato, con sujeción a los procedimientos establecidos en el Manual Operativo, o previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en los contratos que generen la realización de pagos, según sea el caso, con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo.”

8.3.3. En materia de selección de contratista, celebración y ejecución contratos:

8.3.3.4 “Verificar que se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y legalización que se determinen en cada contrato que suscriba la Fiduciaria, como vocera del patrimonio autónomo.

8.3.3.6 Efectuar los pagos en los términos y condiciones pactadas en los respectivos contratos y en el Manual Operativo.”

Manual operativo contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 027 de 2020 celebrado entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A.

¹⁴ CGR Código APA - COH_5429_2025

4. Órganos contractuales

4.1. *Comité fiduciario literal b) FUNCIONES: Serán funciones del COMITÉ FIDUCIARIO las siguientes:*

“3. Impartir instrucciones para el desarrollo de los procesos de selección y/o contratación que se requieran para la ejecución del Programa “Promoción de Vivienda Rural”, para lo cual indicará la necesidad, el objeto y las obligaciones del contrato a celebrarse, los requisitos de habilitación y los criterios de evaluación de los proponentes, salvo contratos intuito persona, amén de los demás requisitos o condiciones que se establezcan por razones de conveniencia debidamente justificada, o por normas nuevas que puedan afectar la contratación derivada, o de acuerdo con lo indicado de manera especial en este Manual Operativo. Para ello, instruirá al Comité Técnico respecto de la elaboración de los documentos a que haya lugar, sin perjuicio de la función de adjudicación de contratos, la cual recaerá siempre en el Comité Fiduciario, salvo que se hubiese delegado esa facultad.

6. Impartir instrucciones al Comité Técnico y/o Financiero sobre el desarrollo de los procesos de selección o contratación que se deban adelantar.

7. Aprobar modificaciones contractuales cuando involucre adición de recursos.”

4.2. *Comité técnico literal b) FUNCIONES: Serán funciones del COMITÉ TÉCNICO las siguientes:*

“1. Elaborar y/o Validar los documentos o términos de referencia que se requieran para la ejecución del PROGRAMA DE PROMOCIÓN VIVIENDA RURAL, en cumplimiento de las instrucciones impartidas por el Comité Fiduciario referentes al desarrollo de los procesos de selección y/o contratación, los cuales deberán contener el objeto, el valor, forma de pago, el plazo, las obligaciones del contrato a celebrar, los requisitos de habilitación y evaluación de los proponentes cuando sea el caso y los demás establecidos en el presente MANUAL OPERATIVO.

14. Pronunciarse sobre la posibilidad de prorrogar o adicionar los plazos establecidos en los términos de referencia, así como de cualquier modificación a los contratos derivados siempre y cuando no conlleven adición de recursos.”

Contrato de obra No. 021F-2022, suscrito entre FIDUAGRARIA S.A., como vocera y administradora del patrimonio autónomo FIDEICOMISO – Programa de promoción de Vivienda Rural y la Caja de Compensación Familiar de Choco.

Cláusula primera: Objeto. *“Ejecutar por el sistema de precio global fijo sin formula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los términos de referencia, el diagnóstico, estudios y diseños y construcción necesaria para la ejecución de los subsidios familiar de vivienda rural bajo la modalidad de vivienda nueva en especie, en los municipios de Atrato, Bajó Baudó, Litoral de San Juan, Medio Atrato y Baudó del departamento de Chocó.”*

Clausula segunda: Obligaciones del contratista – 2.1 obligaciones generales:

14. *“Ser el responsable del proyecto en cada uno de sus componentes y fases, en observancia de lo dispuesto en las especificaciones técnicas instituidas en estos*

términos de referencia y en el Anexo técnico – Especificaciones mínimas requeridas y la Guía de diagnóstico integral y estructuración técnica. Por lo que deberá cumplir con el objeto del contrato, ejecutando y entregando actividades y/o productos contratados, de acuerdo con los criterios de calidad y especificaciones mínimas que hacen parte de los términos de la invitación y los estudios previos, con sujeción al presupuesto estipulado, cronograma aprobado y dentro del plazo estipulado.”

2.2.1 Obligaciones específicas por componente del proyecto

“13. Elaborar nuevamente o ajustar, según sea el caso, los diagnósticos y estructuraciones que presenten inconsistencias, que sean objetadas o rechazadas por el Interventor, por el CONTRATANTE o por la Entidad Otorgante. Lo cual no generará ningún pago adicional para el CONTRATANTE.”

Clausula tercera: Obligaciones del contratante:

1. *“Gestionar a través del Comité Técnico y Fiduciarios del Fideicomiso, las necesidades presentadas por el CONSTRATISTA, si hay lugar a ello. Igualmente generar las alertas sobre el cumplimiento del contrato de obra, estado de la ejecución y agravación del riesgo de los cuales llegue a tener conocimiento.”*

Clausula quinta: Valor del contrato: *“Para todos los efectos legales y fiscales el valor del contrato corresponde al valor de VEINTIDÓS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS VEINTITRÉS MIL SEISCIENTOS OCHENTA PESOS M/CTE (\$22.754.323.680), incluido el valor de A.I.U., IVA sobre la utilidad y demás impuestos del contrato.*

Parágrafo primero: El presupuesto estimado del proyecto se obtiene de multiplicar los 70 SMMMLV del subsidio familiar de vivienda rural en la modalidad de vivienda nueva en especie por el número de viviendas del proyecto (sin incluir interventoría), las cuales se estiman en 320 unidades habitacionales.

Parágrafo tercero: El contrato NO reconocerá ningún valor adicional al pactado en la presente cláusula.”

Clausula sexta: Forma de pago: *“EL PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDEICOMISO PROGRAMA DE PROMOCION DE VIVIENDA RURAL pagará al contratista el valor por el cual le fue adjudicado el contrato, de acuerdo con la siguiente forma de pago, previa presentación de los productos revisados y aprobados por la Interventoría:*

El noventa y cinco por ciento (95%), del valor de las viviendas recibidas a satisfacción por el interventor, por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste con previa solicitud presentada A FIDUAGRARIA en calidad de vocero del Fidecomiso, de acuerdo con los siguientes documentos: (...)

Parágrafo sexto: El hecho de que el CONTRATISTA no se haya familiarizado con los detalles y condiciones de la intervención y de cada una de las zonas, bajo los cuales serán ejecutados los proyectos, no lo excusa frente a futuros incumplimientos.” (Subrayado fuera del texto).

Décima segunda. – Modificaciones contractuales: “El presente contrato podrá modificarse o prorrogarse en tiempo, de acuerdo con la necesidad que surja dentro de la ejecución del contrato para el cumplimiento del objeto contractual. Lo anterior, deberá ser por mutuo acuerdo entre las partes y constar por escrito, a través de un otrosí.”

De acuerdo con la información allegada por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, mediante oficio CGR 2025ER0063103 del 21 de marzo de 2025, se evidenció que el 19 de noviembre de 2020 el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A. suscribieron el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y pagos No. 027 de 2020 con las siguientes características:

Tabla 20. Resumen Contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 027 de 2020.

Objeto	El presente contrato de fiducia mercantil tendrá por objeto la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS que transfiera el FIDEICOMITENTE o que, en general, se transfieran al FIDEICOMISO constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda rural, destinada a la atención de hogares a los que se refiere el Programa de Promoción de Vivienda Rural, de conformidad con las normas que le sean aplicables y de acuerdo con las instrucciones impartidas por el FIDEICOMITENTE, y/o los órganos contractuales del PATRIMONIO AUTÓNOMO Para todos los efectos legales, el patrimonio autónomo que se crea en desarrollo del presente contrato, se tendrá como un patrimonio autónomo del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 y del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.
Suscrito	19 de noviembre de 2020.
Plazo inicial	El presente contrato estará vigente hasta 31 de diciembre de 2020.
Definición	<i>“1.7. MANUAL OPERATIVO: Es el documento elaborado por las partes y adoptado por el COMITÉ FIDUCIARIO, en el que se establecen en forma detallada las actividades de cada parte, y de los órganos contractuales necesarios para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el presente contrato, principalmente pero sin limitarse, lo referente a: a) Procedimientos para la recepción, administración, inversión y desembolso de los recursos fideicomitidos; b) Procesos de contratación que se requieran para la ejecución del presente contrato; c) Reclamaciones de siniestros en las cuales el patrimonio autónomo sea asegurado y/o beneficiario, cuando sea el caso; d) Funcionamiento de los órganos contractuales del fideicomiso; e) Condiciones y procedimientos para la evaluación de las propuestas ;y f) Requisitos y procedimiento para la liquidación del Patrimonio Autónomo.”</i>
Funcionamiento del fideicomiso	<i>“9.1 Comité fiduciario¹⁵: Es el máximo órgano de gobierno del patrimonio autónomo y el competente para impartir instrucciones respecto de la ejecución del contrato, cuando las mismas no estén atribuidas a otros órganos.</i>

¹⁵ En donde el literal a) integrantes y b) funciones del numeral 4.1 del acápite 4 del Manual operativo del contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 027 de 2020 establece los integrantes y funciones relacionados con el comité fiduciario.

	<p>9.2 Comité técnico¹⁶: Es el órgano encargado de establecer los parámetros técnicos respecto de la selección y/o contratación, en relación con los asuntos que para tal fin le haya encomendado el comité fiduciario en el marco del presente contrato.</p> <p>9.3 Comité financiero¹⁷: Es el órgano encargado de tomar las decisiones sobre la inversión y administración financiera de los recursos del patrimonio autónomo.”</p>
--	---

Fuente: Elaboración por la CGR, con información remitida por FONVIVIENDA y FIDUAGRARIA.

Paso seguido, el 18 de enero de 2022 el Comité Técnico del Fideicomiso emitió instrucciones para dar apertura al proceso de convocatoria pública No. 031 de 2022, el cual, fue adjudicado a la Caja de Compensación Familiar del Chocó – COMFACHOCÓ el 18 de marzo de 2022.

Por lo anterior, el 26 de mayo de 2022 se suscribió el contrato de obra No. 021F-2022, como se resume a continuación:

Tabla 21. Resumen contrato de obra No. 021F-2022.

Suscripción	26 de mayo de 2022	
Contratante	FIDUAGRARIA	
Contratista	Caja de compensación de choco	
Objeto	Contratar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los términos de referencia, el diagnóstico, estudios y diseños y construcción necesaria para la ejecución de los subsidios familiar de vivienda rural bajo la modalidad de vivienda nueva en especie, en los municipios de Atrato, Bajó Baudó, Litoral de San Juan, Medio Atrato y Baudó del departamento de Chocó.	
Plazo	12 meses	
Valor	Estimado en 320 unidades habitacionales	Valor del subsidio por unidad
	\$22.754.323.680,00	\$71.107.261,50
Clausula quinta párrafo tercero	El contratante NO reconocerá ningún valor adicional al pactado en la presente clausula.	
Interventor	ENTERRITORIO	No. 004F-2022
	“Interventoría técnica, administrativa, financiera, contable, económica, jurídica, de riesgos y seguros para el diagnóstico, estudios y diseños y construcción necesaria para la ejecución de los subsidios familiar de vivienda rural de conformidad con las especificaciones establecidas en el presente documento, para la ejecución del PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL”	
Acta de inicio	26 de julio de 2022.	

¹⁶ En donde el literal a) integrantes y b) funciones del numeral 4.2 del acápite 4 del Manual operativo del contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 027 de 2020 establece los integrantes y funciones relacionados con el comité técnico.

¹⁷ En donde el literal a) integrantes y b) funciones del numeral 4.3 del acápite 4 del Manual operativo del contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 027 de 2020 establece los integrantes y funciones relacionados con el comité financiero.

Fuente: Elaboración por la CGR, con información remitida por FIDUAGRARIA.

Al consultar el artículo 65 de la Resolución 0536 de 2020 expedida por FONVIVIENDA, se evidencia que el Subsidio Familiar de Vivienda Rural – Subsidios Familiares de Vivienda Rural en especie tendrá un valor de hasta 70 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes – SMMLV, en cualquier parte del territorio nacional, sin embargo, no es claro si este corresponde al año de la publicación de la resolución o al año en el que se otorga. Así mismo, en el clausulado del contrato 021F-2022 y los términos de referencia tampoco se estableció.

No obstante, al revisar el valor total del contrato, este corresponde a un estimado de 320 unidades habitacionales lo que refleja un valor por Subsidios Familiar de Vivienda Rural – SFVR de \$ 71.107.261, para un total de \$22.754.323.680, relacionado con el SMMLV de 2022.

Así mismo, en los términos de referencia del presente contrato, en la nota 2 del numeral 1.3.3.1 *Presupuesto* del 1.3.3. *Presupuesto, componentes y distribución del subsidio por unidad habitacional* establece lo siguiente:

Tabla 22. Nota 2 del numeral 1.3.3.1 Presupuesto de los términos de referencia.

Nota 2: Teniendo en cuenta las condiciones de accesibilidad del territorio de ATRATO, BAJO BAUDÓ Y MEDIO BAUDÓ, se reconocerá un valor adicional de transporte relacionado de la siguiente manera: Fuente: Extraído de los términos de referencia, documentación remitida por FIDUAGRARIA.

Municipio	Valor por subsidio	No. Viviendas	Valor
Atrato	\$ 700.000	40	\$ 28.000.000
Bajo Baudó	\$ 719.364	40	\$ 28.774.560
Medio Baudó	\$ 3.719.364	80	\$ 297.549.120
TOTAL		160	\$ 354.323.680

De la tabla anterior, se observa que contractualmente se está reconociendo un valor adicional por concepto de transporte para los municipios de Atrato, Bajo Baudó y Medio Baudó por \$354.323.680, dejando por fuera a los municipios Medio Atrato y Litoral del San Juan.

Aunado a lo anterior, y conforme al objeto de “*Contratar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los términos de referencia (...)*”, no es permitido efectuar una adición al contrato cuando este no contempla un aumento en el número de Subsidio Familiar de Vivienda Rural.

Sin embargo, este contrato presentó cuatros (4) otrosíes en relación con prórrogas en el término de ejecución y modificación del valor del contrato, como se resume a continuación:

- Otros No. 1: Prorrogar el plazo de ejecución hasta el 26 de marzo de 2024 y modificación del valor del contrato adicionándole \$3.584.000.000, discriminado de la siguiente manera: \$3.210.476.264 con relación a un “delta del transporte” de materiales y \$373.523.736 con respecto al ajuste del valor del subsidio a la vigencia 2023. En el cual, el proyecto obtiene un valor total de \$26.338.323.680.
- Otros No. 2: Prorrogar el plazo de ejecución del contrato hasta el 10 de septiembre de 2024.
- Otros No. 3: Modificación del valor del contrato ajustando el valor de este a la vigencia 2024 en cuantía de \$294.000.000, para un valor total de \$26.632.323.680.
- Otros No. 4: Prorrogar el plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2025.

De los anteriores otrosíes se observan las siguientes dos situaciones:

- **Adición en recursos al proyecto** por \$3.584.000.000, en relación con un “delta del transporte” por \$3.210.476.264, como se relaciona en la siguiente tabla:

Tabla 23. Resumen valor transporte en el marco del contrato de obra 021F-2022.

Municipio	Vereda	No. Vivienda	Vr. Transporte contractual	Vr. Transporte solicitado	Vr. Delta transporte adicional
Medio Atrato	San Roque	30	-	\$405.000.000	\$405.000.000
	Bebarama	30	-	\$360.000.000	\$360.000.000
	San José de Buey	25	-	\$375.000.000	\$375.000.000
	Llano de Bebara	35	-	\$503.300.000	\$503.300.000
Atrato	Arenal	8	\$5.600.000	\$40.000.000	\$34.400.000
	Doña Josefa	23	\$16.100.000	\$161.000.000	\$144.900.000
	La Molana	5	\$3.500.000	\$51.500.000	\$48.000.000
	San José de Pune	4	\$2.800.000	\$48.000.000	\$45.200.000
Medio Baudó	Curundo la Banca	54	\$200.845.656	\$494.100.000	\$293.254.344
	Pie de Pepe	26	\$96.703.464	\$237.900.000	\$141.196.536
Bajo Baudó	Piliza	8	\$5.754.912	\$88.000.000	\$82.245.088
	Guineal	8	\$5.754.920	\$88.000.000	\$82.245.080
	Belén de Docampado	24	\$17.264.784	\$264.000.000	\$246.735.216
Litoral del San Juan	Unión Balsalito	17	-	\$187.000.000	\$87.000.000
	Pangalita	6	-	\$72.000.000	\$72.000.000
	Papayo	7	-	\$77.000.000	\$77.000.000
	Pichima Playa	2	-	\$22.000.000	\$22.000.000
	Cucurupí	3	-	\$36.000.000	\$36.000.000

Municipio	Vereda	No. Vivienda	Vr. Transporte contractual	Vr. Transporte solicitado	Vr. Delta transporte adicional
	San Bernardo	5	-	\$55.000.000	\$55.000.000
Total		320	\$354.323.736	\$3.564.800.000	\$3.210.476.264

Fuente: Elaboración por la CGR, con la información del oficio con radicado No. 20232400013351.

Sin embargo, el contratista de obra a través del oficio CCF-UV-VISR-009-2022 del 26 de septiembre de 2022, manifestó lo siguiente:

“Así las cosas, consideramos que los estudios previos de la Convocatoria Pública No. 031 de 2022 carecieron de un análisis detallado, minucioso, acorde y pertinente del departamento del Chocó y los 5 municipios en cuanto a accesibilidad, medios, modos, formas de transporte y trasiegos, ya que, de ser así, no se hubieran dejado 2 municipios sin el costo asociado al transporte y los 3 a los cuales se les incluyó, tendrían un valor superior al establecido.

Este costo adicional de transporte se encuentra sustentado por el parágrafo del artículo 1 1 de la Resolución No. 0536 de 2020, el cual establece que el valor del subsidio familiar de vivienda rural podrá ser aumentado, por una sola vez, para los casos en que se requiera incrementar el rubro de transporte de materiales a zonas rurales dispersas, teniendo en cuenta la distancia y las condiciones de las vías de acceso, sin que de ninguna manera supere los noventa (90) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). (...).”

El contrato No. 021F de 2022, dista como objeto *“Ejecutar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los términos de referencia (...).”*, si bien, frente al *“delta de transporte”*, el parágrafo único del artículo 11 de la Resolución No. 0536 de 2020 establece que *“Este valor podrá ser aumentado, por una sola vez, para los casos en que se requiera incrementar el rubro de transporte de materiales a zonas rurales dispersas, teniendo en cuenta la distancia y las condiciones de las vías de acceso, (...).”*, este va en contravía del objeto y del clausulado del contrato, dado que, este es a precio fijo, sin reajuste y sin reconocer un valor adicional al contemplado.

Por otra parte, aunque el contratista manifestó presentar un desequilibrio económico, se observa que presuntamente las condiciones de transporte eran predecibles y previstas antes de la suscripción del contrato y por ende no hace relación a una situación extraordinaria, como lo establece el artículo 868 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971).

Si bien es de conocimiento de este ente de control las condiciones de accesibilidad a los municipios del departamento del Chocó, esto era de conocimiento del contratista de obra y las entidades involucradas del proyecto, como lo es FONVIVIENDA a través de los

comités fiduciarios, mediante de los cuales se aprueban las adiciones presupuestales a los contratos derivados.

Además, conforme a la guía de diagnóstico integral y estructuración técnica para los Subsidios Familiares de Vivienda Rural, faculta a los oferentes acceder a la información del proyecto, así como el acceso a los predios y las coordenadas para saber su ubicación exacta.

- **Ajuste presupuestal**, con relación a la modificación del año de los subsidios asignados en el marco del presente proyecto a las vigencias 2023 y 2024.

Al modificar el año de los subsidios, el valor unitario de este es aumentado en \$11.200.000 y hasta \$21.000.000, conforme a lo establecido en los otrosíes que indican ajustar el valor del SMMLV para los años 2023 y 2024, como se ilustra a continuación:

Tabla 24. Valor de los Subsidios Familiares de Vivienda Rural por año.

Año	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente	Valor del SFVR 70 SMMLV	Diferencia valor del SFVR frente al contemplado inicialmente frente a los años
2022	\$ 1.000.000,00	\$ 70.000.000	
2023	\$ 1.160.000,00	\$ 81.200.000	\$11.200.000
2024	\$ 1.300.000,00	\$ 91.000.000	\$21.000.000

Fuente: Elaboración de la CGR, información remitida por FIDUAGRARIA y el MVCT.

De las dos condiciones mencionadas, se evidenció que el proyecto presentó modificaciones del valor unitario del Subsidios Familiares de Vivienda Rural y, por ende, el precio global del contrato, situación que difiere a lo establecido en el contrato de obra 021F-2022 en la cláusula primera-objeto “(...) *Contratar por el sistema de precio global fijo sin formula de reajuste (...)*” y lo indicado, en el párrafo tercero de la cláusula quinta (valor del contrato) “*El contrato NO reconocerá ningún valor adicional al pactado en la presente clausula*”.

Además, de que el contratista de obra tuvo su oportunidad para verificar las condiciones de acceso a los municipios y los términos de referencia, sin embargo, se obtiene *constancia de no presentación de observaciones a los términos de referencia* de la convocatoria pública del 26 de enero de 2022.

Lo indicado anteriormente, es soportado por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO mediante radicado No. 20232400013351 emitido al comité técnico con asunto “*Concepto Solicitud Delta de Transporte al Contrato de Obra No. 021F-2022 – Departamento Choco Suscrito entre FIDUAGRARIA S.A. y CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CHOCÓ.*” En los siguientes términos:

“(...) *no es posible pronunciarse para ENTERRITORIO, sobre conceptos adicionales de transporte, fuera de los contemplados en los términos de referencia (...)*”

“(...) Así las cosas, es menester verificar si los requisitos enunciados se cumplen o no en el presente caso, no obstante, las situaciones adversas (al parecer) se presentaron con anterioridad a la celebración del contrato y, en consecuencia, este requisito no se cumpliría y no se podría hablar de desequilibrio.

En este punto es importante recordar el principio de “debida diligencia o due diligence” en materia comercial, que se traduce en la obligación del contratista de hacer un estudio del contrato que va a suscribir, o en la “revisión profunda y detallada de las condiciones del negocio antes de celebrarlo en todas sus áreas operativas, funcionales e históricas, con un nivel de precisión que abarca listas enormes de temas que hay que comprobar y verificar, para adelantar y llevar a buen suceso la transacción inicialmente convenida”², de tal suerte que, el contratista de obra, debió antes de celebrar el contrato realizar las averiguaciones tendientes a evitar cualquier desequilibrio contractual. (...)”

Así las cosas, aunque el proyecto fue modificado, conforme a la aprobación del comité fiduciario, en el que hace parte FONVIVIENDA, adicionándolo en recursos y mediante el ajuste del valor del subsidio entre las vigencias (2023 y 2024), este no ha cumplido el alcance inicial, teniendo en cuenta que se han asignado 310 subsidios correspondiente a \$25.651.260.756, es decir, que se han asignado \$2.896.937.076 adicionales al valor del contrato inicial del \$22.754.323.680 y el proyecto presenta un avance físico del 29,37%¹⁸.

Ahora bien, en el considerando de los otrosíes del contrato No. 021F-2022 manifiestan que la ejecución del contrato no genera ningún costo financiero adicional y que no será indemnizado al contratista de obra por causa del tiempo adicional otorgado, en cierto modo se reconoció un valor adicional por los subsidios asignados con un SMLMV al contemplado inicialmente, dado que, al ajustar el valor del subsidio para la vigencia 2023 corresponde a \$373.523.736¹⁹ y para la vigencia 2024 a \$294.000.000²⁰, como la adición al “delta del transporte” por \$3.210.476.264, obteniendo la suma de \$3.878.000.000. Sin embargo, con la información remitida por FONVIVIENDA²¹ se evidencia que en el marco del contrato 021F – 2022 se han realizado dos pagos correspondientes al 9,5% del valor total del contrato, como se detalla a continuación:

Tabla 25. Pagos efectuados en el marco del contrato No. 021F – 2022.

ID	Fecha de pago	Valor Bruto	Valor pagado ²²
282650	30/12/2024	\$21.520.576	\$20.735.075
281454	09/01/2025	\$2.505.719.968	\$2.269.146.327
Total		\$2.527.240.544	\$2.289.881.402

Fuente: Elaboración por la CGR, con información remitida por FONVIVIENDA.

¹⁸ Según lo indicado por FONVIVIENDA en el archivo en Excel “Anexo 1-Tabla 2” del punto 1. tabla 2, información remitida mediante oficio 2025ER0063103 del 21 de marzo de 2025.

¹⁹ Teniendo en cuenta el considerando y el otrosí No. 1 del 05 de junio de 2023.

²⁰ Teniendo en cuenta el considerando y el otrosí No. 3 del 04 de septiembre de 2024.

²¹ Mediante oficio 2025ER0063103 del 21 de marzo de 2025, con relación al archivo en Excel “a) Estado de pagos realizados” correspondiente al punto 4. tabla 2.

²² Al descontar la rete fuente, rete IVA, rete ICA, estampilla, etc.

Situación que refleja debilidades en la etapa precontractual en atención a que se realizaron modificaciones posteriores al proyecto, en la etapa de seguimiento por parte de los comités que omitieron las cláusulas contractuales y las convenidas, demoras y/o inoportunidad en la asignación de los subsidios por parte de FONVIVIENDA y la etapa de planeación del proyecto, toda vez que, ha transcurrido 1 año y 9 meses adicionales de los 12 meses establecidos contractualmente y FONVIVIENDA no ha realizado la asignación de la totalidad de los subsidios y, por ende, la entrega de las viviendas a los beneficiarios, prolongando el acceso a una vivienda digna y la materialización del objeto contractual.

Así mismo, generando un aumento al costo del valor de los subsidios y que se haga una mayor inversión del valor de los subsidios, dado que, no se realizó en los términos que correspondía y por ende, que se sigan depositando recursos en la fiduciaria y que no se estén ejecutando en los términos establecidos, lo que también posterga que se cumplan las metas previstas para los Subsidios Familiares de Vivienda Rural.

Por lo expuesto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, por la contravención del literal 8.1.5 del numeral 8.1, los numerales 8.2.3. y 8.2.5. del numeral 8.2, los literales 8.3.1.3, 8.3.1.4, 8.3.3.4 y 8.3.3.6 del numeral 8.3 del Contrato de Fiducia Mercantil de Administradora y pagos No. 027 de 2020, los numerales 3,6 y 7 del literal b) del numeral 4.1 del acápite 4, los numerales 1 y 8 del literal b) del numeral 4.2 del acápite 4 del Manual operativo del contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 027 de 2020 y la cláusula primera, literal 3 del numeral 2.1 de la cláusula segunda, literal 13 del numeral 2.2.1 de la cláusula segunda, numeral 1 de la cláusula tercera, parágrafo tercero de la cláusula quinta, parágrafo sexto de la cláusula sexta y la cláusula décima segunda del Contrato de obra No. 021F-2022 normas vigentes para la época de los hechos.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“(…) De manera que es importante aclarar que el valor del subsidio que en el marco del Régimen Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, contenido en el Decreto 1077 de 2015, el subsidio familiar de vivienda es definido y regulado como una prestación estatal cuyo monto se expresa, de manera estándar, en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMMLV). Esta forma de cuantificación, lejos de ser anecdótica, responde a una lógica técnica y económica ampliamente reconocida, que busca garantizar la actualización automática del poder adquisitivo del subsidio frente a las variaciones macroeconómicas y, en particular, frente a la inflación y el ajuste anual del salario mínimo.

Sí, por ejemplo, el artículo 2.1.1.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 establece expresamente que el valor del subsidio para la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada será determinado "como máximo, al que se indica en salarios mínimos mensuales legales vigentes", según criterios como el puntaje del Sisbén y el tipo de vivienda. Este mecanismo normativo no vincula el subsidio a un valor nominal fijo en pesos, sino a una unidad de cuenta flexible, cuyo valor exacto solo se concreta en el momento de ejecución.

De este modo, el uso del SMMLV como referencia tiene una finalidad clara: permitir que el subsidio mantenga su valor real a lo largo del tiempo, evitando que la inflación erosione su capacidad de compra o que el retardo entre la asignación y la ejecución afecte la viabilidad de los proyectos. (...)

La utilización del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMMLV) como unidad de cuenta en la determinación del valor de los subsidios de vivienda no solo está respaldada por la normativa vigente, sino que cuenta con reconocimiento jurisprudencial expreso como mecanismo legítimo de actualización automática del valor económico del subsidio.

En primer lugar, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 14 de febrero de 2017, precisó la naturaleza jurídica del subsidio familiar de vivienda, al señalar que:

"El subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución (...)." (Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 14 de febrero de 2017, rad. 25000-23-24-000-2011-00403-01)

(...). En este contexto, el subsidio no se entrega en un valor fijo en pesos, sino que su valor se establece mediante una unidad de cuenta ajustable: el SMMLV.

En complemento, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 3 de febrero de 2023, al estudiar las reglas del programa "Mi Casa Ya", reafirmó la lógica de la actualización automática cuando el subsidio se define en SMMLV:

"El valor del subsidio se expresa en SMMLV, lo que implica que su cuantía en pesos se ajusta automáticamente con el cambio del salario mínimo legal, sin necesidad de modificar el contrato ni realizar adiciones presupuestales." (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de febrero de 2023, rad. 11001-03-26-000-2020-00072-00)

Esta sentencia es clara en señalar que el uso del SMMLV en contratos de subsidio no exige una cláusula específica de reajuste, pues se trata de una unidad incorporada ex ante en el diseño de la política pública, precisamente para preservar el valor real del aporte estatal a lo largo del tiempo.

Por lo tanto, aplicar el valor vigente del SMMLV al momento de la asignación del subsidio no constituye una modificación del precio contractual ni un aumento discrecional de la

remuneración del contratista. Tampoco requiere trámite de adición presupuestal. (...).

La interpretación contraria, es decir, exigir que el subsidio se calcule con el SMMLV de un año anterior al de la asignación, implicaría desnaturalizar la función económica del SMMLV y conduciría a una afectación del equilibrio financiero del contrato, obligando a ejecutar soluciones habitacionales con valores rezagados que no corresponden al poder adquisitivo real previsto por la política pública.

Esto significa que el valor del subsidio no es estático ni nominal, sino que se actualiza automáticamente con el cambio del salario mínimo cada año. No es una liberalidad ni una decisión discrecional de la entidad contratante.

En este modelo, el contrato no se está ajustando ni adicionando: se está ejecutando conforme al parámetro original. El subsidio fue pactado como “70 SMMLV por solución habitacional”, lo cual no cambia ni se incrementa. Lo que varía es la expresión monetaria de ese valor, por razones ajenas a la voluntad de las partes, asociadas al contexto macroeconómico del país.

Es decir: no hay una “nueva remuneración”, no se cambia el objeto del contrato, ni se produce una mayor utilidad para el contratista. Solo se permite que los recursos contratados mantengan el mismo poder adquisitivo que tenían al momento de ser planeados.

Aplicar el SMMLV vigente no vulnera el principio de planeación, sino que lo desarrolla. Sería contrario al interés general ejecutar soluciones de vivienda con valores desfasados o insuficientes, lo cual pondría en riesgo la calidad de las obras o la cobertura del programa. (...)

Adicionalmente, respecto al aporte de recursos relacionados en la Tabla 7. Nota 2 del numeral 1.3.3.1 Presupuesto de los términos de referencia del documento de comunicación de observaciones, se aclara que estos valores hacen referencia a costos extraordinarios asociados a la movilización de materiales, personal y equipos hacia zonas rurales de difícil acceso que son aportados por los municipios de Atrato, Bajo Baudó, Litoral de San Juan, Medio Atrato y Baudó a través de los Convenios Interadministrativos de Cooperación 067, 068, 069, 070 y 071 de 2021 (adjuntos en la carpeta “021F-2022 Chocó”).

En el marco del Contrato 021F-2022, se aclara que el valor del transporte fue costeado dentro del valor del subsidio por FONVIVIENDA, por lo que ha correspondido al contratista, asumirlo en la ejecución en los casos en los que no se aportó el recurso por parte de los entes territoriales.

Respecto a los valores que se relacionan como “Vr. Delta transporte adicional” en la Tabla 8. Resumen valor transporte en el marco del contrato de obra 021F2022 del documento de comunicación de observaciones, nos permitimos dejar de presente que

estos valores corresponden al ajuste realizado de los SMMLV para la vigencia, los cuales no se deben contemplar como un valor adicional en el marco de las modificaciones.

Sobre los procedimientos contractuales adelantados ante presunto incumplimiento es importante indicar que en virtud del seguimiento realizado por la interventoría ENTerritorio y conforme a las instrucciones del Comité Técnico del Fideicomiso (sesiones No. 265 de 2023 y No. 398 de 2025), se dio inicio al procedimiento formal de presunto incumplimiento contractual en contra de la Caja de Compensación Familiar del Chocó, por:

- *Retrasos en la entrega de diagnósticos (14 pendientes al 2 de julio de 2023).*
- *Falta de ejecución física (0% frente a un 4.47% programado).*
- *Incumplimiento en entrega de informes mensuales.*
- *No actualización de garantías tras la suscripción del Otrosí No. 1.*

Dichos incumplimientos fueron formalmente notificados al contratista y a la aseguradora (Seguros del Estado S.A.) mediante comunicaciones oficiales de FIDUAGRARIA (Rad. VNO-VISR-21102 de 24 de octubre de 2023 y VNO-VISR28827 de 16 de mayo de 2025), en cumplimiento de lo establecido en las cláusulas 16ª y 18ª del contrato, activando el procedimiento de apremio y eventual imposición de cláusula penal. (...).

Análisis de la Respuesta:

Conforme lo indicado en el programa, el valor máximo del subsidio familiar de vivienda rural y en modalidad de vivienda nueva, está relacionado con el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente – SMLMV, sin embargo, no se establece si corresponde al momento de asignación.

No obstante, FONVIVIENDA indica que el valor del subsidio no es fijo y es flexible “*cuyo valor exacto solo se concreta en el momento de ejecución*”, es decir que, este se actualiza automáticamente con el SMLMV de la vigencia de ejecución. Lo anterior, para que el valor del subsidio sea competitivo con las variaciones macroeconómicas, inflación y el ajuste anual del salario.

Así mismo, hace relación a la *Sentencia del 14 de febrero de 2017, rad. 25000-23-24-000-2011-00403-01, que establece “El subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución (...).”* y la *Sentencia del 3 de febrero de 2023, rad. 11001-03-26-000-2020-00072-00*) que indica “*El valor del subsidio se expresa en SMMLV, lo que implica que su cuantía en pesos se ajusta automáticamente con el cambio del salario mínimo legal, sin necesidad de modificar el contrato ni realizar adiciones presupuestales.*”

Por lo anterior, FONVIVIENDA indica lo siguiente:

“(…) el uso del SMMLV en contratos de subsidio no exige una cláusula específica de reajuste, pues se trata de una unidad incorporada ex ante en el diseño de la política pública, precisamente para preservar el valor real del aporte estatal a lo largo del tiempo. (…)”.

“Por lo tanto, aplicar el valor vigente del SMMLV al momento de la asignación del subsidio no constituye una modificación del precio contractual ni un aumento discrecional de la remuneración del contratista. Tampoco requiere trámite de adición presupuestal. Por el contrario, se trata de la concreción natural de una unidad legal de medida y actualización, autorizada por el Decreto 1077 de 2015 y las resoluciones que rigen el programa de vivienda rural.”.

Teniendo en cuenta lo anterior, FONVIVIENDA argumenta que el valor del subsidio corresponde al SMLMV de su asignación, y que este no es entregado en un valor fijo, ni estático y ni nominal, si no en una unidad ajustable como es el SMLMV, por lo cual, este es ajustado automáticamente anualmente con el cambio del salario mínimo de cada año.

Por otra parte, frente a *“(…) La interpretación contraria, es decir, exigir que el subsidio se calcule con el SMMLV de un año anterior al de la asignación, implicaría desnaturalizar la función económica del SMMLV y conduciría a una afectación del equilibrio financiero del contrato, (…),* es importante indicar que este ente de control no hace relación a que se otorgue el valor del subsidio un año anterior al de la asignación, si no que, este no es acorde al clausulado del contrato y los términos establecidos, dado que, si el proyecto cumple sus términos iniciales, el valor del subsidio es al salario de asignación (2022).

En relación a que el *“(…) contrato no se está ajustando ni adicionando: se está ejecutando conforme al parámetro original. El subsidio fue pactado como “70 SMMLV por solución habitacional”, lo cual no cambia ni se incrementa. Lo que varía es la expresión monetaria de ese valor, por razones ajenas a la voluntad de las partes, asociadas al contexto macroeconómico del país.”,* es de recibo de este ente de control que el valor del subsidio para cada año no se ajusta ni se adiciona en relación al parámetro original (70 SMLMV) del año de asignación, en consecuencia no se le reconoce una mayor utilidad ni remuneración al contratista, sin embargo, se observa que si bien la “expresión monetaria” varía por el cambio de vigencia, por ende, el valor final del contrato se incrementa.

Si bien FONVIVIENDA indica que al *“(…) Aplicar el SMMLV vigente no vulnera el principio de planeación, sino que lo desarrolla. (…)”* y que *“(…) Solo se permite que los recursos contratados mantengan el mismo poder adquisitivo que tenían al momento de ser planeados.”,* lo cierto es que dicha situación obedece a debilidades en la etapa de planeación del proyecto. Teniendo en cuenta que, al haberse cumplido los términos establecidos para cada una de las fases, los subsidios se habrían asignado en la vigencia establecida inicialmente y no a un SMLMV posterior, lo cual incrementó el valor total del proyecto.

Por otro lado, en relación a los recursos adicionales al “Delta de transporte” manifiesta lo siguiente:

“(…) se aclara que estos valores hacen referencia a costos extraordinarios asociados a la movilización de materiales, personal y equipos hacia zonas rurales de difícil acceso que son aportados por los municipios de Atrato, Bajo Baudó, Litoral de San Juan, Medio Atrato y Baudó a través de los Convenios Interadministrativos de Cooperación 067, 068, 069, 070 y 071 de 2021 (adjuntos en la carpeta “021F-2022 Chocó”).”.

Donde establece que estos valores están “asociados a la movilización de materiales, personal y equipos” hacia los municipios que abarca el contrato 021F-2022 y que los recursos serán aportados por cada uno de los municipios contemplados en el proyecto.

Así mismo, menciona que “(…) el valor del transporte fue costeado dentro del valor del subsidio por FONVIVIENDA, por lo que ha correspondido al contratista, asumirlo en la ejecución en los casos en los que no se aportó el recurso por parte de los entes territoriales.”, es decir que, FONVIVIENDA contemplo en el valor del subsidio lo correspondiente al transporte para los cinco (5) municipios que establece el proyecto, sin embargo, aclara que en algunos casos los entes territoriales no lo aportaron.

Además, aclaran que los valores relacionados con el “Delta transporte adicional” corresponde al ajuste realizado frente a las vigencias de los SMLMV y no a un valor adicional, lo que contradice lo establecido en el oficio CCF-UV-VISR-009-2022 del 26 de septiembre de 2022, oficio CCF-UV-VISR-0212022 del 28 de noviembre de 2022, el radicado No. 20232400013351 emitido al comité técnico por parte de ENTerritorio y el considerando 8 del otosí No. 1 del 5 de junio de 2023. Se observa que no fue contemplado previamente y era predicable por el acceso (lo que tengo en la observación)

Por último, se evidencia que FONVIVIENDA se encuentra adelantado un proceso de incumplimiento en contra de la Caja de Compensación Familiar del Chocó conforme a las instrucciones del Comité Técnico del Fideicomiso en las sesiones No. 265 de 2023 y No. 398 de 2025

Por lo anterior, si bien FONVIVIENDA señala que el SMMLV aplicable corresponde al momento de la asignación del subsidio, este ente de control se encuentra de acuerdo, en tanto no se pretende afectar la ejecución del mismo. No obstante, es importante resaltar que las demoras en el desarrollo del proyecto generan un aumento en el valor adquisitivo del subsidio año tras año, lo que implica una mayor inversión de recursos de manera proporcional. Adicionalmente, si bien se requería contemplar adiciones con respecto al transporte, el contrato suscrito no definió la posibilidad de incluir dichos valores que eran predicables en su etapa precontractual.

Por consiguiente, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, por

la contravención del literal 8.1.5 del numeral 8.1, los numerales 8.2.3. y 8.2.5. del numeral 8.2, los literales 8.3.1.3, 8.3.1.4, 8.3.3.4 y 8.3.3.6 del numeral 8.3 del Contrato de Fiducia Mercantil de Administradora y pagos No. 027 de 2020, los numerales 3,6 y 7 del literal b) del numeral 4.1 del acápite 4, los numerales 1 y 8 del literal b) del numeral 4.2 del acápite 4 del Manual operativo del contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 027 de 2020 y la cláusula primera, literal 3 del numeral 2.1 de la cláusula segunda, literal 13 del numeral 2.2.1 de la cláusula segunda, numeral 1 de la cláusula tercera, párrafo tercero de la cláusula quinta, párrafo sexto de la cláusula sexta y la cláusula décima segunda del Contrato de obra No. 021F-2022, normas vigentes para la época de los hechos.

Hallazgo No. 09: Ejecución del Contrato de obra No. 032F-2022 del programa de promoción de vivienda rural, en los municipios de Ataco, Chaparral, Natagaima, Planadas y Rioblanco, Tolima. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria (A-D).²³

Decreto Ley 555 de 2003

Artículo 3. Funciones del FONVIVIENDA

“(…)

14. *Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional. Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades, entre otras:*

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

9.2 *Coordinar a las entidades encargadas de otorgar la elegibilidad de los proyectos de vivienda de interés de social, una vez seleccionadas por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los parámetros sobre elegibilidad que este establezca.*

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

Ley 1952 de 2019. Artículo 38. Numeral 1

Contrato de Fiducia Mercantil de Administradora y pagos No. 027 de 2020, celebrado entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A.

Objeto: *“El presente contrato de fiducia mercantil tendrá por objeto la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE*

²³ CGR Código APA - COH_5433_2025

VIVIENDA RURAL, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS que transfiera el FIDEICOMITENTE o que, en general, se transfieran al FIDEICOMISO constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda rural, destinada a la atención de hogares a los que se refiere el Programa de Promoción de Vivienda Rural, de conformidad con las normas que le sean aplicables y de acuerdo con las instrucciones impartidas por el FIDEICOMITENTE, y/o los órganos contractuales del PATRIMONIO AUTÓNOMO Para todos los efectos legales, el patrimonio autónomo que se crea en desarrollo del presente contrato, se tendrá como un patrimonio autónomo del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 y del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.”

Derechos y obligaciones de las partes – 8.1 Derechos del fideicomitente

8.1.5 “Exigir a la FIDUCIARIA, estudiar las solicitudes que se le hagan respecto al desarrollo del contrato, y atenderlas de manera oportuna; la fiduciaria deberá cumplir con los tiempos de respuestas establecidos en la oferta presentada, las cuales harán parte del Manual Operativo del contrato.”

8.2 Obligaciones del fideicomitente

8.2.3 “Asistir o designar delegados a las reuniones de los órganos contractuales del Fideicomiso, a los cuales sea convocado de acuerdo con lo indicado en el Manual Operativo.

8.2.5 Instruir a LA FIDUCIARIA los pagos que deban realizarse en desarrollo del presente contrato cuando así lo defina el procedimiento establecido en el MANUAL OPERATIVO.”

8.3 Obligaciones de la FIDUCIARIA. 8.3.1 En materia de administración e inversiones de recursos del patrimonio autónomo

8.3.1.3 “Celebrar los contratos necesarios para la ejecución del contrato, previa instrucción de los órganos competentes del fideicomiso, de acuerdo con lo estipulado en el Manual Operativo, con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo.

8.3.1.4 Realizar los pagos y desembolsos necesarios para la ejecución del contrato, con sujeción a los procedimientos establecidos en el Manual Operativo, o previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en los contratos que generen la realización de pagos, según sea el caso, con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo.”

8.3.3. En materia de selección de contratista, celebración y ejecución contratos:

8.3.3.4 “Verificar que se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y legalización que se determinen en cada contrato que suscriba la Fiduciaria, como vocera del patrimonio autónomo.

8.3.3.6 Efectuar los pagos en los términos y condiciones pactadas en los respectivos contratos y en el Manual Operativo.”

CONTRATO DE OBRA No. 032F-2022 SUSCRITO ENTRE FIDUAGRARIA S.A., COMO VOCERA Y ADMINISTRADORA DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDEICOMISO – PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL Y CONSORCIO VISR TOLIMA 2022

TERCERA. – OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE: En virtud de este contrato EL CONTRATANTE se obliga a:

1. Realizar el seguimiento al cumplimiento del contrato, a través del INTERVENTOR designado por el Fideicomitente para el efecto.
2. Gestionar a través del Comité Técnico y Fiduciario del Fideicomiso, las necesidades presentadas por el CONTRATISTA, si hay lugar a ello. Igualmente generar las alertas sobre el cumplimiento del contrato de obra, estado de la ejecución y agravación del riesgo de los cuales llegue a tener conocimiento.
3. Designar o contratar un interventor para supervisión del proyecto y quien será encargado de expedir el certificado de existencia de las viviendas.
4. Aprobar, dentro de los cinco (5) días calendario siguiente a la fecha de su presentación, las garantías solicitadas en este documento, si las encuentra ajustadas a lo especificado. En caso contrario, las devolverá al contratista, para que dentro del plazo que se le señale, haga las modificaciones y aclaraciones necesarias.
- 5. En el caso en que se presente un presunto incumplimiento reportado por el interventor, presentar los respectivos informes al Comité Técnico del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE PROMOCION DE VIVIENDA RURAL, para que apruebe, si lo considera pertinente, la modificación del cronograma y/o del contrato, o para que determine si se configura una causal de terminación del mismo y el cobro de las garantías e indemnizaciones a que haya lugar.** (en negrilla, subrayado fuera del texto)
6. Pagar al CONTRATISTA el valor de cada una de las unidades habitacionales del proyecto de vivienda, de acuerdo con las instrucciones impartidas por FONVIVIENDA, una vez se emitan los certificados de habitabilidad por parte de la interventoría.
7. Responder por escrito a las peticiones que formule el CONTRATISTA y asistir a las reuniones que sean solicitadas por el mismo.
8. Efectuar el seguimiento a la distribución de los presupuestos y solicitar al CONTRATISTA, cuando así lo considere, información sobre el control financiero, en cualquier momento de ejecución del contrato.
9. Las demás que le correspondan según la naturaleza del contrato.

DÉCIMA CUARTA. – CAUSALES DE TERMINACIÓN ANTICIPADA: Se pactará terminación anticipada del Contrato en los siguientes eventos:

14. Por incumplimiento de EL CONTRATISTA, en las siguientes circunstancias:
“(…) b. En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contractuales por parte del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y, se evidencie que puede conducir a la paralización de las obras objeto de este...”

DÉCIMA QUINTA. – CLÁUSULA DE APREMIO Y CLÁUSULA DE PENAL: *En el marco de la gestión contractual, el Patrimonio Autónomo- FIDECOMISO-PROGRAMA DE PROMOCIÓN VIVIENDA RURAL, pactará las siguientes Cláusulas:*

DÉCIMA SEXTA.-. CLÁUSULA DE APREMIO: *Con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones del contrato, se pactará una cláusula de apremio, la cual se hará efectiva por el contratante en caso de advertirse retraso en la ejecución total o parcial de las obligaciones adquiridas por el contratista en virtud del contrato, así como por la ejecución de manera inadecuada, de forma diferente a como fue pactado o a las normas técnicas que apliquen. El apremio corresponderá hasta por un valor equivalente al cero punto uno por ciento (0.1%) del valor del contrato, o proporcional a las obligaciones incumplidas, según el caso, por cada día de retraso, sin que se supere el diez por ciento (10%) del valor total del contrato, y en todo caso, dentro de los términos establecidos en el artículo 867 del Código de Comercio. Si se generan apremios que superen dicho valor, el contratante podrá dar por terminado anticipadamente el contrato, con indemnización de perjuicios compensatorios, o hacer efectiva la obligación, con indemnización de los perjuicios moratorios, ordenar su liquidación y hacer efectiva la cláusula penal. Los apremios que se causen en virtud de lo dispuesto en esta cláusula se harán efectivos, sin perjuicio de la indemnización de perjuicios a que haya lugar pues buscan conminar al Contratista para el cumplimiento de sus obligaciones y, por lo tanto, no tienen el carácter de estimación anticipada de perjuicios, de manera que pueden acumularse con cualquier forma de indemnización, en los términos previstos en el artículo 1600 del Código Civil.*

DÉCIMA SÉPTIMA. – CLÁUSULA PENAL: *Con la firma del presente contrato, se acuerda entre las partes que, EL CONTRATISTA faculta a EL CONTRATANTE a exigir a El CONTRATISTA a título de pena, la suma equivalente mínimo al diez por ciento (10%) del valor total del presente contrato, en caso de incumplimiento de una o varias de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA. La pena aquí estipulada no constituye una tasación anticipada de perjuicios, por lo que EL CONTRATANTE podrá exigir a El CONTRATISTA la indemnización total de los perjuicios causados.*

De acuerdo con la información allegada mediante el oficio MVCT 2025EE0011240 del 21 de marzo de 2025, remitido por FONVIVIENDA, se evidenció que la entidad suscribió, el 19 de noviembre de 2020, el Contrato de Fiducia Mercantil No. 027 de 2020 con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A., cuyo objeto es: *“El presente contrato de fiducia mercantil tendrá por objeto la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDECOMISO – PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS que transfiera el FIDEICOMITENTE o que, en general, se transfieran al FIDECOMISO constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda rural, destinada a la atención de hogares a los que se refiere el Programa de Promoción de Vivienda Rural, de conformidad con las normas que le sean aplicables y de acuerdo con las instrucciones impartidas por el FIDEICOMITENTE, y/o los órganos contractuales del*

PATRIMONIO AUTÓNOMO Para todos los efectos legales, el patrimonio autónomo que se crea en desarrollo del presente contrato, se tendrá como un patrimonio autónomo del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 y del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012”, además está regido por el “Manual Operativo Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020 Celebrado Entre El Fondo Nacional De Vivienda – FONVIVIENDA y La Sociedad Fiduciaria De Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A.”, donde establece las funciones del comité fiduciario, comité técnico y el comité financiero, además define los principios rectores principio de transparencia, entre otros.

En virtud de lo anterior, el 8 de agosto de 2022, FIDUAGRARIA S.A. como vocera y Administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso – Programa de Promoción de vivienda Rural, suscribió el contrato de obra No. 032F-2022 con el Consorcio VISR Tolima 2022, como se detalla a continuación:

Tabla 26. Contrato 032F – 2022

CONTRATANTE	Sociedad Fiduciaria De Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A. – Actuando Única Y Exclusivamente Como Vocera Y Administradora Del Patrimonio Autónomo Fideicomiso – Programa De Promoción De Vivienda Rural
CONTRATISTA DE OBRA	Consorcio VISR Tolima 2022
CONFORMADA POR	Integrante 1: PROMOTORA PROYECTOS ESTRATEGICOS SAS Integrante 2: PROMCIVILES SAS Integrante 3: FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE TABACO-FEDETABACO
OBJETO	Contratar Por El Sistema De Precio Global Fijo Sin Fórmula De Reajuste Y De Conformidad Con Las Especificaciones Establecidas En Los Términos De Referencia, El Diagnóstico, Estudios Y Diseños Y Construcción Necesaria Para La Ejecución De Los subsidios Familiar De Vivienda Rural Bajo La Modalidad De Vivienda Nueva En Especie, En Los Municipios De Ataco, Chaparral, Natagaima, Planadas Y Rioblanco Del departamento De Tolima.”
PLAZO INICIAL	Hasta DOCE (12) MESES
VALOR	CATORCE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$14.000.000.000) incluido el valor de A.I.U., IVA sobre la utilidad y demás impuestos y tributos a que haya lugar para la celebración, legalización, ejecución y liquidación del contrato.
TIPO DE CONTRATO	Obra
DOMICILIO CONTRACTUAL	BOGOTÁ D.C.
MANUAL OPERATIVO Y DE CONTRATACIÓN	MANUAL OPERATIVO CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN Y PAGOS No. 027 DE 2020
SUPERVISIÓN	El seguimiento integral (técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, de riesgos y seguros) sobre el cumplimiento del contrato de obra, se realizará a través de la INTERVENTORÍA quien fungirá como supervisor del contrato, la cual será ejecutada por la persona natural o jurídica que designe el CONTRATANTE para tal fin.
FECHA DE INICIO	07 de septiembre de 2022
OTROSÍ NO. 1 29 DE SEPTIEMBRE DE 2022	Ajustan el valor del contrato Justificación: La necesidad de aclarar y ordenar la estructura financiera del contrato, discriminando entre los aportes de FONVIVIENDA y las demás entidades territoriales y estableciendo claramente el orden de uso de los recursos para pagos. La modificación responde a requerimientos de ENTerritorio y a instrucciones del comité técnico.
OTROSÍ NO. 2 5 DE SEPTIEMBRE DE 2023	Prórroga al plazo del contrato en cinco (5) mes y veintiún (21) días valor total del contrato Actualizado es de \$16.240.000.000

	Justificación: La necesidad de ajustar el valor del contrato en \$2.240.000.000 M/Cte. Debido a nuevos avales presupuestales otorgados para el programa "Mi Casa en el Campo", y prorrogar el plazo de ejecución en cinco meses y veintidós días para permitir el levantamiento de información y diagnóstico de nuevos beneficiarios, actividades que no son imputables al contratista y fueron avaladas por la interventoría y los comités técnico y financiero del fideicomiso.
NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN	28 de febrero de 2024
OTROSÍ NO. 3 28 DE FEBRERO DE 2024	Prórroga de 5 meses Justificación: La necesidad de prorrogar el plazo del contrato en cinco meses adicionales, debido a circunstancias no imputables al contratista que impidieron el inicio de obras en 121 viviendas con subsidio asignado, por falta de adecuación de los lotes por parte de los beneficiarios, así como para adelantar la etapa de pre-construcción de 49 viviendas aún pendientes de sustitución. La prórroga fue avalada por la interventoría ENTerritorio y el comité técnico del fideicomiso, con el fin de garantizar la ejecución integral del proyecto.
NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN	28 de julio de 2024
INTERVENTOR	ENTERRITORIO
OBJETO DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA NO. NO. 004F-2022	<i>"Interventoría técnica, administrativa, financiera, contable, económica, jurídica, de riesgos y seguros para el diagnóstico, estudios y diseños y construcción necesaria para la ejecución de los subsidios familiar de vivienda rural de conformidad con las especificaciones establecidas en el presente documento, para la ejecución del PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL"</i>

Fuente: Elaborado CGR, con información suministrada por FONVIVIENDA

De acuerdo con los términos de referencia para la convocatoria privada No. 007 de 2022, el proyecto estaba contemplado para ejecutarse en tres etapas así:

1. Etapa de pre-construcción el cual definen "(...) un plazo máximo de ejecución de dos (2) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato y una vez se cuente con los hogares identificados".
2. Etapa de construcción, donde se establece que "La ejecución de la Etapa de Construcción se realizará de manera paralela con la Etapa de Pre-construcción. El plazo de ejecución de la Fase de Construcción será de diez (10) meses y no podrá superar el plazo total del contrato".
3. Etapa de Cierre, indican que el "El contratista deberá solicitar a la interventoría con treinta (30) días de anticipación a la fecha de terminación de las viviendas establecida en el cronograma del proyecto, la visita del interventor para que este defina si procede la emisión del certificado de existencia y habitabilidad de las viviendas. A esta solicitud se deberán adjuntar todos los documentos indicados en estos términos de referencia y los demás que se requieran para la expedición de los certificados, de acuerdo con la Resolución 0536 de 2020 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, cuando no hayan sido previamente remitidos al interventor. En todo caso, la terminación deberá darse dentro del plazo previsto en el cronograma definido con el interventor".

Asimismo, en los términos de referencia se estableció la construcción de 200 viviendas en el departamento del Tolima, así:

Tabla 27 Número de viviendas definidas en los términos de referencia

Municipio	No. De viviendas
Ataco	42
Chaparral	43
Natagaima	30
Planadas	43
Rioblanco	42

Fuente: Términos de referencia para la convocatoria privada No. 007 de 2022

El contrato en mención inició el 7 de septiembre de 2022, con un plazo inicial de 12 meses, sin embargo, se presentaron tres (3) otrosíes relacionados con prórrogas en el término de ejecución y la modificación del valor del contrato, como se indica a continuación:

- Otrosí No. 1 del contrato de obra No. 032F-2022 del 9 de septiembre de 2022, donde realizan las modificaciones a la cláusula quinta, de la siguiente manera: **PRIMERA. – MODIFICACIÓN:** *Las partes acuerdan modificar la cláusula quinta del contrato denominada “VALOR DEL CONTRATO”, lo cual a partir de la fecha queda en el siguiente tenor:*
 - “(...) **QUINTA.**
 - (...)
 - **-PARÁGRAFO DÉCIMO:** *El valor de las unidades habitacionales, incluido todos los costos directos e indirectos asociados al proceso de diagnóstico y construcción de las viviendas, que cumplan con las condiciones de calidad exigidas por la normatividad vigente, será cubierto por los aportes que realicen los municipios de Ataco, Chaparral, Natagaima, Planadas y Río blanco, así como la gobernación del departamento del Tolima cuya distribución presupuestal y unidades habitacionales se hará de conformidad con la siguiente tabla:*

Depto.	SMML V	No. De viviendas	Valor del contrato	Aportes FONVIVIENDA	Aporte de Tercero	Aporte Girado por Terceros – Convenio
Tolima	70	151	\$14.000.000.000	\$10.570.000.000	\$400.659.966	Aportes de Terceros Depto. Tolima (ATACO)
				\$313.755.820	\$410.199.489	Aportes de Terceros Depto. Tolima (CHAPARRAL)
					\$648.687.564	Aportes de Terceros Depto. Tolima (NATAGAIMA)
					\$410.199.489	Aportes de Terceros Depto. Tolima (PLANADAS)
					\$400.659.966	Aportes de Terceros Depto. Tolima (RIOBLANCO)

Depto.	SMMLV	No. De viviendas	Valor del contrato	Aportes FONVIVIENDA	Aporte de Tercero	Aporte Girado por Terceros – Convenio
					\$136.733.163	Aportes de Terceros Mcpio. Planadas
					\$136.733.163	Aportes de Terceros Mcpio. Chaparral
					\$133.553.322	Aportes de Terceros Mcpio. Rioblanco
					\$133.553.322	Aportes de Terceros Mcpio. Ataco
					\$305.264.736	Aportes de Terceros Mcpio. Natagaima
	49				\$3.430.000.000	Total, Aporte de Terceros SMMLV 2022

Así como la inclusión del siguiente párrafo a la cláusula sexta del contrato, denominada “Forma de Pago”, así:

“SEGUNDA. -MODIFICACIÓN: Las partes acuerdan modificar la cláusula sexta del contrato, denominada “FORMA DE PAGO” en el sentido de adicionar un párrafo, lo cual a partir de la fecha queda en el siguiente tenor:

“(…) SEXTA. – PARÁGRAFO DÉCIMO SÉPTIMO: EL PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDEICOMISO PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL pagará al contratista el valor por el cual le fue adjudicado el contrato agotando en primer lugar, los recursos aportados por las entidades territoriales (municipio-gobernación) y una vez agotados los mismos, se cubrirá el valor restante con los recursos aportados por FONVIVIENDA. (...)”²⁴.

- Otrosí No. 2 del contrato de obra No. 032F-2022 del 5 de septiembre de 2023, donde realizan las modificaciones a la cláusula cuarta y quinta, así:

PRIMERA. -PRÓRROGA: Las partes acuerdan modificar la cláusula cuarta del contrato No. 032F-2022 denominada “Plazo de Ejecución” prorrogando el plazo del contrato en cinco (5) mes y veintiún (21) días más, por lo cual a partir de la fecha de suscripción del presente documento queda en el siguiente tenor:

“CUARTA-PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución tendrá una duración máxima de hasta diecisiete (17) meses y veintiún (21) días, de acuerdo al cronograma estipulado en el punto 1.7.1 de los términos de referencia, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, para lo cual será requisito la aprobación de la garantía y de las hojas de vida del personal clave por parte del interventor, así como la entrega de los listados postulado-habilitado por parte de FONVIVIENDA al contratista, es decir que su término de ejecución es hasta el veintiocho (28) de febrero de 2024.

²⁴ otrosí de modificación No. 1 al contrato de obra No. 032F-2022 celebrado entre la sociedad fiduciaria de desarrollo agropecuario s.a. FIDUAGRARIA S.A. y consorcio VISR TOLIMA 2022”.

SEGUNDA. -MODIFICACIÓN: Las partes acuerdan modificar la Cláusula Quinta del contrato denominada “Valor del Contrato”, por lo cual, a partir de la fecha de suscripción del presente documento queda en el siguiente tenor:

- **QUINTA -VALOR DEL CONTRATO:** Para todos los efectos legales y fiscales el valor total del contrato es la por la suma de **DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS (\$16.240.000.000) M/Cte.**, incluido el valor del A.I.U. e IVA sobre la utilidad y demás impuestos y tributos a que haya lugar para la celebración, legalización, ejecución y liquidación del contrato”.

- Otrosí No. 3 del contrato de obra No. 032F-2022 del 27 de febrero de 2024, donde realizan las modificaciones a la cláusula cuarta, así

“PRIMERA. -PRÓRROGA: Las partes acuerdan modificar la cláusula cuarta del contrato No. 032F-2022 denominada “Plazo de Ejecución” prorrogando el plazo del contrato en cinco (5) mes más, por lo cual a partir de la fecha de suscripción del presente documento queda en el siguiente tenor:

- **CUARTA-PLAZO DE EJECUCIÓN:** El plazo de ejecución tendrá una duración máxima de hasta veintidós (22) meses y veintiún (21) días, de acuerdo al cronograma estipulado en el punto 1.7.1 de los términos de referencia, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, para lo cual será requisito la aprobación de la garantía y de las hojas de vida del personal clave por parte del interventor, así como la entrega de los listados postulado-habilitado por parte de FONVIVIENDA al contratista, es decir que su término de ejecución es hasta el veintiocho (28) de julio de 2024”.

En el marco del proyecto se han asignado 153 subsidios familiares de vivienda rural en los municipios de Ataco, Chaparral, Natagaima, Planadas y Rioblanco, en el departamento del Tolima, bajo la modalidad de vivienda nueva en especie rural, por parte de FONVIVIENDA.

El proyecto, presenta avance físico y financiero del 7,5%, el correspondiente, al pago de \$1.218.000.000, efectuado por la ejecución de 15 viviendas terminadas en el municipio de Natagaima, lo anterior de conformidad con el informe de interventoría No. 29 correspondiente al periodo del 1 de agosto de 2024 al 31 de agosto de 2024.

Cabe señalar que, en la etapa de pre-construcción —en especial, en el diagnóstico— no se finalizó en los tiempos establecidos, de acuerdo con ENTERRITORIO, en su calidad de interventor de la obra, mediante informe de interventoría de diciembre de 2022, indicó que “(...) El no cierre de la fase de estructuración implica un retraso en el inicio de las obras, lo que podrá generar una posible prórroga al contrato, teniendo en cuenta además las sustituciones pendientes”, por lo cual el interventor recomendó **“el presunto incumplimiento al comité técnico, teniendo en cuenta que el contratista se**

extendió en la fase de pre-construcción, sin cumplir con la entrega de los documentos y no ha dado inicio a las obras”²⁵. (Negrilla fuera de texto).

Además, dicha situación fue reportada por parte de ENTERRITORIO a FIDUAGRARIA (Comité Técnico – MVCT), en la última comunicación del 18 de julio de 2024 (radicado No. 202452010017561), en el cual reiteran el incumplimiento del contrato No. 032F-2022 – Departamento de Tolima; señalando “(...) *el total de beneficiarios del contrato y partiendo de la revisión realizada por la interventoría de los soportes presentados por el contratista de obra, a la fecha se han viabilizado 153 beneficiarios cuyo estado es habilitado y se han expedido las Resoluciones para la totalidad por parte del MVCT, no obstante, se precisa que fue remitida la renuncia formal de un beneficiario la cual fue notificada al comité de supervisión a través del comunicado No. 20232400143271 del 14 de septiembre de 2023, se encuentra pendiente la expedición del acto administrativo para su reemplazo (...)*”.

Además, informó que “(...) *de las 200 viviendas del alcance del contrato, se cuenta con 152 asignaciones viables de ejecución, es de resaltar que el contratista asevera que la totalidad de las visitas correspondiente con los reemplazos fueron visitados, de este reporte se tiene veracidad de los diagnósticos para los municipios de Ataco y Rioblanco, los cuales fueron remitidos a la interventoría, sin embargo, los mismos presentan observaciones en su elaboración y en los anexos que le corresponden, de los restantes dieciséis (16), no han sido remitido los documentos para su validación.*

Ahora bien, teniendo en cuenta que restan nueve (9) días para la finalización de plazo contractual y los potenciales beneficiarios pendientes de subsanación y remisión por parte de la entrega, no es posible el cierre del objeto contractual (...)”

Por lo anterior, “(...) *esta interventoría considera que, dado que, a la fecha del proyecto relacionado en el asunto y el bajo rendimiento, donde se ha llegado al 7,5% de ejecución efectiva (15 viviendas terminadas), el contratista no ha cumplido a cabalidad las obligaciones técnicas y administrativas emanadas en el contrato y que la imposición de un apremio no conminaría el cumplimiento de las obligaciones del contratista, teniendo en cuenta el atraso real frente al programado, conviene precisar que esta interventoría recomienda no otorgar la prórroga bajo los argumentos expuestos por el contratista y la consecuente imposición de la cláusula penal contemplada en la cláusula décimo séptima del contrato 032F-2022 que faculta al CONTRATANTE a exigir al CONTRATISTA a título de pena la suma equivalente mínimo al 10% del valor del contrato*”.

Se resalta que el 18 de julio de 2024 FIDUAGRARIA, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo del Programa de Promoción de Vivienda Rural, notificó mediante oficio VNO-VISR-24733, al Consorcio VISR Tolima 2022, la terminación anticipada del contrato de obra No. 032F – 2022, debido a que ENTERRITORIO recomendó al comité

²⁵ Informe mensual No. 10 de interventoría programa de promoción de vivienda rural (1 de diciembre de 2022 al 31 de diciembre de 2022)

técnico del fideicomiso y a FIDUAGRARIA S.A. que “(...) teniendo en cuenta el atraso real frente al programado, conviene precisar que esta interventoría recomienda la terminación anticipada del contrato y la consecuente imposición de la cláusula penal contemplada en la cláusula décima séptima del contrato No. 032F-2022, que faculta a EL CONTRATANTE a exigir a El CONTRATISTA a título de pena, la suma equivalente mínimo al diez por ciento (10%) del valor del contrato (...)”.

Además, en el Comité Técnico Fideicomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural del 23 y 24 de octubre de 2024, indicó “(...) Se instruye a FIDUAGRARIA S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo PROGRAMA DE PROMOCIÓN VIVIENDA RURAL para que ponga en conocimiento del contratista CONSORCIO VISR TOLIMA 2022 y de su respectiva aseguradora el documento “Por la cual se resuelve el procedimiento para la aplicación de la cláusula penal pecuniaria del Contrato de Obra No. 032F de 2022, celebrado entre la Sociedad de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A. como vocero y administrador del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL y el CONSORCIO VISR TOLIMA 2022” mediante el que, en desarrollo del procedimiento adelantado para la aplicación de la cláusula penal pecuniaria (...)”

Por lo cual, el 25 de octubre de 2024, FIDUAGRARIA notificó al Consorcio VISR Tolima 2022, mediante oficio VNO-VISR-26080, el inicio del Procedimiento para la aplicación de la cláusula penal pecuniaria del Contrato de Obra No. 032F de 2022, estableciendo que: “(...) **Primero. Declarar que el contratista CONSORCIO VIRS TOLIMA 2022 ha incumplido con las obligaciones contractuales contenidas en los numerales 2.2. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS del contrato de obra 032F del 2022; obligaciones para fase de diagnóstico y estructuración de proyectos señaladas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 13 y 32; así mismo el numeral 2.3 Obligaciones específicas para fase de construcción, de los numerales 3, 7, 8, 12, 13, 24, 25, 32, 33 y 35.**

Segundo: Imponer la cláusula penal pecuniaria dispuesta en la cláusula Décima Séptima y Décimo Octava, en cuantía de TRES MIL QUINIENTOS CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$3.540.240.000), el porcentaje a aplicar de la sanción pecuniaria corresponde al veintidós por ciento (22%) del valor del contrato, de conformidad con la tasación efectuada.

Tercero: Instruir a la Sociedad Fiduciaria, como vocera del patrimonio autónomo y extremo contratante del negocio jurídico en cuestión, para que realice las reclamaciones de las garantías que amparan el cumplimiento del contrato, esto es, PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO SECTOR PRIVADO Póliza No. 51-45-101006972. (...)”

En respuesta el 8 de noviembre de 2024 el Consorcio VISR Tolima 2022, comunicó mediante oficio sin número las observaciones y objeciones – acta de liquidación bilateral²⁶.

²⁶ Respuesta al oficio AC-SUBVIV-2024-030

Estas situaciones evidencian que el proyecto Contrato No 032F-2022, presenta debilidades desde su planeación, toda vez que no tuvo en cuenta los tiempos para la realización de la etapa pre construcción, en específico lo relacionado con la realización del diagnóstico el cual es necesario para la estructuración y diseño, por lo que se vio en la necesidad de modificar el contrato a través de tres otrosíes, los que modificaron las condiciones y no dieron lugar a la finalización del proyecto y de otra parte se observa las deficiencias en el seguimiento, aunque han transcurrido aproximadamente diez meses adicionales a los doce meses establecidos contractualmente, el proyecto alcanzó un 7,5% de avance físico y se dio por terminado de manera anticipada por la imposibilidad de desarrollar el objeto contractual, lo cual genera incertidumbre respecto al cumplimiento de los 153 subsidios asignados, ya que, hasta tanto no se surta el proceso de terminación anticipada, no podrá adelantarse un nuevo proceso de contratación, para culminar con las soluciones de vivienda, prolongando los tiempos de gestión y retrasando la entrega efectiva de las viviendas a las familias beneficiarias del subsidio.

Por lo expuesto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a lo establecido en el numeral 9 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003 y la Cláusula tercera del contrato de obra No. 032F – 2022.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“La Subdirección de Subsidio y Ejecución de Vivienda Rural del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante memorando 2025IE0005640 informó lo siguiente”:

“En atención a la observación No. 9 relacionada con el Contrato de Obra No. 032F 2022 suscrito con el Consorcio VISR Tolima 2022, nos permitimos realizar las siguientes aclaraciones:

Por otro lado, si bien durante la ejecución se presentaron ajustes a través de tres otrosíes, estos respondieron a situaciones sobrevenientes como demoras en el proceso de postulación de los hogares potencialmente beneficiarios responsabilidad de los entes territoriales, dificultades operativas en la ejecución de la fase de diagnóstico y estructuración, y ajustes en el modelo de cofinanciación local, producto de los cupos y aportes realizados por los municipios en el Marco de los Convenios de Cooperación 033, 034, 035, 036 Y 037 del 2021, para el cumplimiento de la Contrapartida. Todas las modificaciones fueron tramitadas dentro del marco normativo y aprobadas por los órganos contractuales del Fideicomiso, garantizando la trazabilidad de las decisiones. Por otra parte, la Contraloría indica que “se observa las deficiencias en el seguimiento, aunque han transcurrido aproximadamente diez meses adicionales a los doce meses establecidos contractualmente, el proyecto solo alcanzo un 7,5% de avance físico y se

dio terminado de manera anticipada por la imposibilidad de desarrollar el objeto contractual”. De manera que se aclara que a la fecha de corte del informe de auditoría, el contrato registraba un avance físico del 7,5% y un avance financiero correspondiente a \$1.218.000.000, que corresponde al 8% del valor total, por concepto de ejecución de 15 viviendas en el municipio de Natagaima. Si bien el avance global resultó inferior al programado, a lo largo de la ejecución se realizaron las acciones pertinentes para la mejora del porcentaje de avance.

Conforme al seguimiento efectuado por ENTerritorio, en atención a los reiterados incumplimientos del contratista, y ante la solicitud de terminación anticipada presentada por la interventoría, el Comité Técnico del Fideicomiso mediante sesión No. 345 del 12 de julio de 2024 instruyó a FIDUAGRARIA S.A., entre otros, poner en conocimiento del contratista y la aseguradora la actualización efectuada por ENTerritorio frente a las obligaciones presuntamente incumplidas; requerir al CONSORCIO VISR TOLIMA 2022 y a la aseguradora, la actualización de los descargos presentados el 30 de mayo de 2023, de acuerdo con los documentos remitidos por la interventoría en los cuales se analizaba el estado del proyecto y de las obligaciones presuntamente incumplidas a la fecha; y adelantar el proceso para la TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO, de conformidad con el parágrafo de la cláusula décima cuarta del Contrato de Obra No. 032F-2022.

En el curso del trámite mencionado, el contratista solicitó una prórroga de 10 meses, la cual fue analizada por ENTerritorio mediante comunicados No. 202452010017561 del 18 de julio de 2024, No. 202452010019411 del 25 de julio de 2024 y No. 202452010019481 del 26 de julio de 2024 en los cuales manifestó no considerar “(...) procedente otorgar la prórroga solicitada por el contratista de obra, por el término de diez (10) meses, toda vez que no se encuentran dadas las garantías técnicas y jurídicas que garanticen que el contratista logre dar cumplimiento a la ejecución de las obras y actividades que se deben realizar en cada una de las fases y en consecuencia se logre el cumplimiento del objeto contractual”.

De este modo, habiéndose avanzado con las demás actuaciones en el marco del procedimiento para la aplicación de la cláusula penal pecuniaria previsto en el contrato de obra y en el Manual Operativo del Contrato de Fiducia Mercantil No. 027 de 2020, el Comité Técnico acogió la recomendación de la interventoría respecto de la prórroga, y como consecuencia el contrato finalizó por vencimiento del plazo contractual el 28 de julio de 2024.

Ahora bien, aun encontrándose habilitado para ello, el Comité Técnico, en cumplimiento de las etapas procesales señaladas en los documentos contractuales, procedió mediante sesión No. 364 del 23 y 24 de octubre de 2024, a declarar el incumplimiento del CONSORCIO VISR TOLIMA 2022 frente a las obligaciones contenidas en el Contrato de Obra No. 032F-2022; imponer la cláusula penal pecuniaria por un valor equivalente al 22% del valor contractual (\$3.540.240.000); instruir a FIDUAGRARIA S.A., como vocera del patrimonio autónomo y extremo contratante del negocio jurídico en cuestión, informar al contratista la decisión mencionada conforme al procedimiento señalado para

ello, realizar las reclamaciones de las garantías que amparan el cumplimiento del contrato, y liquidarlo.

Todo lo anterior refleja una acción oportuna, diligente y disciplinada en defensa del patrimonio público.

Como soporte se adjunta:

1. Comité Técnico No. 364 del 23 y 24 de octubre de 2024.
2. Documento que sustentó la decisión asumida “Por la cual se resuelve el procedimiento para la aplicación de la cláusula penal pecuniaria del Contrato de Obra No. 032F de 2022, celebrado entre la Sociedad de Desarrollo Agropecuario S.A. - FIDUAGRARIA S.A. como vocero y administrador del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL y el CONSORCIO VISR TOLIMA 2022”.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de requerirlo, este ente ministerial se encuentra en completa disposición de remitir los instrumentos administrativos adicionales que sean solicitados por la Contraloría, y que integraron las actuaciones adelantadas.

Ahora bien, frente a la liquidación del Contrato de Obra No. 032F-22 se tiene que FIDUAGRARIA S.A. adelantó las actuaciones tendientes a liquidarlo bilateralmente, sin embargo y toda vez que se presentaron observaciones por parte del contratista, las cuales atienden a temas de fondo, analizados por la interventoría cuya conciliación resulta discutible, el Comité Técnico en el marco del numeral 10.6. de “LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO” del Manual Operativo del Contrato de Fiducia Mercantil No. 027 de 2020, (el cual establece que en el evento que el contratista no suscriba el acta de liquidación o no se llegue a acuerdo sobre su contenido, Fiduagraria S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FIDEICOMISO – PROGRAMA DE PROMOCIÓN VIVIENDA RURAL, emitirá y **suscribirá un Acta de Cierre, balance financiero y de ejecución del contrato**, la cual constituirá el cierre contractual y un balance del contrato, y dejará constancia de la ejecución física y presupuestal del contrato, de la funcionalidad del proyecto y de los demás aspectos relevantes sobre el contrato, la cual será suscrita por el Gerente de la Unidad de Gestión VISR y el Supervisor del Contrato), instruyó en sesión No. 397 del 07 de mayo de 2025 a la fiduciaria adelantar la mencionada Acta de Cierre.

Actualmente se adelantan las acciones para la suscripción del acta; la reclamación de garantías y; la reorganización de los recursos disponibles, con el objetivo de realizar una nueva convocatoria que permita continuar la ejecución del programa, en beneficio de los hogares postulados.

Sobre el manejo de los subsidios no ejecutados: De los 153 subsidios asignados en el marco del contrato, se logró ejecutar 15, quedando un saldo de 138 subsidios pendientes. De este saldo, se ha reportado vencimientos de 19 subsidios por causas relacionadas con la falta de ejecución, lo cual va en garantía del derecho a la vivienda digna de los hogares potencialmente beneficiarios para no hacerlos incluir en

limitaciones consagradas en la Ley 3 de 1991, toda vez que se haría necesario un nuevo ejercicio de postulación, habilitación y asignación de los hogares en el entendido que deberán ser actualizados en una vigencia posterior en el marco de un nuevo proceso de contratación. No obstante, los restantes subsidios continúan bajo seguimiento técnico, administrativo y jurídico para su reprogramación, de manera que se garantice el cumplimiento del objeto del programa VISR en el departamento del Tolima, para lo cual, es necesario realizar el termino de dicha asignación, para incorporarlos dentro del cupo de 185 viviendas, pendientes por ejecutar, objeto de la nueva contratación que se plantea.

Como soporte se adjunta:

1. Correo sucesivo Comité Técnico sesión No. 397 del 07 de mayo de 2025.

Por las razones anteriormente expuestas, se solicita desestimar la “observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a lo establecido en el numeral 9 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003 y la Cláusula tercera del contrato de obra No. 032F – 2022”.

“En atención a la observación formulada por la Contraloría General de la República sobre la ejecución del Contrato de obra No. 032F-2022 del Programa de Promoción de Vivienda Rural en el departamento del Tolima, se concluye que no se configura responsabilidad disciplinaria atribuible a Fonvivienda, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019.

Fonvivienda ha actuado con la debida diligencia, dentro del marco de sus competencias legales y contractuales, y ha desplegado acciones continuas de seguimiento, control y articulación interinstitucional para garantizar la ejecución del contrato.

Las prórrogas y ajustes realizados han sido debidamente sustentados, aprobados por los órganos fiduciarios y ejecutados con transparencia, sin que se haya vulnerado el principio de planeación ni se haya configurado dolo o culpa grave por parte de los servidores públicos.

Por tanto, se solicita respetuosamente que se desestime la observación con presunta incidencia disciplinaria, al no configurarse los elementos objetivos ni subjetivos requeridos por el Código General Disciplinario para declarar responsabilidad”.

Análisis de la Respuesta:

Teniendo en cuenta la respuesta suministrada por Fonvivienda, y una vez revisada por el equipo auditor, se observa que la entidad indicó que las modificaciones contractuales realizadas mediante tres otrosíes que respondieron a situaciones sobrevinientes, entre ellas: atrasos en el proceso de postulación a cargo de las entidades territoriales, dificultades operativas en la fase de diagnóstico, y ajustes presupuestales asociados al modelo de cofinanciación. De acuerdo con la entidad, dichas modificaciones fueron

tramitadas y aprobadas conforme a lo establecido en el Manual Operativo del contrato fiduciario y los órganos competentes del fideicomiso.

Asimismo, Fonvivienda reconoció que, al momento del cierre del contrato, el avance físico era del 7,5 % (15 viviendas construidas) de un total de 153 subsidios asignados. Si bien señala que se implementaron acciones de seguimiento y que se atendieron las recomendaciones de la interventoría (ENTerritorio), también informó que el Comité Técnico, del cual FONVIVIENDA forma parte, decidió no otorgar una nueva prórroga, ordenar la terminación anticipada del contrato y dar inicio al procedimiento para la imposición de la cláusula penal pecuniaria.

La interventoría comunicó al Comité Fiduciario los incumplimientos del contratista asociados al bajo avance durante la ejecución del proyecto; no obstante, el procedimiento formal para declarar el incumplimiento y la terminación anticipada se activó en julio de 2024, al finalizar el plazo contractual. Este desfase temporal entre la detección de las deficiencias y la implementación de acciones correctivas contribuyó al bajo porcentaje de avance alcanzado tras 22 meses de ejecución, el cual resulta inferior a lo proyectado y evidencia debilidades en la etapa de planeación. Estas debilidades se manifiestan en la falta de previsión de tiempos adecuados para la ejecución del diagnóstico, la validación de beneficiarios y la estructuración técnica de las viviendas, aspectos que incidieron en el desarrollo del contrato.

Por otra parte, el Comité Técnico del fideicomiso desplegó acciones formales para declarar el incumplimiento y aplicar las sanciones correspondientes, dichas actuaciones se materializaron una vez vencido el plazo contractual (28 de julio de 2024), lo cual limitó su capacidad de prevención y corrección durante la vigencia efectiva del contrato. Si bien jurídicamente procedentes, estas acciones reactivas no fueron suficientes para garantizar la continuidad del programa ni la protección oportuna del objeto contractual, dejando un saldo de 138 subsidios sin ejecución efectiva.

En relación con estos subsidios no ejecutados, FONVIVIENDA informó que 19 han vencido por falta de ejecución, y que los 119 restantes se encuentran bajo seguimiento técnico, administrativo y jurídico para su posible incorporación en un nuevo proceso contractual, una vez se concluya el cierre y liquidación del contrato anterior.

No obstante, la ejecución incompleta y la posterior terminación anticipada del contrato generan incertidumbre respecto de la solución habitacional para los hogares beneficiarios, al no existir a la fecha una garantía concreta de continuidad inmediata. Esta situación representa un riesgo para el goce efectivo del derecho a la vivienda y retrasa los fines de la política pública trazada a través del Programa de Promoción de Vivienda Rural.

Por lo anterior, la respuesta de FONVIVIENDA no desvirtúa lo observado por este ente de control, dado que el Comité Fiduciario, del cual hace parte la entidad, incurrió en los incumplimientos identificados, los cuales se enmarcan dentro del ámbito de sus

obligaciones como fideicomitente y como entidad responsable de la supervisión integral del cumplimiento de los subsidios, conforme a lo establecido en el numeral 9 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, por la transgresión a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003 y la cláusula tercera del Contrato de Obra No. 032F-2022.

Hallazgo No. 10: Contrato de obra No. 038F-2022. Promoción de vivienda rural, en los municipios de Guapi, López de Micay y Timbiquí del departamento de Cauca. Administrativo con incidencia Disciplinaria. (A-D).²⁷

Ley 1952 de 2019. Artículo 38. Numeral 1

Decreto Ley 555 de 2003

Artículo 3. Funciones del FONVIVIENDA

“(…)

14. *Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional. Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades, entre otras:*

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

9.2 *Coordinar a las entidades encargadas de otorgar la elegibilidad de los proyectos de vivienda de interés de social, una vez seleccionadas por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los parámetros sobre elegibilidad que este establezca.*

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

Contrato de Fiducia Mercantil de Administradora y pagos No. 027 de 2020, celebrado entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A.

Objeto: *“El presente contrato de fiducia mercantil tendrá por objeto la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS que transfiera el FIDEICOMITENTE o que, en general, se transfieran al FIDEICOMISO constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda rural, destinada*

²⁷ CGR Código APA - COH_5447_2025

a la atención de hogares a los que se refiere el Programa de Promoción de Vivienda Rural, de conformidad con las normas que le sean aplicables y de acuerdo con las instrucciones impartidas por el FIDEICOMITENTE, y/o los órganos contractuales del PATRIMONIO AUTÓNOMO Para todos los efectos legales, el patrimonio autónomo que se crea en desarrollo del presente contrato, se tendrá como un patrimonio autónomo del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 y del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.”

Derechos y obligaciones de las partes – 8.1 Derechos del fideicomitente

8.1.5 “Exigir a la FIDUCIARIA, estudiar las solicitudes que se le hagan respecto al desarrollo del contrato, y atenderlas de manera oportuna; la fiduciaria deberá cumplir con los tiempos de respuestas establecidos en la oferta presentada, las cuales harán parte del Manual Operativo del contrato.”

8.2 Obligaciones del fideicomitente

8.2.3 “Asistir o designar delegados a las reuniones de los órganos contractuales del Fideicomiso, a los cuales sea convocado de acuerdo con lo indicado en el Manual Operativo.

8.2.5 Instruir a LA FIDUCIARIA los pagos que deban realizarse en desarrollo del presente contrato cuando así lo defina el procedimiento establecido en el MANUAL OPERATIVO.”

8.3 Obligaciones de la FIDUCIARIA. 8.3.1 En materia de administración e inversiones de recursos del patrimonio autónomo

8.3.1.3 “Celebrar los contratos necesarios para la ejecución del contrato, previa instrucción de los órganos competentes del fideicomiso, de acuerdo con lo estipulado en el Manual Operativo, con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo.

8.3.1.4 Realizar los pagos y desembolsos necesarios para la ejecución del contrato, con sujeción a los procedimientos establecidos en el Manual Operativo, o previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en los contratos que generen la realización de pagos, según sea el caso, con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo.”

8.3.3. En materia de selección de contratista, celebración y ejecución contratos:

8.3.3.4 “Verificar que se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y legalización que se determinen en cada contrato que suscriba la Fiduciaria, como vocera del patrimonio autónomo.

8.3.3.6 Efectuar los pagos en los términos y condiciones pactadas en los respectivos contratos y en el Manual Operativo.”

Manual Operativo Contrato De Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020 Celebrado Entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A.

4.2. COMITÉ TÉCNICO

b) FUNCIONES: Serán funciones del COMITÉ TÉCNICO las siguientes:

“(…) 4. Analizar los informes presentados por el supervisor o los supervisores de las viviendas que sean objeto del programa, en el marco de sus obligaciones.

6. Solicitar al TERCERO EVALUADOR y/o OPERADORES los informes o conceptos técnicos que estime pertinentes, para el cumplimiento de sus funciones.

7. Pronunciarse indicando si considera que existe o no un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los OPERADORES y/o ejecutores directos de proyectos, cuando a ello hubiere lugar, a fin de que la sociedad fiduciaria, actuando como vocera del patrimonio autónomo realice las reclamaciones de las garantías a que haya lugar (…).”

De acuerdo con la información allegada mediante el oficio MVCT 2025EE0011240 del 21 de marzo de 2025, remitido por parte del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, se evidenció que la entidad suscribió, el 19 de noviembre de 2020, el Contrato de Fiducia Mercantil No. 027 de 2020 con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A., cuyo objeto es: *“El presente contrato de fiducia mercantil tendrá por objeto la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO - PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS que transfiera el FIDEICOMITENTE o que, en general, se transfieran al FIDEICOMISO constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda rural, destinada a la atención de hogares a los que se refiere el Programa de Promoción de Vivienda Rural, de conformidad con las normas que le sean aplicables y de acuerdo con las instrucciones impartidas por el FIDEICOMITENTE, y/o los órganos contractuales del PATRIMONIO AUTÓNOMO Para todos los efectos legales, el patrimonio autónomo que se crea en desarrollo del presente contrato, se tendrá como un patrimonio autónomo del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 y del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012”,* además está regido por el *“Manual Operativo Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020 Celebrado Entre El Fondo Nacional De Vivienda – FONVIVIENDA y La Sociedad Fiduciaria De Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A.”*, donde establece las funciones del comité fiduciario, comité técnico y el comité financiero, además define los Principios Rectores Principio de Transparencia, entre otros.

En virtud de lo anterior, el 2 de diciembre de 2022, FIDUAGRARIA S.A., como vocera y Administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso – Programa de Promoción de vivienda Rural, suscribió el contrato de obra No. 038F-2022 con Unión Temporal Construyendo Pacifico Cauca, como se detalla a continuación:

Tabla 28 Contrato 038F – 2022

CONTRATANTE	Sociedad Fiduciaria De Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A. – Actuando Única Y Exclusivamente Como Vocera Y Administradora Del Patrimonio Autónomo Fideicomiso – Programa De Promoción De Vivienda Rural
CONTRATISTA DE OBRA CONFORMADA POR	Unión Temporal Construyendo Pacífico Cauca Integrante 1: Distribuidora de Lubricantes Ter DEX S.A.S. Integrante 2: Diseños y Construcciones JSVM S.A. Integrante 3: Ingeniería diseño y arquitectura especializada S.A.S.
OBJETO	Contratar Por El Sistema De Precio Global Fijo Sin Fórmula De Reajuste Y De Conformidad Con Las Especificaciones Establecidas En Los Términos De Referencia, El Diagnóstico, Estudios Y Diseños Y Construcción Necesaria Para La Ejecución De Los subsidios Familiar De Vivienda Rural Bajo La Modalidad De Vivienda Nueva En Especie, En Los Municipios De Guapi, López de Micay y Timbiquí del departamento de Cauca.
PLAZO INICIAL	Hasta DOCE (12) MESES
VALOR	CATORCE MIL NOVENTA Y CUATRO MILLONES CINCO MIL OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$14.094.005.087) incluido el valor de A.I.U., IVA sobre la utilidad y demás impuestos y tributos a que haya lugar para la celebración, legalización, ejecución y liquidación del contrato.
TIPO DE CONTRATO	Obra
DOMICILIO CONTRACTUAL	BOGOTÁ D.C.
MANUAL OPERATIVO Y DE CONTRATACIÓN	MANUAL OPERATIVO CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN Y PAGOS No. 027 DE 2020
SUPERVISIÓN	El seguimiento integral (técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, de riesgos y seguros) sobre el cumplimiento del contrato de obra, se realizará a través de la INTERVENTORÍA quien fungirá como supervisor del contrato, la cual será ejecutada por la persona natural o jurídica que designe el CONTRATANTE para tal fin.
FECHA DE INICIO	14 de febrero de 2023
OTROSÍ NO. 1 4 DE JULIO DE 2023	Adicionó el valor del contrato en \$1.792.000.000 valor total del contrato Actualizado es de \$15.886.005.087
OTROSÍ NO. 2 22 de diciembre de 2023	Adicción \$448.000.000 valor total del contrato Actualizado es de \$16.334.005.086
OTROSÍ NO.3 7 de febrero de 2024	Prorroga por 7 meses
NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN	14 de septiembre de 2024
Suspensión No. 1 14 de agosto de 2024	30 días Por orden público en el territorio del departamento del Cauca
Ampliación de la suspensión No. 1 14 de septiembre de 2024	30 días Por orden público en el territorio del departamento del Cauca
OTROSÍ NO. 4 14 de noviembre de 2024	Prórroga de 10 meses
NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN	14 de septiembre de 2025
OTROSÍ NO. 5 14 de noviembre de 2024	Modificación de la cláusula segunda denominada obligaciones del contratista y a la décima novena – cesión y subcontratación.
INTERVENTOR	ENTERRITORIO
OBJETO DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA NO. 004F- 2022	<i>“Interventoría técnica, administrativa, financiera, contable, económica, jurídica, de riesgos y seguros para el diagnóstico, estudios y diseños y construcción necesaria para la ejecución de los subsidios familiar de vivienda rural de conformidad con las especificaciones establecidas en el presente documento, para la ejecución del PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA RURAL”</i>

Fuente: Elaborado CGR, con información suministrada por FONVIVIENDA

De acuerdo con los términos de referencia para la convocatoria privada No. 052 de 2022 – CAUCA, el proyecto estaba contemplado para ejecutarse en tres etapas:

4. Pre-construcción el cual definen dos meses para su ejecución.
5. Obra definen un plazo de 9 meses para su ejecución.
6. Entrega definen un plazo de un mes.

Así mismo, se estableció la construcción de 200 viviendas en el departamento del Cauca:

Tabla 29. Número de viviendas definidas en los términos de referencia

Municipio	No. De viviendas
Guapi	67
López de Micay	67
Timbiquí	66

Fuente: términos de referencia para la convocatoria privada No. 052 de 2022 – CAUCA

El contrato en mención inició el 14 de febrero de 2023, con un plazo inicial de 12 meses, sin embargo, se han presentado cinco (5) otrosíes relacionados con prórrogas en el término de ejecución, la modificación del valor del contrato y modificación de cláusula Segunda denominada Obligaciones del Contratista numerales 2.2 Obligaciones específicas ítem 8 y numeral 2.3 obligaciones específicas para para la fase de construcción ítem 14 y a la Cláusula Décima Novena denominada Cesión y Subcontratación del contrato de obra No 038F-2022. Además, el proyecto se suspendió el 14 de agosto de 2024 por un mes, y posteriormente, fue ampliada dicha suspensión por un mes adicional, con fundamento en lo siguiente: “(...) *motivos de enfrentamientos entre grupos irregulares y fuerzas militares en el corredor del rio micay y veredas aledañas donde se van a realizar las viviendas del contrato, ocasionando libre movilidad en el sector, ocasionando atraso en las ejecuciones de las actividades*”.

Anudado a lo anterior, en el marco del proyecto FONVIVIENDA reportó la asignación de 180 subsidios familiares de vivienda rural, mediante cinco (5) resoluciones, así:

- Resolución No. 1387 del 21 de diciembre de 2023: asignó 67 subsidios a López de Micay, 46 subsidios a Timbiquí.
- Resolución No. 209 del 8 de mayo de 2024: asignó 2 subsidios al municipio de Guapi.
- Resolución No. 210 del 8 de mayo de 2024: asignó 4 subsidios al municipio de Guapi.
- Resolución No. 212 del 8 de mayo de 2024: asignó 61 subsidios al municipio de Guapi.
- Resolución No. 0791 del 22 de octubre de 2024: asignó 20 subsidios al municipio de Timbiquí.

Lo anterior, permite establecer que las 200 viviendas contempladas en el Contrato de Obra No. 038F-2022 fueron asignadas a sus beneficiarios mediante el subsidio familiar de vivienda rural otorgado por FONVIVIENDA. En este sentido, se indica que la etapa

precontractual fue finalizada; sin embargo, no dentro de los términos establecidos, ya que la culminación de los diagnósticos fue reportada por ENTERRITORIO en el Informe mensual de interventoría No. 29, correspondiente al periodo del 1 al 30 de junio de 2024, es decir, dieciséis (16) meses después del inicio del contrato de obra. Asimismo, en dicho informe de interventoría reportó *“la ejecución de 22 viviendas en el Municipio de López de Micay en la vereda de Valentín”*, Situación que se mantiene para diciembre del 2024, de conformidad con el informe No. 34 de interventoría correspondiente al periodo del 1 de diciembre de 2022 al 31 de diciembre de 2024.

Lo anterior, evidencia que el proyecto correspondiente al Contrato No. 038F-2022, ha presentado deficiencias en su ejecución, por lo que se vio en la necesidad de modificar el contrato a través de cinco (5) otrosíes, además, en el oficio de asunto *Informe de ejecución del contrato No 038F2022 suscrito entre UT Construyendo Pacífico Cauca y a FIDUAGRARIA S.A. Radicado No. 20252010010041 del 12 de marzo de 2025 se reportó un avance físico de 5,8%, porcentaje que no corresponde a lo programado en el cronograma de actividades y que conlleva al atraso de la entrega efectiva de las viviendas a las familias beneficiarias del subsidio conforme se establece en los informes de interventoría, en el cual recomendaron al contratista *“(…) cumplir con los compromisos establecidos en los diferentes comités de seguimiento, además, del cronograma de ejecución aprobado por la interventoría”*.*

Las situaciones mencionadas, corresponden a debilidades en la gestión por parte del Comité Técnico Fideicomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural el cual le corresponde establecer los parámetros técnicos respecto de la selección, contratación y/o seguimiento para la ejecución del programa de vivienda rural, del cual hace parte FONVIVIENDA.

Por lo expuesto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a lo establecido en el numeral 9 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003 y lo relacionado con los numerales 4, 6 y 7 del literal B del 4.2 comité Técnico del Manual operativo.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“La Subdirección de Subsidio y Ejecución de Vivienda Rural del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante memorando 2025IE0005640 informó lo siguiente:

“En atención a la observación No. 11 relacionada con el contrato No. 038F-2022 nos permitimos realizar las siguientes aclaraciones:

Adicionalmente en la observación se indica que “(...) evidencia que el proyecto correspondiente al Contrato No. 038F-2022, ha presentado deficiencias en su ejecución, por lo que se vio en la necesidad de modificar el contrato a través de cinco (5) otrosíes (...) el 12 de marzo de 2025 el cual reportan un avance físico de 5,8%, porcentaje que no corresponde a lo programado en el cronograma de actividades y que conllevan al atraso de la entrega efectiva de las viviendas”. Por lo tanto, es preciso indicar que:

A. El contrato tiene como objeto la ejecución de 200 subsidios de vivienda rural. A pesar de las condiciones geográficas y de orden público, el contratista logró avanzar en la ejecución de 22 viviendas en el municipio de López de Micay, vereda Valentín, según reportes de la interventoría ENTerritorio en los informes No. 29 y 34.

B. El porcentaje de ejecución correspondiente al 5,8% al corte de marzo de 2025 se encuentra directamente relacionado con factores externos como:

- Problemas de seguridad en el territorio (suspensiones por orden público).
- Demoras en la habilitación de diagnósticos y estructuración.
- Obstáculos logísticos de acceso a zonas rurales dispersas y fluviales.

C. El contrato ha requerido cinco (5) otrosíes, incluyendo prórrogas, adiciones presupuestales y suspensiones temporales, todas debidamente aprobadas por los órganos contractuales del Fideicomiso en respuesta a hechos sobrevinientes que afectan la normal ejecución contractual.

Por otro lado, en la observación se indica "debilidades en la gestión por parte del Comité Técnico Fideicomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural quien es el encargo de establecer los parámetros técnicos respecto de la selección, contratación y/o seguimiento para la ejecución del programa de vivienda rural, el cual hace parte FONVIVIENDA. De manera que se aclara que FONVIVIENDA, como parte del Comité Técnico del Fideicomiso, ha promovido el seguimiento riguroso del contrato al adelantar las actuaciones previstas en el Contrato de Obra No. 038F-2022 y en el Manual Operativo del Contrato de Fiducia Mercantil No. 027 de 2020, para la aplicación de la cláusula de apremio, conforme se observa en la siguiente trazabilidad:

1. Mediante oficio identificado con el número 202452010021741 allegado el 12 de agosto de 2024, ENTERRITORIO S.A. presentó al Comité Técnico solicitud de inicio del procedimiento para la aplicación de la cláusula de apremio “Solicitud inicio de presunto incumplimiento al contrato de Obra No 038F-2022 Cauca, suscrito entre FIDUAGRARIA S.A. y UNIÓN TEMPORAL CONSTRUYENDO PACÍFICO CAUCA”.
2. A través de sesión No. 353 del 04 de septiembre de 2024, el Comité Técnico instruyó lo siguiente:
“(...)

I. Se instruye a FIDUAGRARIA S.A., como vocera y administradora del Fideicomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural y en su calidad de contratante, adelantar el

PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA DE APREMIO contemplado en el Contrato de Obra No. 038F 2022, celebrado entre FIDUAGRARIA S.A y el UNIÓN TEMPORAL CONSTRUYENDO PACÍFICO.

II. Se instruye a FIDUAGRARIA S.A como vocera y administradora del Fideicomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural y en su calidad de contratante, poner en conocimiento del contratista y de la aseguradora el oficio No. 202452010021741, con sus respectivos anexos, en los cuales se expresan los hechos que pueden constituir un retraso en la ejecución total o parcial de las obligaciones adquiridas en virtud del contrato; así como requerir al contratista las explicaciones correspondientes y las acciones correctivas aplicables.

Para estos efectos, el contratista y la aseguradora contarán con siete (7) días hábiles a partir del recibo de la comunicación de la contratante.

En el evento de mediar solicitud del contratista y/o de la aseguradora, siempre y cuando exista justificación técnica o jurídica para ello, el Comité Técnico del Patrimonio Autónomo podrá autorizar a prórroga o modificación de los plazos otorgados para que tanto el contratista como la aseguradora se pronuncien frente a los hechos objeto de revisión”.

- 3. En atención a la referida instrucción, FIDUAGRARIA S.A. procedió a notificar al contratista y a la aseguradora el inicio del mencionado procedimiento sancionatorio el 12 de septiembre de 2024, mediante comunicación VNO-VISR 25473.*
- 4. Por medio de sesión No. 362 del 17 de octubre de 2024, el Comité Técnico instruyó a FIDUAGRARIA S.A. lo siguiente:*

“(…)

I. Se instruye a FIDUAGRARIA S.A. en calidad de vocera y administradora del Fideicomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural y como contratante, requerir al contratista pronunciarse sobre el comunicado No. 202452010021741 allegado el 12 de agosto de 2024, en el marco del procedimiento que se abrió para la aplicación de la cláusula de apremio.

II. Se instruye a FIDUAGRARIA S.A. en calidad de vocera y administradora del Fideicomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural y como contratante, citar a mesa de trabajo al contratista, a la interventoría y a la aseguradora, a efectos de analizar conjuntamente el estado actual del proyecto y las acciones de mitigación que se deben emprender para el cumplimiento cabal del objeto convenido”.

- 5. Mediante correos electrónicos del 23 de octubre y del 05 de noviembre de 2024, FIDUAGRARIA S.A. reitera al contratista y a la aseguradora la presentación de los descargos respectivos, de conformidad con lo instruido por el Comité Técnico.*
- 6. El 06 de noviembre de 2024, se realizó la mesa de trabajo con el contratista, la interventoría y la aseguradora, en la cual se expusieron las causales que dieron lugar al inicio del procedimiento para la aplicación de la cláusula de apremio.*
- 7. El contratista allegó sus descargos mediante oficio UTPC-CON038F-108- 2024, el 06*

de noviembre de 2024.

8. A través de sesión No. 368 del 13 de noviembre de 2024, y en el marco de la solicitud de prórroga recomendada por ENTERRITORIO S.A., mediante comunicado No. 202452010038931 allegado el 13 de noviembre de 2024, el Comité Técnico instruyó lo siguiente: (...)

III. Se instruye a FIDUAGRARIA S.A como vocera y administradora del Fideicomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural y en su calidad de contratante, para que requiera a ENTERRITORIO S.A. en virtud del contrato de interventoría 004F-2021, realizar un especial seguimiento al cronograma de obra aprobado en la prórroga de 10 meses acogida en la en la presente sesión, presentando a su vez, un informe de ejecución del contrato transcurridos tres meses de la suscripción de la prórroga.

Así mismo, para que, en caso de advertir cualquier desviación del cronograma de obra aprobado, alerte al contratista con las advertencias del caso e informe al Comité Técnico, de modo que éste pueda revisar la continuidad del procedimiento sancionatorio que se lleva a cabo sobre este contrato.”

9. Una vez trasladados los descargos a la interventoría, ENTERRITORIO S.A. remitió su pronunciamiento mediante comunicado No. 202452010042471 el 02 de diciembre de 2024, en el que concluyó:

(...)

De conformidad con lo presentado por el contratista de obra para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales adquiridas nos permitimos indicar que la UNIÓN TEMPORAL CONSTRUYENDO PACÍFICO CAUCA no ha podido culminar o subsanar el cierre de los siguientes puntos: i) Obligaciones relacionadas con el Componente Social. ii) Actualización de pólizas de acuerdo otrosí No. 4. iii) Cumplimiento del cronograma plan de contingencia para ejecución del contrato. iv) Presentación de informes mensuales. v) Presentación de los soportes de pago seguridad social y parafiscales. v) Asistencia a los comités semanales de obra, de tal manera, esta interventoría manifiesta que el ejecutor no ha logrado el cierre del presunto incumplimiento”.

10. En atención a lo indicado por el Comité Técnico en la sesión No. 368, ENTERRITORIO S.A. remitió comunicado No. 202552010010041 del 13 de marzo de 2025, “Informe de ejecución del contrato No 38F-2022 (...)”, en el que precisó lo siguiente:

(...)

- *De conformidad con lo presentado por el contratista de obra y lo evidenciado por la interventoría en el territorio el avance en López de Micay se encuentra afectado por el orden público. No obstante, se le ha solicitado abrir otros frentes de trabajo en los demás municipios que albergan el contrato, pero en conversaciones con los entes territoriales se manifiesta un ambiente tenso que complicaría un posible inicio.*
- *De acuerdo con lo descrito en el desarrollo del presente comunicado, se manifiesta que a la fecha se está presuntamente incumpliendo con el cronograma de obra propuesto para el modificadorio No 4 y que además no se han reiniciado actividades en la vereda*

de Valentín, si bien, el ejecutor ha manifestado inconvenientes de orden público en López de Micay, no ha evidenciado gestiones para iniciar otros frentes y mitigar el atraso a la fecha.

- *Concerniente al avance de obra se evidencia un atraso de 20.22% ya que de acuerdo al cronograma aprobado por esta interventoría a la fecha debería ir un avance del 26.10% mostrando un porcentaje ejecutado general del 5.88%, el ejecutor ya debería tener la construcción de cincuenta y dos (52) viviendas terminadas correspondiente al 26.10% del alcance general del contrato y no ha podido llegar a estas cifras, si bien adjudicando este atraso al orden público que hasta la fecha no ha sido superado.*
 - *De acuerdo al plan de compras, el contratista debería tener la capacidad financiera ofertada en el momento de postularse a la convocatoria y por la cual se adjudicó el contrato, esto con el fin de garantizar los recursos para la ejecución del contrato”.*
11. *Finalmente, en el precomité técnico No. 398 y en sesión de trabajo del 23 de mayo de 2024, se abordó la situación crítica en López de Micay (orden público), revisando las manifestaciones del contratista sobre la situación particular de este municipio y las recomendaciones de la interventoría sobre aplazamientos o medidas contractuales excepcionales.*

Por lo anterior, se puede evidenciar que el seguimiento ha sido constante y documentado, conforme a lo establecido en el Manual Operativo del Contrato de Fiducia No. 027 de 2020. Como soporte se adjuntan las actuaciones adelantadas:

1. *202452010021741_Solicitud inicio procedimiento*
2. *Acta comité técnico No. 353 04092024*
3. *Notificación_InicioProcedimiento*
4. *Acta comité técnico No. 362 17102024_MesaTrabajo*
5. *Descargos_Contratista*
6. *Acta comité técnico No. 368 13112024*
7. *202452010042471_Rta.Descargos del contratista _038F2022*
8. *202552010010041_Rta.Enterritorio_SolicitudComitéTécnico368*

Fonvivienda y los funcionarios que participan en los comités fiduciarios han actuado con la debida diligencia, dentro del marco legal y contractual vigente, y ha desplegado acciones continuas de seguimiento, coordinación interinstitucional y control técnico para garantizar la ejecución del contrato en condiciones territoriales altamente complejas.

Las demoras en la etapa de diagnóstico no son atribuibles a negligencia institucional, sino a factores externos como el orden público, la geografía del territorio y la dispersión de los beneficiarios, que han sido ampliamente documentados por la interventoría y los órganos fiduciarios.

Asimismo, las modificaciones contractuales han sido tramitadas conforme a los procedimientos establecidos en el Manual Operativo del Fideicomiso, con aprobación de los comités técnicos y fiduciarios, y sin que se haya vulnerado el principio de planeación ni se haya causado perjuicio al patrimonio público.

Por tanto, se solicita respetuosamente que se desestime la observación con presunta

incidencia disciplinaria, al no configurarse los elementos objetivos ni subjetivos requeridos por el Código General Disciplinario para declarar responsabilidad.

Por las razones anteriormente expuestas, se solicita desestimar la “observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a lo establecido en el numeral 9 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003 y lo relacionado con los numerales 4, 6 y 7 del literal B del 4.2 comité Técnico del Manual operativo.”

Análisis de la Respuesta:

Teniendo en cuenta la respuesta por FONVIVIENDA mediante el oficio MVCT 2025EE0031354 del 4 de junio de 2025, y una vez revisada por el equipo auditor, se observa que la entidad reconoce que el avance físico del contrato de obra No. 038F-2022 al mes de marzo de 2025 es del 5,8%, y que dicho avance corresponde a 22 viviendas ejecutadas en el municipio de López de Micay, vereda Valentín. El bajo nivel de ejecución se atribuye a factores externos tales como condiciones de orden público, dificultades logísticas de acceso y dispersión territorial de los beneficiarios.

FONVIVIENDA informa que, ante la situación presentada, el Comité Técnico del Fideicomiso, del cual la entidad hace parte, activó el procedimiento para la aplicación de la cláusula de apremio en septiembre de 2024, a partir de la solicitud de la interventoría (ENTERRITORIO), ya que esta informó sobre el bajo avance que estaba teniendo el contratista y que desde entonces se han desarrollado varias actuaciones como mesas de trabajo, solicitud de descargos al contratista y requerimientos para seguimiento especial. Asimismo, fueron aprobados cinco (5) otrosíes, relacionados con prórrogas, adiciones presupuestales y suspensiones del contrato. Sin embargo, si bien activaron la cláusula de apremio y se implementaron las medidas antes mencionadas, el avance físico reportado (5,8%) para el 12 de marzo de 2025, resulta inferior al porcentaje programado del 26,10%), lo que establece que las acciones tomadas no lograron el impacto esperado en la ejecución del proyecto, cuya finalización es el 14 de septiembre de 2025.

Si bien se identifica una trazabilidad documental en cuanto al seguimiento por parte de los órganos fiduciarios y del Comité Técnico del Fideicomiso, el desarrollo de estas acciones ocurre en una etapa avanzada del contrato y no impidió la configuración de atrasos ni la afectación de la entrega oportuna de las soluciones habitacionales previstas. El seguimiento desplegado no logra mitigar de forma efectiva las desviaciones contractuales en el tiempo estimado para el cumplimiento del objeto contractual.

En este sentido, la respuesta no desvirtúa lo observado por el equipo auditor en relación con las deficiencias en la ejecución y supervisión del contrato en el marco del Programa de Promoción de Vivienda Rural.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a lo establecido en el numeral 9 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003 y lo relacionado con los numerales 4, 6 y 7 del literal B del 4.2 comité Técnico del Manual operativo.

Hallazgo No. 11: Obras ejecutadas en el marco de los proyectos Torres del Parque y La Estancia El Roble en el municipio de Tunja – Boyacá. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Otras Incidencias para traslado a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres – UNGRD. (A – OI).²⁸

Decreto 1077 de 2015

Artículo 2.2.2.1.3.2.1. Numeral 3. *En caso que se cuente con estudios detallados que permitan establecer el nivel de riesgo, se deberá verificar que los mismos cumplan con las condiciones técnicas establecidas en el presente decreto.*

Con base en este análisis se deberá establecer la información técnica disponible correspondiente a la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y de las áreas con condiciones de riesgo. En los casos de ausencia total o parcial de la información, se deben establecer las acciones técnicas, institucionales y financieras necesarias para elaborar esta información.

Artículo 2.1.1.1.3.3.3. Requisitos para otorgar la viabilidad.

Artículo 2.2.6.4.2.3. Alcance del peritaje técnico.

De acuerdo con la información allegada por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, mediante oficio CGR 2025ER0063103 del 21 de marzo de 2025, se evidenciaron dos (2) proyectos que fueron ejecutados en el municipio de Tunja, Boyacá como se relacionan a continuación²⁹:

- **Proyecto La Estancia del Roble.**

FINDETER expidió la elegibilidad mediante documento No. BUN 2008-0007-01³⁰, en el cual, se le asignaron inicialmente 1.182 soluciones de vivienda. Así mismo, se evidencia que el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (hoy ENTERRITORIO) y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA suscribieron el Convenio No. 197065, con el objeto de supervisar los proyectos mediante el cual se asignan los subsidios otorgados por FONVIVIENDA.

Producto del cual, dividieron el proyecto en las siguientes fases, con el objeto de hacer más práctico y efectiva la supervisión del proyecto:

²⁸ CGR Código APA - COH_5480_2025

²⁹ Con base en la información allegada por el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, mediante oficio 2025ER0063103 del 21 de marzo de 2025 y la recauda durante la visita del 28 al 30 de abril de 2025 efectuada por la Contraloría General de la República – CGR.

³⁰ Según informes de supervisión por parte e FONADE hoy ENTERRITORIO.

- La Estancia del Roble fase I: 226 soluciones de vivienda organizadas en la manzana 1 (32 unifamiliares), manzana 2 (34 unifamiliares), terraza A (60 apartamentos) y terraza B (100 apartamentos).
- La Estancia del Roble fase II: 420 soluciones de vivienda organizadas en la manzana 4 (20 unifamiliares), terraza D (100 apartamentos), terraza E (80 apartamentos), terraza F (120 apartamentos) y terraza G (100 apartamentos).
- La Estancia del Roble fase III: 436 soluciones de vivienda organizadas en la manzana 3 (26 unifamiliares), manzana 5 (10 unifamiliares), terraza C (80 apartamentos), terraza H (120 apartamentos), terraza I (120 apartamentos) y terraza J (80 apartamentos).

Del cual, corresponden 1.082 unidades de vivienda con subsidios, 1.078 corresponden a la modalidad de giro anticipado y 4 giro contraescritura³¹. Para la construcción del proyecto, el municipio de Tunja, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja – INVITÚ (hoy Empresa de Construcción de Vivienda de Tunja – ECOVIVIENDA) y el constructor suscribieron la Unión Temporal La Estancia El Roble, bajo el objeto “(...) *ejecución del PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO Y SOCIAL LA ESTANCIA DEL ROBLE DEL MUNICIPIO DE TUNJA (BOYACÁ), (...) el alcance de la UT es la construcción de 1082 soluciones de vivienda (...)*”. con un término inicial de 2 años, el cual, inicio el 22 de octubre de 2009.

De acuerdo con lo informado, por recomendación de ENTERRITORIO el proyecto fue declarado en incumplimiento a través de Resolución No. 1018 del 26 de noviembre de 2013 y confirmada por las Resoluciones No. 0533 y No. 0501 del 18 de marzo de 2014, que resolvieron los recursos de reposición interpuestos por CÓNDROR S.A. (aseguradora del proyecto que fue liquidada) y el oferente ECOVIVIENDA.

Así mismo, la Unión Temporal solicitó un estudio a la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos de proyecto Estancia el Roble y Torres del Parque, manifestando deficiencias en las obras ejecutadas y recomiendan realizar una evaluación detallada, situación por la cual, contratan el estudio de vulnerabilidad y patología con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC.

Por lo anterior, en la vigencia de 2018 la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC adelantó el estudio de vulnerabilidad sísmica, donde estableció que el proyecto presentaba fallas estructurales que afectan las edificaciones, por lo tanto, requería intervención, con el fin de realizar el reforzamiento estructural, con lo cual se inviabilizó la aplicación de los subsidios familiares de vivienda. Así las cosas, los subsidios presentan el siguiente estado al 31 de diciembre de 2024 con relación al proyecto puesto en mención:

³¹ Teniendo en cuenta el informe de seguimiento por parte de ENTERRITORIO y lo establecido por FONVIVIENDA mediante radicado 2025EE0041657 – AG8. 1 – 015 1/5.

- La Estancia el Roble fase I: “226 Subsidios Familiares de Vivienda legalizados”.³²
- La Estancia el Roble fase II: “418 Subsidios Familiares de Vivienda legalizados, 1 Subsidios Familiares de Vivienda con renuncia en firme y 1 Subsidios Familiares de Vivienda Certificado, en proceso de legalización ante la Caja de Compensación Familiar – CCF”.³³
- La Estancia el Roble fase III: “114 viviendas certificadas (99 legalizadas, 15 por legalizar), 2 terminadas, 128 viviendas paralizadas, 189 viviendas no iniciadas y 3 Subsidios Familiares de Vivienda a restituir”.³⁴

Sin embargo, FONVIVIENDA³⁵ menciona que los 343 beneficiarios del proyecto Estancia el Roble que se encuentran sin escritura, sin vivienda entregada y sin legalizar, 311 fueron desmarcados y se les indicó que podían aplicar a un subsidio del programa “MI CASA YA” y 32 renunciaron.

- **Proyecto Torres del Parque.**

FINDETER expidió la elegibilidad a través del documento No. ETN-2010-0001³⁶, en el cual, se le asignaron inicialmente 460 soluciones de vivienda (apartamentos). Así mismo, se evidencia que el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (hoy ENTERRITORIO) y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA suscribieron el Convenio No. 197065 con el objeto de supervisar los proyectos mediante el cual se asignan los subsidios otorgados por FONVIVIENDA.

Se evidenció que las soluciones de viviendas se redujeron de 460 inicialmente ofertadas a 222 viviendas, del cual, 219 corresponden a giro anticipado y 10 contraescritura³⁷. Para la construcción del proyecto, el municipio de Tunja, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja – INVITÚ (hoy Empresa de Construcción de Vivienda de Tunja – ECOVIVIENDA) y el constructor suscribieron la Unión Temporal Torres del Parque, bajo el objeto “(...) la ejecución del PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO TORRES DEL PARQUE DEL MUNICIPIO DE TUNJA (BOYACÁ) conformado por 460 unidades de viviendas y obras de urbanismo (...)”. Con un término inicial de 2 años y con fecha de inicio del 26 de enero de 2011.

En el segundo semestre de 2011 el oferente modificó ante FINDETER la elegibilidad del proyecto por cambio en el sistema estructural y constructivo de las torres multifamiliares (mampostería estructural a muros de carga en concreto reforzado), manteniendo el diseño arquitectónico inicial, en aras de cumplir con los tiempos de ejecución y entrega de las soluciones.

³² Según informe No. 8 de ENTERRITORIO. 30 de enero de 2014

³³ Según informe No. 19 de ENTERRITORIO. 04 de noviembre de 2016.

³⁴ Según informe No. 33 de ENTERRITORIO. 29 de agosto de 2018.

³⁵ Mediante radicado MVCT 2025EE0041657 – AG8. 1 – 015 1/5 con fecha 20 de marzo de 2025.

³⁶ Según informes de supervisión por parte de FONADE hoy ENTERRITORIO.

³⁷ Teniendo en cuenta los informes de supervisión por parte de ENTERRITORIO.

Por recomendación de ENTERRITORIO, el proyecto fue declarado en incumplimiento a través de Resolución No. 1074 del 29 de noviembre 2013 y confirmada por las Resoluciones No. 515 y No. 543 del 18 de marzo de 2014, mediante el cual, se resolvieron los recursos de reposición interpuestos por CÓNDROR S.A. (aseguradora del proyecto que fue liquidada) y el oferente ECOVIVIENDA.

Producto de una acción de tutela No. 2014 -00067³⁸, FONVIVIENDA levantó la medida de incumplimiento a través de la Resolución No. 863 del 31 de mayo de 2016, y, por ende, ECOVIVIENDA presentó una nueva garantía No. 26 SV000502 expedida por la Aseguradora CONFIANZA S.A y allegó un nuevo cronograma mediante el cual se iba a desarrollar la obra.

Teniendo en cuenta lo anterior, y, en vista de que el contratista no cumplió el nuevo cronograma de obra, ENTERRITORIO recomendó nuevamente emitir un incumplimiento al proyecto. FONVIVIENDA declaró mediante la Resolución No. 3283 del 18 de octubre de 2016, confirmada mediante la Resolución No. 3803 del 21 de diciembre de 2016, por la cual, resolvieron el recurso de reposición interpuesto por la COMPAÑÍA ASEGURADORA CONFIANZA S.A.

Así mismo, la Unión Temporal solicitó un estudio a la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos de proyecto Estancia el Roble y Torres del Parque, manifestando deficiencias en las obras ejecutadas y recomiendan realizar una evaluación más detallada, situación por la cual, contratan el estudio de vulnerabilidad y patología con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC.

Por lo anterior, en el 2018 la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC adelantó el estudio de vulnerabilidad sísmica, donde estableció que el proyecto presentaba fallas estructurales que afectan las edificaciones; por lo tanto, requería de una intervención enfocada a realizar el reforzamiento estructural, lo que llevó a que se inviabilizara la aplicación de los subsidios familiares de vivienda consiguiendo con ello la liberación de los beneficiarios y la oportunidad de otras postulaciones. Así las cosas, los subsidios presentan el siguiente estado a diciembre de 2024, con relación al proyecto puesto en mención:

- Torres del Parque: *“85 viviendas certificadas (46 Subsidios Familiares de Vivienda legalizados, 20 en proceso de legalización en UT CAVIS, 19 por legalizar), 10 viviendas terminadas aptas para certificar, 45 viviendas paralizadas, 84 viviendas sin iniciar obra, 1 Subsidios Familiares de Vivienda con renuncia legalizada, 4 Subsidios Familiares de Vivienda vencidos”*.³⁹

Sin embargo, FONVIVIENDA⁴⁰ menciona que los 156 beneficiarios del proyecto Torres del Parque que se encuentran sin escritura, sin vivienda entregada y sin legalizar, 134

³⁸ Con auto del 27 de marzo de 2015 del tribunal administrativo de Boyacá.

³⁹ Según informe No. 32 de ENTERRITORIO del 30 de septiembre de 2016.

⁴⁰ Mediante radicado 2025EE0041657 – AG8. 1 – 015 1/5 con fecha 20 de marzo de 2025.

podían ser atendidos en el marco del programa “MI CASA YA” y 22 se encuentran liberados. De igual forma, indica que el estado del Subsidios Familiares de Vivienda asignado era de “restituido por indemnización”, razón por la cual, el MVCT realizó la demarcación de las familias y pueden postularse a los programas actuales del MVCT.

Con base en las situaciones presentadas en los dos proyectos (Estancia el Roble y Torres del Parque), el municipio de Tunja, ECOVIVIENDA, FONVIVIENDA, Gobernación de Boyacá y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre – UNGRD discriminaron los siguientes grupos frente a los dos (2) proyectos con el objeto de atender a los beneficiarios damnificados:

Tabla 30. Hogares damnificados.

Grupo	Descripción	Proyectos		Total, de hogares	Responsables
		Torres del Parque	Estancia el Roble		
I	Tienen escrituras públicas de su apartamento, pagaron sus ahorros programados, y están pagando impuesto y no han recibido su vivienda	21	10	61	ECOVIVIENDA
	Hogares que tuvieron que ser evacuadas en los años 2017 y 2018.	30	-		
II	Hogares cuyas familias son dueñas de viviendas y que según el estudio realizado por la UPTC deben reforzarse	127	640	767	ECOVIVIENDA, UNGRD
III	Hogares no han recibido su apartamento pero que pagaron sus ahorros programados	269	310	579	ECOVIVIENDA, FONVIVIENDA
Total		447	960	1407	

Fuente: Realizado por la CGR, extraído del informe proyectos de vivienda torres del parque y estancia el roble en la ciudad de Tunja – departamento de Boyacá realizado por la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico.

Durante la visita realizada por la CGR al proyecto del 28 al 30 de abril de 2025, las entidades involucradas manifiestan que han realizado las siguientes gestiones para dar solución a los beneficiarios afectados por el siniestro de las viviendas:

- Grupo I (Beneficiarios que fueron evacuados y contaban con escritura y vivienda): La administración municipal para la atención de estos ejecutó los proyectos TP-50 y TP-90 desde el 2018 hasta el 2021, en el cual, se encuentran finalizadas las soluciones de viviendas que fueron ejecutadas con recursos propios del municipio.

Con respecto a los beneficiarios damnificados, las entidades indican que algunos se encuentran disfrutando de la nueva solución de vivienda.

- Grupo II (viviendas que requieren reforzamiento): Durante la visita realizada la administración y ECOVIVIENDA manifiestan que han revisado las siguientes alternativas:

- Reforzamiento de las viviendas: Alternativa que sale costosa y posible afectación social.
 - Demolición de las torres: Teniendo en cuenta la topografía del lote, indican que esta actividad puede afectar torres aledañas.
- Grupo III (hogares que no recibieron apartamento y pagaron sus ahorros programados):
 - ECOVIVIENDA y FIDUPOPULAR suscribieron un convenio para efectuar el proyecto Bellavista Vivienda de Interés Social – VIS correspondiente a 500 soluciones de vivienda (para la vigencia 2021 e inicios de 2022), en el cual, se han incluido 111 de los 579 damnificados de los proyectos Estancia del Roble y Torres del Parque.

Aunado a lo anterior, en el marco de la visita⁴¹ se obtiene el siguiente estado de cada uno de los grupos:

- Grupo I: Si bien se obtiene que los proyectos TP-50 y TP-90 se encuentran finalizados para la vigencia 2021, indican que han presentado inconvenientes en la etapa de escrituración de los TP-50, debido a la entrega que realizó la administración municipal en 2021 sin la legalización de la escritura. Sin embargo, manifiestan que algunos de estos han sido trasladados.
- Grupo II: Se encuentra supeditado a la ejecución de más proyectos y a la fecha, presuntamente no tienen contemplado realizar el mejoramiento estructural de las viviendas ni la demolición de estas.
- Grupo III: Hacen relación al proyecto Bellavista de Vivienda de Interés Social – VIS y Vivienda de Interés Prioritario – VIP, en el que, se han incluido 111 damnificados del proyecto Estancia del Roble y Torres del Parque, aunque, mencionan que han tenido inconveniente en la asignación del subsidio por parte del programa de Mi Casa Ya.

Con base en la trazabilidad realizada y el Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017 suscrito entre ECOVIVIENDA y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC cuyo objeto es *“Realizar el estudio de evaluación geotécnica, estructural e hidráulica y diseñar las intervenciones requeridas para corregir las deficiencias en los proyectos de vivienda en ejecución: Torres del Parque y la Estancia del Roble de la ciudad de Tunja”*, establece que se encuentran torres que no son susceptibles de reforzamiento (requieren evacuación y demolición) y otras que son susceptibles de reforzamiento que requieren de un reforzamiento estructural correspondiente a 767 beneficiarios⁴².

⁴¹ Como quedo establecido en acta de visita del 28 al 30 de abril de 2025.

⁴² Según la tabla de damnificados realizada por el municipio de Tunja, ECOVIVIENDA, FONVIVIENDA, Gobernación de Boyacá y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre – UNGRD.

Ilustración 3 Torres del proyecto la Estancia el Roble y Torres del parque (con “x” se encuentran las torres afectadas)



Fuente: Información recopilada durante la visita realizada por la CGR del 28 al 30 de abril de 2025.

Teniendo en cuenta lo anterior, se resaltan las siguientes conclusiones indicadas por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC en el “Documento general informe proyecto Torres del Parque”:

“En caso de no efectuarse los tratamientos de las edificaciones, el pronóstico es desfavorable, esperando que en promedio los daños significativos por corrosión se iniciarán entre 3 y 5 años, agravarse en 8 a 10 años y presentarse una situación crítica entre 10 y 20 años.”

“Con base en el diagnóstico de cada uno de los bloques en particular, se sugiere comenzar el proceso de evacuación de las edificaciones mencionadas, puesto que ante la eventual ocurrencia de un sismo los estudios realizados evidencian una alta probabilidad de colapso de las mencionadas edificaciones.”

“En total para toda la urbanización se registraron 15.520 lesiones, que requieren ser tratadas o intervenidas.”

“Se encuentran edificaciones con afectaciones y extensiones del daño muy críticas, como es el caso de los bloques E2, E3, F4, F7, F8, J2, I2 y G6. Los demás edificios desde el punto de vista de lesiones, sin contar con la afectación debida a la baja resistencia tienen una extensión o grado de avance entre leve a moderada. Se encuentra baja extensión del daño en los bloques I1 y J1.”

“A partir de los ensayos de compresión mediante 173 núcleos extraídos y 273 ensayos de esclerometría (mediante el establecimiento de curva de correlación), se estimó la resistencia in situ del concreto de la estructura, arrojando que, en términos generales, los elementos estructurales no cumplen con la resistencia especificada del concreto según los diseños estructurales, fijada en 21 Mpa.

Se encuentra que el promedio de resistencia para toda la urbanización corresponde a 13 Mpa, lo que representa un 61.9% de la resistencia de diseño, con una variabilidad promedio de 4 Mpa.

(...) Se puede evidenciar en todos los bloques una variación significativa entre los diferentes niveles de la edificación, incluyendo la cimentación.”

“A partir del ensayo de medición de velocidad de ultrasonido para cada bloque en particular y la calificación sobre la calidad del concreto, se encontró que en promedio la mayoría de los bloques tienen concretos que pueden catalogarse como de dudosa y pobre calidad y solo en un caso (F8) se podría catalogar en el rango de buena calidad.”

“El promedio de velocidad de carbonatación para las edificaciones es de 13.7 mm/año 0,5 la cual se considera muy alta, en comparación con velocidades en concretos de mejores características técnicas.”

“Considerando las definiciones contenidas en la NTC 5551 – “Durabilidad de estructuras de concreto”, se puede concepcionar que la fase de vida útil del proyecto en general se encuentra cerca de ser superada.”

“De acuerdo con la revisión realizada, se encontró que el diseño estudiado requiere ajustes importantes en cuanto a la geometría y refuerzo de elementos como muros de carga o cimentación. (...)”

Situación que es de conocimiento de las entidades involucradas, que si bien, en el documento *“Informe problemática proyectos Torres del Parque y Estancia del Roble”*⁴³ se evidenció que frente al grupo II han realizado reuniones, mesas de seguimiento y mesas técnicas desde el 10 de febrero de 2021, y a la fecha de la visita efectuada por la CGR, que no han realizado las gestiones pertinentes para subsanar dichas deficiencias, toda vez, que las viviendas se encuentran actualmente habitadas por beneficiarios e inclusive algunos apartamentos que fueron desalojados en su momento.

Ahora bien, en la tabla de damnificados relacionada anteriormente, se determinan los responsables para cada uno de los grupos a intervenir, en el que se encuentran FONVIVIENDA, principalmente con relación a los hogares entregados, como quiera, que a su cargo se encuentra la asignación y aporte del recurso.

Además, que en el numeral 2.2. Grupo II atendido por UNGRD. Acciones realizadas del documento *“Informe problemática proyectos Torres del Parque y Estancia del Roble”*⁴⁴ establece que el MVCT se compromete a los siguiente:

⁴³ Del 30 de septiembre de 2023, emitido por ECOVIVIENDA.

⁴⁴ Del 30 de septiembre de 2023, emitido por ECOVIVIENDA.

“(…) En relación con los beneficiarios del Grupo II el MVCT se compromete a gestionar ante la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo la programación de una mesa de trabajo para retomar el estudio y la viabilidad técnica de la reubicación de estos beneficiarios.

(…) el MVCT se comprometió a requerir a la UNGRD para la programación de la mesa de trabajo con el objetivo de empezar la asistencia técnica por parte de dicha entidad para el proyecto de reubicación de los beneficiarios del grupo II. (…)

En este momento se está a la espera de la asignación de recursos por parte de la nación, como quiera que estas actividades quedaron asignadas dentro del plan de acción a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (…)”.

Por otro parte, si bien, a la fecha de la visita las torres que necesitan reforzamiento no han presentado algún inconveniente y/o afectación de la estructura, durante el referido recorrido se pudo observar deflexión⁴⁵ en placa de la torre G, como se observa en la siguiente imagen:



Fuente: Registro fotográfico, visita realizada por la CGR del 28 al 30 de abril de 2025.

Por lo anterior, y lo establecido en el estudio realizado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC, a la fecha, no se tiene certeza de que las torres ejecutadas en los proyectos Torres del Parque y la Estancia el Roble se mantengan en pie, además, de lo indicado por el coordinador del contrato No. 002 de 2017⁴⁶:

“Con base en el diagnóstico presentado anteriormente se sugiere comenzar el proceso de evacuación de las edificaciones mencionadas, puesto que ante la eventual ocurrencia de un sismo de los estudios realizados evidencian una alta probabilidad de colapso de los mencionados bloques.”

⁴⁵ Con base en lo establecido en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente – NSR-10 Título C – Concreto estructural, C.9.5 Control de deflexiones – C.9.5.1 “Los elementos de concreto reforzado sometidos a flexión deben diseñarse para que tengan una rigidez adecuada con el fin de limitar cualquier deflexión que pudiese afectar adversamente la resistencia o el funcionamiento de la estructura.”

⁴⁶ De la UPTC que fue dirigido al interventor de dicho contrato el 23 de febrero de 2018.

Teniendo en cuenta que los proyectos Estancia el Roble y Torres del Parque se encuentran localizados en zona de amenaza sísmica “intermedia” con base en lo establecido en el numeral A.2.3 – Zonas de amenaza sísmica del Título A Requisitos generales de diseño y construcción sismo resistente del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente – NSR-10, es por lo que se establece que dicha situación que pone en riesgo a los beneficiarios que se encuentran habitando las viviendas, toda vez que, de acuerdo con el informe técnico emitido por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, no se cuenta con certeza técnica sobre el comportamiento estructural de las edificaciones ante un evento sísmico, ni sobre la capacidad de dichas estructuras para resistirlo adecuadamente, lo que representa un riesgo para la integridad y seguridad de la población beneficiaria que actualmente habita estas viviendas.

Esta situación se originó por debilidades en el seguimiento a los subsidios otorgados a los proyectos Torres del Parque y Estancia El Roble, dado que han transcurrido seis años y diez meses desde el dictamen emitido por la UPTC, y los beneficiarios aún continúan habitando dichas edificaciones. Aunque las entidades han suscrito proyectos orientados a atender a la población afectada, a la fecha estos siguen residiendo en viviendas que presentan deficiencias estructurales, de materiales y en el proceso constructivo, lo que ha prolongado el acceso efectivo a una vivienda digna. Asimismo, no se evidencia que FONVIVIENDA haya actuado de manera oportuna frente a la información recibida.

Por otra parte, FONVIVIENDA indicó que los “desmarco” como beneficiarios para que estos pudieran aplicar a otro programa, por lo que no tiene certeza si dicha población haya sido beneficiada de un subsidio de vivienda familiar materializado en una vivienda digna para dicha población.

Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 y 4 del artículo 34 y el artículo 23 de la Ley 734 de 2002 y el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por el incumplimiento del numeral 3 del artículo 2.2.2.1.3.2.1., artículos 2.1.1.1.3.3.3. y 2.2.6.4.2.3. del Decreto 1077 de 2015 y Otras Incidencias para el traslado a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres – UNGRD.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“(…) El artículo 2.1.1.1.13.1.5.2 del Decreto 1077 de 2015, hoy derogado por el Decreto 1533 de 2019, pero vigente para la época de los hechos, establece que la supervisión de la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social deberá ser adelantada por

la entidad pública o privada con la que FONVIVIENDA suscriba un convenio para tales efectos, es la entidad supervisora de los proyectos de vivienda de interés social y es a través de sus informes que se evidencian las inconsistencias técnicas, jurídicas y financieras que se presentan en el desarrollo de la construcción de las viviendas.

En cumplimiento de la norma, FONVIVIENDA ha suscrito con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, hoy Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTERRITORIO sendos contratos interadministrativos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2.1.1.1.13.1.5.2 del Decreto 1077 de 2015, por lo cual, FONADE, hoy ENTERRITORIO, es la facultada de efectuar la supervisión de la aplicación de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.

(...) El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, en el marco de lo establecido en el artículo 8 del Decreto 555 de 2003, actúa como entidad administradora de recursos que asigna Subsidios Familiares de Vivienda (SFV). FONVIVIENDA tiene como función principal la asignación, legalización, movilización y seguimiento a la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Sin embargo, ello no implica que FONVIVIENDA ejecute o construya directamente obras de vivienda, o que ejerza control contractual sobre los proyectos de construcción de viviendas, responsabilidades que recaen exclusivamente en los oferentes y constructores, en calidad de mandatarios de los hogares beneficiarios.

De igual forma, es importante precisar que FONVIVIENDA no selecciona ni contrata constructores de manera directa, ni custodia la documentación técnica detallada de los proyectos (licencias, planos, contratos, cronogramas, entre otros). Toda esta documentación es responsabilidad exclusiva de los oferentes.

En este contexto, frente a los proyectos “La Estancia del Roble” y “Torres del Parque”, FONVIVIENDA actuó con diligencia desde el momento en que se identificaron riesgos técnicos que comprometían su ejecución. La Contraloría General de la República (CGR) ha señalado fallas estructurales que impidieron la materialización del subsidio, por lo que se hace necesario precisar lo siguiente:

Respecto al proyecto “La Estancia del Roble” FINDETER otorgó la elegibilidad mediante el documento No. BUN 2008-0007-0144, asignando inicialmente 1.182 soluciones de vivienda. Posteriormente, FONVIVIENDA suscribió el Convenio No. 197065 con el entonces FONADE (hoy ENTerritorio), cuyo objeto era la supervisión de los proyectos con subsidios asignados por FONVIVIENDA.

A recomendación de ENTerritorio, el proyecto fue declarado en incumplimiento mediante la Resolución No. 1018 del 26 de noviembre de 2013. Esta decisión fue confirmada por las Resoluciones No. 0533 y No. 0501 del 18 de marzo de 2014, tras resolver los recursos de reposición interpuestos por la aseguradora CÓNDROR S.A. (posteriormente liquidada) y por el oferente ECOVIVIENDA.

La Unión Temporal encargada del proyecto solicitó un estudio a la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos, en el que se identificaron deficiencias en la obra. Con base en sus recomendaciones, se contrató a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) para realizar un estudio de vulnerabilidad y patología estructural.

En 2018, la UPTC concluyó que el proyecto presentaba fallas estructurales significativas que requerían intervención inmediata.

Respecto al proyecto “Torres del Parque” FINDETER otorgó la elegibilidad mediante el documento No. ETN-2010-000150, con una asignación inicial de 460 soluciones de vivienda. Al igual que en el proyecto anterior, FONVIVIENDA suscribió el Convenio No. 197065 con FONADE para la supervisión correspondiente.

En el segundo semestre de 2011, el oferente solicitó a FINDETER modificar la elegibilidad debido a un cambio en el sistema estructural de las torres (de mampostería estructural a muros de carga en concreto reforzado), manteniendo el diseño arquitectónico original, con el fin de cumplir los plazos de entrega.

Por recomendación de ENTerritorio, el proyecto fue declarado en incumplimiento mediante la Resolución No. 1074 del 29 de noviembre de 2013. Esta decisión fue ratificada mediante las Resoluciones No. 515 y No. 543 del 18 de marzo de 2014, al resolver los recursos presentados por CÓNDROR S.A. y ECOVIVIENDA.

Posteriormente, mediante la acción de tutela No. 2014-0006752, FONVIVIENDA se vio forzado a levantar el incumplimiento, a través de la Resolución No. 863 del 31 de mayo de 2016. Como resultado, ECOVIVIENDA presentó una nueva garantía (No. 26 SV000502) expedida por la aseguradora CONFIANZA S.A. y un nuevo cronograma de obra.

Ante el incumplimiento de este nuevo cronograma, FONVIVIENDA declaró nuevamente el incumplimiento mediante la Resolución No. 3283 del 18 de octubre de 2016, decisión confirmada por la Resolución No. 3803 del 21 de diciembre de 2016, tras resolver el recurso interpuesto por la aseguradora CONFIANZA S.A.

Debido a las dudas que existían sobre la ejecución del proyecto, al igual que en el caso de “La Estancia del Roble”, se solicitó un estudio a la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos y posteriormente a la UPTC, cuyo análisis ratificó las deficiencias estructurales del mismo. En consecuencia, FONVIVIENDA solicitó a la Fiduciaria GNB Sudameris la restitución de los recursos al encargo fiduciario, lo cual se efectuó el 8 de noviembre de 2018.

Adicionalmente, ante la negativa de la aseguradora CÓNDROR S.A. de reconocer la indemnización correspondiente, FONVIVIENDA interpuso una demanda judicial ante el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, lo cual fue informado a la CGR mediante el memorando No. 2025IE0002941 del 14 de marzo de 2025.

Esta acción judicial demuestra el uso de los mecanismos legales disponibles para proteger tanto el patrimonio público como a los beneficiarios del subsidio. Dado que el desarrollo del proceso judicial escapa al control de FONVIVIENDA, y con el fin de brindar una solución articulada con el Ministerio de Vivienda, se habilitó el acceso de 311 hogares al programa “Mi Casa Ya”, mientras que 32 hogares renunciaron voluntariamente al subsidio. Esta medida permitió brindar una solución efectiva en el marco de los objetivos del SFV, evidenciando la capacidad de FONVIVIENDA para adaptarse normativa y administrativamente ante las contingencias que tuvieron los proyectos. En consecuencia, no se comparte la apreciación de que FONVIVIENDA, no actuó de forma oportuna conforme a la información remitida, pues ha realizado las acciones que la norma le permite, en el marco de sus competencias, esto es, asignar subsidios de vivienda.

Una vez identificadas causales de incumplimiento o problemas técnicos en cualquier modalidad, FONVIVIENDA activó los mecanismos institucionales establecidos: declaratorias de incumplimiento, restitución de recursos, requerimientos formales y acciones judiciales, actuando siempre dentro del marco de sus competencias y en defensa del erario y los derechos de los beneficiarios, actuaciones que solicitamos sean valoradas por el equipo auditor, frente a esta observación, , la cual, con el respeto debido, no se configura acción u omisión disciplinariamente reprochable, pues se han ejercido las acciones administrativas que correspondían y se brindó una solución a los hogares que no pudieron aplicar su subsidio en los proyectos siniestrados, para lo cual los “desmarcó” del proyecto, pues mantenerlos atados al mismo era impedirles efectivizar su subsidio en otro proyecto de vivienda.

Finalmente, es claro que el origen o causa se encuentra en las fallas constructivas del oferente, por lo que con fundamento en el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia, (...)

FONVIVIENDA no fue responsable de la ejecución directa de las obras, ni de la contratación de los constructores, ni del diseño técnico de los proyectos. Su rol se limitó a la asignación de subsidios familiares de vivienda, conforme a los criterios de elegibilidad definidos por la normatividad vigente. La responsabilidad sobre la ejecución técnica, estructural y urbanística de los proyectos recayó exclusivamente en los oferentes seleccionados y en las entidades encargadas de la supervisión técnica, como ENTerritorio y FINDETER, en el marco de los convenios suscritos.

En el caso del proyecto “La Estancia El Roble”, FONVIVIENDA actuó con diligencia desde el momento en que se identificaron riesgos técnicos que comprometían su ejecución. A partir de las recomendaciones de la interventoría (ENTerritorio), se declaró el incumplimiento del proyecto mediante la Resolución No. 1018 de 2013, decisión que fue ratificada en sede administrativa.

Asimismo, se destaca que FONVIVIENDA no ha recibido certificación técnica oficial que acredite que las viviendas entregadas incumplen con la NSR-10. No obstante, ha solicitado a las autoridades competentes los informes técnicos correspondientes y ha dispuesto mecanismos de atención a los beneficiarios.

Las decisiones adoptadas por FONVIVIENDA han sido motivadas, documentadas y orientadas a la protección del patrimonio público y al cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad fiscal. No se evidencia dolo, culpa grave ni omisión funcional por parte de los servidores públicos, ni se ha acreditado un daño antijurídico o perjuicio cierto que permita configurar una falta disciplinaria o trasladar responsabilidad a FONVIVIENDA.

Por tanto, se solicita respetuosamente que se desestime la observación con presunta incidencia disciplinaria y otras incidencias, al no configurarse los elementos objetivos ni subjetivos requeridos por el ordenamiento jurídico para declarar responsabilidad.”

Análisis de la Respuesta:

FONVIVIENDA en su respuesta realiza un resumen desde la política del gobierno nacional en materia de vivienda de interés social urbana y relaciona las normas correspondientes para cumplir sus fines y objetivos. Así mismo, menciona que la supervisión es adelantada por una entidad pública o privada con la que FONVIVIENDA suscribió dicho convenio y por lo cual, le remitirá sus respectivos informes para evidenciar las *“inconsistencias técnicas, jurídicas y financieras que se presenten en el desarrollo de la construcción de las viviendas”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, FONVIVIENDA menciona que esta supervisión fue suscrita con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, hoy Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO a través de contratos interadministrativos para dar cumplimiento a la normatividad.

Así las cosas, también hace relación a las condiciones que le corresponden frente a las pólizas, el procedimiento del incumplimiento, el oferente, la declaratoria de elegibilidad y que FONVIVIENDA actúa *“(..). como entidad administradora de recursos que asigna Subsidios Familiares de Vivienda (SFV). FONVIVIENDA tiene como función principal la asignación, legalización, movilización y seguimiento a la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Sin embargo, ello no implica que FONVIVIENDA ejecute o construya directamente obras de vivienda, o que ejerza control contractual sobre los proyectos de construcción de viviendas, responsabilidades que recaen exclusivamente en los oferentes y constructores, en calidad de mandatarios de los hogares beneficiarios. (...)*”, así mismo, indica que *“(..). FONVIVIENDA no selecciona ni contrata constructores de manera directa, ni custodia la documentación técnica detallada de los proyectos (licencias, planos, contratos, cronogramas, entre otros). (...)*”.

De lo anterior, se obtiene que FONVIVIENDA no ejecuta, ni construye, ni selecciona al constructor y tampoco custodia la documentación técnica detallada de los proyectos, sin embargo, asigna, legaliza, moviliza y realiza seguimiento a la aplicación de los Subsidios Familiares de Vivienda – SFV, los cuales están vinculados a un proyecto.

En relación con los proyectos La Estancia del Roble y Torres del Parque FONVIVIENDA realiza una trazabilidad desde su elegibilidad hasta el resultado obtenido por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC, en el cual, producto del dictamen otorgado por la UPTC “(...) FONVIVIENDA solicitó a la Fiduciaria GNB Sudameris la restitución de los recursos al encargo fiduciario, lo cual se efectuó el 8 de noviembre de 2018. (...)”.

Teniendo en cuenta que “(...) la negatividad de la aseguradora CÓNDROR S.A. de reconocer la indemnización, FONVIVIENDA interpuso una demanda judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (...)”, donde indica que esta acción judicial “(...) demuestra el uso de los mecanismos legales disponibles para proteger tanto el patrimonio público como a los beneficiarios del subsidio. (...)”.

Además, se obtiene que FONVIVIENDA ha realizado las siguientes gestiones en el marco de sus competencias:

- *“Desmarco” y habilito el acceso de algunos de los hogares que se encuentran sin escrituras, sin vivienda entrega y sin legalizar al programa “Mi Casa Ya”.*
- *Declaratoria de incumplimiento.*
- *Restitución de recursos.*
- *Requerimientos formales y acciones judiciales*

Si bien, se obtiene que las deficiencias de las estructuras “(...) se encuentra en las fallas constructivas del oferente (...)” y FONVIVIENDA indica que actuó con diligencia y manifiesta que ha ejercido las acciones administrativas que se relacionan anteriormente, es de recibo para este ente de control que FONVIVIENDA ha realizado las gestiones pertinentes desde la órbita de su competencia, situación por lo cual se desvirtúa la observación frente a la incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que FONVIVIENDA desmarcó y habilitó a los hogares que se encontraban sin escritura, sin vivienda y sin legalizar, emitió la declaratoria de incumplimiento y realizó la restitución de recursos y las acciones judiciales como indica en su respuesta.

Sin embargo, se evidencia que han transcurrido ocho (8) años desde el dictamen que realizó la UPTC y todavía se encuentran habitando viviendas que requieren de un reforzamiento estructural y no se tiene certeza de su comportamiento.

Adicionalmente, menciona que “(...) no ha recibido certificación técnica oficial que acredite que las viviendas entregadas incumplen con la NSR-10. No obstante, ha solicitado a las autoridades competentes los informes técnicos correspondientes y ha dispuesto mecanismos de atención a los beneficiarios. (...)”, es decir que, presuntamente

no cuentan con el informe relacionado con el “*Estudio de evaluación geotécnica, estructural e hidráulica y diseño de intervenciones requeridas para corregir las deficiencias en el proyecto de vivienda torres del parque de la ciudad de Tunja*” realizado por la UPTC, dado que, este ente de control se basó en sus conclusiones, situaciones por las cuales, se mantiene la incidencia administrativa.

En atención a la respuesta de la entidad, se retira la presunta incidencia disciplinaria, dado que se evidencia que la entidad ha adelantado gestiones y acciones administrativas dentro del ámbito de su competencia, y además, señala que procedió a desmarcar y habilitar a los hogares que se encontraban sin escritura, sin vivienda y/o sin legalización, por consiguiente, se configura en hallazgo administrativo y Otras Incidencias para la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres – UNGRD.

Hallazgo No. 12: Ejecución del Proyecto FSVIPA-249 Divino Niño II del municipio de Gamarra, Cesar. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Otras incidencias para traslado a la Corte Suprema de Justicia (A – D – OI).⁴⁷

Ley 1952 de 2019. Artículo 38. Numeral 1

Corte Suprema de Justicia, Fallo de tutela STC10283—2017⁴⁸ Radicación No. 20001-22-14-002-2017-00006-02:

PRIMERO : ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a las Cajas de Compensación Familiar Colsubsidio, Cafam, Compensar y CONFAMILIAR Putumayo, prorrogar hasta la fecha de legalización y registro de las correspondientes escrituras públicas de compraventa, los subsidios otorgados a los ciudadanos en favor de quienes se instauró la presente acción.

Segundo: ORDENAR a FONVIVIENDA a la Gobernación del Cesar (integrante de la Unión Temporal Oferente y representante de la Administración a nivel Departamental) y a la Alcaldía Municipal de Gamarra, Autoridad gubernamental local, ejercer la supervisión de la ejecución de la urbanización “divino Niño Gamarra”, de tal manera que se garantice la edificación y entrega de las unidades habitacionales ofertadas, en un plazo máximo de nueve (9) meses”.

Sentencia T 433/ 16 M.P. AQUILES ARRIETA GÓMEZ LOS SUBSIDIOS DE VIVIENDA FAMILIAR COMO MECANISMO PARA EL LOGRO PROGRESIVO DE LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO A CONTAR CON UNA VIVIENDA DIGNA.

De acuerdo con la información allegada mediante oficio MVCT 2025EE0011240 del 21 de marzo de 2025, por parte del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, se observa que el Proyecto FSVIPA-249 Divino Niño II, en el municipio de Gamarra, Cesar, surgió en cumplimiento de una orden judicial de la Corte Suprema de Justicia, en respuesta a una tutela interpuesta por la Personería Municipal de Gamarra en

⁴⁷ CGR Código APA - COH_5483_2025

⁴⁸ Respuesta a la Solicitud de Información AC-SUBVIV-2024-034

representación de 412 beneficiarios del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA, en contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA, la Gobernación y las Cajas de Compensación Familiar.

La acción judicial alegaba la vulneración de los derechos a la vivienda digna, la dignidad humana y el mínimo vital de los beneficiarios, toda vez que el proyecto inicial contemplaba la construcción de 416 viviendas en dicho municipio, sin embargo, FONVIVIENDA⁴⁹ indicó que “(...) durante el desarrollo del proyecto, se evidenció que, debido a condiciones técnicas del suelo, solo fue posible construir 330 viviendas, dejando pendientes 86 unidades habitacionales”.

En virtud de la Sentencia STC 10283 del 17 de julio de 2017, la construcción del proyecto es realizado a través de la Unión Temporal Gamarra VIPA, integrada por las cajas de compensación familiar, la Gobernación y la Alcaldía, asimismo, las obras eran ejecutadas a través del encargo fiduciario Alianza.

FONVIVIENDA indicó que en el marco del Programa VIPA, realizaron una vinculación de oferentes ejecutores mediante una convocatoria público-privada adelantada por Fiduciaria Bogotá, con base en los parámetros establecidos en el Anexo No. 5 de los términos de referencia por lo cual no cuentan con un contrato de obra en los términos de la Ley 80 de 1993.

Los términos de referencia indicaban que el proyecto tendría un plazo máximo de ejecución de 10 meses una vez firmado el anexo No. 05, asimismo, el proyecto contaba con la licencia de urbanismo de Resolución No. 005 del 19 de junio de 2024 y la licencia de construcción, Resolución No. 001 del 17 de febrero de 2025.

En relación con los subsidios familiares de vivienda, se asignaron 49 subsidios del programa de vivienda de interés social para ahorradores VIPA por \$943.972.750, mediante la Resolución No. 1922 del 30 de septiembre de 2015 y 37 subsidios serían otorgados por las cajas de compensación.

El proyecto fue viabilizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el 9 de agosto de 2023 y posteriormente el proyecto fue aprobado por el MVCT dentro de la vigencia 2023 e inicio su ejecución el 23 de julio de 2024, con una fecha de finalización del 31 de diciembre de 2024, sin embargo, para el 31 de diciembre de 2024 el avance físico del proyecto era del 55,57%, de acuerdo con el Informe Mensual de Gestión Mes No. 128 contrato de prestación de servicios celebrado entre FIDUBOGOTÁ Y FINDETER para el periodo comprendido del primero al 26 de diciembre del 2024 y el del 27 al 31 de enero de 2025.

Estas situaciones, evidencian debilidades en la supervisión realizada por parte de las entidades involucradas, en especial FONVIVIENDA dado que existe una orden judicial

⁴⁹ Respuesta a solicitud de información AC-SUBVIV-2024-015

en la cual se ordenó a “(...) FONVIVIENDA, a la Gobernación del Cesar (integrante de la Unión Temporal Oferente y representante de la Administración a nivel Departamental) y a la Alcaldía Municipal de Gamarra Autoridad gubernamental local, **ejercer la supervisión de la ejecución de la urbanización “divino Niño Gamarra”, de tal manera que se garantice la edificación y entrega de las unidades habitacionales ofertadas, en un plazo máximo de nueve (9) meses (...)**” (Subrayado y en negrilla fuera del texto), además luego de aproximadamente 7,5 años, no se han materializado los subsidios familiares de vivienda para los beneficiarios amparados por el fallo, así como tampoco se observa la gestión suficiente para que la urbanización del Divino Niño II del municipio de Gamarra llegue a su finalización.

Por otra parte, los subsidios de vivienda constituyen un derecho fundamental, al estar estrechamente relacionados con el goce una vivienda digna y del mínimo vital de las personas, en particular de los beneficiarios. El incumplimiento de estos principios vulnera no solo los derechos mencionados, sino también el derecho fundamental prevalente de los niños.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-433 de 2016, con ponencia del magistrado Aquiles Arrieta Gómez, señaló:

“(...) antes de aplicar la legislación al respecto, se debe analizar cada caso concreto para verificar que no se afecten derechos fundamentales de los beneficiarios, generando consecuencias desproporcionadas para ellos. Lo anterior, dado que es posible que no solo se esté vulnerando el derecho a la vivienda digna, sino también el derecho fundamental al mínimo vital, derechos fundamentales de los niños, así como el derecho a la vida en condiciones dignas. En ese sentido, lo principal en cada asunto es velar por el cumplimiento del objetivo fijado por los programas de subsidio de vivienda familiar, para así desarrollar los fines del Estado Social de Derecho a su cabalidad, específicamente, lo establecido en el artículo 51 de la Constitución que interesa a la causa (...).”

A partir del pronunciamiento jurisprudencial previamente citado, se reconoce que el derecho a una vivienda digna constituye un derecho fundamental por conexidad. En consecuencia, la transgresión de derechos como el mínimo vital y los derechos prevalentes de los niños puede ser protegida judicialmente. En el caso del proyecto en cuestión, la Corte Suprema de Justicia, en el fallo ya mencionado, asignó la responsabilidad de supervisión a FONVIVIENDA y a las entidades territoriales involucradas. No obstante, se evidencia que presuntamente dicha supervisión no se ha ejercido de manera adecuada, toda vez que aún existen subsidios de vivienda que no han sido legalizados.

Por lo expuesto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a lo establecido a la sentencia T-433 de 2016 y el fallo de tutela

STC10283 de 2017, y Otras Incidencias para el traslado a la Honorable Corte Suprema de Justicia.

Respuesta de la Entidad:

Mediante oficio comunicado con radicado CGR 2025ER0125356 del 04 de junio de 2025, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA dio respuesta a la comunicación de las observaciones, manifestando lo siguiente:

“La Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante memorando 2025IE0005604 informó lo siguiente:

El Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, actúa como entidad otorgante de los recursos del Gobierno Nacional, a través de la asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 555 de 2003, FONVIVIENDA no es oferente, ni constructor de las ofertas de vivienda, así como tampoco realiza la contratación de las obras de vivienda en las cuáles se apliquen los recursos asignados por el Ministerio.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expide el Decreto 1077 de 2015, el cual en el Capítulo II regula el PROGRAMA VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO PARA AHORRADORES – VIPA, y en su artículo 2.1.1.3.1.1.1., estableció: “El Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) y las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 4° del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012, celebrarán un contrato de fiducia mercantil con el objeto de que el patrimonio autónomo que se constituya, administre los recursos para ejecutar un Programa de Vivienda de Interés Prioritario para la población que se encuentre dentro de las condiciones señaladas en la presente sección, el cual en adelante se denominará “Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores”. Dicho contrato de fiducia mercantil se someterá a las condiciones y requisitos señalados en la presente sección. Parágrafo 1°. FONVIVIENDA y las Cajas de Compensación Familiar seleccionarán a la sociedad fiduciaria vocera del patrimonio autónomo y celebrarán y ejecutarán el respectivo contrato de fiducia mercantil, con sujeción al régimen previsto en el artículo 6° de la Ley 1537 de 2012. Parágrafo 2°. En caso de requerirse, FONVIVIENDA y las Cajas de Compensación Familiar podrán constituir nuevos patrimonios autónomos para ejecutar el programa reglamentado en la presente sección, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 4° del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012. En este caso, los patrimonios autónomos que se constituyan se regirán por lo establecido en la presente sección. (Decreto 1432 de 2013, art. 1).”

Así las cosas, FONVIVIENDA realizó un Contrato de Fiducia Mercantil con la FIDUCIARIA BOGOTA S.A, mediante el cual se constituyó el FIDEICOMISO PROGRAMA DE VIVIENDA INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES - VIPA,

que, en su condición, es el administrador de los recursos para cofinanciar los proyectos de vivienda, objeto de su constitución. Este Fideicomiso realiza las convocatorias donde se ofertan los cupos de subsidio disponibles en el programa, dando oportunidad a los oferentes públicos y/o privados de que postulen sus proyectos; los cuales en caso de ser seleccionados ingresarán al programa y los recursos de los subsidios serán girados a los correspondientes oferentes, previo certificado de habitabilidad de cada vivienda expedido por el supervisor del Programa, que para este caso es FINDETER.

Fiduciaria Bogotá S.A., como vocera del Fideicomiso – Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA, suscribió un contrato de prestación de servicios con la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL – FINDETER con el fin de que ésta verificara que las viviendas que fueran adquiridas para los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda que otorga Fonvivienda, fueran entregadas según la programación, condiciones y requerimientos técnicos y jurídicos mínimos, señalados en los términos de referencia de la respectiva convocatoria en la que se seleccionó la propuesta. Es importante aclarar el alcance del contrato de supervisión, en el cual en ningún caso FINDETER ostenta la condición de interventor, ni de supervisor técnico de obras, y en consecuencia, no da instrucciones, ni recomendaciones, ni impone obligaciones adicionales a los proponentes de los proyectos, pues su relación es exclusivamente con la FIDUCIARIA.

Dentro del marco de los procesos de selección en la convocatoria para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se adelanten para la escogencia de las viviendas, se estipulan una serie de requisitos para quienes hayan postulado un proyecto. Estas convocatorias son realizadas a través del FIDEICOMISO PROGRAMA DE VIVIENDA INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES administrado por FIDUCIARIA BOGOTA S.A.

En calidad de Vocera del Fideicomiso VIPA, la Fiduciaria Bogotá, dio apertura al proceso de convocatoria No. 043 en septiembre 2013 Esquema Público-Privado para el Departamento del Cesar, en el marco del cual se postuló el proyecto URBANIZACIÓN DIVINO NIÑO de 416 unidades de vivienda en el municipio de Gamarra, presentado por la UNIÓN TEMPORAL GAMARRA VIPA.

Con fundamento en los informes emitidos por FINDETER como evaluador del programa, el Comité Técnico en sesión 055 del 19 de marzo de 2014 seleccionó entre otros el mencionado proyecto para recibir los beneficios del Programa VIPA.

Durante el desarrollo de la obra, CEMEX S.A. como miembro constructor de La Unión Temporal Gamarra VIPA, informó que: “Al momento de presentar el proyecto al programa VIPA, se tomó como base un levantamiento topográfico suministrado por la Gobernación de Cesar, quienes, como miembros de la ya mencionada Unión Temporal, participaron como aportantes del lote de terreno. Una vez adjudicado el proyecto, se realizó un nuevo levantamiento topográfico general, con el fin de obtener una información detallada para la elaboración de los diseños definitivos de redes externas y perfiles urbanos. Al verificar el resultado final de dicho levantamiento se evidenció que existían diferencias considerables entre la topografía actual y la que se presentó en la convocatoria inicial,

pues a pesar de tener la misma área bruta y los mismos linderos, existían curvas de nivel con variaciones considerables que se desconocían anteriormente”.

Esta información fue verificada por FINDETER como supervisor contratado por el Fideicomiso VIPA y mediante informe con radicado 220173200001079 del 23 de febrero de 2017 informó:

(...) “Conforme a lo anterior con las nuevas condiciones del predio (aislamiento exigidos del canal y PTAR), el área neta urbanizable ANU paso de 100.000 m2 conforme lo descrito en la licencia de urbanismo Resolución 002 del 10 de febrero de 2016, a 80.181.3 m2 conforme el plano 1 de 2 Código URB-1 ½ anexo a esta propuesta reduciendo dicha área en 19.818.7 m2, teniendo como consecuencia que no se puede ejecutar el planteamiento urbanístico ofertado ya que ochenta y seis (86) viviendas no contarían con espacio físico dentro del predio para su implantación, ya que estaría en el área de retiro del canal o PTAR según lo indicado por Cemex en su comunicación”.

Teniendo en cuenta el informe de FINDETER, el Comité Técnico aprobó nuevo planteamiento urbanístico para la construcción de 330 viviendas.

Posteriormente, fuimos notificados de la Acción de Tutela No. ST10283—2017 - Radicación. 020001—22—14—002—2017—00006—02 Aprobado en Sesión de doce de julio de dos mil diecisiete, en la cual decide la Corte, la impugnación formulada contra el fallo proferido el 30 de mayo de dos mil Diecisiete por la Sala Civil—Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar dentro de la acción de tutela promovida por la Personería Municipal de Gamarra (Cesar) en representación de cuatrocientas doce personas beneficiarias del programa de vivienda de Interés Social Prioritario para Ahorradores VIPA, en la cual el Oferente Tutelado que debe construir las 86 Viviendas del municipio de Gamarra, es la Unión Temporal Gamarra VIPA, compuesto por Cemex – Gobernación de Cesar - Lindaraja SAS - Comfacesar.

Por ende, el proyecto Divino Niño II, nace en cumplimiento de la orden judicial proferida por la Corte Suprema de Justicia como consecuencia de la imposibilidad de construcción de 416 viviendas inicialmente proyectadas, de las cuales solo se pudieron edificar 330 unidades debido a restricciones técnicas del suelo identificadas por FONVIVIENDA. En este sentido, Para garantizar el cumplimiento integral del fallo, se aprobó el proyecto “Divino Niño II”, destinado a completar las 86 unidades habitacionales restantes.

No obstante, la observación señala que, para el 31 de diciembre de 2024, el avance físico era del 55,57%, sin haberse legalizado aún la totalidad de los subsidios ni finalizado las obras, lo cual, según el ente de control, podría constituir una omisión en el deber de supervisión asignado a FONVIVIENDA, la Gobernación del Cesar y la Alcaldía de Gamarra.

De este modo, a fin de aclarar lo indicado en la anterior observación, nos permitimos precisar que desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, en acato a la orden judicial emitida por la Corte Suprema de Justicia, se aprobó la ejecución del proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DE 86 VIVIENDAS DEL PROGRAMA VIPA DIVINO NIÑO II EN EL MUNICIPIO DE

GAMARRA, DEPARTAMENTO DEL CESAR”, el cual se encuentra en ejecución desde el mes de junio de 2024.

Dicho proyecto, como todos los vinculados al Programa VIPA, contó con supervisión a través del contrato celebrado entre Fiduciaria Bogotá S.A., en su calidad de vocera del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDAS DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES, y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER, quien desarrolló el seguimiento a la programación, condiciones y requerimientos técnicos señalados en los términos de referencia del proceso de selección y en la oferta presentada por el oferente encargado del desarrollo del proyecto antes mencionado.

De este modo, en el marco del ejercicio de supervisión, se emitió el documento identificado con número de radicado 2202451314016 del 27 de diciembre de 2024, en donde se establece que, de acuerdo con el seguimiento mensual, se evidenció con corte al 25 de noviembre de 2024 un atraso en obra correspondiente al 48,83%. Sin embargo, en este mismo documento se emite concepto técnico donde se soporta que el atraso se debió a causas de fuerza mayor, entendida como lo tipifica la jurisprudencia colombiana según el artículo 1 de la Ley 95 de 1980.

Las causas de fuerza mayor acreditadas fueron:

- **Factores Climáticos:** Fenómeno de la niña, soportado mediante informe del Instituto de Hidrología y Estudios Ambientales- IDEAM, donde se estableció aumento en la precipitación de un 20% al 50% ocasionando pérdida de horas laborales, afectación en la estabilidad del terreno, vías de acceso y daño en las obras civiles ya construidas.
- **Orden Público:** Actuaciones presentadas mediante paros de transporte y bloqueos de vías nacionales, los cuales alteraron los despachos y transporte de materiales de construcción impactado la ejecución de las actividades de obra.
- **Problemas de Abastecimiento de Agua Potable:** Por parte del municipio no se contó con abastecimiento constante de agua potable, lo que genero atrasos en el desarrollo constructivo, teniendo en cuenta que este recurso es primordial para la ejecución de actividades como concretos, mamposterías, acabados, etc.

Estas situaciones fueron reconocidas y gestionadas con el debido rigor técnico y administrativo bajo la supervisión de FINDETER, en el marco de del contrato de supervisión, y del Comité de supervisión dispuesto por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que actuaron con diligencia y oportunidad para acompañar al oferente en la implementación de medidas de mitigación.

Con el seguimiento que se dio para el proyecto, se verificó el avance del mismo, y superados los efectos adversos derivados de las causas de fuerza mayor, el proyecto continuó su ejecución dentro de un nuevo marco temporal razonable y viable, sin comprometer la calidad técnica ni los derechos de los beneficiarios.

De este modo, en el marco de las gestiones adelantadas para la debida gestión de este proyecto, el pasado 2 de mayo de 2025 se dio aprobación por parte del Comité Técnico Fiduciario mediante sesión 476 de la actualización de la fecha de terminación del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN DE 86 VIVIENDAS DEL PROGRAMA VIPA DIVINO NIÑO II EN EL MUNICIPIO DE GAMARRA DEPARTAMENTO DEL CESAR, para el 27 de julio de 2025, contando a corte del 30 de abril con un porcentaje de avance del 83.41%.

Por otro lado, con el fin de garantizar las condiciones para poder generar los certificados de habitabilidad el MCVT ha liderado mesas de seguimiento con los intervinientes del proyecto, especialmente con la empresa de Servicios Públicos de Gamarra EMPUGAM y la Alcaldía de Gamarra con el fin de generar los compromisos necesarios para la consecución de la conexión definitiva del servicio de Acueducto el cuál es el único pendiente a la fecha, entidades responsables del suministro de este servicio y que certificaron al momento de la oferta del predio al programa, la disponibilidad de este servicio, hecho que no es competencia de FONVIVIENDA, pero que en el marco del seguimiento y la supervisión al proyecto, es un aspecto a garantizar para certificar las viviendas y entregarlas a los beneficiarios, en cumplimiento del fallo de tutela . Se allega para su información acta de reunión del 25 de marzo de 2025, que respalda este proceso.

De este modo, en consideración de lo expuesto, frente a la observación No. 15 formulada en el marco de la Auditoría de Cumplimiento al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, relacionada con la ejecución del proyecto FSVIPA-249 “Divino Niño II”, es menester precisar que desde el punto de vista jurídico y constitucional, no se configura vulneración alguna a los derechos fundamentales invocados pues, en primer lugar, el MVCT ha dado cumplimiento estricto a la orden judicial mediante la aprobación, estructuración y ejecución del proyecto “Divino Niño II”. En segundo lugar, el retraso en la ejecución ha sido debidamente sustentado y documentado como atribuible a fuerza mayor, y no como resultado de negligencia administrativa, lo cual excluye la configuración de responsabilidad disciplinaria.

Adicionalmente, para la evaluación de la gestión de este proyecto, es importante señalar que el derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, implica para el Estado la adopción de medidas que promuevan el acceso progresivo a una vivienda adecuada, dentro de criterios progresividad y adecuación a las condiciones reales del entorno operativo, técnico y presupuestal. En desarrollo de este mandato, la Ley 1537 de 2012, en sus artículos 2 y 3, establece que la política pública de vivienda debe ejecutarse bajo principios de coordinación, concurrencia y responsabilidad institucional, y que su implementación debe atender las condiciones propias del entorno y la población objetivo. Asimismo, el Decreto 1077 de 2015, compilatorio del sector vivienda, establece que los proyectos de vivienda de interés prioritario, como el que nos ocupa, deben ajustarse a cronogramas flexibles que contemplen condiciones técnicas, financieras y sociales, con el fin de garantizar su ejecución efectiva y sostenible. En este sentido, las acciones adelantadas por el MVCT en el marco del proyecto Divino Niño II se encuentran plenamente alineadas con la normativa vigente, sin configurarse

desviación o incumplimiento alguno.

Por último, es importante considerar que, de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV de la Ley 1952 de 2019, la tipificación de una falta disciplinaria exige el incumplimiento de deberes o funciones con dolo o culpa grave, lo cual no se configura en este caso, donde las actuaciones institucionales han estado orientadas a la superación de contingencias externas y al cumplimiento de la orden judicial que efectiviza el derecho a la vivienda de 86 grupos familiares del proyecto Divino Niño II.

En consecuencia, se solicita al equipo auditor verificar el avance de la obra y las gestiones administrativas para finalizar el proyecto Divino Niño II, y en consecuencia, que no existan consecuencias disciplinarias, ni mucho menos, judiciales para oficiar a la Corte Suprema de Justicia, puesto que se han hecho esfuerzos conjuntos para cumplir la orden tutelar y entregar las viviendas a los beneficiarios del proyecto.”

“En atención a la observación formulada por la Contraloría General de la República sobre la ejecución del Proyecto FSVIPA-249 “Divino Niño II” en el municipio de Gamarra, Cesar, se concluye que no se configura responsabilidad disciplinaria ni otras incidencias atribuibles a Fonvivienda, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019 y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Fonvivienda ha actuado con la debida diligencia, dentro del marco legal, contractual y judicial vigente, y ha desplegado acciones continuas de seguimiento, control y articulación interinstitucional para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia en el fallo STC10283-2017.

En cumplimiento de dicha sentencia, Fonvivienda ha prorrogado los subsidios otorgados, ha ejercido su rol de supervisión conforme a sus competencias, y ha requerido a los actores responsables de la ejecución del proyecto (Gobernación del Cesar, Alcaldía de Gamarra y oferente) el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Es importante precisar que Fonvivienda no es la entidad contratante ni ejecutora directa de las obras, ni tiene competencia para imponer sanciones contractuales o intervenir en la ejecución física del proyecto. Su rol se limita a la asignación de subsidios y al seguimiento general del cumplimiento de los fines del programa, conforme a lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 y el marco normativo del subsidio familiar de vivienda.

Las demoras en la ejecución del proyecto y el bajo avance físico (7,5%) son atribuibles al contratista y a las entidades territoriales responsables de la ejecución, como lo ha señalado la interventoría técnica. Fonvivienda ha actuado oportunamente al poner en conocimiento de los órganos fiduciarios y de control la situación, y ha solicitado la aplicación de las cláusulas contractuales correspondientes, incluida la cláusula penal. No se evidencia dolo, culpa grave ni omisión funcional por parte de los servidores públicos de Fonvivienda, ni se ha acreditado un daño antijurídico o perjuicio cierto que permita

configurar una falta disciplinaria o trasladar responsabilidad a la entidad.

Por tanto, se solicita respetuosamente que se desestime la observación con presunta incidencia disciplinaria y otras incidencias, al no configurarse los elementos objetivos ni subjetivos requeridos por el ordenamiento jurídico para declarar responsabilidad.”

Análisis de la Respuesta:

Teniendo en cuenta la respuesta allegada por FONVIVIENDA, y una vez revisada por el equipo auditor, se evidencia que la entidad reconoce que el Proyecto FSVIPA-249 “Divino Niño II” fue formulado en cumplimiento del fallo STC10283 de 2017 de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual se ordenó la construcción y entrega de 86 viviendas adicionales a las inicialmente ejecutadas.

FONVIVIENDA indica que no actúa como contratista ni ejecutora directa de las obras, y que su rol se limita a la asignación de subsidios y el seguimiento general, dado que el proyecto se ejecuta mediante un patrimonio autónomo administrado por la Fiduciaria Bogotá, bajo el esquema del Programa VIPA. Asimismo, señala que no tiene competencia sancionatoria sobre los ejecutores del proyecto.

En relación con los retrasos, la entidad los atribuye a situaciones externas como el fenómeno de La Niña, bloqueos viales y dificultades en el acceso al suministro de agua potable, hechos reportados por FINDETER en su calidad de supervisor mediante radicado 2202451314016 de diciembre de 2024. FONVIVIENDA informa que el avance físico del proyecto era del 83,41% al 30 de abril de 2025 y que la nueva fecha estimada de finalización es el 27 de julio de 2025, según decisión del Comité Técnico del fideicomiso.

Sin embargo, el fallo STC10283 de 2017 estableció un plazo máximo de nueve (9) meses para la ejecución del proyecto, contados a partir de su notificación. A la fecha de la observación (mayo de 2025), han transcurrido más de siete (7) años desde la sentencia, y el proyecto aún no ha sido terminado ni se ha acreditado la entrega total de las viviendas ordenadas. A pesar de este prolongado incumplimiento de los términos establecidos en la sentencia, y de que la Corte Suprema de Justicia ORDENÓ a FONVIVIENDA asumir la supervisión en la ejecución del proyecto, no se ha allegado material probatorio que demuestre las acciones concretas emprendidas por la entidad para cumplir con este mandato judicial. Si bien FONVIVIENDA indica que la responsabilidad recae en FINDETER, omite que es su obligación principal ejercer la función de supervisión, en virtud del fallo judicial mencionado, y no se presenta evidencia de actas u otros documentos que respalden su actuar frente al contratista.

Por lo tanto, la respuesta no desvirtúa lo observado por este ente de control, en tanto persiste el incumplimiento del término judicialmente establecido para la ejecución del proyecto, situación que implica un posible desconocimiento de los efectos vinculantes de

la sentencia y mantiene sin solución definitiva a los beneficiarios contemplados en la orden judicial.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 por la transgresión a lo establecido a la sentencia T-433 de 2016 y el fallo de tutela STC10283 de 2017, y Otras Incidencias para el traslado a la Honorable Corte Suprema de Justicia.

3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar el control fiscal interno de los procesos y/o actividades para las vigencias a auditar, y emitir concepto sobre su calidad y eficiencia

Como resultado del Control Interno Fiscal, se determina la Calificación del Control Interno así:

Tabla 31 Evaluación control interno – Fonvivienda subsidios de vivienda

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento						
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.						
I. Evaluación del control interno institucional por componentes			Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control			4	2		
B. Evaluación del riesgo			3	1		
C. Sistemas de información y comunicación			4	1,5		
D. Procedimientos y actividades de control			3	1		
E. Supervisión y monitoreo			4	1,5		
Puntaje total por componentes			1			
Ponderación			10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,140			
			Adecuado			
Riesgo combinado promedio			BAJO			
Riesgo de fraude promedio			BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		4,000	4,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		4,000	12,000	3,000	70%	2,100
Calificación total del diseño y efectividad		2,300				
		Inadecuado				
Calificación final del control interno		2,440				
		Ineficiente				

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 AC Evaluación Control Interno Fiscal.

La evaluación del Control Interno Institucional por componentes de la auditoría de cumplimiento es de 0,140 correspondiente a **“Adecuado”**, por otra parte, la calificación total del Diseño y Efectividad arrojó 2,300, correspondiente a **“Inadecuado”**, para una Calificación Final de Control Interno de 2,440, que lo ubica en un rango de **“Ineficiente”**.

3.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5	
Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR, así como alertas, obras inconclusas y/o proyectos críticos relacionados con la materia a auditar, que hayan sido allegados y/o reportados hasta el cierre de la etapa de planeación de la auditoría.	

Durante la fase de planeación de la auditoría de cumplimiento, fecha límite para la recepción de denuncias por parte del equipo auditor, no se recibieron denuncias ni derechos de petición relacionados.

Por otra parte, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana mediante oficio CGR 2025IE0019908 del 21 de febrero de 2025, informa sobre las acciones de seguimiento realizadas con relación a las denuncias, otros mecanismos de alerta y reportes de presuntas irregularidades vinculadas al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

Por lo anterior, fueron incluidos en la muestra los proyectos denominados Urbanización Villa Eduardo (En ejecución) en el municipio de Ambalema, Tolima y Proyecto de Vivienda Yariguies III (Suspendido) del municipio de San Vicente de Chucurí, Santander, teniendo en cuenta, la cuantía, avance físico, financiero y la categoría de obra inconclusa y/o proyecto crítico asignado por esta dependencia, como se muestra a continuación:

Tabla 32 Proyectos incorporados CD Participación Ciudadana

No.	Año Asignación	Departamento	Municipio	Proyecto	Programa	Valor Asignado	Hogares Sin Legalizar	Valor Hogares sin legalizar
1	2014	TOLIMA	AMBALEMA	VILLA EDUARDO	FENOMEN O DE LA NIÑA	2.817.000.00 0	0	-
2	2021	SANTAND ER	SAN VICENTE DE CHUCURÍ	YARIGUIE S III	PROGRAM A VIVIENDA GRATUITA FASE II	4.665.785.12 6	72	4.665.785.12 6

Fuente: Radicado 2025IE0019908 Contraloría Delegada para la participación ciudadana. Elaboró Equipo Auditor

El 5 de marzo de 2025 mediante Radicado No. 2025ER0042953 se radicó en la Dirección de vigilancia Fiscal el derecho de petición con asunto **“OFICIAR ante la Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, así como a la fiscal General de la Nación, para que sean esos entes quienes determinen si se ha afectado**

por acción u omisión el patrimonio del estado, como consecuencia del actuar de la UT. Villa Eduardo y la constructora IMAL INC. LTDA., lo que se hará por el A quo.” Al cual se le dio el trámite correspondiente y como resultado la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico mediante oficio con Radicado No. 2025IE0029123 del 12 de marzo de 2025, remito documentos del proyecto vivienda Villa Eduardo en el municipio de Ambalema – Tolima como insumo para este proceso auditor.

Por otra parte, la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, remitió un oficio de radico CGR 2025IE0010308 del 3 de febrero del 2025, mediante el cual solicitan sean incorporados como muestra en la Auditoría de Cumplimiento al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda los proyectos que se relacionan a continuación:

Tabla 33 incorporados como muestra en la Auditoría de Cumplimiento al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda

No.	Año Asignación	Departamento	Municipio	Proyecto	Programa	Valor Asignado	Hogares Sin Legalizar	Valor Hogares sin legalizar
1	2012	BOYACÁ	TUNJA	TORRES DEL PARQUE	Bolsa Esfuerzo Territorial	3	-	-
2	2010	BOYACÁ	TUNJA	ESTANCIA EL ROBLE	Bolsa única Nacional	475	10	104.597.450
3	-	SUCRE	SAN MARCOS	URBANIZACION 20 DE OCTUBRE	-	-	-	-

Fuente: Radicado 2025IE0019908 Contraloría Delegada para la participación ciudadana. Elaboró Equipo Auditor

Como resultado de la revisión de los proyectos anteriormente mencionados se obtuvieron los siguientes resultados así:

PROYECTO VILLA EDUARDO, AMBALEMA TOLIMA

El proyecto fue incluido en la muestra de la presente auditoría producto de las alertas y reportes de presuntas irregularidades que fueron remitidos por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

Proyecto que surge del programa de atención del fenómeno de la niña 2010-2011, contemplando la solución de 123 viviendas unifamiliares correspondiente a la modalidad de giro anticipado y con un término inicial de 10 meses, el cual, se declaró en incumplimiento y como consecuencia de ello fue modificada la forma de pago de los subsidios a contraescritura. Así mismo, se obtiene que el valor del Subsidio Familiar de Vivienda fue modificado a \$21.000.000 y posteriormente mediante fallo de tutela fueron indexados 115 subsidios para un valor de \$30.000.000.

Por otro lado, la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico de la Contraloría General de la República realizó dentro de su Plan de Vigilancia Fiscal primer semestre de la 2024, la Auditoría de Cumplimiento a “proyectos de vivienda de diferentes programas con vigencias 2020 a 2023, y proyectos activos de años anteriores

y/o con recursos pendientes de ejecutar”⁵⁰, obteniendo como resultado el hallazgo No 3. Proyecto Villa Eduardo, Ambalema Tolima, relacionado “al incumplimiento a la Resoluciones No. 0705 del 19 de junio de 2019 y 1404 del 8 de octubre de 2019, (...) protocolo declaratorio de incumplimiento.”

Por lo anterior, el 17 de octubre de 2024 la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT inicio las gestiones correspondientes al “Proceso administrativo de cobro coactivo No. 017 de 2024 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA contra el patrimonio autónomo derivado – (PAD) – oferente, conformado por fiduciaria Bogotá S.A., el municipio de Ambalema e IMAL INC S.A.S.”.

El proyecto presenta 71 SFV legalizados y escriturados y 52 SFV sin legalizar y cuenta con cronograma de obra para la finalización y legalización de los 52 subsidios pendientes a agosto de 2025.

De lo anterior, se observó lo siguiente:

- Planeación del proyecto Villa Eduardo - Ambalema. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A-D), comunicado en el oficio de la CGR No. 2025EE0098634.

Una vez revisada la respuesta emitida por FONVIVIENDA, se identifica que la entidad acredita, de forma clara y documentada, que las obligaciones legales y contractuales respecto a la planeación, ejecución y legalización del Proyecto de Vivienda Villa Eduardo en el municipio de Ambalema recaen en cabeza del oferente, y no de FONVIVIENDA, conforme a la normatividad aplicable y el modelo de intervención adoptado por el Gobierno Nacional para la atención del Fenómeno de La Niña 2010–2011.

La entidad estructura su respuesta en torno a los siguientes argumentos:

- FONVIVIENDA justifica su rol a partir de lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, el Decreto 555 de 2003, el Decreto Ley 4832 de 2010, y la Ley 3ª de 1991, precisando que su función se limita a la asignación de subsidios familiares de vivienda, sin facultades para ejecutar obras, seleccionar oferentes, ni administrar los recursos de ejecución directa.
- La entidad no suscribe contratos de obra ni participa en la elección del constructor. Delegación funcional del proceso FONVIVIENDA demuestra que el modelo operativo fue diseñado con terceros especializados:
 - FINDETER como entidad evaluadora de proyectos.
 - Cajas de Compensación como operadoras del subsidio.

⁵⁰ CGR- CDVSB No. 015 de junio de 2024.

- ENTERRITORIO como entidad supervisora.

Así mismo, señala con claridad que no tiene competencia para adelantar trámites notariales o de saneamiento predial como el desenglobe o escrituración, ni puede ejercer funciones policivas para contrarrestar invasiones. Dichas funciones son exclusiva responsabilidad del municipio, en su calidad de integrante del oferente y primera autoridad de policía. En este sentido, se evidencia que FONVIVIENDA ha efectuado acciones de seguimiento técnico y administrativo, incluyendo:

- Solicitudes formales a la Alcaldía para avanzar en la legalización de subsidios.
- Activación del protocolo de incumplimiento.
- Inicio de procesos de recuperación de recursos no legalizados.

Con base en los elementos analizados, se concluye que la observación formulada no presenta mérito para ser incluida como hallazgo en el informe final, teniendo en cuenta que FONVIVIENDA:

- No tenía competencia ni funciones asignadas en la fase de ejecución predial y contractual del proyecto.
- Actuó conforme al principio de legalidad y dentro de los límites que impone el régimen jurídico público.
- Las deficiencias en la legalización de los subsidios y la ocupación irregular de los lotes corresponden a omisiones atribuibles al oferente y al ente territorial.

PROYECTO URBANIZACIÓN YARIGUÍES III, SAN VICENTE DE CHUCURÍ, SANTANDER

El Programa de Vivienda Gratuita Fase II (PVG II), implementado por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, fue concebido como una estrategia del Gobierno Nacional orientada a atender a hogares en condición de vulnerabilidad, mediante la entrega de soluciones habitacionales sin costo para los beneficiarios. Su marco legal se sustenta en la Ley 1537 de 2012, la cual facultó a FONVIVIENDA para constituir patrimonios autónomos que administraran recursos destinados a la construcción de viviendas de interés prioritario. En desarrollo de esta facultad, se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil No. 325 de 2015 con el Consorcio Alianza – Colpatria, en calidad de vocero y administrador del Fideicomiso PVG II. A través de este esquema se han ejecutado proyectos en distintas regiones del país, ya sea mediante la adquisición de soluciones habitacionales terminadas o por medio de procesos de diseño y construcción en predios aportados por las entidades territoriales.

Uno de los proyectos ejecutados en el marco de este programa es la urbanización Yariguíes III, localizada en el municipio de San Vicente de Chucurí, departamento de Santander. Su selección se realizó a través de la Convocatoria No. 95, cuyo proceso de

evaluación fue adelantado por la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER, aplicando criterios jurídicos, técnicos y financieros que permitieron establecer un orden de elegibilidad entre los proponentes. En virtud de esta evaluación, el Comité Técnico del Fideicomiso adjudicó el contrato de diseño y construcción No. 5-165.

El proyecto se desarrolló sobre un lote aportado por el municipio y contempló tanto el diseño como la construcción integral de viviendas de interés prioritario. La interventoría del contrato fue delegada a ENTerritorio (anteriormente FONADE), en cumplimiento del contrato de prestación de servicios suscrito con el Fideicomiso, y es la entidad responsable del seguimiento técnico, jurídico y administrativo del contrato, así como de la validación del cumplimiento de los requisitos exigidos para la certificación de las viviendas.

Desde el punto de vista financiero, el proyecto fue financiado en su totalidad con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), sin participación de otras entidades u organismos territoriales. Los pagos al contratista se definieron bajo un esquema de precios fijos no reajustables, estableciendo el desembolso del 95 % del valor contractual contra la entrega de las viviendas con su respectiva certificación de existencia o habitabilidad, y el 5 % restante una vez entregadas formalmente las zonas comunes, las cesiones obligatorias y las redes de servicios públicos domiciliarios a las autoridades competentes.

El contrato fue suscrito el 8 de marzo de 2018. La fase 5 de ejecución inició el 7 de diciembre de 2019 y concluyó el 12 de mayo de 2023. No obstante, a la fecha, el contrato figura como vencido y no ha sido formalmente liquidado. El valor inicial fue de \$5.881.276.589, al cual se sumó una adición de \$117.625.531, alcanzando un valor contractual total de \$5.998.902.120. El avance físico del proyecto fue reportado como del 100 %, mientras que el avance financiero se encuentra en el 85.59 %, reflejando la existencia de recursos pendientes por ejecutar. Entre los pagos efectuados se encuentra la factura FE-1, por valor de \$1.173.314.679,46, con fecha del 16 de febrero de 2022.

El proyecto cuenta con la Licencia de Urbanismo y Construcción, expedida mediante la Resolución No. 074 de julio de 2018. Asimismo, se respaldó con pólizas y garantías que cubren el cumplimiento contractual hasta el 1 de diciembre de 2024, así como la responsabilidad civil extracontractual, la estabilidad de la obra y la calidad del objeto contratado. Si bien las actividades constructivas fueron culminadas y las unidades habitacionales entregadas físicamente, el proceso aún se encuentra en etapa de cierre administrativo, en espera de su liquidación contractual definitiva.

Respecto del Contrato de Diseño y Construcción No. 5-165 - Proyecto Yarigués III (Municipio de San Vicente de Chucurí – Santander), el Fideicomiso PVG II, a través del vocero fiduciario y en coordinación con las entidades competentes, ha venido adelantando las gestiones administrativas necesarias para el cumplimiento integral de las obligaciones contractuales.

PROYECTO TORRES DEL PARQUE Y ESTANCIA EL ROBLE, BOYACÁ TUNJA

Los proyectos fueron incluidos en la muestra de la presente auditoría producto de la sugerencia realizada por la Directora de Vigilancia Fiscal – DVF de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico de la Contraloría General de la República.

Proyecto que se discrimina a continuación:

- Proyecto la Estancia el Roble: Corresponde a 1.082 unidades de vivienda con subsidios, del cual, 1.078 corresponden a la modalidad de giro anticipado y 4 giro contraescritura. Para la construcción del proyecto, este fue dividido en las siguientes fases:
 - La Estancia del Roble fase I: 226 soluciones de vivienda organizadas en la manzana 1 (32 unifamiliares), manzana 2 (34 unifamiliares), terraza A (60 apartamentos) y terraza B (100 apartamentos).
 - La Estancia del Roble fase II: 420 soluciones de vivienda organizadas en la manzana 4 (20 unifamiliares), terraza D (100 apartamentos), terraza E (80 apartamentos), terraza F (120 apartamentos) y terraza G (100 apartamentos).
 - La Estancia del Roble fase III: 436 soluciones de vivienda organizadas en la manzana 3 (26 unifamiliares), manzana 5 (10 unifamiliares), terraza C (80 apartamentos), terraza H (120 apartamentos), terraza I (120 apartamentos) y terraza J (80 apartamentos).

Proyecto que inicio el 22 de octubre de 2009, con un término inicial de 2 años.

- Proyecto Torres del Parque: Corresponde a 222 soluciones de vivienda, del cual, 219 corresponden a giro anticipado y 10 contraescritura⁵¹, proyecto que inicio el 26 de enero de 2011 por un término inicial de 2 años.

Ambos proyectos fueron declarados en incumplimiento y además presentan estudios realizados por la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos de proyecto Estancia el Roble y Torres del Parque, manifestando deficiencias en las obras ejecutadas y recomiendan realizar una evaluación más profundo, situación por la cual, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC realizo un estudio de vulnerabilidad sísmica y patología estableciendo que el proyecto presentaba fallas estructurales que afectan las edificaciones.

Así mismo, se evidencia que la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República culmino con fallo los procesos de

⁵¹ Teniendo en cuenta los informes de supervisión por parte de ENTERRITORIO.

Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870 y Fiscal PRF-013-2019 relacionados con los proyectos mencionados.

Con base en lo anterior, el municipio de Tunja, ECOVIVIENDA, FONVIVIENDA, Gobernación de Boyacá y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre - UNGRD discriminaron los siguientes grupos frente a los dos (2) proyectos con el objeto de atender a los beneficiarios damnificados:

Tabla 34 Hogares damnificados.

Grupo	Descripción	Proyectos		Total, de hogares	Responsables
		Torres del Parque	Estancia el Roble		
I	Tienen escrituras públicas de su apartamento, pagaron sus ahorros programados, y están pagando impuesto y no han recibido su vivienda	21	10	61	ECOVIVIENDA
	Hogares que tuvieron que ser evacuadas en los años 2017 y 2018.	30	-		
II	Hogares cuyas familias son dueñas de viviendas y que según el estudio realizado por la UPTC deben reforzarse	127	640	767	ECOVIVIENDA, UNGRD
III	Hogares no han recibido su apartamento pero que pagaron sus ahorros programados	269	310	579	ECOVIVIENDA, FONVIVIENDA
Total		447	960	1407	

Fuente: Realizado por la CGR, extraído del informe proyectos de vivienda torres del parque y estancia el roble en la ciudad de Tunja - departamento de Boyacá realizado por la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico.

Durante la visita realizada por la CGR al proyecto del 28 al 30 de abril de 2025, las entidades involucradas manifiestan que han realizado las siguientes gestiones para dar solución a los beneficiarios afectados por el siniestro de las viviendas:

- Grupo I (Beneficiarios que fueron evacuados y contaban con escritura y vivienda): La administración municipal para la atención de estos ejecutó los proyectos TP-50 y TP-90 desde el 2018 hasta el 2021, en el cual, se encuentran finalizadas las soluciones de viviendas que fueron ejecutadas con recursos propios del municipio, sin embargo, han presentado inconvenientes en la etapa de escrituración de los TP-50.

Con respecto a los beneficiarios damnificados, indican que algunos se encuentran disfrutando de la nueva solución de vivienda.

- Grupo II (viviendas que requieren reforzamiento): Durante la visita realizada la administración y Ecovivienda manifiestan que han revisado las siguientes alternativas:
 - Reforzamiento de las viviendas: Alternativa que sale costosa y posible afectación social.

- Demolición de las torres: Teniendo en cuenta la topografía del lote, indican que esta actividad puede afectar torres aledañas.

Evidenciando que este grupo se encuentra supeditado a la ejecución de más proyectos y a la fecha, presuntamente no tienen contemplado realizar el mejoramiento estructural de las viviendas ni la demolición de estas. Durante la visita se observa que estos se encuentran habitados.

- Grupo III (hogares que no recibieron apartamento y pagaron sus ahorros programados):
 - Ecovivienda y Fidupopular suscribieron un convenio para efectuar el proyecto Bellavista Vivienda de Interés Social - VIS correspondiente a 500 soluciones de vivienda (para el año 2021 e inicios de 2022), en el cual, se han incluido 111 de los 579 damnificados de los proyectos Estancia del Roble y Torres del Parque, sin embargo, mencionan que han tenido inconveniente en la asignación del subsidio por parte del programa de Mi Casa Ya.

De lo anterior, se configuro el siguiente hallazgo:

- Hallazgo: Obras ejecutadas en el marco de los proyectos Torres del Parque y La Estancia El Roble en el municipio de Tunja – Boyacá. Administrativo con otras Incidencias para traslado a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres – UNGRD. (A - OI), comunicado en el oficio de la CGR No. 2025EE0098634.

URBANIZACION 20 DE OCTUBRE SAN MARCOS, SUCRE

En el marco de la Auditoría de cumplimiento al Fonvivienda – subsidios de vivienda urbanos y rurales en el territorio nacional. vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados, realizada por la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico en la vigencia 2025-I, se presentó dentro la muestra a ser revisada el proyecto “*Urbanización 20 de octubre*” ubicado en San Marcos, Sucre. La cual presentaba 200 soluciones a los subsidios de vivienda bajo el Programa de Vivienda Gratuita – PVG II.

Por lo anterior, el proyecto “*Urbanización 20 de octubre*”, no presentó avance alguno, toda vez que el inmueble previamente mencionado presenta una falsa tradición en el predio cedido por el municipio, lo que ha impactado en los plazos del desarrollo del proyecto.

Posteriormente, la Empresa VALORCON L.T.D.A cedió el contrato a H.M.M S.A.S. el 21 de julio de 2020, dejando el proyecto sin concluir, teniendo en cuenta que solo se ejecutaron 4 fases de 7 previstas para la realización del proyecto.

Así mismo, el primero de septiembre de 2023 es considerado inviable el desarrollo del proyecto por parte del comité técnico del Fideicomiso PVG II, es decir, más de 7 años después desde su suscripción, lo que generó la terminación anticipada conforme a lo indicado en las “CAUSALES DE TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO”, dando, así como resultado, el pago de \$443.105.016 con factura No. FEHM 800 el 9 de agosto de 2024, divididos en dos pagos; \$420.614.201 por el valor tasado por la liquidación anticipada del proyecto y \$22.490.800, por el valor a pagar a ENTERRITORIO por concepto de rediseños del proyecto.

Conforme a ello, la CGR realizó el análisis de la información y la visita realizada al lugar del proyecto el 28 de abril de 2025, donde se corroboró que la población no ha sido beneficiada como se mencionó anteriormente y adicionalmente que se ha postergado el cumplimiento de metas del Programa de Vivienda Gratuita – PVG II, producto del atraso del proyecto.

Imagen 2. Imágenes del estado actual del predio destinado para la Urbanización 20 de octubre.



Fuente: Imágenes tomadas por parte de la CGR. 2025

De lo anterior, se configuro el siguiente hallazgo:

Hallazgo: Proyecto de Urbanización 20 de octubre. San Marcos, Sucre. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. PVG II (A-D-F). comunicado en el oficio de la CGR No. 2025EE0098634, hallazgo en cuantía de \$443.105.016, debido a que no generaron utilidad alguna ni cumplieron la finalidad para la cual fueron concebidas, además, de no haberse construido ni entregado las viviendas correspondientes a los 200 subsidios del proyecto “Urbanización 20 de octubre” en San Marcos, Sucre.

3.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Efectuar seguimiento a las acciones del plan de mejoramiento, ejecutadas a 31 de diciembre de 2024, a fin de determinar su efectividad relacionadas con los subsidios de programas de vivienda en áreas urbanas y rurales del territorio nacional en las vigencias 2022, 2023, 2024 y vigencias anteriores de subsidios no legalizados.

En el marco de la Auditoría de Cumplimiento al FONVIVIENDA – Subsidios de Vivienda Urbanos y Rurales en el Territorio Nacional, correspondientes a las vigencias 2022, 2023, 2024 y a vigencias anteriores con subsidios no legalizados, se verificó el cumplimiento de las actividades contempladas en el Plan de Mejoramiento con corte al 31 de diciembre de 2024.

Durante la evaluación de los subsidios de vivienda rurales y urbanos, y de acuerdo con la información registrada en el sistema SIRECI, así como con los criterios establecidos en la Resolución 0066 de 2024 y la Circular 015 de 2020, se identificaron 92 hallazgos, para los cuales se formularon 42 acciones de mejora.

De los 92 hallazgos, 34 fueron finalizados durante las vigencias 2023 y 2024, mientras que los 58 restantes tienen como fecha de finalización para 2025 y 2026.

No obstante, tras la revisión de los soportes entregados y la comparación con las debilidades descritas previamente en el presente informe de auditoría, se evidenció que las acciones correspondiente a 11 hallazgos fueron efectivas, mientras que las acciones relacionadas con 23 hallazgos no fueron efectivas, ya que las causas que los originaron persisten o se presentaron en la presente auditoría, así:

Tabla 35: Hallazgos y acciones efectivas

Temas	Hallazgos con acciones Efectivas	Hallazgos con acciones No efectivas
Subsidios	1 DC IP, 25 PVGII, 26 PVGII, 4 ACPVG2, 14 ACPVG2, 15 ACPVG2, H23(2022), H15(2021), H18(2021), 17 ACPVG2 y H16(2021)	12 PVGII, 18 PVGII, 19 PVGII, 1 ACPVG2, 3 ACPVG2, 5 ACPVG2, 8 ACPVG2, 11 ACPVG2, 16 ACPVG2, H18(2022), H19(2022), H20(2022), H21(2022), H10(2023), H11(2023), 1-ACPVDP, 2-ACPVDP, 5-ACPVDP, 9-ACPVDP, 10-ACPVDP, 23A-EBA, 3-ACPVDP, 3 PVGII

TOTAL	9 acciones efectivas de 11 hallazgos	13 acciones no efectivas de 23 hallazgos
--------------	--------------------------------------	--

Elaboró: Equipo auditor

Tabla 36: Acciones P.M.

Acciones efectivas	Acciones No efectivas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestionar recursos que permitan la contratación y posterior entrega de las viviendas a beneficiarios de las 120 unidades restantes localizadas en las torres P-P1 (culminación estructura) y 56-57 y 59-60 (cimentación). 2. Gestionar mesas de seguimiento virtuales y visitas al proyecto de vivienda, estableciendo compromisos para superar los inconvenientes presentados en la ejecución del proyecto. 3. Realizar informe final, sobre la ejecución en donde se constate la construcción de las 180 viviendas que hacen parte del proyecto. 4. Revisar y recomendar al FIDEICOMISO PVGII la creación del procedimiento para determinar por parte de Comité técnico suspensiones o prórroga de las mismas a los contratos de promesa de compraventa así como de los diseño y construcción. 5. Desarrollar verificación junto con constructor de las condiciones actuales de las VIP, generar informe de recomendaciones para atender posventas, verificar avance intervenciones definidas y realizar informe final de atención. 6. Realizar la contratación de obra e interventoría cuando el municipio cumpla con la obligación de la postulación de los hogares y de esta manera poder ejecutar los recursos. 7. Realizar los ajustes a la Plataforma a través de la cual se realizan las marcaciones de las coberturas a la tasa de interés del Programa Mi Casa Ya, para que los establecimientos de crédito al momento de registrar el valor de la vivienda, corresponda la registrada (VIP/VIS), en aras de que ese valor no supere el tope del valor de la vivienda del año de asignación del subsidio. 8. Desarrollar mesas quincenales de verificación y seguimiento al cumplimiento de acciones para garantizar prestación de servicios públicos básicos domiciliarios. (supervisor convenio-interventoría y constructor). 9. Reestructurar el informe de gestión expedido por FONVIVIENDA, con el fin de incluir las gestiones adelantadas en el marco de la supervisión, respecto de las cuarenta (40) viviendas objeto de contrapartida. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestionar mesas de seguimiento virtuales y visitas al proyecto de vivienda, estableciendo compromisos para superar los inconvenientes presentados en la ejecución del proyecto 2. Revisar y recomendar al FIDEICOMISO PVGII mejoras al "PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE SOLICITUDES DE MODIFICACIÓN DE FORMA DE PAGO respecto al año del SMMLV de pago de las viviendas debido a causas no imputables a los contratistas" 3. Actualizar y socializar el informe de recomendaciones de ajuste al proceso de evaluación de predios de PVG, elaborado en el plan de mejoramiento derivado de la auditoría financiera vigencia 2019, al FIDEICOMISO PVG II, a la DIVIS, DSH Y DEUT, con el fin de tener en cuenta las recomendaciones realizadas en próximas convocatorias. 4. Revisar procedimientos establecidos para proponer al FIDEICOMISO PVGII solución a la situación con el fin desarrollar acciones pertinentes. 5. Revisar y recomendar al FIDEICOMISO PVGII mejoras al "PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE SOLICITUDES DE MODIFICACIÓN DE FORMA DE PAGO respecto al año del SMMLV de pago de las viviendas debido a causas no imputables a los contratistas". 6. Generar Informe de trazabilidad de situaciones que afectaron tiempos de ejecución de fase 5, los procedimientos aplicados y la comparación de riesgos con decisiones diferentes, socializando a FIDEICOMISO PVGII y DIVIS conclusiones y recomendaciones para otros programas institucionales. 7. Realizar un informe sobre las modificaciones que se presenten en la ficha BPIN en lo relacionado con valores y metas cuando se presente una nueva incorporación de recursos para el programa semilleros de propietarios en arriendo. 8. Solicitar a las áreas misionales proyección de ejecución presupuestal para los recursos de la vigencia, y hacer seguimiento al mismo y socializar resultados con supervisores y equipos misionales. 9. Adelantar las gestiones administrativas para realizar la modificación del actual protocolo de incumplimiento aprobado mediante acta No 53 del 1 de noviembre de 2017, involucrando los saldos de fiducia a fin de hacer las respectivas verificaciones financieras. 10. Realizar la modificación del actual protocolo de incumplimiento aprobado mediante acta No 53 del 1 de noviembre de 2017, mediante el cual se incorpore un término interno para garantizar la constancia de ejecutoria inmediata, toda vez que en la ley no existe. 11. Adelantar las gestiones administrativas para realizar la modificación del actual protocolo de incumplimiento aprobado mediante acta No 53 del 1 de noviembre de 2017. 12. Implementar el proceso sancionatorio

Acciones efectivas	Acciones No efectivas
	13. Convocar a la administración municipal a reunión presencial en instalaciones del MVCT con el fin de validar avance y coordinar acciones.

Elaboró: Equipo auditor

En el caso de las acciones de mejora cuya ejecución continúa en las vigencias 2025 y 2026, no es posible emitir un concepto definitivo sobre su efectividad. Dentro de este grupo, se identificaron 34 acciones (con plazo hasta 2025). Así mismo, se encontraron 6 acciones (4 con vencimiento en 2025 y 2 en 2026).

4. ANEXOS

4.1. Anexo 1. Relación de hallazgos

No.	CGR APA	Nombre del Hallazgo	Incidencia						Cuantía fiscal
			A	F	D	P	OI	BA	
1	COH_5948_2025	Ejecución de la política pública de Vivienda. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A – D)	1		1				
2	COH_5958_2025	Subsidios Familiares de Vivienda en áreas urbanas – Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A-D).	1		1				
3	COH_5961_2025	Subsidios de Familiares de Vivienda en áreas rurales. Administrativo (A).	1						
4	COH_4810_2025	Gastos de administración. Convenio Interadministrativo No. 007 de 2021. Administrativo. (A).	1						
5	COH_5413_2025	Comité Técnico de Supervisión del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-741-2017. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A-D).	1		1				
6	COH_5409_2025	Proyecto de Urbanización 20 de octubre. San Marcos, Sucre. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. (A-D-F). PVG II	1	1	1				\$ 443.105.016
7	COH_5537_2025	Urbanización Villa Karen en Sincelejo y Urbanización Dios y Pueblo en Corozal, departamento Sucre. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A-D).	1		1				
8	COH_5429_2025	Contrato No. 021F-2022. Chocó. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A-D).	1		1				
9	COH_5433_2025	Ejecución del Contrato de obra No. 032F-2022 del programa de promoción de vivienda rural, en los municipios de Ataco, Chaparral, Natagaima, Planadas y Rioblanco, Tolima. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria (A-D).	1		1				
10	COH_5447_2025	Contrato de obra No. 038F-2022. Promoción de vivienda rural, en los municipios de Guapi, López de Micay y Timbiquí del departamento de Cauca. Administrativo con incidencia Disciplinaria. (A-D).	1		1				
11	COH_5480_2025	Obras ejecutadas en el marco de los proyectos Torres del Parque y La Estancia El Roble en el municipio de Tunja – Boyacá. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Otras Incidencias para traslado a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres – UNGRD. (A – OI).	1				1		
12	COH_5483_2025	Ejecución del Proyecto FSVIPA-249 Divino Niño II del municipio de Gamarra, Cesar. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Otras incidencias para traslado a la Corte Suprema de Justicia (A – D – OI).	1		1		1		
TOTAL			12	1	9	0	2	0	\$ 443.105.016

Elaboró: Equipo Auditor.

A: Administrativo F: Fiscal
D: Disciplinario P: Penal
OI: Otras Incidencias BA: Beneficio cualitativo de auditoría.

4.2. Anexo 2. Muestra de proyectos auditados.

Tabla 37: Muestra Proyectos de Subsidio de Vivienda Urbana

N o.	Año Asignación	Departamento	Municipio	Proyecto	Programa	Hogares asignados	Valor Asignado	Hogares Legalizados	Valor Hogares Legalizados	Hogares Sin Legalizar	Valor Hogares sin legalizar
1	2005	VALLE DEL CAUCA	El cerrito	Individual	Bolsa Ordinaria	82	\$ 656.943.000	69	\$ 552.793.500	5	\$ 40.057.500
2	2007	ATLÁNTICO	Barranquilla	Barranquilla habilitación legal de títulos	Habilitación de Títulos	8481	\$ 847.832.000	1326	\$ 132.600.000	424	\$ 42.400.000
3	2007	CESAR	Chimichagua	Chimichagua habilitación legal de títulos	Habilitación de Títulos	1821	\$ 182.100.000	1402	\$ 140.200.000	417	\$ 41.700.000
4	2008	ATLÁNTICO	Barranquilla	Barrio la luz	Bolsa Saludable	85	\$ 313.786.853	84	\$ 310.095.796	1	\$ 3.691.057
5	2009	BOYACÁ	Tunja	La estancia del roble	Bolsa única Nacional	707	\$ 6.433.292.667	508	\$ 4.735.398.339	37	\$ 310.885.850
6	2009	SANTANDER	Barranca bermeja	Mejoramiento de vivienda varios barrios de Barranca bermeja	Bolsa Única Mejoramiento	7	\$ 32.031.753	0	-	7	\$ 32.031.753
7	2010	CHOCÓ	Quibdó	Individual	Bolsa Desplazados	630	\$ 9.733.500.000	216	\$ 3.337.200.000	327	\$ 5.052.150.000
8	2010	LA GUAJIRA	Riohacha	Individual	Bolsa Recicladores	15	\$ 169.950.000	4	\$ 45.320.000	5	\$ 56.650.000
9	2011	CÓRDOBA	Puerto Libertador	Urbanización ciudadela marina nader II	Bolsa Desplazados	119	\$ 3.374.952.000	0	-	119	\$ 3.374.952.000
10	2011	CUNDINAMARCA	Girardot	Urbanización corazón de Cundinamarca	Bolsa Desastres Naturales	107	\$ 524.514.000	0	-	106	\$ 519.612.000
11	2011	BOLÍVAR	El Carmen De Bolívar	Individual	Bolsa Concejales	3	\$ 29.458.000	1	\$ 6.159.400	2	\$ 23.298.600
12	2012	BOGOTÁ, D.C.	Bogotá, D.C.	Individual	Ahorro Programado Contractual	1510	\$ 16.108.575.199	554	\$ 5.909.244.638	0	-
13	2013	SUCRE	Corozal	Urbanización dios y pueblo	Programa Vivienda Gratuita Fase I	407	\$ 16.794.855.000	185	\$ 7.634.025.000	219	\$ 9.037.035.000
14	2013	RISARALDA	La Virginia	Bosques de la milagrosa	Fenómeno de la Niña	328	\$ 8.364.328.000	322	\$ 8.211.322.000	0	-
15	2014	META	Villaviecnico	Ciudadela san Antonio supermanzanas 2, 3 y 6	Bolsa única Nacional	46	\$ 478.888.000	0	-	46	\$ 478.888.000
16	2015	SUCRE	Sincelejo	Villa Karen	Programa Vivienda Gratuita Fase I	300	\$ 12.730.230.500	74	\$ 3.080.579.250	225	\$ 9.606.531.250

N o.	Año Asignación	Departamento	Municipio	Proyecto	Programa	Hogares asignados	Valor Asignado	Hogares Legalizados	Valor Hogares Legalizados	Hogares Sin Legalizar	Valor Hogares sin legalizar
17	2015	CESAR	Gamarra	Urbanización divino niño ii	VIPA	40	\$ 823.898.725	0	-	40	\$ 823.898.725
18	2017	CAQUETÁ	La Montaña	La alternativa de todos i etapa	Bolsa Esfuerzo Territorial	17	\$ 173.379.800	0	-	17	\$ 173.379.800
19	2017	NARIÑO	Barbacoas	Individual	Bolsa Atentados terroristas	212	\$ 2.141.200.000	203	\$ 2.050.300.000	7	\$ 70.700.000
20	2020	BOYACÁ	Sogamoso	Individual	Semillero de Propietarios Ahorro	17	\$ 89.535.906	13	\$ 68.468.634	3	\$ 15.800.454
21	2021	LA GUAJIRA	Manaure	Jietka wayuu	VIPA	306	\$ 8.340.268.458	0	-	231	\$ 6.296.084.958
22	2021	CALDAS	Manizales	San Sebastián	Bolsa Desastres Naturales	243	\$ 12.548.566.170	0	-	179	\$ 9.243.594.010
23	2021	CESAR	Chimichagua	Urbanización villanidia	Programa Vivienda Gratuita Fase II	200	\$ 11.762.560.200	0	-	200	\$ 11.762.560.200
24	2022	BOLÍVAR	Cartagena de indias	Individual	Casa Digna Vida Digna	845	\$ 9.089.484.071	841	\$ 9.046.205.467	1	\$ 10.793.235
25	2023	VALLE DEL CAUCA	Jamundí	Individual	MI CASA YA	1622	\$ 47.397.600.000	1551	\$ 45.414.000.000	31	\$ 858.400.000
26	2023	ATLÁNTICO	Soledad	Individual	MI CASA YA	5064	\$ 169.708.000.000	4671	\$ 156.658.000.000	167	\$ 5.614.400.000
27	2023	HUILA	Pitalito	Individual	TUTELAS	1	\$ 20.880.000	0	-	1	\$ 20.880.000
28	2024	BOGOTÁ, D.C.	Bogotá, D.C.	Individual	Semillero de Propietarios Arriendo	143	\$ 962.340.000	0	-	62	\$ 423.900.000
29	2024	MAGDALENA	Zapayán	Individual	Cambia Mi Casa	153	\$ 2.386.800.000	0	-	153	\$ 2.386.800.000
30	2024	SIN DEPARTAMENTO	Sin municipio	Individual	VIVIENDA GRATUITA	88	\$ 10.296.000.000	0	-	88	\$ 10.296.000.000
31	2014	TOLIMA	Ambalema	Villa Eduardo	Fenómeno de la Niña	96	\$ 2.817.000.000	34	\$ 1.011.000.000	52	-
32	2021	SANTANDER	San Vicente de Chucurí	Yariguies III	Programa Vivienda Gratuita Fase II	72	\$ 4.665.785.126	0	-	72	\$ 4.665.785.126
33	2012	BOYACÁ	Tunja	Torres del parque	Bolsa Esfuerzo Territorial	229	\$ 2.474.947.750	86	\$ 2.112.000.000	163	\$ 665.028.000
34	2010	BOYACÁ	Tunja	Estancia el roble	Bolsa única Nacional	475	\$ 5.057.286.200	235	\$ 2.509.978.350	10	\$ 104.597.450
35	2016	SUCRE	San Marcos	Urbanización 20 de octubre	PVGII	200	\$ 11.096.754.400	0	-	200	\$ 11.096.754.400
Total						24.245	378.627.523.779	12.379	252.964.890.374	3.617	93.149.239.369

Elaboró: Equipo auditor

Tabla 38: Muestra proyectos de Subsidio Familiar de Vivienda Rural

No.	Resolución de asignación de los subsidios - año	Año	Contratos derivados	Valor unitario	Valor total	No. De subsidios	No. De subsidios legalizados	No. De subsidios pendientes por legalizar
1	*	*	005F-2021	\$ 64.260.000	\$ 12.080.880.000	188	188	0
2	*	*	007-2021	\$ 59.335.833	\$ 17.088.719.904	288	288	0
3	*	*	007F-2022	\$ 64.260.000	\$ 12.852.000.000	200	200	0
4	*	*	017F-2022	\$ 86.900.000	\$ 20.247.700.000	233	233	0
5	*	*	029F-2022	\$ 72.427.600	\$ 19.483.024.400	269	269	0
6	*	*	038F-2023	\$ 82.603.061	\$ 5.534.405.087	67	0	67
7	845	2022	-	\$ 18.608.429	\$ 502.427.583	27	0	27
8	457	2023	021F-2022	\$ 81.900.000	\$ 21.457.800.000	262	33	229
9	603	2023	032F-2022	\$ 81.200.000	\$ 10.880.800.000	134	15	119
10	31	2024	03F-2023	\$ 91.000.000	\$ 2.639.000.000	29	0	29
TOTAL				\$ 702.494.923	\$ 122.766.756.974	1697	1226	471

Elaboró: Equipo auditor

Tabla 39: Proyectos incorporados CD Participación Ciudadana

No.	Año Asignación	Departamento	Municipio	Proyecto	Programa	Valor Asignado	Hogares Sin Legalizar	Valor Hogares sin legalizar
1	2014	TOLIMA	AMBALEMA	VILLA EDUARDO	FENOMENO DE LA NIÑA	\$ 2.817.000.000	0	-
2	2021	SANTANDER	SAN VICENTE DE CHUCURÍ	YARIGUIES III	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE II	\$ 4.665.785.126	72	\$ 4.665.785.126
Total						\$ 7.482.785.126	72	\$ 4.665.785.126

Elaboró: Equipo auditor

Tabla 40: Otros proyectos incorporados

N o.	Año Asignación	Departamento	Municipio	Proyecto	Programa	Valor Asignado	Hogares Sin Legalizar	Valor Hogares sin legalizar
1	2012	BOYACÁ	TUNJA	TORRES DEL PARQUE	Bolsa Esfuerzo Territorial	\$ 33.990.000	-	-
2	2010	BOYACÁ	TUNJA	ESTANCIA EL ROBLE	Bolsa única Nacional	\$ 5.057.286.200	10	\$ 104.597.450
3	-	SUCRE	SAN MARCOS	URBANIZACION 20 DE OCTUBRE	PVGII	\$ 11.096.754.400	200	\$ 11.096.754.400
Total						\$ 16.188.030.600	210	\$ 11.201.351.850

Elaboró: Equipo auditor

Conforme a lo anterior, el recurso total auditado en el marco de la presente auditoría es:

Tabla 41; Total auditado

Muestras	Total Auditado
Muestra Proyectos de Subsidio de Vivienda Urbana	\$ 378.627.523.779
Muestra proyectos de Subsidio Familiar de Vivienda Rural	\$ 122.766.756.974
Proyectos incorporados CD Participación Ciudadana	\$ 7.482.785.126
Otros proyectos incorporados	\$ 16.188.030.600
Total	\$ 525.065.096.479

Elaboró: Equipo auditor