

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
(INTERSECTORIAL)

SUBSIDIOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S. A. Y
FONDO NACIONAL DE VIVENDA - FONVIVIENDA EN EL
ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
2019 – JUNIO DE 2021

CGR - CDSA No. 00933
DICIEMBRE DE 2021

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
INTERSECTORIAL
SUBSIDIOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S. A. Y
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico	Javier Tomas Reyes Bustamante
Contralor Delegado para el Posconflicto	Juan Carlos Gualdrón Alba
Contralor Delegado para Población Focalizada	Hitler Rousseau Chaverra Ovalle
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisora	Beatriz Helena Hernández Varón
Líder de auditoría	Myriam Consuelo Merizalde B.
Auditores	Daniela Rincones Bonivento Rafael Antonio Meza Pabón Rubiel Antonio Ciro Flórez María Luz Lara Guzmán Juan Pablo Ramírez Leuro Andrey Fernando Torres Gaona William Rene Carrillo Veloza

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	6
1.1.1. Objetivo General.....	6
1.1.2. Objetivos Específicos.....	7
1.2. CRITERIOS Y FUENTES DE CRITERIO.....	8
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	12
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	13
1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....	14
1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	15
1.6.1. Concepto objetivo No. 1: Sin reservas	15
1.6.2. Concepto objetivo No. 2: Incumplimiento material con reserva	16
1.6.3. Concepto objetivo No. 3: Incumplimiento material adverso	17
1.6.4. Concepto objetivo No. 4: Incumplimiento material con reserva	18
1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS	19
1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	19
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	21
2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	21
2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	24
2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	25
2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	26
2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	28
2.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....	28
<i>Hallazgo No. 1 - Formalidades en los contratos de obra para el mejoramiento de vivienda (Administrativo)</i>	<i>28</i>
<i>Hallazgo No. 2 - Descripción de las mejoras para contratos de servicios bienes y obras. (Administrativo).....</i>	<i>32</i>
<i>Hallazgo No. 3 - Requisitos para el giro de los Subsidios de Vivienda de Interés Social en el marco del proyecto denominado “San Andrés Living Island For All” (Administrativo)</i>	<i>34</i>
<i>Hallazgo No. 4 - Otro si para la ejecución del mejoramiento (Administrativo con presunto alcance disciplinario)</i>	<i>36</i>
<i>Hallazgo No. 5 - Documentos soporte del proyecto San Andrés Living Island For All (Administrativo)</i>	<i>41</i>
<i>Hallazgo No. 6 - Registro de población vulnerable. (Administrativo)</i>	<i>42</i>
<i>Hallazgo No. 7 - Ejecución subsidios de mejoramiento de Vivienda en San Andrés (Administrativo con presunto alcance disciplinario).....</i>	<i>47</i>
<i>Hallazgo No. 8 - Acciones en proyecto siniestrado (Administrativo).....</i>	<i>51</i>
<i>Hallazgo No. 9 - Consistencia del Sistema de Información de Vivienda de Interés Social (Administrativo).....</i>	<i>54</i>
<i>Hallazgo No. 10 - Ejecución Subsidios (Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario)</i>	<i>57</i>

Hallazgo No. 11 - Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural “Safe Roof To Believe In The Future”. Archipiélago de San Andrés. Radicado 2113042005. (Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario) 62

Hallazgo No. 12 - Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural “Construcción VISR 2016”, en el Archipiélago de San Andrés, Radicado 0115068801. (Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario)..... 78

Hallazgo No. 13 - Liquidación del contrato de Gerencia Integral FEDETABACO y FUNDALIPRO (Administrativo con presunto alcance disciplinario)..... 98

Hallazgo No. 14 - Seguimiento de la entidad oferente y otorgante (Gobernación del Archipiélago de San Andrés y Gerencia de Vivienda del BAC (Administrativo)..... 101

Hallazgo No. 15 - Proyectos autorizados y subsidios otorgados sin contratos de obra. (Administrativo con presunto alcance disciplinario)..... 105

Hallazgo No. 16 - Bases de datos de beneficiarios VIS en Fonvivienda y Banco Agrario de Colombia, en San Andrés (Administrativo)..... 110

Hallazgo No. 17 - Asignación y aplicación de subsidio a persona fallecida (Administrativo) 115

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctores
FRANCISO JOSÉ MEJIA SENDOYA
Presidente
Banco Agrario de Colombia S. A.

ERLES EDGARDO ESPINOSA
Director Ejecutivo
Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA
Bogotá, D. C.

Respetados Señores,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica No. 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República (en adelante CGR) realizó auditoría (PNVCF 2021) de cumplimiento al programa de subsidios de vivienda de interés social rural y urbano en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, otorgados por el Banco Agrario de Colombia S. A. (en adelante el Banco o BAC) y el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante Fonvivienda o el Fondo).

Esta auditoría se adelantó en modalidad intersectorial, conforme a las competencias establecidas para las Contralorías Delegadas para el Sector Agropecuario, para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, para el Posconflicto y para Población Focalizada.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia unas conclusiones sobre el cumplimiento de las normas, procedimientos, actividades y recursos asociados al otorgamiento por parte del Banco y Fonvivienda de los subsidios para la vivienda de interés social rural y urbana, conclusiones que están fundamentadas en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

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. 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, 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, por parte de la CGR, la observancia de las exigencias profesionales y éticas, que demandan 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 el Banco Agrario de Colombia S. A. (en adelante el Banco) y al Fondo Nacional de Vivienda (en adelante Fonvivienda).

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Control de Auditorías - SICA, establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

El período auditado tuvo como fecha de corte junio de 2021, en lo relacionado con la gestión y actividades del Banco y Fonvivienda en el otorgamiento de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbana.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a las 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. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

1.1.1. Objetivo General

Conceptuar sobre el cumplimiento normativo y del Reglamento Operativo del Programa por parte de los actores involucrados en la política del subsidio familiar de vivienda de interés social rural y urbana en el Departamento Archipiélago de San

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Andrés, Providencia y Santa Catalina, que han sido otorgados con corte al 30 de junio de 2021.

1.1.2. Objetivos Específicos

1. Conceptuar sobre el cumplimiento de los actores involucrados en la política del subsidio familiar de vivienda de interés social rural y urbana, sobre la verificación de los parámetros (o requisitos) de los hogares beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y urbana otorgados; así como los beneficiarios que han sido reemplazados o retirados del programa, en el período de enero de 2019 a junio de 2021, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
2. Conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad, el Reglamento Operativo del Programa y la Guía de Presentación de Proyectos por parte de las entidades: otorgantes, las operadoras, las ejecutoras y/o las oferentes de los subsidios de vivienda de interés social rural otorgados y que se encuentran pendientes de ejecución; así como las actividades adelantadas por las entidades estatales involucradas en el período de enero de 2019 hasta junio de 2021, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
3. Conceptuar sobre la ejecución de los recursos públicos durante el período de enero de 2019 a junio de 2021 de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano otorgados; y establecer si los recursos asignados e indexados hasta la fecha de corte, permiten cumplir con los hogares beneficiarios en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
4. Conceptuar sobre la identificación y atención de los grupos poblacionales de enfoque diferencial en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano, otorgados en el período de enero de 2019 a junio de 2021.
5. Conceptuar sobre el sistema de control interno implementado por las entidades estatales para la administración de los recursos de los subsidios de vivienda de interés social rural en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
6. Atender las denuncias incorporadas al proceso auditor y que guarden relación con los objetivos de la presente auditoría.

1.2. CRITERIOS Y FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con la materia objeto de la evaluación y teniendo en cuenta que, los criterios son la base fundamental para emitir los diferentes conceptos de las materias y/o programas objeto de la auditoría, se relacionan a continuación los principales criterios y fuentes de criterio:

Subsidios familiares de vivienda de interés social rural otorgados por el Banco Agrario de Colombia S. A.

- Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia que consagra la obligación del estado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y el de promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución para estos programas de vivienda.
- Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia que consagra los principios de la función administrativa al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Así mismo, incorpora este fundamento constitucional que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.
- Artículos 13 y 15 de la Ley 1150 de 2007, en relación con el régimen aplicable en materia contractual a cargo del Banco Agrario de Colombia y de otros actores del programa de vivienda de interés social rural conforme a la naturaleza jurídica respectiva. Señala la disposición que las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.
- Artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 que establecen las facultades y obligaciones de la supervisión e interventoría, así como las responsabilidades por las acciones o las omisiones en el cumplimiento de sus deberes.
- Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que compila

en el Título 1 Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – VISR la reglamentación de este instrumento, para facilitar una solución de vivienda a hogares de escasos recursos económicos; y establece las directrices relacionadas con la responsabilidad que demande el otorgamiento, administración y ejecución del subsidio, para que se cumplan con eficiencia y eficacia por parte de las entidades otorgantes, oferentes, promotoras, operadoras y ejecutoras.

- Artículo 2.2.1.1.12. del Decreto 1071 de 2015 que establece los parámetros que debe contener el Reglamento Operativo del Programa de Vivienda de Interés Social Rural expedido por la entidad otorgante.
- El Artículo 2.2.1.5.6.1. del Decreto del Sector, especifica características sobre la interventoría contratada en los proyectos de vivienda; y en el artículo 2.2.1.5.6.2. establece la competencia de la entidad otorgante para definir en el Reglamento Operativo del Programa el plazo para la ejecución y liquidación del proyecto.
- Decreto 1934 de 2015 que modificó algunos aspectos de la reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural -VISR contenidos en el Decreto 1071 de 2015, entre otros, lo relacionado con el valor del subsidio para cada modalidad.
- Artículo 3 de la Ley 610 de 200, que se refieren a las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, que se constituyen en gestión fiscal y los principios asociados a ella.
- Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020 que establece lo relacionado con el daño patrimonial al Estado.
- Decreto 1341 del 25 de julio de 2019, que establece la estructura organizacional actual del Banco Agrario de Colombia S. A. y se determina las funciones de sus dependencias.
- Guías para la Estructuración y Presentación de Proyectos VISR 2011-2017.
- Reglamentos Operativos del Programa de Vivienda de Interés Social Rural 2011-2017.

- Manual de Contratación dispuesto para la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia S. A.
- Manual de supervisión del BAC.

Subsidios familiares de vivienda de interés social otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda

- Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia que consagra la obligación del estado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y el de promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución para estos programas de vivienda.
- Las disposiciones de la 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, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 3571 del 27 de diciembre de 2011, por la cual se establecen los objetivos, estructura y funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 que establecen las facultades y obligaciones de la supervisión e interventoría, así como las responsabilidades por las acciones o las omisiones en el cumplimiento de sus deberes.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
- Decreto 555 de 2003, por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda, para que consolide el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecute las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, se determina su naturaleza jurídica, funciones y administración, entre otras disposiciones.
- Decreto 2190 de 2009 que reglamenta parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 y que se encuentra compilado en el Decreto 1077 de 2015.
- Decreto 1077 de 2015, que corresponde al Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

- Resolución No. 019 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
- Resolución No. 895 de 2011, por la cual se establecen las metodologías y condiciones para el otorgamiento de la elegibilidad y la calificación de los planes de Vivienda de Interés Social Urbana
- Resolución No. 0579 del 23 de agosto de 2013 y la Resolución No. 0670 del 13 de septiembre de 2013, mediante las cuales se fijaron fechas de apertura y cierre para la postulación de proyectos y beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social.
- Contratos de encargo de gestión suscritos entre Fonvivienda y la Unión Temporal de Cajas de Compensación para Subsidios de Vivienda de Interés Social – CAVIS UT, a través de los cuales se contrata la gestión del programa de vivienda cada año, señalando que:

La UT desarrollará por su cuenta y riesgo los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP (Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional), revalidación, apoyo a las actividades de asignación a cargo del Fondo, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el Subsidio Familiar de Vivienda, de conformidad con lo previsto en los estudios previos.

- Contratos interadministrativos suscritos entre Fonvivienda y Fonade, ahora ENTerritorio, desde el año 2003, con el fin de que realice la supervisión de la correcta aplicación de los subsidios familiares de vivienda, que son aplicados en proyectos de vivienda de interés social.
- Contrato Interadministrativo suscrito entre Fonvivienda y Banco, en el cual se establece como objeto que Fonvivienda hará efectivo el pago de subsidios a la población beneficiaria de la modalidad de mejoramiento de vivienda del programa bolsa de esfuerzo territorial a través del BAC, mediante el traslado de recursos a las cuentas de ahorro programado abiertas para tal fin, y por medio de la realización del débito del subsidio otorgado y depositado en las cuentas de los beneficiarios, para su posterior traslado al destinatario final.

- Ley 400 de 1997, por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes.
- Decreto 1052 de 1998, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, el ejercicio de la curaduría urbana y las sanciones urbanísticas.
- Decreto 1469 de 2010, por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas, al reconocimiento de edificaciones, a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones
- Normas RAS 2000. Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- NSR-98, NSR-10 Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente.
- RETIE (Actualización Resolución 90708 de 2013) Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas.

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los riesgos identificados en las pruebas de recorrido, se desarrollaron pruebas de detalle y analíticas, en virtud de los criterios de auditoría evaluados.

Resultado de la evaluación documental realizada, se emiten conceptos de conformidad con lo establecido en los objetivos específicos, así:

- Conceptuar sobre el cumplimiento de los actores involucrados en la política del subsidio familiar de vivienda de interés social rural y urbana, sobre la verificación de los parámetros (o requisitos) de los hogares beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y urbana otorgados; así como los beneficiarios que han sido reemplazados o retirados del programa, en el período de enero de 2019 a junio de 2021, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad, el Reglamento Operativo del Programa y la Guía de Presentación de Proyectos por parte de las entidades: otorgantes, las operadoras, las ejecutoras y/o las oferentes de

los subsidios de vivienda de interés social rural otorgados y que se encuentran pendientes de ejecución; así como las actividades adelantadas por las entidades estatales involucradas en el período de enero de 2019 hasta junio de 2021, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- Conceptuar sobre la ejecución de los recursos públicos durante el período de enero de 2019 a junio de 2021 de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano otorgados; y establecer si los recursos asignados e indexados hasta la fecha de corte, permiten cumplir con los hogares beneficiarios en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Conceptuar sobre la identificación y atención de los grupos poblacionales de enfoque diferencial en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano, otorgados en el período de enero de 2019 a junio de 2021.

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría, por cuanto se adelantaron requerimientos reiterados de información al Banco Agrario de Colombia S. A., respecto de la información producida por la entidad como otorgante de los subsidios, frente a lo cual, no se pudo allegar la totalidad de la documentación solicitada, en razón a que, como lo informó el representante legal y los gestores del proyecto, en el Banco no reposan en los archivos oficiales de la entidad la totalidad de la documentación.

Por otra parte, conforme a lo tratado en la instalación de la auditoría y correspondiente a la coordinación del programa del Banco con los demás actores, se realizó la solicitud de información correspondiente a la ejecución contractual de las gerencias integrales, quienes allegaron por intermedio del Banco algunos documentos, pero no se realizó la totalidad de la entrega de información para que estos a su vez la allegaran a la CGR, tal y como se informó en varios espacios por parte del Banco.

En cuanto a Fonvivienda, se manifestó en menor proporción por la carencia de documentación, por cuanto la situación fue subsanada en la visita realizada por los funcionarios de la CGR a San Andrés, donde se recopiló información en CAJASAI y en la Oficina de Planeación de San Andrés.

Estas situaciones de carencia de documentos limitaron la evaluación de los proyectos y del estado de los contratos; no obstante, los hallazgos presentados en este informe, cuentan con evidencia que soportan las conclusiones y que se documentan en información obtenida en el desarrollo de la auditoría.

Fonvivienda manifestó en las respuestas a las observaciones que daba traslado a la CAVIS-UT, sin embargo, las comunicaciones CAJASAI en representación de la unión temporal, llegaron durante el trámite de liberación de informe, por lo que no se ajustaron a los términos del proceso auditor. Además, al remitirse en tiempo extremadamente extemporáneo de la instancia de controversia no fueron evaluados por parte del equipo auditor, situación que le fue informada.

1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La identificación de riesgos de incumplimiento de los criterios de evaluación, definidos como significativos, relacionados con la materia auditada y la valoración sobre el diseño y efectividad para mitigar los riesgos asociados al programa de subsidios de vivienda de interés social rural otorgados por el Banco Agrario de Colombia S. A. y Fonvivienda, le permitió a la CGR conocer algunos eventos donde los riesgos de incumplimiento se materializaron y otros donde existe algún grado de amenaza para el cumplimiento de los propósitos estatales.

A partir de esta evaluación, la Contraloría General de la República, estableció deficiencias en el control interno del asunto evaluado, las cuales están reveladas en los hallazgos relacionados en el presente informe.

Realizada la evaluación del control interno, se determinó que la evaluación para el diseño del control y su efectividad para las dos entidades en conjunto (Banco y Fonvivienda) arrojó un resultado de 1.688 puntos, que lo ubica en el rango de **parcialmente adecuado**; y en la ponderación realizada al finalizar la fase de ejecución de la auditoría, arrojó una calificación de 1.856 puntos, que lo ubica en el rango de **Con deficiencias**.

Lo anterior se soporta en las siguientes deficiencias significativas de los controles:

- La supervisión adelantada por el Banco es deficiente en lo que se relaciona al control y monitoreo de la ejecución de los proyectos y de los recursos desembolsados a las gerencias integrales, y de éstas a los ejecutores de obra.
- Se evidencia un preocupante manejo documental de los expedientes de los proyectos. La información no fue suministrada de manera completa y en

muchas ocasiones no reposa bajo custodia del Banco, incluso la que debió ser producida por esa entidad en años anteriores.

- Las actuaciones administrativas para la protección y salvaguarda de los recursos invertidos en los proyectos, así como las acciones judiciales y de reclamaciones no se adelantan en forma diligente y en los tiempos establecidos.
- Se evidenciaron inconsistencias en los registros de las bases de datos de beneficiarios del Banco y Fonvivienda.

1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que el cumplimiento por parte del Banco Agrario de Colombia S. A. y de Fonvivienda como otorgantes de los subsidios de vivienda de interés social, así como los demás actores involucrados en el programa, respecto a la atención de los proyectos de vivienda pendientes de ejecución en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; así como, las falencias en las viviendas recibidas a los contratistas y entregadas a los beneficiarios, resulta **no conforme, en los aspectos significativos, con los criterios aplicados (Concepto adverso)**.

1.6.1. Concepto objetivo No. 1: Sin reservas

Conceptuar sobre el cumplimiento de los actores involucrados en la política del subsidio familiar de vivienda de interés social rural y urbana, sobre la verificación de los parámetros (o requisitos) de los hogares beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y urbana otorgados; así como los beneficiarios que han sido reemplazados o retirados del programa, en el período de enero de 2019 a junio de 2021, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada, **resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios de evaluación**.

El concepto se sustenta en que en el período analizado, no se adelantó otorgamiento de subsidios por parte del Banco ni de Fonvivienda; ni se obtuvo evidencia de retiro o reemplazo de beneficiarios en el programa de vivienda rural y urbano.

Solo se estableció en información del Banco que se está analizando el retiro de 39 beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social rural que están asociados a los proyectos sin ejecutar y, respecto de los cuales, presuntamente, no es viable continuar con el proyecto porque los recursos asignados son insuficientes; situación que no es incorporada en las deficiencias significativas y materiales, por cuanto no se ha procedido al retiro de los beneficiarios.

Es preciso señalar, que la CGR se manifiesta frente a la importancia de no vulnerar los derechos fundamentales a una vivienda digna que fueron reconocidos a unos hogares, cuando las causales de retiro argumentadas competen a la capacidad estatal para resolverlo, y no a un incumplimiento de requisitos por parte de los ciudadanos.

1.6.2. Concepto objetivo No. 2: Incumplimiento material con reserva

Conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad, el Reglamento Operativo del Programa y la Guía de Presentación de Proyectos por parte de las entidades: otorgantes, las operadoras, las ejecutoras y/o las oferentes de los subsidios de vivienda de interés social rural otorgados y que se encuentran pendientes de ejecución; así como las actividades adelantadas por las entidades estatales involucradas en el período de enero de 2019 hasta junio de 2021, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos, que la información acerca del cumplimiento de la normatividad, el Reglamento Operativo del Programa y la Guía de Presentación de Proyectos por parte de las entidades intervinientes **resulta conforme, en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación, salvo por:**

- Las condiciones contractuales entre Fonvivienda y CAVIS UT, se realiza de forma genérica y no se precisa el volumen de compromisos adquiridos, es decir, se contrata por medios y no por resultados; también se evidenció que CAJASAI, en representación de la Unión Temporal, no realiza la contratación de los mejoramientos de vivienda para la totalidad de los beneficiarios, sino que se determinó que en uno de los contratos de un total de 170 subsidios otorgados en la convocatoria, solo se han contratado las mejoras para 88 hogares, sin que a la fecha (noviembre de 2021) se hayan adelantado las gestiones para satisfacer el derecho a una vivienda digna a los hogares restantes.

- Los mejoramientos de vivienda recibidos y pagados por Fonvivienda, en los casos señalados en el presente informe no cumplen con las características de los ítems contratados, y en otros casos, los materiales con pocos meses de haber sido realizados los mejoramientos presentan deterioro.
- Respecto a las viviendas construidas en los proyectos de los subsidios familiares otorgados por el Banco, se determinaron deficiencias en la construcción, y situaciones particulares, que de forma evidente demuestran el incumplimiento con las características del tipo de vivienda aprobado para el proyecto, así como en estos casos, se determinó la carencia de condiciones mínimas para constituirse en una vivienda digna.

1.6.3. Concepto objetivo No. 3: Incumplimiento material adverso

Conceptuar sobre la ejecución de los recursos públicos durante el período de enero de 2019 a junio de 2021 de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano otorgados; y establecer si los recursos asignados e indexados hasta la fecha de corte, permiten cumplir con los hogares beneficiarios en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la ejecución de los recursos públicos dispuestos para los subsidios **no resulta conforme en todos los aspectos significativos relacionados con los criterios de evaluación.**

Lo anterior, se fundamenta con base en los hallazgos determinados por el equipo auditor en los que se ponen de presente deficiencias; es de anotar que, como bien se observará en el desarrollo del presente informe, los hallazgos de connotación fiscal evidencian falta de control y seguimiento del recurso público invertido en los proyectos por:

- Deficiencias en el seguimiento y control del Banco Agrario de Colombia S. A. como otorgante de los subsidios de VISR y que, aunque fuera contratada la supervisión, se mantiene la responsabilidad respecto de los programas.
- Incumplimiento de las funciones de supervisión contratadas por el Banco.
- Omisión de las obligaciones por parte de las gerencias integrales. incumplimiento de los deberes a cargo de la interventoría y de las obligaciones del contratista de obra, por cuanto recibieron y pagaron ítems y cantidades de obra que no se ejecutaron, ítems que presentan deformaciones y afectaciones en muros y pisos, además de una vivienda construida a la cual no se puede tener acceso y no se encuentra habitada;

- Así mismo, no actuar oportunamente y no adelantar las acciones con celeridad para lograr el cumplimiento del objeto contractual, ni la satisfacción del derecho a vivienda digna a dos de los beneficiarios del subsidio de VISR.

Como se desarrolla en el presente informe, los hallazgos con presunta connotación fiscal evidencian falta de control por parte de las entidades estatales, omisión en el seguimiento del recurso público invertido en los diferentes proyectos y el incumplimiento de la vigilancia y control por parte de la interventoría y la supervisión.

Además, se corroboró a través de las visitas de campo realizadas por la CGR y en la revisión documental, que existe un alto riesgo en la ejecución de los recursos, tanto en los dispuestos a cargo de Fonvivienda, como los correspondientes al Banco.

Por otra parte, en la vigencia 2020, se realizó la indexación a 40 subsidios otorgados, con el fin de complementar la financiación de los proyectos de vivienda que se encontraban iniciados, pero según informes de las entidades involucradas, señalaron que no se van a materializar.

1.6.4. Concepto objetivo No. 4: Incumplimiento material con reserva

Conceptuar sobre la identificación y atención de los grupos poblacionales de enfoque diferencial en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano, otorgados en el período de enero de 2019 a junio de 2021.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos, que la información y atención de los grupos poblacionales de enfoque diferencial en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano, **resulta conforme en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación, salvo por:**

- La inconsistencia en los registros en las bases de datos, tanto en Banco como en Fonvivienda, por cuanto no se adelantó la identificación de las características determinadas en los requisitos de calificación de los postulantes, ni se evidenció una caracterización de la población atendida, especialmente, la población raizal.

- La materialización del riesgo frente al otorgamiento de subsidios a persona fallecida, lo que ocurrió en un caso, en el cual se efectuó el otorgamiento del subsidio de vivienda familiar en fecha posterior a su fallecimiento.

1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República se tienen 17 hallazgos administrativos de los cuales, tres (3) tienen presunta incidencia fiscal por valor de \$185.685.323,02 y siete (7) con presunta incidencia disciplinaria.

1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades (BAC y Fonvivienda), en virtud de la Resolución No. 0042 de 2020, deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, 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 del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el representante legal del Banco deberá remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co, el documento en el cual se establece la fecha de recibo por parte de la entidad, del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos enan.quintero@contraloria.gov.co y miriam.merizalde@contraloria.gov.co

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal, podrá evaluar la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C., **16-DICIEMBRE-2021**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario



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



JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA
Contralor Delegado para el Posconflicto



HITLER ROUSEAU CHAVERRA OVALLE
Contralor Delegado para Población Focalizada

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Beatriz H. Hernández Varón - Supervisora
ja/c

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

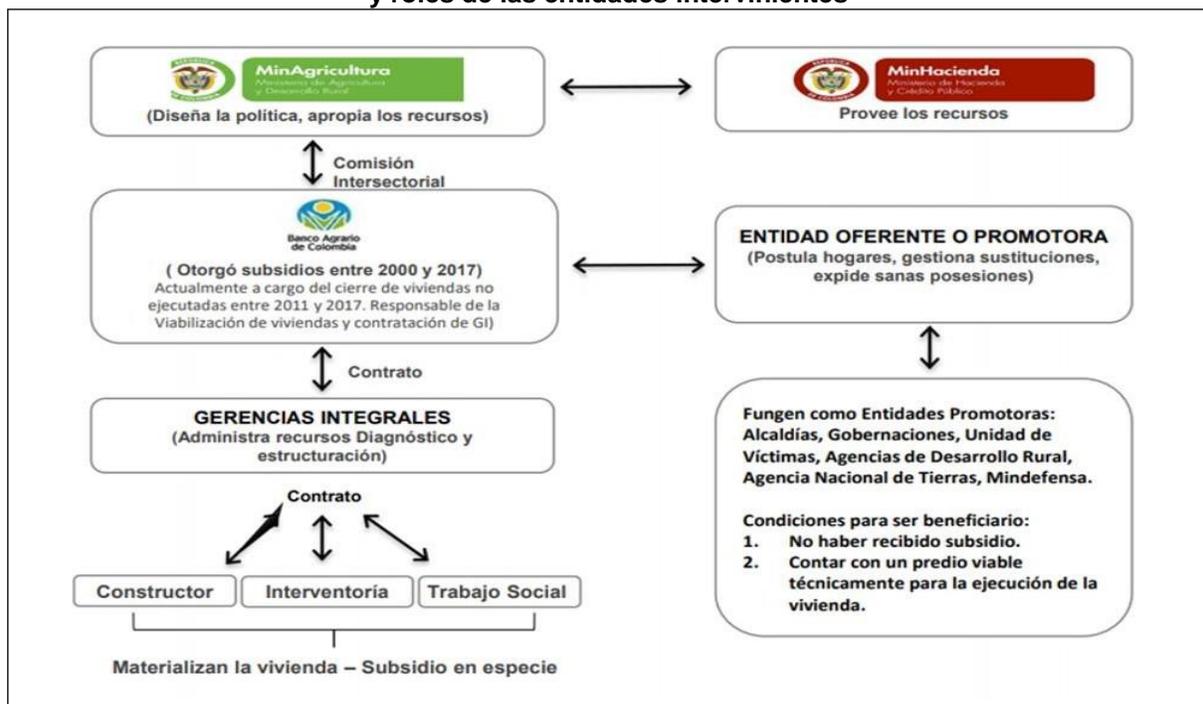
2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Subsidios familiares de vivienda de interés social rural otorgados por el Banco Agrario de Colombia S. A.

Respecto al esquema utilizado para la ejecución del programa de los subsidios de vivienda de interés social rural a cargo del Banco Agrario de Colombia S. A., los proyectos y subsidios pendientes de ejecución corresponden al modelo en el cual el Banco contrató las gerencias integrales para administrar los recursos de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y efectuar la contratación respectiva.

En la siguiente gráfica se presenta la dinámica del esquema en el que interactúan diversos actores dentro del programa, así:

Gráfica No. 1
Esquema del programa de vivienda de interés social rural
y roles de las entidades intervinientes



Fuente: Información BAC

El Banco como otorgante de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural, en cada convocatoria asignaba los recursos acorde con la aprobación de los proyectos y los respectivos beneficiarios, pero como se ha observado en la presente auditoría, se entregaban los recursos a las gerencias integrales con las que contrató, pero no mantuvo un seguimiento a los recursos entregados.

De igual forma, se pudo establecer a lo largo del proceso auditor, las deficiencias y falta de control en la ejecución de los recursos por parte de las gerencias integrales, a las cuales, según los lineamientos del programa, solo le son exigibles requisitos menores y de forma, como lo son, el estar constituidos como entidades sin ánimo de lucro y experiencia en la administración de recursos, dejando de lado, la exigencia de idoneidad y experiencia en materia de construcción de vivienda.

Son evidentes las fallas por parte del Banco en la gestión, administración y control documental de los proyectos. Se carece de información veraz, oportuna y en tiempo real de los mismos, circunstancia que fue considerada como una limitante al proceso auditor, teniendo en cuenta los oficios de reiteración de solicitudes ante la falta de completitud de los expedientes contractuales, tanto de las obligaciones de la gerencia integral para con el Banco, como de los contratistas de obra, interventoría y trabajo social contratados por las gerencias integrales.

En muchos casos, pese a estar documentados los retrasos e incumplimientos en los cronogramas de obra, las acciones administrativas fueran tardías y extemporáneas.

Lo anterior, ha denotado en la actual problemática de no contar con la satisfacción de la totalidad de las soluciones de vivienda construidas y, en los casos en que se adelantaron, fueron recibidas sin verificación plena de las cantidades y calidades de lo construido, lo que se evidencia en el presente informe.

La CGR en este informe de auditoría, presenta estos resultados con sentido de urgencia para que todos los actores del programa en los diversos roles, y en especial, el Banco Agrario de Colombia S. A. en su calidad de otorgante y gestor principal del programa hasta el 2017, atienda los proyectos de vivienda que no tienen cierre financiero, ni liquidación, para que se resuelva la situación de los ciudadanos que con alta preocupación no ven materializado el derecho a una vivienda digna después de tantos años.

El paso del tiempo y la no entrega de las viviendas de interés social rural, aumenta el riesgo de pérdida de poder adquisitivo y la inversión de recursos en desatinos de

construcción que minimizan la disponibilidad de los recursos, haciendo cada vez más gravosa la situación financiera y económica de los proyectos de vivienda.

Finalmente, es de anotar que, no se observan soluciones eficientes, concretas y reales para aquellos proyectos no terminados y/o en los cuales se presentaron incumplimiento por parte de las gerencias integrales y los ejecutores de obra.

Subsidios familiares de vivienda de interés social otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda

En cuanto al esquema utilizado para la ejecución del programa de los subsidios de vivienda de interés social a cargo de Fonvivienda, en el período auditado, se establece que la entidad operadora CAVIS-UT es quien suscribió contratos de encargo de gestión con Fonvivienda y, acorde con el contenido de los mismos, se observó que anualmente se firma un contrato para la vigencia que tiene cobertura en todo el territorio nacional; en el que se define que adelantará procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP (Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional), revalidación, apoyo a las actividades de asignación a cargo del Fondo, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda, en todas sus modalidades.

Gráfica No. 2
Esquema del programa de vivienda de interés social a cargo de Fonvivienda



Fuente: Información del programa. Fonvivienda.

Sin embargo, en la contratación de encargo de gestión, no se determina el volumen de viviendas a ser entregadas, lo que puede estar generando la ejecución de recursos de los subsidios familiares de vivienda de interés social, y provocando la desfinanciación de los beneficiarios pendientes en el proyecto.

Al respecto se observó que, por ejemplo, de 170 subsidios otorgados en la convocatoria, solo se han contratado las mejoras para 88 hogares, sin que a la fecha (noviembre de 2021), se haya contratado la construcción de las 82 viviendas restantes.

Es preciso indicar, que para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la cobertura del programa en Fonvivienda corresponde a mejoramientos, y no incluye construcción de vivienda, por lo que no se realiza anticipos, y se paga cuando se da por recibida la obra por parte de la interventoría y la contratista CAVIS-UT, lo que mitiga la pérdida de recursos en poder de terceros, salvo la situación señalada en los párrafos precedentes.

No obstante, como se señala en el presente informe, se determinó que en algunos casos la calidad y cantidad de los ítems reconocidos en los mejoramientos de vivienda no se ajustan a los parámetros contratados, o presentan deterioro excesivo para las mejoras con no más de 3 a 6 meses de realizadas, tal como se verificó en las visitas adelantadas por la CGR en el archipiélago.

Las conclusiones emitidas en el presente informe, corresponden al muestreo de los hogares en los proyectos evaluados por la CGR, así:

En el Banco Agrario de Colombia S. A., 63 hogares de los proyectos *“Touristic Typical House”* y *“Safe Roof to Believe in the Future”*; y en Fonvivienda 56 hogares correspondientes a *“San Andrés Living Island For All”*.

Teniendo en cuenta que los hallazgos en su mayoría involucran resultados correspondientes a los cuatro objetivos específicos evaluados en relación con el programa de vivienda de interés social rural, se reportarán en numeral independiente de los conceptos de cada uno de los objetivos:

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Conceptuar sobre el cumplimiento de los actores involucrados en la política del subsidio familiar de vivienda de interés social rural y urbana, sobre la verificación de los parámetros (o requisitos) de los hogares beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y urbana otorgados; así como los beneficiarios que han sido reemplazados o retirados del programa, en el período de enero de 2019 a junio de 2021, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Concepto: Sin Reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada, **resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios de evaluación.**

El concepto se sustenta en que en el período analizado, no se adelantó otorgamiento de subsidios por parte del Banco ni de Fonvivienda; ni se obtuvo evidencia de retiro o reemplazo de beneficiarios en el programa de vivienda rural y urbano.

Solo se estableció en información del Banco que se está analizando el retiro de 39 beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social rural que están asociados a los proyectos sin ejecutar y respecto de los cuales presuntamente no es viable continuar con el proyecto porque los recursos asignados son insuficientes; situación que no es incorporada en las deficiencias significativas y materiales, por cuanto no se ha procedido al retiro de los beneficiarios.

Es preciso señalar, que la CGR se manifiesta frente a la importancia de no vulnerar los derechos fundamentales a una vivienda digna que fueron reconocidos a unos hogares, cuando las causales de retiro argumentadas competen a la capacidad estatal para resolverlo, y no a un incumplimiento de requisitos por parte de los ciudadanos.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad, el Reglamento Operativo del Programa y la Guía de Presentación de Proyectos por parte de las entidades: otorgantes, las operadoras, las ejecutoras y/o las oferentes de los subsidios de vivienda de interés social rural otorgados y que se encuentran pendientes de ejecución; así como las actividades adelantadas por las entidades estatales involucradas en el período de enero de 2019 hasta junio de 2021, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Concepto: Incumplimiento material - Con Reserva

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos, que la información acerca del cumplimiento de la normatividad, el Reglamento Operativo del Programa y la Guía de Presentación de Proyectos por parte de las entidades intervinientes **resulta conforme, en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación, salvo por:**

- Las condiciones contractuales entre Fonvivienda y CAVIS UT se realiza de forma genérica y no se precisa el volumen de compromisos adquiridos, es decir, se contrata por medios y no por resultados; también se evidenció que CAJASAI en representación de la Unión Temporal, no realiza la contratación de los mejoramientos de vivienda para la totalidad de los beneficiarios, sino que se determinó que en uno de los contratos de un total de 170 subsidios otorgados en la convocatoria, solo se han contratado las mejoras para 88 hogares, sin que a la fecha (noviembre de 2021) se hayan adelantado las gestiones para satisfacer el derecho a una vivienda digna a los hogares restantes.
- Los mejoramientos de vivienda recibidos y pagados por Fonvivienda, en los casos señalados en el presente informe no cumplen con las características de los ítems contratados, y en otros casos, los materiales con pocos meses de haber sido realizados los mejoramientos presentan deterioro.
- Respecto a las viviendas construidas en los proyectos de los subsidios familiares otorgados por el Banco, se determinaron deficiencias en la construcción, y situaciones particulares, que de forma evidente demuestran el incumplimiento con las características del tipo de vivienda aprobado para el proyecto, así como en estos casos, se determinó la carencia de condiciones mínimas para constituirse en una vivienda digna.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Conceptuar sobre la ejecución de los recursos públicos durante el período de enero de 2019 a junio de 2021 de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano otorgados; y establecer si los recursos asignados e indexados hasta la fecha de corte, permiten cumplir con los hogares beneficiarios en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Concepto: Incumplimiento material - Adverso

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la ejecución de los recursos públicos dispuestos para los subsidios **no resulta conforme en todos los aspectos significativos relacionados con los criterios de evaluación.**

Lo anterior, se fundamenta con base en los hallazgos dispuestos por el equipo auditor en los que se ponen de presente deficiencias de gestión de los proyectos; es de anotar que, como bien se observará en el desarrollo del presente informe, los hallazgos de connotación fiscal evidencian falta de control y seguimiento del recurso público invertido en los proyectos por:

- Deficiencias en el seguimiento y control del Banco Agrario de Colombia S. A. como otorgante de los subsidios de VISR y que aunque fueran contratada la supervisión, se mantiene la responsabilidad respecto de los programas.
- Incumplimiento de las funciones de supervisión contratadas por el Banco.
- Omisión de las obligaciones por parte de las gerencias integrales. incumplimiento de los deberes a cargo de la interventoría y de las obligaciones del contratista de obra, por cuanto recibieron y pagaron ítems y cantidades de obra que no se ejecutaron, ítems que presentan deformaciones y afectaciones en muros y pisos, además de una vivienda construida a la cual no se puede tener acceso y no se encuentra habitada;
- Así mismo, no actuar oportunamente y no adelantar las acciones con celeridad para lograr el cumplimiento del objeto contractual, ni la satisfacción del derecho a vivienda digna a dos de los beneficiarios del subsidio de VISR.

Además, se corroboró a través de las visitas de campo realizadas por la CGR y en la revisión documental, que existe un alto riesgo en la ejecución de los recursos tanto en los dispuestos a cargo de Fonvivienda, como los correspondientes al Banco.

Por otra parte, en la vigencia 2020, se realizó la indexación a 40 subsidios otorgados con el fin de complementar la financiación de los proyectos de vivienda que se

encontraban iniciados, pero según informes de las entidades involucradas, señalaron que no se van a materializar.

2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Conceptuar sobre la identificación y atención de los grupos poblacionales de enfoque diferencial en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano, otorgados en el periodo de enero de 2019 a junio de 2021.

Concepto: Incumplimiento material – Con Reserva

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos, que la información y atención de los grupos poblacionales de enfoque diferencial en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbano, **resulta conforme en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación, salvo por:**

- La inconsistencia en los registros en las bases de datos, tanto en Banco como en Fonvivienda, por cuanto no se adelantó la identificación de las características determinadas en los requisitos de calificación de los postulantes, ni se evidenció una caracterización de la población atendida, especialmente, la población raizal.
- La materialización del riesgo frente al otorgamiento de subsidios a persona fallecida, lo que ocurrió en un caso, en el cual se efectuó el otorgamiento del subsidio de vivienda familiar en fecha posterior a su fallecimiento.

2.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

Resultado de la verificación de los proyectos en cada una de sus instancias, la CGR relaciona a continuación los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 1 - Formalidades en los contratos de obra para el mejoramiento de vivienda (Administrativo)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social (...).”

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

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.

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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de

interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

*Contratos de Obra - Cláusula Segunda y Tercera - Obligaciones del contratista
Mediante las cuales se establecen las obligaciones generales y especiales del contratista: ejecutar cinco (5) mejoramientos de viviendas, presentar cronograma de ejecución de obras, ejecutar obras conforme a la formulación de intervención, gestionar actas de entrega y recibo de satisfacción por parte del beneficiario, hacer la respectiva escrituración y registro de mejores ante las oficinas públicas, presentar documentación requerida por FONADE, entregar a CAJASAI la documentación y soporte correspondiente para la legalización de los SFV ante CAVIS UT Y FONVIVIENDA, suscribir póliza que amerite el presente contrato y presentar informes mensuales técnicos y financieros, dar cumplimiento a la normatividad que aplique el proyecto SAN ANDRES LIVING ISLAND FOR ALL.*

obligaciones especiales del contratista: garantizar la calidad de los trabajos realizados, prestar el servicio a través de personal idóneo y cumpliendo con la normatividad vigente, permitir al contratante o persona autorizada para adelantar las supervisiones, elaborar planes de contingencia, suministrar a CAJASAI la documentación que a su cargo se encuentre para adelantar gestiones de cobro ante Fonvivienda, presentar informe detallado al contratante acerca de la ejecución de cada subsidio de interés social y atender las sugerencias y observaciones dadas por el supervisor del contrato.

La Caja de Compensación Familiar CAJASAI, dentro del proyecto denominado SAN ANDRES LIVING ISLAND FOR ALL, suscribió para la ejecución de mejoramientos de vivienda los siguientes contratos:

Tabla No. 1
Contratos de Obra CAJASAI

Contrato No.	Fecha	Valor (\$)
17-2-005-2020	10 de enero de 2020	106.245.400
17-2-190-2020	4 de agosto de 2020	75.911.000
17-2-125-2021	3 de marzo de 2021	75.911.000
17-2-189-2020	4 de agosto de 2020	121.457.600
17-2-128-2021	3 de marzo de 2021	75.911.000
17-2-220-2020	25 de nov de 2020	75.911.000
17-2-060-2020	14 de febrero de 2020	75.911.000
17-2-126-2021	3 de marzo de 2021	121.467.600
17-2-124-2021	3 de marzo de 2021	121.467.600
17-2-188-2020	4 de agosto de 2020	121.467.600
17-2-190-2019	18 de julio de 2019	121.467.600
17-2-192-2020	10 de agosto de 2020	75.911.000

Fuente: Elaboró CGR con base en información suministrada por BAC

En los cuales no se evidenció que se haya cumplido con las siguientes obligaciones:

- ✓ No se presentó cronograma de ejecución de obras.
- ✓ No se elaboraron planes de contingencia para atender eventos imprevistos, que puedan afectar la calidad, costo o plazos de la obra de manera que estas se eviten o mitiguen.
- ✓ Las actas de inicio de obra no tienen fecha y en los expedientes no corresponde el número del contrato que realmente se suscribió.
- ✓ Ante las suspensiones no se suscriben actas de reinicio de obras.

Además, en los trámites de la etapa precontractual y perfeccionamiento de contratos se presentan las siguientes situaciones:

- ✓ Las actas por medio de las cuales fueron aprobadas las garantías carecen de fecha.
- ✓ Los términos de referencia no tienen fecha.

Lo anterior obedece a las deficiencias en la gestión de control y seguimiento a los contratos, que continúan su ejecución sin que se tomen medidas pertinentes respecto a las obligaciones pactadas; situación que genera imprecisiones en la etapa precontractual y en la ejecución del contrato.

Respuesta de la entidad

Fonvivienda expone que no tiene responsabilidad en los hechos señalados, por cuanto no adelanta la contratación con las personas jurídicas encargadas de la construcción de vivienda y que, por ello, no consideran que existan debilidades en los controles para la verificación de la correcta ejecución de los recursos asignados.

Análisis de la respuesta

La CGR señala que, si bien se suscribe la contratación de obra por parte del contratista del encargo de gestión, no obstante, como lo establecieron las normas de creación del Fondo, le compete la política de vivienda y dentro de ello, su rol como otorgante de los subsidios, donde le asiste la obligación de seguimiento y verificación del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de salvaguardar los recursos públicos conforme a los principios de la gestión fiscal.

Así mismo, se precisa que la delegación o contratación de las funciones que le fueron asignadas por Fonvivienda, le restan responsabilidad sobre el seguimiento del programa y de adoptar las acciones pertinentes y de forma oportuna, conforme

a lo expresado por la supervisión contratada con ENTerritorio para este propósito, tal y como lo señalan las disposiciones legales, entre ellas, las citadas en la ley 1474 de 2011, que definió la interacción que debe mantener el administrador público con la supervisión e interventoría para el cumplimiento de las obligaciones y los objetos contractuales.

Valga señalar, que conforme a los objetivos de la presente auditoría, los requerimientos se efectuaron a través de Fonvivienda, pero se determinó que la evaluación abarca los diversos roles intervinientes en el programa.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 2 - Descripción de las mejoras para contratos de servicios bienes y obras. (Administrativo)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en

la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

En los contratos relacionados a continuación que fueron suscritos por la Caja de Compensación Familiar CAJASAI

Tabla No. 2
Contratos de Obra CAJASAI

Contrato No.	Fecha	Valor (\$)
17-2-005-2020	10 de enero de 2020	106.245.400
17-2-190-2020	4 de agosto de 2020	75.911.000
17-2-125-2021	3 de marzo de 2021	75.911.000
17-2-189-2020	4 de agosto de 2020	121.457.600
17-2-128-2021	3 de marzo de 2021	75.911.000
17-2-220-2020	25 de nov de 2020	75.911.000
17-2-060-2020	14 de febrero de 2020	75.911.000
17-2-126-2021	3 de marzo de 2021	121.467.600
17-2-124-2021	3 de marzo de 2021	121.467.600
17-2-188-2020	4 de agosto de 2020	121.467.600
17-2-190-2019	18 de julio de 2019	121.467.600
17-2-192-2020	10 de agosto de 2020	75.911.000

Fuente: Elaboró CGR con base en información suministrada por BAC

Se evidenció:

Que en los expedientes de los contratos, que fueron suministrados para el desarrollo de la auditoría, no se encontraba el presupuesto general de cantidades de obra.

En desarrollo de las visitas realizadas por la CGR, en el mes de octubre de 2021, CAJASAI junto con los contratistas elaboraron y entregaron los presupuestos detallados para el mejoramiento de las viviendas intervenidas como mecanismo de comprobación de las cantidades, ítems, descripción, unidad y valor unitario.

De acuerdo con los presupuestos detallados para cada vivienda se ejecutó, por parte de los contratistas, el valor equivalente al subsidio de vivienda de interés social asignado en cuantía de \$11.783.200.

Lo anterior debido a deficiencias en el proceso de formalización de las minutas lo que conlleva a dificultades en el control de la contratación por la falta de transparencia en el objeto contratado.

Respuesta de la entidad

La entidad presenta la misma respuesta del Hallazgo No. 1, manifestando que no tiene responsabilidad ni existen deficiencias por cuanto las labores de contratación de obra no le competen.

Análisis de la respuesta

Para la CGR está claro el esquema utilizado por Fonvivienda, en donde suscribe contrato de encargo de gestión con la Unión Temporal CAVIS UT, y está claro que aunque delegue funciones por intermedio de una relación contractual, no le exime de la responsabilidad del seguimiento sobre los recursos y de la obligación de evaluar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, por intermedio de la supervisión y de forma directa, conforme a lo reglado en las normas vigentes.

Además, en desarrollo de la presente auditoría, se estableció que a través de Fonvivienda y del Banco, se tramitaría el suministro de información para el proceso auditor, lo cual no se adelantó con la fluidez requerida y, en algunos casos, se informó que no se había suministrado la información por parte de CAJASAI como representante de CAVIS UT; no obstante, en la visita realizada al Archipiélago se obtuvo la documentación y, en algunos casos, se evidenció que si había sido remitida en su oportunidad al Fonvivienda.

Hallazgo Administrativo.

Hallazgo No. 3 - Requisitos para el giro de los Subsidios de Vivienda de Interés Social en el marco del proyecto denominado “San Andrés Living Island For All” (Administrativo)

Decreto No. 1533 "Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones"

Artículo 12 mediante el cual -modifíquese el artículo 2.1.1.1 .1.5.1.1 del Decreto 1077 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.1.1.1.1.5.1.1. Giro de los recursos.

Cuando no se hiciere uso de la facultad del giro anticipado del Subsidio Familiar de Vivienda de que tratan los artículos 2.1.1.1 .1.5.1.2 y 2.1.1.1.1.5.1.3 de la presente sección, la entidad otorgante girará el valor del mismo en favor del oferente de la solución de vivienda previamente declarada elegible a la cual se aplicará, una vez se acredite la conclusión de la solución de vivienda.

Para efectos de lo anterior, deberán presentarse los siguientes documentos:

(...)

En el caso de construcción en sitio propio o mejoramiento:

a) Certificado de existencia y recibo a satisfacción de la obra, debidamente suscrito por oferente y por el beneficiario del subsidio o por quien hubiere sido autorizado por este, para tales efectos.”

En desarrollo del contrato de encargo de gestión suscrito entre Fonvivienda y las Cajas de compensación Familiar CAVIS UT, CAJASAI en representación de la Unión Temporal, suscribió los siguientes contratos de obra durante las vigencias 2020 y 2021.

Tabla No. 3
Contratos de obra CAJASAI

Contrato No.	Fecha	Valor (\$)
17-2-005-2020	10 de enero de 2020	106.245.400
17-2-190-2020	4 de agosto de 2020	75.911.000
17-2-125-2021	3 de marzo de 2021	75.911.000
17-2-189-2020	4 de agosto de 2020	121.457.600
17-2-128-2021	3 de marzo de 2021	75.911.000
17-2-220-2020	25 de nov de 2020	75.911.000
17-2-060-2020	14 de febrero de 2020	75.911.000
17-2-126-2021	3 de marzo de 2021	121.467.600
17-2-192-2020	10 de agosto de 2020	75.911.000
17-2-124-2021	3 de marzo de 2021	121.467.600
17-2-188-2020	10 julio de 2020	121.467.600
17-2-190-2019	18 de julio de 2019	121.467.600
17-2-192-2020	10 de agosto de 2020	75.911.000

Fuente: Elaboró CGR con base en información suministrada por BAC

En las obligaciones del contratista cláusula quinta señala que para el giro de los recursos se debe *“hacer la respectiva escrituración y registro de mejoras ante las oficinas públicas”*, aplicando lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, sin tener en cuenta que dicho decreto fue modificado mediante Decreto 1533 de 2019, el cual

cambió el requisito para el giro del subsidio con la acreditación de la conclusión del mejoramiento de la vivienda.

Lo anterior debido a deficiencias en el proceso de formalización de las minutas, lo que conllevó a que se realizara la legalización de los pagos de los subsidios con la presentación del Informe de ENTerritorio y el recibo a satisfacción por parte del beneficiario, aunque no estaba contenido en la minuta del contrato.

Respuesta de la entidad:

La entidad presenta la misma respuesta del Hallazgo No. 1, manifestando que no tiene responsabilidad ni existen deficiencias por cuanto las labores de contratación de obra no le competen.

Análisis de la respuesta

Para la CGR está claro el esquema utilizado por Fonvivienda, en donde suscribe contrato de encargo de gestión con la Unión Temporal CAVIS UT, y está claro que aunque delegue funciones por intermedio de una relación contractual, no le exime de la responsabilidad del seguimiento sobre los recursos y de la obligación de evaluar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, por intermedio de la supervisión y de forma directa, conforme a lo reglado en las normas vigentes.

Además, en desarrollo de la presente auditoría, se estableció que a través de Fonvivienda y del Banco, se tramitaría el suministro de información para el proceso auditor, lo cual no se adelantó con la fluidez requerida y, en algunos, casos se informó que no se había suministrado la información por parte de CAJASAI, como representante de CAVIS UT; no obstante, en la visita realizada al Archipiélago se obtuvo la documentación y, en algunos casos, se evidenció que si había sido remitida en su oportunidad al Fonvivienda.

Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4 - Otro si para la ejecución del mejoramiento (Administrativo con presunto alcance disciplinario – D1)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social (...).”

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, estatuto anticorrupción que establecen las funciones y obligaciones de la supervisión e interventoría, así como la responsabilidad, penal, disciplinaria y fiscal por sus acciones y omisiones.

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único:

Artículo 23. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

(...)

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...).”

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Contrato Interadministrativo No. 004 De 2020, Suscrito entre el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda y Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - Enterritorio

Segunda: Obligaciones a cargo de Enterritorio. - En desarrollo del objeto del presente contrato ENTERRITORIO, se compromete con las siguientes obligaciones:

(...)

B) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS:

(...)

2. Hacer el seguimiento a los proyectos de vivienda en donde se aplicaron los subsidios familiares de vivienda de interés social urbano otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, de acuerdo con las condiciones establecidas en la elegibilidad o la licencia de construcción según sea el caso, y que a la fecha no están legalizados hasta concluir el trámite ante el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.

Los contratos de obra No: 17-2-125-2021 del 3 de marzo de 2021 y el 17-2-124-202 y 17-2-126-2021 del 3 de marzo de 2021 suscritos entre CAJASAI y tres arquitectos, cuyo objeto contractual fue “*la ejecución de ocho mejoramientos de vivienda de interés social en la Isla de San Andrés en el marco del proyecto denominado SAN ANDRES LIVING ISLAND FOR ALL*”, por valor de \$121.457.600 cada contrato, con plazo de ejecución de 4 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

Los anteriores contratos fueron adicionados y prorrogados mediante otro sí No. 1 de fecha 21 de junio de 2021, los cuales adicionaron cuatro mejoramientos de vivienda a cada uno de los contratos y en recursos la cuantía de \$60.728.800, también para cada contrato; para un total de 12 viviendas a intervenir por contrato y cuantía de \$242.915.200, respectivamente.

En desarrollo de la auditoría, se evidenció la entrega de diez viviendas en cada contrato; y no se registra la ejecución de la obra de 2 viviendas restantes para cada uno de ellos; por lo que se encontraría pendiente la entrega de estas viviendas.

Al respecto, se estableció que en los tres contratos sólo se ha girado el 50% del valor de cada de éstos, por lo que a la fecha de evaluación, no se establece aún, una afectación a los recursos públicos.

Lo anterior se presenta por inobservancia del objeto y de las obligaciones contractuales por parte del contratista e inobservancia de las funciones de la supervisión a cargo de ENTerritorio.

Lo que genera que al no realizarse la totalidad de las mejoras, se afecte a los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social.

Respuesta de la entidad

La entidad manifiesta que:

“Es a través de los veinticinco (25) informes publicados en la aplicación, denominada GEOTEC - FONVIVIENDA, los cuales se han puesto a disposición del Grupo Auditor, que la entidad supervisora reflejó el estado técnico, administrativo, jurídico y financiero del proyecto SAN ANDRES LIVING ISLAND FOR ALL, y en cumplimiento de las obligaciones contractuales, ha realizado el seguimiento a la ejecución de los mejoramientos, ha certificado los mejoramientos que han cumplido con las normas constructivas, ha dejado observaciones cuando ello lo amerita, es decir, el proyecto siempre ha contado con un debido seguimiento, no solo por parte de la entidad supervisora, sino también por el personal de planta y contratistas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los cuales tiene la función u obligación de apoyar a la supervisión en el seguimiento técnico, jurídico y financiero de los proyectos, realizando mesas de trabajo, visitas a los proyectos, respondiendo peticiones de los oferentes, entes de control, beneficiarios, entre otros, dentro del marco legal en que se enmarca la supervisión y correcto seguimiento a la aplicación del subsidio familiar de vivienda, documentación que se anexa con el presente oficio.”

Por otra parte, indica que:

“La gobernación informa que delego al arquitecto Jemgelbert Silgado Fox, el cual cuenta con un contrato de prestación de servicios de la Gobernación para la secretaria de Planeación, para realizar seguimiento y acompañamiento al presente proyecto. El oferente debe dar cumplimiento a las recomendaciones hechas por ENTERRITORIO y a los compromisos realizados en la presente visita; en caso contrario solicitará a FONVIVIENDA el estudio de declaratoria de incumplimiento al oferente. El 13/07/2020, mediante comunicado N° 20202400139611, se remite recomendación de incumplimiento a FONVIVIENDA, una vez surtidas las alertas establecidas en el protocolo de incumplimiento.”

Análisis de la respuesta:

En el desarrollo de la auditoría se revisaron los 25 informes de supervisión que fueron entregados por Fonvivienda, en los cuales no se evidenció la ejecución de 2 viviendas en cada contrato, por lo cual, no se desvirtuó lo observado por la CGR respecto a las mejoras en 10 viviendas de las 12 que deben entregarse por contrato.

Nuevamente, se precisa que Fonvivienda es responsable respecto a los programas de vivienda, y no puede abstraerse de sus funciones por la contratación de algunas de sus actividades, encontrándose entre ellas, el seguimiento a los contratos de forma directa a cargo de la administración y con el cumplimiento de las obligaciones por parte de los supervisores.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 5 - Documentos soporte del proyecto San Andrés Living Island For All (Administrativo)

Encargo de gestión No. 241 de 2012, suscrito entre FONVIVIENDA y la Unión Temporal de Cajas de Compensación para subsidios de Vivienda de Interés Social – CAVIS UT, celebrado dentro del proyecto denominado San Andrés Living Island For All.

Cláusula segunda: Obligaciones de las partes. “Para el desarrollo de estas actividades la UNION TEMPORAL deberá:

(...)

Numeral 19. Archivo de la Documentación. Desde el principio del proceso de postulación, cada Caja de Compensación Familiar conservará la documentación que reciba. La totalidad del archivo será entregado por parte de la Unión Temporal a FONVIVIENDA a más tardar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del plazo de ejecución del contrato a celebrar entre las partes, de conformidad con los procedimientos y parámetros que se establezcan en el Reglamento Interno.”

Numeral 20 establece: “... Con la periodicidad que convengan las partes y en todo caso dentro de los seis meses siguientes a la liquidación del contrato, la totalidad del archivo será entregado al FONDO, a quien haga sus veces o a quien la ley determine conforme el procedimiento que de común acuerdo establezcan las partes en el acta de liquidación del presente contrato.”

En desarrollo del contrato de encargo de gestión No. 241 de 2012, suscrito entre FONVIVIENDA y la Unión Temporal de Cajas de Compensación para subsidios de Vivienda de Interés Social – CAVIS UT, la Caja de Compensación Familiar CAJASAI en representación de la unión temporal, suscribió para la ejecución de mejoramientos de vivienda contratos de obra.

En la revisión de la documentación suministrada por FONVIVIENDA y la entregada por CAJASAI en la visita realizada por la CGR, en lo referente a los contratos de obra, se evidenció ausencia de soportes del cumplimiento de las diferentes obligaciones a cargo del contratista, como los informes de supervisión, hojas de vida del personal subcontratado, comprobantes de pago y los documentos de asignación de las viviendas, sobre las cuales se iban a realizar las mejoras y sus modificaciones.

Además, los documentos se encuentran sin foliar, las carpetas no tienen inventario de documentación y los informes de supervisión carecen de fecha en el cual se certificó el mejoramiento.

Por lo anterior, no se cuenta con la información suficiente para la verificación de la ejecución contractual, razón por la cual el equipo auditor debió indagar con CAJASAI sobre varios aspectos del desarrollo del Programa de vivienda.

Esto se presentó por inobservancia de las obligaciones de los actores del programa en evidenciar las actuaciones adelantadas, lo que conllevó a desgaste en la revisión y que no se cuente con un archivo documental que garantice las actuaciones realizadas.

Respuesta de la entidad:

Para este asunto la entidad presenta la misma respuesta del Hallazgo No. 1, en donde retoma la normatividad que fue citada en los criterios de este hallazgo.

Indican que dieron traslado de esta observación a la Unión Temporal CAVI UT y a la gobernación de San Andrés, sin que se recibiera respuesta dentro de los términos establecidos en el proceso auditor.

Por lo tanto, se validó como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 6 - Registro de población vulnerable. (Administrativo)

Decreto 1077 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 2.1.1.1.4.1.2. Criterios para la calificación de las postulaciones. “Una vez surtido el proceso de verificación de la información de que trata el artículo 2.1.1.1.4.1.1 de la presente sección, las entidades otorgantes del subsidio calificarán cada una de las postulaciones aceptables que conforman el Registro de Postulantes, esto es, aquellas que no se hubieren rechazado por falta de cumplimiento de los requisitos normativos o por inconsistencias y/o falsedad en la información.

Teniendo en cuenta que los aportes para la solución de vivienda que puede realizar un hogar se definen en función de su nivel de ingresos y del número de miembros del mismo, la calificación de las postulaciones se realizará de acuerdo con la ponderación de variables del ahorro previo y las condiciones socioeconómicas de

los postulantes tal y como lo establece la Ley 3ª de 1991 en sus artículos 6° y 7°. Estas variables son las siguientes:

1. Condiciones socioeconómicas de acuerdo con los puntajes del SISBEN, que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carné o certificación municipal del puntaje SISBEN.
2. Número de miembros del hogar.
3. Condiciones especiales de los miembros del hogar.
4. Ahorro previo.
5. Número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación.

Los puntajes para aplicar a cada una de las variables son los establecidos en el artículo siguiente.”

Artículo 2.1.1.1.7.1. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda. “Es el mecanismo definido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y administrado por el Fondo Nacional de Vivienda, que comprende la información de oferta y demanda de subsidios.”

Artículo 2.1.1.1.7.2. Características básicas del Sistema de Información del Subsidio. “El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad competente para definir las condiciones de suministro de la información que deberán aportar al Sistema de Información del Subsidio las entidades públicas y privadas.

Este Sistema de Información del Subsidio deberá incluir como mínimo:

- a) *El módulo de demanda, con los registros de los ahorradores y los postulantes;*
- b) *El módulo de oferta, con toda la información de los planes de soluciones de vivienda a las cuales los beneficiarios podrán aplicar sus subsidios, incluyendo un Registro de Oferentes, y*
- c) *Una base de datos con la información actualizada de la totalidad de subsidios asignados con anterioridad por el ICT, el Inurbe - en liquidación, la Caja Agraria hoy en liquidación, el Banco Agrario, el Fondo Nacional de Vivienda, las Cajas de Compensación Familiar, la Caja Promotora de Vivienda Militar, el FOREC - en liquidación y FOCAFÉ y los que se asignen a partir del 12 de junio de 2009 por las entidades otorgantes.*

Parágrafo 1°. La entrega de la información para las entidades relacionadas con el sistema de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social será de

obligatorio cumplimiento, en los períodos y con las especificaciones que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.”

Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas, que define medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, desarrolla mediante los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, lo referente a las víctimas pertenecientes a cada uno de los tres grupos étnicos.

Las Sentencias de la Corte Constitucional se refieren al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, entre ellas están: T-342 de 1994, T007 de 1995, SU-039 de 1997, SU-510 de 1998, T- 652 de 1998, y T-652 de 1998, T-025 de 2004 y los Autos referidos a los grupos étnicos, por ejemplo, Auto 004 de 2009 (Pueblos Indígenas) y Auto 005 de 2009 (Comunidades Afrocolombianas)

"A lo largo del proceso de seguimiento la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional realizar ajustes importantes al componente de registro, caracterización y sistemas de información, para avanzar en el GED de las personas desplazadas por la violencia. Estos ajustes debían estar encaminados a superar la falta de garantías al debido proceso dentro de las diferentes etapas que se deben agotar para el registro, a superar la ausencia de mecanismos de caracterización de la población desplazada y de las necesidades específicas de los grupos más vulnerables y, finalmente, a consolidar los sistemas de información con calidad en los datos y flujo eficiente de la información". (Auto 373 de 2016, pág. 202)

La base de datos de beneficiarios para los subsidios familiares de vivienda otorgados por Fonvivienda en San Andrés Islas, desde el año 2013 a junio de 2021, reporta tres (3) beneficiarios identificados como población raizal, y no identifica las características especiales de los ciudadanos conforme a los parámetros de priorización.

En las entrevistas realizadas en campo por la CGR a 23 beneficiarios, se estableció que seis (6) de ellos se reconocieron como raizal y en la revisión de los formularios de postulación en el aparte de condición especial que identifica si el ciudadano es afrocolombiano, indígena, madre cabeza comunitaria del ICBF, o raizal, no se evidenciaron marcas en ningún de estos.

Así mismo en los actos administrativos de asignación de Subsidio Familiar de Vivienda, solo se identificaron los tres beneficiarios identificados como población raizal.

El formulario de postulación no contemplaba la identificación de las condiciones especiales de mujeres cabeza de hogar, personas con discapacidad, o adultos mayores de 65 años.

En las entrevistas realizadas por la CGR se evidenciaron, tres (3) adultos mayores, diferentes a los cuatro (4) registrados en las bases de Fonvivienda y cuatro (4) mujeres cabeza de hogar.

Por lo tanto, se observa que no hay caracterización suficiente en los registros de la población que accedió a los proyectos de vivienda en el Departamento Archipiélago de San Andrés, en especial del Proyecto Living Island For All.

Lo anterior conlleva a que se presente un subregistro de población que requieren especial atención por su situación de vulnerabilidad y que no se pueda medir los avances en la satisfacción del bienestar de estos ciudadanos.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

FONVIVIENDA manifiesta que “La base de datos de beneficiarios para los subsidios familiares de vivienda otorgados por Fonvivienda en San Andrés islas, desde el año 2013 a junio de 2021, reporta tres (3) beneficiarios identificados con población raizal, y no identifica las características especiales de los ciudadanos conforme a los parámetros de priorización. En razón a que la población raizal, no fue normativamente requisito para acceder a los SFV asignados para San Andrés, así como tampoco fue criterio de priorización o caracterización. Como tampoco, para las mujeres cabeza de hogar, personas con discapacidad o adultos mayores de 65 años.

Ahora bien, en cuanto a los formularios de postulación, el campo de “condición de hogar”, se hizo con fines estadísticos, no por obligatoriedad legal, y la marcación de las personas que se postulan es voluntaria, son ellas mismas las que autodeterminan su condición. Es de saber que, la obligatoriedad de esta caracterización solo se dio hasta el año 2019, con el auto 331 de la Corte Constitucional, en el seguimiento de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Y señala que la Corte, en el auto 331 de 2019: “Tal como se argumentó en el informe anual, el Gobierno Nacional cree en la utilidad y legitimidad del proceso de medición de los indicadores de goce efectivo de derechos – IGED que se ha venido adelantando, pues estos permiten verificar de manera objetiva los avances y retos que afrontan las entidades respecto a la población desplazada, así como el estado de la garantía del goce efectivo de sus derechos”.

Análisis de la respuesta

El Decreto único Reglamentario 1077 de 2015 en el artículo 2.1.1.1.4.1.3. “*Determinación de puntajes para calificación de postulaciones. Para efectos de determinar el puntaje de calificación de cada postulante*”. Para la selección de los postulantes se realiza una calificación en donde se tienen en cuenta Puntaje en el SISBEN, Condición de mujer u hombre cabeza de familia, hogares con miembro hogar discapacitado, hogares con miembro hogar mayor de 65 años.

Sobre la atención diferencial la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes autos entre los que se encuentran:

- Auto 092 de 2008, sobre protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado
- Auto 004 de 2009 sobre protección de los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado
- Auto 005 de 2009 sobre protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado
- Auto 006 de 2009 sobre protección de las personas desplazadas con discapacidad

Sobre pronunciamiento de la Corte Constitucional ya se había pronunciado sobre indicadores de goce efectivo de los derechos.

Auto 008 de 2009. Párrafo 127 “En materia de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Comisión propuso que conjuntamente con el Gobierno se revisara, desde el punto de vista técnico, la forma como fueron calculados ciertos indicadores, así como el peso específico asignado a cada uno de los componentes de los indicadores para garantizar un instrumento de medición objetivo sobre el avance, retroceso o estancamiento en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo del derecho”.

En la norma general no hay la obligación expresa de esta población con las características étnicas, socioeconómicas y de género; no obstante, como se cita en los criterios, la Corte Constitucional ha conminado a las entidades públicas a la caracterización de la población vulnerable.

Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 7 - Ejecución subsidios de mejoramiento de Vivienda en San Andrés (Administrativo con presunto alcance disciplinario – D2)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Decreto 555 del 10 de marzo 2003, por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda».

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.

Artículo 3°. Funciones del Fonvivienda. Las funciones del Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» serán las siguientes:

1. Administrar los recursos de que trata el presente decreto y en particular el artículo 2°, con criterios de descentralización territorial y en función de las necesidades habitacionales de la población.

(...)

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

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

(...)

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

Decreto 1077 del 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

Artículo 2.1.1.1.1.2. Definiciones y alcances. “Para los efectos de la presente sección se determinan las siguientes definiciones y alcances:

2.5. Soluciones de vivienda. Se entiende por solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro. El Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social de que trata esta sección se podrá aplicar en las siguientes soluciones de vivienda:

2.5.4. Mejoramiento de vivienda. Proceso por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de una vivienda y tiene por objeto mejorar las condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura de las viviendas de los hogares beneficiarios que cumplan con los requisitos para su asignación, a través de intervenciones de tipo estructural que pueden incluir obras de mitigación de vulnerabilidad o mejoras locativas que requieren o no la obtención de permisos o licencias por parte de las autoridades competentes. Estas intervenciones o mejoras locativas están asociadas, prioritariamente, a la habilitación o instalación de baños; lavaderos; cocinas; redes hidráulicas, sanitarias y eléctricas; cubiertas; pisos; reforzamiento estructural y otras condiciones relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de la solución habitacional, con el objeto de alcanzar progresivamente las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

(...)

En aquellos casos en que la vivienda se encuentre construida totalmente en materiales provisionales, se considerará objeto de un programa de construcción en sitio propio, previa validación técnica de la entidad otorgante del subsidio. Cuando la utilización de materiales provisionales sea parcial, podrá aplicarse la modalidad de mejoramiento previo concepto técnico favorable de la entidad otorgante.

(...)

El valor del subsidio de mejoramiento de vivienda podrá estar representado, en todo o en parte, en materiales de construcción.”

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único:

Artículo 23. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera

de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

(...)

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

“7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

Mediante Resolución No. 1210 del 18 de diciembre de 2013 emitida por Fonvivienda, se asignan los subsidios para mejoramiento de vivienda a 170 beneficiarios, por valor de \$11.783.200 cada uno, para un total de \$2.003.144.000.

En cada vigencia, Fonvivienda suscribe un contrato de encargo de gestión con la Unión Temporal CAVIS UT para adelantar varias actividades en el territorio nacional en relación con calificación de postulantes, evaluación de proyectos e inversión de los recursos; no obstante, en el encargo no se estipula metas, unidades de vivienda a construir u otras características que hagan exigible una gestión eficiente y efectiva, a cargo de la unión temporal.

Es por ello que, solo hasta el año 2019, CAJASAI inició la contratación de los mejoramientos de vivienda así:

Tabla No. 4
Contratos de obra ejecutados

Contrato No.	Fecha De Suscripción	Cantidad De Viviendas	Fecha De Terminación	Valor Contrato (\$)
17-2-190-2019	18/06/2019	5	18/09/2019	\$75.911.000
17-2-005-2020	10/01/2020	8	10/04/2020	\$121.457.600
17-2-060-2020	7/02/2020	5	7/05/2020	\$75.911.000
17-2-190-2020	4/08/2020	8	4/01/2021	\$121.457.600
17-2-128-2021	3/03/2021	12	3/6/2021	\$182.186.400
17-2-188-2020	4/08/2020	8	4/01/2021	\$121.457.600
17-2-189-2020	4/08/2020	8	4/01/2021	\$121.457.600
17-2-126-2021	21/6/2021	5	22/10/2021	\$75.911.000
17-2-192-2020	12/03/2020	5	12/06/2020	\$75.911.000
17-2-125-2021	3/03/2021	8	03/07/2021	\$121.457.600
17-2-193-2020	18/08/2020	5	18/12/2020	\$75.911.000
17-2-124-2021	3/3/2021	8	4/07/2021	\$121.457.600
17-2-220-2020	22/11/2020	3	22/12/2020	\$35.349.600
TOTAL				\$ 1.325.836.600

Fuente: Información suministrada por CAJASAI

Como se observa, de los 170 beneficiarios solo se han contratado las mejoras para 88, sin que a la fecha (noviembre de 2021) se hayan adelantado las gestiones para satisfacer el derecho de los 82 hogares restantes.

La anterior situación, se presenta porque el encargo de gestión entre Fonvivienda y CAVIS UT, se realiza de forma genérica y no se precisa el volumen de compromisos adquiridos; como tampoco se evidenció que CAJASAI adelante la contratación para cubrir el total de beneficiarios de los subsidios otorgados.

Lo que genera la vulneración del derecho a una vivienda digna para 82 hogares y que los recursos asignados permanezcan en las cuentas de ahorro programado, sin cumplir los fines esenciales del Estado.

Además, ante las afectaciones por la pérdida de valor adquisitivo de los subsidios de vivienda asignados, se observó en las visitas realizadas por la CGR que no se realiza la totalidad de las mejoras previstas inicialmente, o se modifican las condiciones ante las mejoras constructivas realizadas por el beneficiario con recursos propios.

Respuesta de la entidad:

Para este asunto la entidad presenta la misma respuesta del Hallazgo No. 1, en donde retoma la normatividad que fue citada en los criterios de este hallazgo.

Se indica que dieron traslado de la observación a la Unión Temporal CAVI UT y a la gobernación de San Andrés, sin que se haya dado respuesta dentro de los términos del proceso auditor.

Por lo tanto, se valida el hallazgo como administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 8 - Acciones en proyecto siniestrado (Administrativo)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social (...).”

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Decreto 1160 de abril 13 de 2010, por medio del 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 Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005.

Artículo 10º. Entidades otorgantes. La Entidad Otorgante de los recursos del presupuesto nacional destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, será el Banco Agrario de Colombia S. A.

Artículo 63. Responsabilidad de las entidades otorgantes del subsidio de Vivienda de Interés Social Rural. Las entidades otorgantes del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, tendrán las siguientes responsabilidades:

(...)

8. Realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos y a la inversión de los recursos de acuerdo con los parámetros establecidos en el Reglamento Operativo del Programa.

(...)

11. Remitir oportunamente el listado de hogares que resulten beneficiados con el subsidio al Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, de conformidad con lo establecido en el Título VII del Decreto 2190 de 2009. También deberá informar de cualquier sustitución, renuncia y pérdida del subsidio.

En la revisión documental del Proyecto “Providencia” con radicado 2901001400, Departamento de San Andrés para mejoramiento de vivienda de 32 hogares, por \$301.880.242,42, se determinaron las siguientes deficiencias:

El Banco Agrario profirió la Resolución No. 129 del 19 de junio de 2008, mediante la cual se declaró la intervención y ocurrencia del siniestro, después de dos años de haberse realizado el primer desembolso; además, para ese momento las pólizas que amparaban el cumplimiento del contrato y el buen manejo de los recursos del subsidio se encontraban vencidas.

Situación similar ocurrió con el proyecto “Touristic Typical House”, radicado No. 17380385400, en el que el Banco declaró el siniestro mediante la Resolución 018 del 29 de enero de 2009.

La CGR observó en la documentación remitida por el BAC en desarrollo de la presente auditoría, que no se efectuaron actuaciones por parte del banco ni por parte de la Alcaldía Municipal de Providencia para la recuperación de los recursos públicos involucrados y que se encuentran siniestrados.

Lo que genera riesgo sobre los recursos públicos involucrados y que no se satisfaga el derecho a vivienda digna para los 32 hogares, a quienes se les otorgaron los subsidios.

Respuesta de la entidad:

El BAC en su respuesta precisa el trámite adelantado respecto a la declaratoria de intervención y ocurrencia de siniestro, correspondiente a la expedición de las resoluciones citadas en el hallazgo. No obstante, como indica posteriormente, alrededor de 6 años después se resuelve el recurso de reposición interpuesto y no se adelantan más acciones para lo pertinente.

Se responde que:

“Adicionalmente vale la pena aclarar que esta Gerencia se encuentra elaborando el informe final para la elaboración del Acta de Cierre del proyecto, con la cual se busca determinar las acciones a que haya lugar. No obstante, es preciso indicar que si bien es cierto el proyecto fue intervenido por grave incumplimiento de la entidad oferente que pusiera en riesgo su normal ejecución, no se puede asumir que los recursos no se hayan invertido, pues los mejoramientos de vivienda fueron ejecutados con modificaciones técnicas las cuales no fueron aprobadas por el Banco, toda vez que la Entidad Oferente no presentó los soportes de las mismas para ser aprobadas por el interventor, de acuerdo con lo indicado en el último informe de interventoría de fecha 07 de diciembre de 2013.”

Además informa que se realizó el pago de la indemnización de la Compañía de Seguros La Previsora S. A. el 15 de mayo de 2009, por un valor de UN MILLÓN SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTIDOS PESOS CON CUARENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$1'674, 822,44) y se transfirió al Portafolio de Reinversión el 16 de octubre de 2009.

Señalan que se registra en un informe de interventoría del 30 de julio de 2014, un avance del 91,67% del Presupuesto General de Inversión aprobado, que estaría acorde con los recursos desembolsados equivalentes al 90% del valor del contrato.

Análisis de la respuesta

Es impreciso lo señalado por el Banco, por cuanto en la información allegada al proceso auditor se entregan soportes que dan cuenta del siniestro de los contratos de los proyectos citados en el hallazgo, pero luego se indica que presuntamente se encuentra cumplido o ejecutado en un 90%, lo cual, no es consistente con la evidencia analizada.

Además, lo expresado que presuntamente se realizaron modificaciones al proyecto sin la debida aprobación del Banco, evidencia que existen graves indicios de la falta de seguimiento del proyecto y de adoptar acciones oportunas respecto a los responsables del incumplimiento en la entrega de las viviendas a los beneficiarios o la ejecución de obra sin el cumplimiento de los requisitos técnicos contratados.

Y en cuanto a los valores recuperados a través de la aseguradora, son muy inferiores a lo que presuntamente no se ejecutó o no cumplió con parámetros técnicos por parte del constructor.

Como señala la entidad, en este caso, se encuentra vencidas las acciones respecto de las acciones por parte del ente de control fiscal y disciplinario, pero no se puede alegar lo mismo, respecto de los deberes que le asiste al ente otorgante de los subsidios.

Por lo tanto, se ratifica el hallazgo con carácter administrativo.

Hallazgo No. 9 - Consistencia del Sistema de Información de Vivienda de Interés Social (Administrativo)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario. Pesquero y Desarrollo Rural 1071 de 2015

Artículo 2.1.1.1.7.2. Características básicas del Sistema de Información del Subsidio. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad competente para definir las condiciones de suministro de la información que deberán aportar al Sistema de Información del Subsidio las entidades públicas y privadas.

Este Sistema de Información del Subsidio deberá incluir como mínimo:

- a) El módulo de demanda, con los registros de los ahorradores y los postulantes;*
- b) El módulo de oferta, con toda la información de los planes de soluciones de vivienda a las cuales los beneficiarios podrán aplicar sus subsidios, incluyendo un Registro de Oferentes, y*
- c) Una base de datos con la información actualizada de la totalidad de subsidios asignados con anterioridad por el ICT, el Inurbe - en liquidación, la Caja Agraria hoy*

en liquidación, el Banco Agrario, el Fondo Nacional de Vivienda, las Cajas de Compensación Familiar, la Caja Promotora de Vivienda Militar, el FOREC - en liquidación y FOCAFÉ y los que se asignen a partir del 12 de junio de 2009 por las entidades otorgantes.

Parágrafo 1°. La entrega de la información para las entidades relacionadas con el sistema de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social será de obligatorio cumplimiento, en los períodos y con las especificaciones que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 2.1.1.1.7.6. Información de beneficiarios del subsidio. Una vez se publique la asignación de subsidios por parte de las entidades otorgantes, estas reportarán tal información al sistema en los plazos y condiciones que defina el operador del mismo.

Artículo 2.2.1.8.2. Responsabilidad de las entidades otorgantes del subsidio de Vivienda de Interés Social Rural. Las entidades otorgantes del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, tendrán las siguientes responsabilidades

(...) 8. Realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos y a la inversión de los recursos de acuerdo con los parámetros establecidos en Reglamento Operativo del Programa.

9. Mantener actualizado y disponible un sistema de información sobre todo lo referente a demanda, postulaciones, calificaciones, asignación y ejecución de los subsidios de Vivienda de Interés Social Rural, incluyendo sus beneficiarios y resultados

Una vez analizada la información de la base de datos, aportada por el BAC (archivo en Excel denominado "Beneficiarios punto 5 requerimiento AG8-05", se observaron inconsistencias en el registro de la información correspondiente a la indexación realizada al subsidio de vivienda mediante Resolución No 091 de 2021, por la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural resuelve transferir recursos al Banco Agrario de Colombia para atender la indexación y el cierre financiero de los Subsidios de Vivienda de Interés Social y Prioritaria.

En la base de datos se reportó el registro de indexación a nombre de otra beneficiaria así:

Tabla No. 5
Beneficiarios SFVISR 200 – 2017

Radicado	2113042005	2113042005
Tipo Doc.	C.C.	C.C.

No. Documento	(...)	(...)
Nombre Completo	(...)	(...)
Sexo	FEMENINO	FEMENINO
Parentesco	1-JEFE DE HOGAR	1-JEFE DE HOGAR
Departamento	SAN ANDRES ISLA	SAN ANDRES ISLA
Municipio	SAN ANDRES	SAN ANDRES
Solución de Vivienda	Vivienda nueva	Vivienda nueva
Valor Subsidio	\$14.148.000	\$14.148.000
Valor indexación MADR		\$5.726.784
Estado	Activo	Activo
Vivienda Terminada		x

Fuente: Elaboró CGR conforme a bases de datos

Lo anterior, evidencia deficiencia en la calidad y control de los registros de los sistemas de información del subsidio de vivienda de interés social.

Situación que puede conllevar una inadecuada toma de decisiones al no contar con información cierta y confiable, y respecto de los recursos con los que se cuenta para atender a los beneficiarios.

Respuesta de la entidad

La entidad manifiesta que respecto al diligenciamiento de la base de datos es importante indicar que actualmente los reportes de las novedades y estados de los proyectos se efectúan mes a mes mediante hojas de cálculo, el volumen de la información que se debe actualizar pudo haber contenido un error de digitación.

De otra parte, el Banco actualmente adelanta la implementación de una plataforma tecnológica para que los datos de la base de proyectos VIS Rural y de la base de beneficiarios sean registrados en tiempo real por el supervisor o funcionario encargado de la actividad, de tal forma que se lleve un mayor control de las actualizaciones y/o modificaciones a que haya lugar y se minimicen en cuanto sea posible los errores en la misma.

Análisis de Respuesta

De acuerdo con la respuesta de la entidad, se valida como hallazgo por cuanto la entidad confirma que existieron errores en la digitación al subir la información.

Es importante señalar que la CGR no plantea el desarrollo de una plataforma tecnológica a cargo del Banco Agrario, si no que señala en varios apartes de esta

auditoría la importancia de la calidad de los datos y de los reportes del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, en el cual existe la obligatoriedad de rendición de información por los diversos actores del programa.

Por lo tanto, se ratifica el hallazgo como administrativo.

Hallazgo No. 10 - Ejecución Subsidios (Administrativo con presunto alcance fiscal – F1 y disciplinario – D3)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social (...).”

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Ley 1150 de 2007:

Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El parágrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

Artículo 32.

(...) Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Artículo 13, principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal

especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Decreto 1160 de abril 13 de 2010, por medio del 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 Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005.

Artículo 10. Entidades otorgantes. “La Entidad Otorgante de los recursos del presupuesto nacional destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, será el Banco Agrario de Colombia S. A. ”

Artículo 63. Responsabilidad de las entidades otorgantes del subsidio de Vivienda de Interés Social Rural. “Las entidades otorgantes del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, tendrán las siguientes responsabilidades:

(...)

8. Realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos y a la inversión de los recursos de acuerdo con los parámetros establecidos en el Reglamento Operativo del Programa.

(...)

11. Remitir oportunamente el listado de hogares que resulten beneficiados con el subsidio al Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, de conformidad con lo establecido en el Título VII del Decreto 2190 de 2009. También deberá informar de cualquier sustitución, renuncia y pérdida del subsidio.”

Ley 610 de 2000:

Artículo 3o. Gestión fiscal. “Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. <Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único:

Artículo 23. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Artículo 27. Acción y omisión.

“Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

- 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*
- 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o*

perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...).”

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> “El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

<Inciso CONDICIONALMENTE exigible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

El día 30 de septiembre de 2014 se suscribió el contrato de gerencia integral C-GV2013-052 entre el Banco Agrario de Colombia S.A y La Fundación Alianza por la Paz y el Progreso – FUNDALIPRO, GI 107, para la construcción de 41 viviendas unifamiliares en sitio propio, en la modalidad de obra nueva.

El acta de inicio se suscribe el 20 de enero de 2015 y el plazo de ejecución fue hasta el 14 de noviembre de 2017.

La gerencia integral fue contratada para la construcción de 41 viviendas por la suma de \$1.656.135.683,38, de los cuales, se aporta el valor de los subsidios otorgados por \$580.068.000,00 y las entidades oferentes \$1.056.567.683.38.

En desarrollo del contrato, la gerencia integral construyó 39 viviendas, por lo que debió realizar la devolución de los 2 subsidios no ejecutados.

El BAC mediante oficio 005928 de octubre 25 de 2021, solicita a la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia S. A., hacer efectiva la póliza y que le reintegre indexados el valor correspondiente a los dos subsidios que no fueron ejecutados, más lo correspondiente a la cuota por administración que fue cobrada por la gerencia integral, estimado en \$123.865.968.79.

No obstante, en el expediente del contrato se tiene evidencia que la póliza que amparaba los riesgos tenía cobertura hasta el 14 de noviembre de 2017, por lo cual, para la fecha de solicitud ante la aseguradora, se encuentran vencidas las garantías.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que no se entregaron 2 viviendas, se establece un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$70.494.080.32, que equivale al valor de los dos subsidios de vivienda de interés social rural.

Situación que se presenta por inobservancia de las funciones a cargo de la interventoría ejercida por PCI Construcciones y Equipos Ltda, y de las funciones de seguimiento a cargo de la gerencia integral FUNDALIPRO; incumplimiento de las funciones a cargo del contratista de obra; omisión en el seguimiento por parte del Banco Agrario de Colombia como otorgante de los subsidios y en la supervisión asignada por el banco sobre el contrato de gerencia integral.

Todo lo anterior, por cuanto no actuaron oportunamente y no adelantaron las acciones con celeridad para lograr el propósito contractual, ni lograr la satisfacción del derecho a vivienda digna a dos de los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social rural; lo que conllevó a un presunto detrimento en cuantía de \$70.494.080.32.

Esta situación genera un hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

Respuesta de la entidad

El Banco señala que:

“...los beneficiarios a los cuales no le fue entregada la solución de vivienda por parte de la Entidad Operadora fueron ... la solución de vivienda que construyó el operador para el señor ... fue ejecutada en un predio diferente al aprobado por el Banco... Respecto a la beneficiaria... en visita técnica se encontró que en el predio sólo se había realizado la cimentación de zapatas, columnas y vigas; no obstante, los materiales de esta vivienda se encontraban en la bodega utilizada por la Gerencia Integral como centro de acopio...mediante comunicación GV 3259 del 23 de mayo de 2019 se le informó a FUNDALIPRO que el valor de estos subsidios se descontaría del tercer desembolso el cual no ha sido girado a la Gerencia Integral... se iniciaría el trámite de liquidación unilateral del contrato, bajo el entendido que solo se ejecutaron 39 de las 41 viviendas y que el valor de estos dos subsidios se descuenta del tercer desembolso.”

Análisis de la respuesta

Aunque el Banco indica que tiene en su poder los recursos equivalentes al tercer desembolso, indica que procederá a realizar la liquidación unilateral del contrato, por lo cual, hasta que efectivamente no se encuentre satisfecha la recuperación o descuento de los recursos, no podrá darse por resarcido el presunto daño patrimonial.

Por otra parte, como se ha indicado en la información allegada por el Banco durante el proceso auditor, es factible que los recursos con los que cuenta, no sean suficientes para cubrir las afectaciones por diversos hechos citados en la reclamación a la aseguradora, que aunque es extemporánea, deja entrever que es mayor los daños causados.

Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Hallazgo No. 11 - Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural “Safe Roof To Believe In The Future”. Archipiélago de San Andrés. Radicado 2113042005. (Administrativo con presunto alcance fiscal – F2 y disciplinario – D4)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social (...).”

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia,

economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Ley 1150 de 2007:

Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El parágrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

Artículo 32.

(...)

Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Artículo 13, principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 610 de 2000:

Artículo 3o. Gestión fiscal. “Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. <Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Ley 1474 de 2011

Artículo 82. “Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así”: “Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.”

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.

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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

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.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal **CONDICIONALMENTE** exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único:

Artículo 23. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

(...)

2. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

(...)

15. *Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Decreto 1160 de 2010 “Por medio del 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 Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005”

Artículo 9°. Solución de Vivienda de Interés Social Rural. “Es la estructura habitacional que permite a un hogar disponer de condiciones mínimas satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda y su valor, incluyendo el lote, no podrá superar los setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes smlmv.”

Artículo 10°. Entidades otorgantes. “La Entidad Otorgante de los recursos del presupuesto nacional destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, será el Banco Agrario de Colombia S. A. ”

Artículo 18. Condiciones de Vivienda. “Para construcción de vivienda nueva, la vivienda deberá cumplir como mínimo con las condiciones descritas en el artículo 9° del presente decreto y contar con un área mínima de 36 metros cuadrados construidos, que permitan proporcionar por lo menos un espacio múltiple, dos habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias, salvo para el caso de la población indígena, para quienes prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la Norma de Sismorresistencia NSR-98 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen, o complementen.”

Artículo 63. Responsabilidad de las entidades otorgantes del subsidio de Vivienda de Interés Social Rural. “Las entidades otorgantes del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, tendrán las siguientes responsabilidades:

(...) 7. Realizar los desembolsos de los recursos del subsidio, con base en los procedimientos establecidos en el presente decreto y en el Reglamento Operativo del programa.

8. Realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos y a la inversión de los recursos de acuerdo con los parámetros establecidos en el Reglamento Operativo del Programa”.

Sentencia T-409 de 2013 de la HCC

“Concepto de Vivienda Digna: El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollar su proyecto de vida. El

artículo 51 de la Constitución Política consagró el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y dispuso, además, que el Estado tiene la obligación de implementar políticas públicas y fijar las condiciones necesarias para garantizar este derecho promoviendo planes de vivienda de interés social y demás estrategias necesarias para que el compromiso con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales se materialice. El derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.”

Contrato C-GV2013-052, suscrito entre el Banco Agrario de Colombia S.A y La Fundación Alianza por la Paz y el Progreso – FUNDALIPRO, GI 107, el 30 de septiembre de 2014.

Cláusula cuarta. Obligaciones del Contratista. “Además de las obligaciones propias del contrato, el CONTRATISTA tendrá las siguientes obligaciones:

1) Administrar conforme al Reglamento Operativo, los recursos destinados para cumplir el objeto contratado.

(...)

5) Realizar el seguimiento a la ejecución de las obras, a la inversión de los recursos, así como ser responsable por el seguimiento a la ejecución de los contratos de obra y de interventoría.

(...)

21) Realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos y a la inversión de los recursos de acuerdo con los parámetros establecidos. (...)”

Cláusula vigésima novena. Supervisión. “La supervisión de este contrato será ejercida por el BANCO, a través del PROFESIONAL SENIOR DEL AREA TECNICA, quien tendrá la obligación de velar por el cumplimiento idóneo y oportuno del objeto contratado, en general la vigilancia de la ejecución del contrato.

El supervisor tendrá a su cargo la vigilancia y supervisión de la ejecución del contrato. Para el efecto, además de las funciones establecidas en la Guía para la Interventoría y Supervisión de Contratos y Convenios, y las señaladas en el Manual de Contratación, asumirá las funciones específicas que se describen en este documento, y las que le sean connaturales.”

Contrato de interventoría No. 00012015 del 13 de febrero de 2015, celebrado entre FUNDALIPRO y PCI Construcciones y Equipos Ltda, señala:

2.2. La interventoría durante la construcción. “EL INTERVENTOR se obliga a ejercer las funciones técnicas y administrativas en los aspectos técnicos, obras civiles y eléctricas del Contrato. Así mismo, deberá coordinar la interacción de los diseños arquitectónicos, hidrosanitarios y eléctricos, además de los diferentes contratistas involucrados en el Contrato.

(...)

b) Elaborar y controlar los cortes de obra a sub-contratistas para efectos de pagos, tanto parciales como las liquidaciones finales, mediante la elaboración de las respectivas Actas de Recibo y Liquidación Final de obra.

(...)

g) Realizar la comprobación que la obra ejecutada guarde la debida proporción con los fondos aportados por LA CONTRATANTE y que el avance y calidad de la obra se desarrolle según las especificaciones, el programa y el presupuesto previamente aprobado.

(...)

u) Elaborar, autorizar o rechazar en conjunto con el constructor las actas de avance de obra.”

2.2.2 interventoría técnica. “el interventor deberá:

(...)

l) Medir la cantidad de obra ejecutada en cada periodo y controlar los programas de trabajo convenidos con el constructor y ajustarlos periódicamente de acuerdo a las necesidades de la obra”.

Contrato De Obra No. 00032015, celebrado entre "FUNDALIPRO" y "BMTECH CONSTRUCCIONES S. A. S", el 13 mayo de 2015.

Cláusula quinta. Obligaciones de las partes:

Obligaciones del Contratista: “EL CONTRATISTA se obliga para con LA CONTRATANTE a:

1. Cumplir a cabalidad con lo establecido en el objeto del presente contrato y En su propuesta, además de Las condiciones y especificaciones pactadas en este documento.

(...)

18. Ejecutar con sus propios medios, equipos y personal, en forma independiente y con plena autonomía técnica, administrativa y laboral, hasta su total terminación y aceptación final, los trabajos correspondientes a la obra señalada en la cláusula primera del presente contrato. Esto es, pagar de su cuenta, herramientas, maquinas, equipos, alquileres, sueldos, jornales, prestaciones sociales, vigilancia, transportes y todos los demás gastos necesarios para ejecutar correcta y oportunamente los trabajos contratados.”

Teniendo en cuenta que el proyecto denominado “Safe Roof To Believe In The Future”, en el Archipiélago de San Andrés, Radicado 2113042005” fue adjudicado el 31 de octubre de 2013 acta 18 de 2013, se tienen en cuenta el Reglamento Operativo del programa de vivienda de interés social rural de fecha junio de 2013.

Artículo 4°. Modalidades del subsidio familiar de vivienda rural. “El Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural se aplicará bajo las siguientes modalidades de solución de vivienda:

(...)

La modalidad B – Construcción de Vivienda Nueva, puede ser de dos (2) formas:

Dispersa:

Son aquellas soluciones de vivienda que se ejecutan en diferentes lotes y dada su distancia es posible la construcción del pozo séptico, en donde los campos de infiltración no afecten ninguna de las partes de las viviendas vecinas.

(...)

La modalidad de construcción de vivienda nueva deberá cumplir como mínimo con las siguientes condiciones: permitir edificar una estructura habitacional que debe contar con un área mínima de 36 metros cuadrados construidos que permitan por lo menos un espacio múltiple (Sala y Comedor), dos habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias, salvo para el caso de la población indígena, para quienes prevalecerán sus usos y costumbres. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda y su valor, incluyendo el lote, no podrá superar los setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes SMLMV.; así mismo, esta modalidad debe cumplir con las normas NSR-10, RAS-2000 y RETIE o aquellas que la modifiquen, sustituyan, adicione o complementen.

Se entenderá por área construida la que esté cubierta entre muros, barandas, muros medianeros o que esté enmarcada por elementos estructurales que sirvan para soportar la cubierta, siempre y cuando hagan parte de la estructura de la vivienda. Se deben excluir los voladizos que sirven para separar el fin de la cubierta con la

fachada de la casa o aquellas áreas cubiertas cuyos soportes verticales no hacen parte de la estructura general de la vivienda.”

Artículo 25. Comité de Validación. “Es la instancia del Programa de VIS Rural, integrado por el BAC, La Gerencia Integral y la Entidad Oferente, el cual tiene las siguientes responsabilidades funcionales:

- 1. Validar los informes de interventoría, a efectos de continuar con el trámite técnico, financiero y administrativo que demanda la ejecución y/o terminación del proyecto de vivienda rural. (...).*
- 2. Aprobar las modificaciones técnicas, previa revisión del área técnica de la Gerencia de Vivienda teniendo en cuenta que estas deben preservar el área y la calidad de los materiales aprobados por el Banco Agrario.*

Toda sesión del Comité de Validación, constará en acta, la cual deberá estar suscrita por todos los miembros que en ella intervinieren, dejando constancia de la participación de los invitados utilizando el formato “SV-FT-164 Acta Comité de Validación”.

Sección XI: “La Entidad Operadora o Gerencia Integral tendrá entre otras las siguientes obligaciones:

1) Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.

(...)

5) Realizar el seguimiento a la ejecución de las obras, a la inversión de los recursos, así como ser responsable por el seguimiento y ejecución del contrato de interventoría y demás contratos por ella celebrados.... 6) Cumplir oportunamente y con eficiencia todas las obligaciones derivadas del contrato. 7) Aplicar y disponer de todas las acciones necesarias que se requieran para lograr la efectividad en la ejecución de los recursos entregados para la ejecución del objeto del contrato.”

El 30 de septiembre de 2014, se suscribió el contrato C-GV2013-052 entre el Banco Agrario de Colombia S.A y la Fundación Alianza por la Paz y el Progreso – FUNDALIPRO, GI 107, para la construcción de 41 viviendas del proyecto “Safe Roof To Believe In The Future” por \$1.656.135.683,38. El acta de inicio se suscribió el 20 de enero de 2015 y la fecha de terminación se estableció al 14 de noviembre de 2017.

En desarrollo de la gerencia integral se suscribió el contrato de obra 00032015 del 13 mayo de 2015 con BMTECH CONSTRUCCIONES SAS, por valor de \$1.322.141.470,88, para construir las 41 VISR; el contrato de interventoría No.

00012015 del 13 de febrero de 2015 con PCI CONSTRUCCIONES Y EQUIPOS LTDA, por valor de \$43.505.100, y el contrato de trabajo social No. 00022015 del 26 de febrero de 2015, por \$28.902.572. Estos contratos fueron liquidados el 5 de agosto de 2017.

La CGR realizó visita con acompañamiento con funcionarios del BAC del 4 al 8 de octubre de 2021, en la cual se verificaron 4 viviendas de las 39 construidas y reconocidas por el BAC³.

Las viviendas constan de dos alcobas, un baño, sala-comedor, cocina abierta, muros en sistema RBS, Cubierta en PVC, cuenta con losa de cimentación en concreto, la estructura de la edificación consiste en un sistema de muros de carga en prefabricado de PVC, los cuales se encargan de transmitir las cargas gravitacionales y laterales a la losa de cimentación propuesta, para un área total de construcción de 36 m². (6,0x 6,0m), e incluye un pozo séptico artesanal.

De la visita realizada se determinaron que existen faltantes de cantidad de obra ejecutada en las 4 viviendas verificadas.

En la siguiente tabla se resume el valor calculado de los ítems pagados en su totalidad por la Gerencia Integral al contratista de obra y que no fueron ejecutados, así:

Tabla No. 6
Cuantificación del daño Proyecto Safe Roof To Believe In The Future (cifras en pesos)

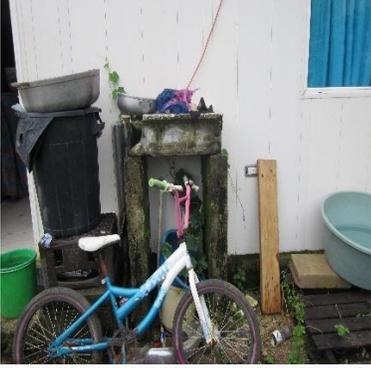
No.	Registro De Paso	Punto Hidráulico	Varilla De Cobre 5/8"	Conductor Tierra Calibre 12	Breaker De 2x40 A	Anden Perimetral	Salida De Alumbrado	Punto Sanitario 2" Y Accesorios	Tanque De Reserva Y Accesorios	Salida De Toma	AIU 1.79%	Total
1	26.714,60	26.038,50	300.000,00	11.910,00	30.000,00	271.990,33	21.156,00	50.271,20			13.211,64	751.292,28
2	26.714,60	26.038,50	300.000,00	11.910,00	30.000,00	271.990,33	21.156,00	50.271,20	1.447.254,80	11.619,00	39.325,48	2.236.279,92
3	26.714,60	26.038,50	300.000,00	11.910,00	30.000,00	271.990,33	21.156,00	50.271,20	1.447.254,80	11.619,00	39.325,48	2.236.279,92
4	26.714,60	26.038,50	300.000,00	11.910,00	30.000,00	271.990,33	21.156,00	50.271,20		11.619,00	13.419,62	763.119,26
TOTAL											5.986.971,37	

Fuente: Informe técnico de la visita realizada por la CGR.

En el registro fotográfico se evidencian algunos de estos hechos:

Gráfica No. 3
Viviendas con ítems faltantes

³ Acta de cierre del contrato de administración de recursos No C-GV2013-052. G.I. 107, del 15 de febrero de 2021, BAC

	
<p>Foto: VISR, sin anden perimetral. Fuente: Visita CGR.</p>	<p>Foto: VISR, sin anden perimetral. Fuente: Visita CGR.</p>
	
<p>Foto: Lavadero, sin punto hidráulico ni sanitario. Fuente: Visita CGR.</p>	<p>Foto: VISR, sin anden perimetral. Fuente: Visita CGR.</p>
	
<p>Foto: Lavadero, sin punto hidráulico ni sanitario. Fuente: Visita CGR.</p>	<p>Foto: No se evidencia Conductor Tierra Calibre 12 Fuente: Visita CGR.</p>
	
<p>Foto: VISR, sin anden perimetral</p>	<p>Foto: VISR, sin anden perimetral</p>

Fuente: Visita CGR.

Fuente: Visita CGR.

Por lo tanto, se determina un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$5.986.971,37, calculado

Lo anterior, se presenta por el incumplimiento de las funciones de seguimiento a cargo del Banco Agrario de Colombia como otorgante de los subsidios de VISR y de las funciones de supervisión respecto del contrato de gerencia integral; omisión de las obligaciones por parte de FUNDALIPRO; incumplimiento de los deberes por parte de la interventoría a cargo de PCI Construcciones y Equipos Ltda., y de las obligaciones del contratista de obra, por cuanto recibieron y pagaron ítems y cantidades de obra que no se instalaron.

Lo que genera un presunto daño patrimonial en cuantía de \$5.986.971,37.

Hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

Respuesta de la entidad.

El Banco Agrario de Colombia manifestó:

“... se desprende, que es responsabilidad de la Gerencia Integral realizar el seguimiento a la ejecución de las obras de los proyectos, así como adelantar el seguimiento y ejecución del “contrato de interventoría y demás contratos por ella celebrados”.

Asimismo, el Banco Agrario de Colombia ha efectuado un acompañamiento continuo y diligente a la ejecución del Proyecto de VISR “SAFE ROOF TO BELIEVE IN THE FUTURE”, a través de las distintas comunicaciones, comités de validación, reuniones, correos electrónicos, seguimiento y acompañamiento en el desarrollo del proyecto, ...; esto demuestra que el Banco ha estado atento a las situaciones que se han presentado en el desarrollo del proyecto de VISR y ha coadyuvado con la Entidad Operadora a su solución para poder cumplir con el cometido estatal de suministrar una solución de vivienda digna a estos hogares.

(...)

Ahora bien, frente a los faltantes de cantidades de obra ejecutadas en las viviendas de los señores ..., revisado el informe de interventoría de fecha 13 de agosto de 2018, presentado por el interventor ..., en virtud del contrato de interventoría celebrado con la Fundación Alianza por la Paz y el Progreso – FUNDALIPRO G.I 107, para la ejecución del Proyecto de VISR “SAFE ROOF TO BELIEVE IN THE FUTURE”, en el formato “C2- Información actividad por beneficiario” tenemos lo siguiente:

Registro de Paso: Se tienen presupuestados dos unidades y en el informe de interventoría se reportan dos unidades en el informe de interventoría.

Puntos Hidráulico y punto sanitario de 2": En cada vivienda se tiene presupuestado cinco puntos hidráulicos correspondientes a 3 puntos del baño (ducha, sanitario y Lavamanos) un punto en la cocina (lavaplatos) y el punto del lavadero. igualmente se tienen presupuestados 4 puntos sanitarios de 2" correspondientes a dos puntos en el baño (ducha y lavamanos), en cocina (lavaplatos) y el punto de salida del lavadero.

Los puntos hidráulico y sanitario del lavadero no se encuentran instalados en todas las viviendas, por reubicación de este elemento teniendo en cuenta los niveles de las viviendas, parte de los beneficiarios solicitaron la entrega de los accesorios y aparato en el momento de recibir la vivienda como se evidencia en la visita de comisión realizada el día 03 de junio de 2016 en donde como observación se reporta lo manifestado por los beneficiarios "los accesorios del lavadero se entregaron al usuario". (se anexa informe de comisión de fecha 03 de junio de 2016).

Varilla de Cobre de 5/8 y conductor tierra calibre 12: El caso de la Varilla de polo a tierra y el cable de conexión, no se instaló, teniendo en cuenta que el alcance de la instalación eléctrica contempla todas las actividades internas (tuberías, alambrado y aparatos) y la acometida corresponde a la empresa prestadora del servicio quien se encarga de la instalación del contador, polo a tierra y cableado del poste a la vivienda, estos materiales se entregaron a los beneficiarios.

Breaker de 2x40: Las viviendas dentro de la instalación eléctrica cuentan con una caja para tres circuitos, con tres tacos, de 20 amperios, actividad que se evidencio en las visitas realizadas por lo cual se está cumpliendo con esta actividad al 100%.

*Anden perimetral: Se tienen presupuestados 11.79 m2 de anden perimetral, sin embargo, de acuerdo con el informe de interventoría de fecha 13 de agosto de 2016 se tienen reportado 3.08 m2 correspondiente al área perimetral que sobresale de la vivienda, ajuste que fue realizado con la actividad que se incorporó al presupuesto "**nivelación de Predios**". Ítems no contemplados inicialmente, y se verifico y calculó a 36 predios.*

Punto Eléctrico Salida Alumbrado: Se tiene presupuestado 8 puntos eléctricos de lampara - interruptor, por vivienda, en la visita de verificación se evidencian 7 puntos instalados de aplique, en los muros.

Punto Eléctrico Salida Tomas: Se tiene presupuestado 7 puntos de salida de tomas, sin embargo, en la visita de verificación se encuentran 8 unidades dobles instaladas,

dos tomas por alcoba para cuatro unidades, en sala y cocina tres tomas y en la parte posterior una toma para instalar la lavadora (punto adicional instalado).

Tanque de Reserva y accesorios: Los tanques de reserva se ubican, para la recolección de aguas lluvias de la cubierta, de acuerdo con el informe de interventoría la totalidad de los tanques con los accesorios fueron suministrados en cada una de las viviendas, con la entrega de la bomba de presión constante.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que, la interventoría contratada por la Fundación Alianza por la Paz y el Progreso – FUNDALIPRO G.I 107, para la ejecución del Proyecto de VISR “SAFE ROOF TO BELIEVE IN THE FUTURE, de acuerdo con el informe de interventoría del 13 de agosto de 2018, en el formato C2- Información actividad por beneficiario” relacionó los elementos estructurales instalados en cada vivienda, tal y como fue indicado anteriormente.

Ahora bien, frente a lo anterior, y sin la intención de endilgar algún tipo de responsabilidad, debemos manifestar que, entre la fecha del último informe de interventoría (13 de agosto de 2018) y la visita realizada por la Auditoría de Cumplimiento (4 al 8 de octubre de 2021) han transcurrido más de 3 años, tiempo en el que los beneficiarios de las viviendas pudieron haber realizado modificaciones, situación que al Banco Agrario, le es imposible controlar.

No obstante lo anterior, la Gerencia de Vivienda, realizará las gestiones a que haya lugar ante la Gerencia Integral, para que, presente las pruebas de las instalaciones de los elementos estructurales faltantes en las viviendas de los beneficiarios ...”

Análisis de la respuesta.

El Banco allega un informe de interventoría que presuntamente da cuenta del cumplimiento de los ítems señalados por la CGR, no obstante, como se evidenció en las visitas estos no estaban instalados, y aunque se indica que es posible que se hayan hecho modificaciones por parte de los beneficiarios en sus domicilios, como se presenta en el registro fotográfico si se hubiera instalado algunos de estos elementos como los andenes, se encontrarían vestigios de tal obra.

En lo referente a los puntos hidráulico; sanitarios de 2” y accesorios; varilla de cobre de 5/8 y conductor tierra calibre 12; el BAC reconoce la no instalación de los mismos, y manifiesta que fueron entregados a los beneficiarios al momento de firmar el acta de recibo a satisfacción, lo cual, no corresponde con lo contratado que es la instalación y funcionamiento de la vivienda, más no la entrega de elementos para que el beneficiario adelante por su cuenta la obra.

En otros casos como los breakers, el Banco hace referencia en su respuesta a otros ítems y no a los que se refiere la CGR.

Referente al punto eléctrico “salida toma”, no es cierto lo manifestado por el BAC, ya que como quedó plasmado en el acta de visita, la cual fue firmada por el supervisor del BAC, se evidenció que en tres de las viviendas se instalaron 6 toma corrientes y no 8 como lo indica la entidad en su respuesta.

Frente al ítem “tanque de reserva y accesorios”, se comprobó durante la visita, que dicho ítem no fue entregado ni instalado en dos de las viviendas visitadas.

Como se destaca dentro del hallazgo, existen diversas responsabilidades establecidas para cada uno de los actores del programa de vivienda, que van desde la entidad otorgante (el Banco), las gerencias integrales, los supervisores e interventores de los contratos de gerencia integral y de los contratos de obra, respectivamente; además, de las obligaciones que le asisten a los contratistas de la obra.

Por lo tanto, el pago de ítems no instalados o en mayor proporción a lo efectivamente ejecutado, conlleva responsabilidades de los diversos actores conforme a las funciones correspondientes.

Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Hallazgo No. 12 - Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural “Construcción VISR 2016”, en el Archipiélago de San Andrés, Radicado 0115068801. (Administrativo con presunto alcance fiscal – F3 y disciplinario – D5)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social (...).”

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Ley 1150 de 2007:

Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El párrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así: Artículo 32.

(...) Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Artículo 13, principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 610 de 2000

Artículo 3o. Gestión fiscal. “Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. <Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del

Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Ley 1474 de 2011

Artículo 82. “Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así”: “Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.”

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.

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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

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.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de

alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único:

Artículo 23. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

(...)

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...).”

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Decreto 1160 de 2010 “Por medio del 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 Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005”

Artículo 9°. Solución de Vivienda de Interés Social Rural. “Es la estructura habitacional que permite a un hogar disponer de condiciones mínimas satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda y su valor, incluyendo el lote, no podrá superar los setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes smlmv.”

Artículo 10°. Entidades otorgantes. “La Entidad Otorgante de los recursos del presupuesto nacional destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, será el Banco Agrario de Colombia S. A.”

Artículo 18. Condiciones de Vivienda. “Para construcción de vivienda nueva, la vivienda deberá cumplir como mínimo con las condiciones descritas en el artículo 9° del presente decreto y contar con un área mínima de 36 metros cuadrados construidos, que permitan proporcionar por lo menos un espacio múltiple, dos habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias, salvo para el caso de la población indígena, para quienes prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la Norma de Sismorresistencia NSR-98 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen, o complementen.”

Artículo 63. Responsabilidad de las entidades otorgantes del subsidio de Vivienda de Interés Social Rural. “Las entidades otorgantes del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, tendrán las siguientes responsabilidades:

(...)

7. Realizar los desembolsos de los recursos del subsidio, con base en los procedimientos establecidos en el presente decreto y en el Reglamento Operativo del programa.

8. Realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos y a la inversión de los recursos de acuerdo con los parámetros establecidos en el Reglamento Operativo del Programa”.

Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.2.1.10.8. Subsidio de Vivienda Interés Social Rural para la Población Desplazada. “El Subsidio de vivienda Interés Social Rural para la población desplazada se regirá por lo dispuesto en los Decretos 951 de 2001 Y 2675 de 2005 y las normas que los compilen, modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen. En lo no previsto en tales normas especiales, se aplicará lo dispuesto en este decreto”.

Sentencia T-409 de 2013 de la HCC

“Concepto de Vivienda Digna: El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollar su proyecto de vida. El artículo 51 de la Constitución Política consagró el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y dispuso, además, que el Estado tiene la obligación de implementar políticas públicas y fijar las condiciones necesarias para garantizar este derecho promoviendo planes de vivienda de interés social y demás estrategias necesarias para que el compromiso con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales se materialice. El derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.”

Teniendo en cuenta que el proyecto denominado “Construcción VISR 2016”, en el Archipiélago de San Andrés, Radicado 0115068801” fue adjudicado el 24 de junio de 2015 acta 371 de 2015⁴, se tienen en cuenta el Reglamento Operativo del programa de vivienda de interés social rural de fecha junio de 2013.

Artículo 4°. Modalidades del subsidio familiar de vivienda rural. “El Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural se aplicará bajo las siguientes modalidades de solución de vivienda:

(...)

La modalidad B – Construcción de Vivienda Nueva, puede ser de dos (2) formas:

Dispersa

Son aquellas soluciones de vivienda que se ejecutan en diferentes lotes y dada su distancia es posible la construcción del pozo séptico, en donde los campos de infiltración no afecten ninguna de las partes de las viviendas vecinas.

(...)

La modalidad de construcción de vivienda nueva deberá cumplir como mínimo con las siguientes condiciones: permitir edificar una estructura habitacional que debe contar con un área mínima de 36 metros cuadrados construidos que permitan por

⁴ Información presentada en el documento “solicitud desembolsos de subsidios a proyectos”, desembolso 1 del BAC a la GI 256

lo menos un espacio múltiple (Sala y Comedor), dos habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias, salvo para el caso de la población indígena, para quienes prevalecerán sus usos y costumbres. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda y su valor, incluyendo el lote, no podrá superar los setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes SMLMV.; así mismo, esta modalidad debe cumplir con las normas NSR-10, RAS-2000 y RETIE o aquellas que la modifiquen, sustituyan, adicione o complementen.

Se entenderá por área construida la que esté cubierta entre muros, barandas, muros medianeros o que esté enmarcada por elementos estructurales que sirvan para soportar la cubierta, siempre y cuando hagan parte de la estructura de la vivienda. Se deben excluir los voladizos que sirven para separar el fin de la cubierta con la fachada de la casa o aquellas áreas cubiertas cuyos soportes verticales no hacen parte de la estructura general de la vivienda.”

Artículo 25. Comité de Validación. “Es la instancia del Programa de VIS Rural, integrado por el BAC, La Gerencia Integral y la Entidad Oferente, el cual tiene las siguientes responsabilidades funcionales:

- 1. Validar los informes de interventoría, a efectos de continuar con el trámite técnico, financiero y administrativo que demanda la ejecución y/o terminación del proyecto de vivienda rural. (...).*
- 2. Aprobar las modificaciones técnicas, previa revisión del área técnica de la Gerencia de Vivienda teniendo en cuenta que estas deben preservar el área y la calidad de los materiales aprobados por el Banco Agrario.*

Toda sesión del Comité de Validación constara en acta, la cual deberá estar suscrita por todos los miembros que en ella intervinieren, dejando constancia de la participación de los invitados utilizando el formato “SV-FT-164 Acta Comité de Validación”.

Sección XI: “La Entidad Operadora o Gerencia Integral tendrá entre otras las siguientes obligaciones:

1) Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.

(...)

5) Realizar el seguimiento a la ejecución de las obras, a la inversión de los recursos, así como ser responsable por el seguimiento y ejecución del contrato de interventoría y demás contratos por ella celebrados.... 6) Cumplir oportunamente y con eficiencia todas las obligaciones derivadas del contrato. 7) Aplicar y disponer de todas las acciones necesarias que se requieran para lograr la efectividad en la ejecución de los recursos entregados para la ejecución del objeto del contrato.”

Convenio No. 9677- SAPII0013-371-2015 celebrado el 24 de junio de 2015, entre el Fondo Nacional De Gestión del Riesgo de Desastres - FIDUPREVISORA. S. A. , el Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, el Municipio de Providencia y Santa Catalina y el Banco Agrario de Colombia.

Contrato de gerencia Integral No. GV-VISR-2015-001, (Gerencia Integral No. 256), suscrito entre el Banco Agrario de Colombia y Federación Nacional de Tabaco FEDETABACO de fecha 21 de abril de 2016. Para el proyecto con radicado 0115068801.

Cláusula Segunda. Obligaciones de la gerencia integral. “Además de los compromisos propios del contrato, LA GERENCIA INTEGRAL está obligada a:

1) Responder por la ejecución del objeto y alcance del presente contrato, en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas.

2) Administrar conforme al Reglamento Operativo, los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.

3) Ejecutar las actividades que tengan que ver con los componentes y programas definidos en el Reglamento Operativo y en el contrato.

(...)

6) Realizar el seguimiento a la ejecución de las obras y la inversión de los recursos.

7) Ser responsable por el seguimiento y ejecución del contrato de interventoría y demás contratos por ella celebrados.”

Cláusula vigésima tercera. Designación del supervisor y funciones. “La supervisión de este contrato será ejercida por EL BANCO, a través del funcionario designado por el Gerente de Vivienda, de lo cual será debidamente notificada LA GERENCIA INTEGRAL. El supervisor tiene la obligación de velar por el cumplimiento idóneo y oportuno del objeto contratado, así como verificar que los elementos reúnan las especificaciones técnicas exigidas por EL BANCO y ofrecidas por LA GERENCIA INTEGRAL, y en general la vigilancia de la ejecución del contrato.”

Contrato No. GI-011-2016, “Construcción a todo costo de 38 viviendas en el Municipio de San Andrés Departamento de San Andrés de conformidad con las especificaciones técnicas aprobadas por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN VISR 2016”, suscrito entre FEDETABACO y Ricaurte Valencia Gómez, el 29 de agosto de 2016.

Contrato No. GI-012-2016, “Construcción a todo costo de 38 viviendas en el Municipio de San Andrés Departamento de San Andrés de conformidad con las especificaciones técnicas aprobadas por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN VISR 2016”, suscrito entre FEDETABACO y Luis Gongaza Montes Galvis, el 29 de agosto de 2016.

Contrato No. GI-014-2016, “Construcción a todo costo de 38 viviendas en el Municipio de San Andrés Departamento de San Andrés de conformidad con las especificaciones técnicas aprobadas por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN VISR 2016”, suscrito entre FEDETABACO y Ricaurte Valencia Gómez, el 29 de agosto de 2016.

Contrato No. GI-001-2019, “Construcción a todo costo de 38 viviendas en el Municipio de San Andrés Departamento de San Andrés de conformidad con las especificaciones técnicas aprobadas por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN VISR 2016”, suscrito entre FEDETABACO y Delta PI Construcciones S. A. S, el 7 de febrero de 2019.

Contrato No. GI-002-2019, “Construcción a todo costo de 38 viviendas en el Municipio de San Andrés Departamento de San Andrés de conformidad con las especificaciones técnicas aprobadas por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN VISR 2016”, suscrito entre FEDETABACO y Delta PI Construcciones S. A. S, el 7 de febrero de 2019.

Contrato No. GI-003-2019, “Construcción a todo costo de 38 viviendas en el Municipio de San Andrés Departamento de San Andrés de conformidad con las especificaciones técnicas aprobadas por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN VISR 2016”, suscrito entre FEDETABACO y Delta PI Construcciones S. A. S, el 7 de febrero de 2019.

Contrato No GI-010-2016 “Interventoría técnica, administrativa, financiera y de control para la construcción a todo costo de viviendas en el Municipio de San Andrés, Departamento de San Andrés Islas”, suscrito entre la Federación Nacional de Productores de tabaco FEDETABACO y VIPING S. A. S., el 26 de agosto de 2016.

EL 24 de junio de 2015, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-FNGRD - FIDUPREVISORA, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas y el Banco Agrario de Colombia, suscribieron el convenio 9677SAPII0013-371-2015, con la finalidad de elaborar y ejecutar un programa de construcción de viviendas nuevas, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad de la población vulnerable en el área rural del Departamento Archipiélago de San Andrés

Providencia y Santa Catalina. El valor del convenio era por \$15.131.647.872,70, de los cuales \$13.809.147.872 son aportados por el FNGRD, correspondiente a los subsidios otorgados a los beneficiarios, \$522.500.000 aportados por el Municipio de Providencia y \$800.000.000 aportados por el Departamento.

La cobertura del convenio se previó para 228 viviendas nuevas para atender a la población vulnerable en el área rural de la Isla de San Andrés y 136 viviendas para atender población en las mismas condiciones en el área rural de la Isla de Providencia y Santa Catalina.

Durante la ejecución del convenio se realizaron modificaciones, adiciones y prórrogas que ampliaron el plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2019, para un valor total del convenio de \$17.798.485.011.06.

En cumplimiento de las obligaciones pactadas en el Convenio 9677-SAPII0013-3712015, el Banco Agrario de Colombia S.A suscribió el 21 de abril de 2016 con la Federación Nacional de Tabaco FEDETABACO, el contrato de gerencia integral No. GV-VISR-2015-001, (Gerencia Integral No. 256), por \$ 406.500.000, con el objeto formular proyectos y administrar los recursos del subsidio adjudicados efectivamente a los hogares beneficiarios, bajo las modalidades de construcción de vivienda nueva, conforme a las reglas establecidas en la normatividad de Vivienda de Interés Social Rural, la gerencia integral contratará el ejecutor de obra, la interventoría y el trabajo social.

En desarrollo de la gerencia integral, se suscribieron los contratos de obra No. GI-011-2016 y GI-014-2016 del 29 de agosto de 2016; el contrato de obra No. GI-012-2016 del 29 de agosto de 2016, con personas naturales cuyos objetos contractuales consistieron en la *“Construcción a todo costo de 38 viviendas en el Municipio de San Andrés Departamento de San Andrés de conformidad con las especificaciones técnicas aprobadas por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN VISR 2016”*, cada uno por valor inicial de \$1.321.299.999,60, los cuales fueron liquidados el 18 de septiembre de 2020; y que con las adiciones la cuantía ascendió a \$1.542.713.362,93, por cada contrato.

Para la construcción de las 114 VISR restantes, la gerencia integral suscribió los contratos de obra No. GI-001-2019, GI-002-2019, GI-003-2019 del 7 de febrero de 2019, con Delta PI Construcciones S. A. S, cuyos objetos contractuales consistieron en la *“Construcción a todo costo de 38 viviendas en el Municipio de San Andrés Departamento de San Andrés de conformidad con las especificaciones técnicas aprobadas por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN VISR 2016”*, cada uno por valor inicial de \$1.402.608.296,60, para un total de \$4.207.824.889,80; contratos liquidados el 18 de septiembre de 2020.

De igual forma, en desarrollo de la gerencia integral se suscribió el contrato de interventoría No. GI-010-2016 el 26 de agosto de 2016 con VIPING S. A. S, por valor inicial de \$234.164.696,16, incluido el IVA, el cual fue liquidado el 18 de septiembre de 2020.

Las características de las viviendas contratadas son palafíticas para el proyecto construcción VISR 2016, que constan de dos alcobas, un baño, sala-comedor, cocina abierta, porche o terraza, piso en tablilla WOODPECKER (WPC), con estructura metálica, muros en tablillas WPC y cubierta metálica pre pintada, sin incluir la escalera de acceso, para un área total de construcción de 40,2 m² (6,70 m x 6,0 m).

En la visita realizada por la Contraloría General de la República del 4 al 8 de octubre de 2021, en la que se verificaron 20 viviendas de interés social, se evidenció lo siguiente:

El proyecto contempló el manejo de las aguas residuales con sistemas de pozos sépticos prefabricados; sin embargo, se observó que no fue instalado con la red sanitaria de la vivienda, ocasionando el pago de este componente sin que se haya resuelto el manejo final de desechos; además, no se evidenció el funcionamiento del campo de infiltración y el sistema facultativo para riego.

Gráfica No. 4
Vertimientos directos de aguas residuales

	
<p>Foto: Tanque séptico prefabricado, sin instalar y por consiguiente no presta ninguna funcionalidad a la VISR. Fuente: Visita CGR.</p>	<p>Foto: Vertimientos directamente al terreno natural, la vivienda no cuenta con pozo artesanal. Fuente: Visita CGR.</p>

Las viviendas de tres beneficiarias presentan asentamiento en los micropilotes, con presencia de hundimientos.

También, en la mayoría de las viviendas visitadas se presentan deformaciones tanto horizontales como verticales en los muros en WOODPECKER (WPC) de la referencia de la tablilla empleada para la segunda etapa, y en algunos casos los elementos que hacen parte del sistema constructivo no coincidían en su instalación (elementos cortos), así como afectaciones en pisos en woodpecker (WPC) y oquedades (hueco en un cuerpo sólido).

Gráfica No. 5
Viviendas con deterioros en elementos constructivos



Además, se identificaron situaciones particulares para cada vivienda, que fueron conocidas por el BAC durante la visita realizada en conjunto con la CGR.

En la siguiente tabla se resume el valor calculado de los ítems pagados en su totalidad al contratista de obra, por parte de la gerencia integral de FEDETABACO, los cuales corresponden a las deformaciones y afectaciones en muros y pisos, así como otras actividades que no fueron ejecutadas:

Tabla No. 7
Cuantificación del daño proyecto construcción VISR 2016
(cifras en pesos)

	MUROS AFECTADOS EN WPC	PISOS AFECTADOS EN WPC	POZO SEPTICO PREFABRICADO NO INSTALADO	VENTANA EN WPC DECORADA	PLATINAS DE 100 X 100 * 1/4' Y 170 X170 * 1/2'	PUERTA DE BAÑO	AIU 1,79%	TOTAL
1	1.444.801,50	750.683,00	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 83.870,95	\$ 4.769.398,78
2	1.053.157,25	346.195,73	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 69.620,19	\$ 3.959.016,50
3			2.102.322,79	107.627,31			\$ 39.558,11	\$ 2.249.508,21
4	915.302,41	797.653,36	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 75.233,68	\$ 4.278.232,79
5		50.227,77	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 45.470,85	\$ 2.585.741,95

6	458.322,58	948.701,12	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 69.757,50	\$ 3.966.824,54
7		102.061,45	2.102.322,79	107.627,31			\$ 41.385,01	\$ 2.353.396,56
8			2.102.322,79	107.627,31			\$ 39.558,11	\$ 2.249.508,21
9	1.621.584,66	913.416,40	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 89.948,29	\$ 5.114.992,69
10	1.626.043,68	83.394,04	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 75.170,71	\$ 4.274.651,76
11			2.102.322,79	107.627,31			\$ 39.558,11	\$ 2.249.508,21
12	115.475,81	2.172.869,08	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 85.533,15	\$ 4.863.921,37
13	2.221.790,30		2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 84.341,82	\$ 4.796.175,45
14		64.578,56	2.102.322,79	107.627,31			\$ 40.714,06	\$ 2.315.242,72
16	202.306,45	143.507,90	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 50.761,85	\$ 2.886.619,54
17			2.102.322,79	107.627,31		346.275,00	\$ 45.756,43	\$ 2.601.981,53
18			2.102.322,79	107.627,31			\$ 39.558,11	\$ 2.249.508,21
19	4.017.383,12	156.036,37	2.102.322,79	107.627,31	280.093,24		\$ 119.275,98	\$ 6.782.738,81
20	336.021,17	574.031,61	2.102.322,79	107.627,31			\$ 55.848,05	\$ 3.175.850,92
	14.012.188,90	7.103.356,39	39.944.133,01	2.044.918,89	3.081.025,60	\$ 346.275,00	\$ 1.190.920,97	\$67.722.818,76

Fuente: Elaboró CGR con base en información suministrada en el proceso auditor

Por lo tanto, se presenta una afectación al patrimonio público por los ítems y cantidades de obra no ejecutadas, y por deterioros - no atribuibles al beneficiario - en los materiales utilizados en la construcción de viviendas como muros y pisos, en cuantía de \$67.722.818,76.

Por otra parte, se evidenció que la vivienda de una beneficiaria fue construida sin las condiciones para el acceso a la misma, porque se observó que el aislamiento del frente de la vivienda, con respecto al predio colindante, es reducido (50 cm aproximadamente). De igual manera, la vivienda colindante por el costado izquierdo de la misma no permite acceder a ella, como tampoco el ingreso de enseres, electrodomésticos y demás elementos necesarios para habitar la vivienda.

Sumado a lo anterior, y teniendo en cuenta que el diseño de las viviendas consideró construir el piso de forma elevada a una distancia de 80 cm aproximadamente del terreno natural, se hace necesario contar con una escalera de acceso, por lo que no se cuenta con espacio para su construcción.

Gráfica No. 6
Viviendas sin acceso y no habitada



Por lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta que la beneficiaria no puede acceder a la vivienda, los recursos públicos empleados en la construcción no están cumpliendo con la finalidad para los cuales fueron invertidos, es decir, entregar una vivienda en condiciones de habitabilidad, razón por la cual los \$41.481.452,57 pagados, se constituyen también en una afectación al patrimonio público.

Al respecto, el interventor, en fecha 28 de septiembre de 2016, presentó informe, en el cual manifestó que los lotes eran aptos para construir las VISR, por lo tanto, no se observó por éste, desde el inicio de la obra, ni durante la ejecución del contrato, que el predio no cumplía con los requisitos de accesibilidad y habitabilidad y que, por ende, aunque se construyera una vivienda, no cumpliría con las condiciones para darse por ejecutada dentro del contrato.

Otros aspectos observados en la ejecución del presente proyecto corresponden a:

En el informe de interventoría de fecha 30 de septiembre de 2020, se acreditó el avance de obra del 100% en el proyecto CONSTRUCCIÓN VISR, construido en San Andrés, *“con 115 viviendas terminadas de la primera etapa entregadas a los beneficiarios con firma del acta a satisfacción, 102 viviendas terminadas de la segunda etapa entregadas a los beneficiarios con firma del acta de recibo a satisfacción y 11 sin iniciar (retiro del proyecto) para un total de 217 viviendas terminadas”*.

En la estructura del análisis de precios unitarios – APU, se incluye el ítem *“Estructura metálica”* sin incluir que debía ser entregada pintada, por lo que se observó en la

visita que la estructura metálica no cuenta con capa adecuada de pintura anticorrosiva que es necesaria, para las condiciones ambientales en la isla de San Andrés.

Todo lo anterior, se presenta por el incumplimiento de las obligaciones del Banco Agrario de Colombia como otorgante de los subsidios de VISR y de las funciones de supervisión; omisión de las obligaciones por parte de la gerencia integral en cabeza de FEDETABACO; incumplimiento de los deberes por parte de la interventoría a cargo de VIPING S. A. S. y de las obligaciones del contratista de obra, por cuanto recibieron y pagaron ítems que no se ejecutaron, elementos que presentan deformaciones y afectaciones en muros y pisos, además de una vivienda construida a la cual no se puede tener acceso y no se encuentra habitada; lo que genera un presunto daño patrimonial en cuantía total de \$109.204.271,33

En estos casos, los beneficiarios se encuentran reportados en el sistema de información de subsidio de vivienda de interés social rural como satisfecho su derecho a una vivienda digna, por lo que no podrán optar a un nuevo beneficio de vivienda, aunque las condiciones en que les fue entregadas las viviendas disten de estas condiciones mínimas.

Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Respuesta de la entidad.

El Banco Agrario de Colombia realiza un recuento normativo y de las responsabilidades a cargo de las gerencias integrales.

Respecto a los ítems objeto de cuestionamiento, indicó:

“...dentro de los compromisos en la socialización del proyecto, se estableció que el beneficiario realizaba la excavación para la instalación del pozo séptico de tres recamaras, sin embargo, los beneficiarios no aceptaron el sistema prefabricado optando por sistemas artesanales en ladrillo, conectando la vivienda a pozos existentes o la construcción de un pozo nuevo, por lo cual el tanque séptico que hace parte de los elementos de la vivienda fue entregado al beneficiario.”

“Las viviendas de las referenciadas presentan asentamiento en un pilote en específico, apareciendo pandeo en la viga metálica, por lo cual se tiene establecido el procedimiento constructivo, con el refuerzo del micropilote de cimentación, mediante la nivelación de la viga (gato hidráulico) y el refuerzo dado en concreto armado, sistema aplicado en la vivienda del beneficiario ... en la isla de Providencia.”

Respecto de los muros en WOODPECKER (WPC): “Las viviendas fueron entregadas a satisfacción a los beneficiarios, de acuerdo con los certificados firmados y en proceso de protocolización ante notaria y el informe de interventoría donde reporta las actividades realizadas y verificadas en el momento de la entrega de la vivienda.

Se aclara que estas viviendas se entregaron hace más de dos años a los propietarios, posteriormente sucede el fenómeno natural del huracán Iota, afectando elementos de las viviendas en especial (ventanas canales bajantes, cubierta) y en algunos casos el movimiento de la estructura.”

“La implantación de las viviendas y ubicación de predios para el inicio de obras se realiza con el acompañamiento y aval de la Secretaría de Planeación de San Andrés, la interventoría VIPING SAS y el ejecutor de obra de la respectiva etapa, es posible que el predio donde se construyó la vivienda tenga mayor área y se encuentre sin descapote y sin delimitar, se solicitó a la Secretaría de Planeación la verificación del predio y la vivienda de la beneficiaria ..., mediante correo electrónico del 19 de noviembre de 2021.”

Sobre la vivienda que no es posible tener acceso, se indicó: “En este caso no se puede establecer un detrimento patrimonial por el valor total de la vivienda \$41.481.452.,57 teniendo en cuenta que se tienen invertidos los recursos y se ejecutaron todas las actividades de obra, en un predio que está pendiente por establecer los verdaderos linderos y área de acuerdo con informe del interventor en la verificación de lotes.”

“Verificando en los anexos B el APU Estructura metálica pintada con el código 0316, dentro de los materiales utilizados en la actividad, no se tiene ningún tipo de pintura ni disolvente para la misma. la estructura tiene un recubrimiento de fábrica “Galván” que lo protege durante el proceso constructivo, sin embargo, la Gerencia Integral informa que se aplicaba pintura anticorrosiva durante los procesos de soldado e instalación.

Ante el medio ambiente salino de la isla, se requiere el mantenimiento constante de la estructura metálica de las viviendas, con la aplicación de anticorrosivo y pintura de esmalte que permita la protección y durabilidad de la misma, responsabilidad de los beneficiarios con la entrega de la vivienda”

“... la Federación Nacional de Productores de Tabaco–FEDETABACO, ..., emitió comunicación vía correo electrónico el día 17 de noviembre de 2021, en la cual indican que establecerán un cronograma de actividades para realizar las subsanaciones y aclaraciones a las observaciones reportadas por la CGR en la

comunicación 2021EE0193678, sin embargo, la Gerencia Integral realiza las siguientes precisiones:

- “Las viviendas fueron entregadas a entera satisfacción a los beneficiarios de acuerdo con la firma del ACTA DE RECIBO A SATISFACCION.
- El último informe de interventoría soportado con su respectivo registro fotográfico reporta el recibo a satisfacción del 100% del proyecto.
- Se evidencia la falta de un adecuado mantenimiento a las soluciones habitacionales ya que por condiciones climáticas de la isla (Salinidad) debe ser constante y habitual.
- Con gran pesar se evidencia la falta de un adecuado mantenimiento en algunas de las soluciones habitacionales y nos agrada el empoderamiento de la mayoría de los beneficiarios por la mejora permanente de sus viviendas (en la medida de sus capacidades)
- Se presentan viviendas deshabitadas, lo cual genera vandalismo de la misma y deterioro progresivo
- Tener en cuenta la magnitud del desastre generado por el paso del Huracán IOTA”.

En consideración con el “cronograma de actividades” anterior, la Federación Nacional de Productores de Tabaco–FEDETABACO, indica mediante oficio del 19 de noviembre de 2021, lo siguiente:

“permitimos presentar el Plan de Acción que fue elaborado en conjunto con el Contratista de Obra y Contratista de Interventoría, con el fin de atender las observaciones realizadas por la CGR, a continuación, se presenta el Plan de Acción y el Cronograma en el que se ejecutara el Plan de Acción correctivo.

(...)

De lo expuesto, la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia, realizará el seguimiento adecuado a los compromisos realizados por la Federación Nacional de Productores de Tabaco, con el fin de que se cumpla a cabalidad y en el término lo establecido en el cronograma presentado por FEDETABACO...”

Análisis de la respuesta.

En primera instancia sobre las explicaciones frente a las responsabilidades de los diversos actores dentro del programa de vivienda, es preciso señalar que se detallan en la causa del hallazgo, por cuanto se determinan las omisiones o incumplimientos de las obligaciones contractuales y los deberes funcionales establecidos tanto para los otorgantes del subsidio, las administradoras o gerencias integrales, los operadores y constructores, y lo pertinente a la interventoría y supervisión.

Por otra parte, en cuanto a los ítems señalados, las explicaciones generadas por parte del Banco y la gerencia integral, no se ajustan a lo observado en la visita realizada en campo, en especial, lo relacionado con:

En lo referente al manejo de las aguas residuales con sistema de pozos sépticos prefabricados, campo de infiltración y el sistema facultativo para riego; el asunto de no aceptación por parte de los beneficiarios no está documentado y en todo caso, se establecen unos requerimientos técnicos y de carácter ambiental, necesarios para la adecuada disposición de los residuos. Además, ante la no instalación de este ítem u otros, no debió reconocerse al contratista de obra unos componentes no ejecutados.

Frente al asentamiento en los micropilotes de las viviendas de las beneficiarias se indica que se tomarán acciones para subsanar la situación, como ocurrió en la vivienda de otro beneficiario.

Respecto a las deformaciones tanto horizontales como verticales en los muros en WOODPECKER (WPC) de la tablilla empleada para la segunda etapa, manifiestan que los elementos requieren el suministro del material nuevo que se lleve a la Isla, la consecución de mano de obra con experticia en el sistema constructivo aplicado, por lo cual el plan de contingencia o de acción presentado por FEDETABACO contempla los tiempos de las diferentes actividades a desarrollar, el cual se daría inicio el 3 de diciembre de 2021 y se terminaría el 25 de febrero de 2022.

Respecto a las acciones planteadas por el BAC y FEDETABACO que se adelantarán, hasta tanto no se subsanen los hechos, no podrá determinarse el resarcimiento del daño al patrimonio público, porque actualmente es una mera expectativa.

En lo concerniente a la vivienda construida sin las condiciones para el acceso a esta, se indica por parte del Banco que se adelantará la verificación con la Secretaría de Planeación y que se invirtieron los recursos, sin embargo, la CGR señala que la ejecución de los recursos públicos debe conllevar a la satisfacción de los propósitos esenciales del Estado, situación que no ocurrió en este por cuanto las condiciones de construcción hacen imposible su uso por parte de la beneficiaria.

En lo relacionado con modificaciones efectuadas por el comité de validación del 8 de febrero de 2019, se presentaron propuestas que no fueron aprobadas por lo cual, no es válido considerar estos argumentos esbozados por el Banco.

Frente a las “*platinas de 100 x 100 * 1/4' y 170 x170 * 1/2'’*” y la puerta del baño no instalada, el BAC no se pronunció.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Hallazgo No. 13 - Liquidación del contrato de Gerencia Integral FEDETABACO y FUNDALIPRO (Administrativo con presunto alcance disciplinario – D6)

Reglamento de Contratación para la Ejecución de Recursos de Vivienda de Interés Social Rural del Banco Agrario.

Artículo 29. "...requiere de liquidación, y ésta deberá realizarse por las partes dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo estipulado en el contrato, o en su defecto de manera unilateral por parte de la Gerencia de Vivienda dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación bilateral. En el acta constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que se llegue para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse en paz y salvo por las obligaciones asumidas en el respectivo contrato. Etapa en la que se podrán acordar con el contratista los ajustes, revisiones y reconocimientos a que hubiere lugar.

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único:

Artículo 23. La falta disciplinaria. "Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento."

Artículo 27. Acción y omisión. "Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo."

"Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

2. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

(...)

15. *Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. *Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)*”

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

El Banco Agrario de Colombia SA no ha adelantado las acciones administrativas y judiciales tendientes a la liquidación de los contratos de gerencia integral C-GV2015-001, suscrito con la Federación Nacional de Productores de Tabaco FEDETABACO (GI 256.5) y C-GV2013-052 suscrito con la Fundación Alianza por la Paz y el Progreso – FUNDALIPRO (GI 107), para determinar las divergencias y/o la recuperación de los recursos no ejecutados, teniendo en cuenta que el plazo de 4 meses, contados después de la terminación del contrato, establecido en el Reglamento de Contratación para la Ejecución de Recursos de Vivienda de Interés Social Rural del Banco Agrario, se encuentra vencido y que aún no se adelantan las acciones para la liquidación unilateral.

Las situaciones observadas se presentan por deficiencias en el control y seguimiento a los procesos contractuales adelantados por el Banco Agrario; por lo cual, no se cumple con los principios de celeridad y oportunidad.

Respuesta de la entidad

El Banco señala su naturaleza jurídica y hace un análisis de sus funciones frente a la materialización del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (VISR). Menciona la normatividad aplicable en materia contractual, y presenta una relación de actuaciones adelantadas que considera pertinentes y que conducirán a la liquidación del contrato, entre las cuales, se destacan:

“...En oficio GV 003259 del 23 de mayo de 2019, se hace referencia a que “(...) para dar inicio al proceso de liquidación bilateral del contrato (...) se procederá a descontar el valor de los dos (02) subsidios no ejecutados en el proyecto (...)” y que “en caso de no recibir pronunciamiento por parte de la Gerencia Integral, esta gerencia dará inicio al proceso de liquidación unilateral”.

“Con oficio CI 1117 del 09 de octubre de 2020 se remitió al área jurídica de la Gerencia de Vivienda, la documentación con el fin de proceder a la liquidación del contrato.”

“De igual manera, ante el incumplimiento presentado por la Gerencia Integral de las obligaciones a su cargo, la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia, dio inicio al trámite de incumplimiento ante la Compañía Aseguradora... a través de oficio GV 005928 del 25 de octubre de 2021...con el fin de afectar la póliza de cumplimiento...Frente a esta reclamación, la compañía aseguradora no ha emitido pronunciamiento al respecto.”

“Mediante oficio GV 5454 de fecha 25 de agosto del 2020...se solicitó a la Gerencia Integral FEDETABACO la documentación de liquidación indicada en el Reglamento

Operativo y estipulada en el contrato, para adelantar la liquidación bilateral del contrato.

La liquidación del contrato C-GV2015-001 se solicitó mediante el CI 00994 de fecha 30 de abril de 2021, con la radicación del informe de supervisión y los soportes respectivos.

El contrato se encuentra en proceso de liquidación por vía judicial, para lo cual el Banco Agrario de Colombia radicó solicitud de conciliación prejudicial...teniendo en cuenta la visita realizada por la Contraloría General de la República en el desarrollo del presente ejercicio auditor...en la cual se evidenciaron algunas inconsistencias en las viviendas visitadas...se procederá a retirar la solicitud para ajustarla con las observaciones de la Contraloría.”

Análisis de respuesta

Aunque el Banco manifiesta que las acciones que ha adelantado las ha realizado con celeridad, no obstante, se observa que las actuaciones realizadas tardan tiempos entre una y otra, y no se evidencia qué ocurre en los tiempos intermedios si suceden respuestas favorables de los interlocutores.

Por otra parte, es preciso aclarar por parte de la CGR que lo descrito en el hallazgo no señala en ningún aparte el retiro del proceso judicial, sino que determina un presunto daño patrimonial que se adelantará por un trámite independiente de carácter administrativo, por lo que no puede señalarse como posible causal de retiro de demanda lo citado por la CGR en este informe de auditoría.

Ahora, frente a la reclamación presentada ante la aseguradora, se señala que las garantías se vencieron, por lo que la presunta espera de respuesta no es una acción satisfactoria para el resarcimiento en estas instancias en que se encuentra el contrato y las garantías.

Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Hallazgo No. 14 - Seguimiento de la entidad oferente y otorgante (Gobernación del Archipiélago de San Andrés y Gerencia de Vivienda del BAC (Administrativo))

Constitución Política de Colombia:

Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta

resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social.”

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario 1071 de 2015:

Artículo 2.2.1.6.1. Responsabilidades de la Entidad Oferente.

“(…)

4. Verificar y certificar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad de la solución de vivienda entregada al hogar beneficiario del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.”

Artículo 2.2.1.8.2. Responsabilidad de las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural. “Las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural tendrán las siguientes responsabilidades:

(…)

8. Realizar el seguimiento, monitoreo y control a la ejecución de los proyectos y a la correcta inversión de los recursos de acuerdo con la normatividad vigente y el Reglamento Operativo del Programa.”

Reglamento operativo Gerencia de Vivienda BAC junio de 2013

Artículo 29. Obligaciones de la entidad oferente: Son obligaciones de la entidad oferente:

“(…)

9. Verificar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad de la solución de vivienda entregada al hogar beneficiario del subsidio familiar de vivienda rural, utilizando el formato “SV-FT-031 Formato Verificación de Habitabilidad”.

10. *Responder por los perjuicios y asumir las sanciones a que hubiere lugar cuando por circunstancias imputables se declare el incumplimiento de las condiciones de asignación del subsidio de VIS Rural.”*

De Las Obligaciones de la Entidad Operadora ó Gerencia Integral:

“(…)

5. Realizar el seguimiento a la ejecución de las obras, a la inversión de los recursos, así como ser responsable por el seguimiento y ejecución del contrato de interventoría y demás contratos por ella celebrados. La Gerencia Integral no podrá realizar la interventoría de manera directa ni con personal subordinado.”

Artículo 32. Verificación de habitabilidad. “La solución habitacional en la que se inviertan recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural se constituirá en patrimonio de familia inembargable a favor del jefe del hogar, su cónyuge o compañero permanente y sus hijos menores y el hogar deberá comprometerse a no enajenarlo ni a levantar el patrimonio de familia antes de cinco (5) años desde la fecha de la extensión de la escritura pública en la que consta la entrega de la solución de vivienda ejecutada con el subsidio de Vivienda de Interés Social Rural asignado.

Los hogares beneficiarios deberán habitar la solución de vivienda financiada con el subsidio y abstenerse de darla en arrendamiento, por lo menos durante un término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de entrega efectiva de la solución de vivienda por parte del oferente. La entidad oferente deberá certificar la entrega efectiva a satisfacción del hogar beneficiario. La verificación de cumplimiento de esta condición estará a cargo de la Entidad Oferente a través del diligenciamiento y envío anual, en el mes de septiembre, a la Entidad Otorgante del formato único de verificación utilizando el formato “SV-FT-031 Formato Verificación de Habitabilidad.

Lo anterior con excepción de los casos de fuerza mayor, debidamente autorizados por la Entidad Otorgante.

Parágrafo. En caso de incumplimiento en la labor de verificación de la condición de habitabilidad de la vivienda objeto del subsidio por parte de la Entidad Oferente, la Entidad Otorgante, antes del 31 de diciembre del año respectivo, informará al ente de control disciplinario competente sobre el incumplimiento en la remisión de la información.”

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento VIS San Andrés, se realizaron entrevistas a 23 beneficiarios, de los proyectos “*Construcción VISR 2016*” y “*Safe Roof To Believe In The Future*”, sobre el proceso de postulación, asignación,

entrega y posibles problemas de habitabilidad en las viviendas, con las siguientes conclusiones:

- Año de entrega de las viviendas. Para el proyecto Construcción VISR 2016 manifiestan los beneficiarios que se inició con la entrega de 4 viviendas en el 2017; cuatro (4) en 2019 y tres (3) en 2020; y cuatro beneficiarios que desconocen la fecha de entrega de las viviendas.
- En las entrevistas se estableció que 21 de los beneficiarios indican que sus viviendas han presentado problemas, principalmente de filtraciones en cinco (5) casos; goteras en 11 casos; deformaciones en muros seis (6); afectaciones en pisos nueve (9); en cubiertas dos (2) casos y asentamientos en tres (3) viviendas.
- Los beneficiarios informaron que realizaron reclamaciones por las afectaciones a las viviendas, aunque no se aportaron los radicados correspondientes.

Conforme a lo anterior, la CGR evidencia que las entidades involucradas: Gobernación de San Andrés como oferente, Banco Agrario como otorgante y FEDETABACO, como gerencia integral, no adelantaron seguimiento ni verificación posterior de habitabilidad y de las condiciones técnicas de las viviendas entregadas, por lo que no se cumple con el reglamento operativo del programa de vivienda de interés social rural.

Además, según lo indicado por los beneficiarios entrevistados, no se atendieron sus reclamaciones.

Respuesta de la entidad

La entidad presenta las peticiones realizadas entre 2017 y 2021 por entidades como la Gobernación, el municipio de Providencia, FUNDALIPRO, la Presidencia de la República y la Oficina de Planeación de la Gobernación y las respuestas que estas han dado.

E informa que en el aplicativo que tiene la entidad para atender las PQR's no se encontraron casos de particulares (beneficiarios).

De acuerdo con la entidad ni FEDETABACO, ni los interventores de los proyectos, ni constructores, ni operadores, ni asistentes sociales, ni la Oficina Planeación de la Gobernación, ni la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Planeación de la Gobernación (salvo lo evidenciado en las peticiones que se adjuntan) han reportado

ante el Banco Agrario de Colombia los “problemas” presentados con estas viviendas.

Señalan que tendría que identificarse los beneficiarios para hacer validaciones en detalle de las presuntas reclamaciones.

También resalta la entidad siempre ha puesto a disposición de los beneficiarios del programa de subsidios de VISR sus canales de atención al cliente (correos electrónicos, oficinas, página web, líneas telefónicas, visitas in situ por parte del equipo de la Gerencia de Vivienda), para que se presenten todas sus inquietudes, reclamaciones, quejas, peticiones.

Análisis de la respuesta

Aunque no es posible verificar presuntamente las reclamaciones de los beneficiarios, no obstante, se observa por las falencias observadas en las visitas que no ha habido un adecuado seguimiento posterior a la entrega de las viviendas conforme lo establece el Reglamento Operativo.

Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 15 - Proyectos autorizados y subsidios otorgados sin contratos de obra. (Administrativo con presunto alcance disciplinario D-7)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social.”

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Decreto 1071 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Artículo 2.2.1.1.11. Entidades Otorgantes. “La Entidad Otorgante de los recursos del presupuesto nacional destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social

Rural será el Banco Agrario de Colombia S. A., o la entidad que para tal efecto determine el Gobierno nacional.

Las Cajas de Compensación Familiar serán las Entidades Otorgantes de los recursos de las contribuciones parafiscales administrados por estas, destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, de conformidad con lo establecido en las normas vigentes sobre la materia y el régimen aplicable a estas.”

Decreto 1160 de 2010 Por medio del 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 Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005.

Artículo 6°. Postulación. “Se entiende por postulación la solicitud de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural que realiza un hogar, a través de un proyecto presentado por una Entidad Oferente ante la Entidad Otorgante.

Parágrafo. Las postulaciones que se presenten ante las Cajas de Compensación Familiar para adquirir subsidios con cargo a los recursos parafiscales podrán ser individuales o colectivas.”

Decreto 900 del 2012 por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural

Artículo 8°. Entidades oferentes. “Son las que organizan la demanda de hogares a la postulación del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, formulan el proyecto de vivienda rural y lo presentan a la Entidad Otorgante. Podrán ser oferentes las Entidades Territoriales o sus dependencias que dentro de su estructura desarrollen la Política de Vivienda de Interés Social, los Resguardos Indígenas legalmente constituidos, los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras legalmente reconocidos, las Entidades Gremiales del Sector Agropecuario, las Organizaciones Populares de Vivienda, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social y las demás personas jurídicas que igualmente tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social, que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo. Para el caso de los Proyectos de Vivienda de Interés Social Rural que se financiarán a través de las Cajas de Compensación Familiar, podrán ser oferentes quienes cumplan con los requisitos establecidos en el numeral 2.7 del artículo 2° del Decreto número 2190 de 2009 o en las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen.”

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único:

Artículo 23. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

(...)

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> “El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

En la base de datos de beneficiarios del subsidio de vivienda rural suministrada por el BAC al equipo auditor de la CGR, se observan 39 registros asociados a los proyectos ND8800139000, ND8856439000 y VD8856439000, respecto de los cuales no se ha satisfecho el derecho a vivienda digna.

Al respecto, mediante oficio GU001326 del 27 de febrero de 2018, el Banco Agrario de Colombia le comunicó al Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas la asignación de 8 subsidios de vivienda de interés social rural, a los hogares postulantes, en la modalidad de vivienda nueva, por valor de \$324.595.480.

De igual forma, con oficio GU001325 del 27 de febrero de 2018, el Banco Agrario de Colombia le comunicó al Departamento de Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina la asignación de 30 subsidios de vivienda de interés social rural en la modalidad de vivienda nueva por \$1.217.233.050.

Y, mediante oficio GU001191 del 26 de febrero de 2018, el Banco Agrario de Colombia le comunicó al Municipio de Providencia y Santa Catalina la asignación de un subsidio de vivienda de interés social rural por \$44.623.020.

Estas asignaciones fueron formalizadas mediante acta de comité de asignaciones del subsidio de vivienda de interés social rural No. 39 de diciembre de 2017.

Al indagar la CGR al BAC sobre el estado de los proyectos citados, informó que no eran viables, por cuanto los recursos asignados son insuficientes; sin embargo, estos beneficiarios les fueron otorgados los subsidios y a la fecha no se ha resuelto su situación.

Lo anterior, se presenta por inadecuada formulación de los proyectos por parte de los oferentes, que no consideran las variables necesarias para el respaldo y la financiación de los proyectos de vivienda de interés social rural y a la falta de una adecuada verificación de los proyectos para su viabilización; lo que conllevó a que se otorgaran subsidios a beneficiarios, que actualmente no se han contratado ni materializado; lo que vulnera el derecho a vivienda digna tanto en estos proyectos, como ante la imposibilidad de postularse en otras alternativas, por las restricciones de estar registrados en el Sistema de Información del SVIS, y la afectación por la pérdida del poder adquisitivo de los subsidios.

Respuesta de la entidad

El Banco manifiesta que las normas citadas no corresponden al Decreto compilatorio del Sector, y realizan un recuento sobre la determinación de la política de vivienda por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

“En este orden de ideas, la asignación de los recursos a los hogares incluidos dentro de estos proyectos de VISR, no debe entenderse como un derecho adquirido, pues para su aplicación se requiere la verificación y cumplimiento de unos requisitos y superar unas etapas establecidas en la normatividad que regula esta Política Pública, situación que a la fecha no ha sucedido, razón por la cual estos proyectos no han sido objeto de viabilidad, ante la imposibilidad financiera para materializar estos subsidios, la cual se genera con ocasión de los límites establecidos por la norma en lo relacionado con el valor del subsidio.

Así las cosas, la imposibilidad de materializar estas soluciones de vivienda no puede ser atribuible al Banco Agrario de Colombia, a ninguna de las entidades intervinientes en el desarrollo de estos proyectos de VISR, pues como se expone, se ha actuado en derecho y conforme a lo establecido en las normas que regulan la Política Pública de subsidios de VISR.

Es por ello por lo que el Banco Agrario de Colombia, en pro de garantizar el derecho a la vivienda digna de los ciudadanos adscritos a estos proyectos, ha desplegado todas sus actuaciones con el fin de lograr la obtención de los recursos que permitan superar la etapa de diagnóstico y estructuración, situación que conllevaría a su eventual viabilidad y que finalmente permitirían la materialización de las soluciones de vivienda; sin embargo, a la fecha no ha sido posible obtener el recurso adicional para poder materializar las soluciones de vivienda de estos proyectos, razón por la cual, en el evento en que en el término de tres (03) meses no se logren obtener los fondos necesarios para adelantar su ejecución, se adelantarían los trámites tendientes a liberar de la base de datos de beneficiarios a estos ciudadanos, con el fin de que tengan la posibilidad de acceder a un subsidio de VIS a través de otra entidad.”

Análisis de respuesta

Mediante Acta No. 39 del 2017 fueron adjudicados los VISR a 39 hogares que cumplían con los requisitos para recibir dichos subsidios; en este sentido, el BAC, como bien lo manifiesta en su respuesta del 22 de noviembre del 2021, procederá a liberar en el término de tres (03) meses de la base de datos de beneficiarios a los ciudadanos, con el fin de que tengan la posibilidad de acceder a un subsidio de VIS a través de otra entidad; situación que no es acogida por la CGR, toda vez que los proyectos objeto de cuestionamiento se adjudicaron desde el año 2017 y, a la fecha (noviembre del 2021), el BAC no ha realizado ninguna gestión para garantizar que los beneficiarios sean liberados de la base de datos y, de esta forma, logren materializar la entrega del subsidio, independiente de la normatividad que aplique al caso.

Es de aclarar que los criterios citados por la CGR son aplicables a los casos objeto del hallazgo.

La CGR no está señalando que se realice una depuración de la base de datos liberando a estos beneficiarios, por cuanto al otorgarse el subsidio han sido beneficiarios de un derecho, el cual corresponde a las entidades estatales su protección.

Por lo tanto, se constituye en hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 16 - Bases de datos de beneficiarios VIS en Fonvivienda y Banco Agrario de Colombia, en San Andrés (Administrativo)

Decreto 1077 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 2.1.1.1.1.7.1. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda. “Es el mecanismo definido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y administrado por el Fondo Nacional de Vivienda, que comprende la información de oferta y demanda de subsidios.”

Artículo 2.1.1.1.1.7.2. Características básicas del Sistema de Información del Subsidio. “El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad competente para definir las condiciones de suministro de la información que deberán aportar al Sistema de Información del Subsidio las entidades públicas y privadas.

Este Sistema de Información del Subsidio deberá incluir como mínimo:

- d) El módulo de demanda, con los registros de los ahorradores y los postulantes;*
- e) El módulo de oferta, con toda la información de los planes de soluciones de vivienda a las cuales los beneficiarios podrán aplicar sus subsidios, incluyendo un Registro de Oferentes, y*
- f) Una base de datos con la información actualizada de la totalidad de subsidios asignados con anterioridad por el ICT, el Inurbe - en liquidación, la Caja Agraria hoy en liquidación, el Banco Agrario, el Fondo Nacional de Vivienda, las Cajas de Compensación Familiar, la Caja Promotora de Vivienda Militar, el FOREC - en liquidación y FOCAFÉ y los que se asignen a partir del 12 de junio de 2009 por las entidades otorgantes.*

Parágrafo 1°. La entrega de la información para las entidades relacionadas con el sistema de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social será de obligatorio cumplimiento, en los períodos y con las especificaciones que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.”

Artículo 2.1.1.1.1.4.1.1. Verificación de información. “Antes de proceder a la calificación de las postulaciones, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda verificará la información suministrada por los postulantes.

Mensualmente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las Oficinas de Catastro de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia, la Superintendencia de Notariado y Registro, las Entidades Financieras, los Fondos de Pensiones y Cesantías, el Inurbe en Liquidación, las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional de Vivienda, el Banco Agrario, la Caja Promotora de Vivienda Militar y las demás entidades que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determine, deberán entregar a este o a la entidad que este designe, sin costo alguno y en medio

magnético, electrónico o similar, la información necesaria para verificar la información suministrada por los postulantes.

El incumplimiento en la remisión oportuna de la información a la que se hizo alusión en el inciso anterior dará lugar a la aplicación de las sanciones a que haya lugar conforme a la normatividad vigente.

Las entidades otorgantes tendrán la facultad de revisar en cualquier momento la consistencia y/o veracidad de la información suministrada por el postulante. Si antes de la asignación o de la transferencia de la propiedad de la vivienda al hogar, se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los datos suministrados en el formulario de solicitud del subsidio y/o en los documentos que lo acompañan, o en las condiciones o requisitos de la postulación, y/o asignación, se eliminarán las postulaciones presentadas y/o las asignaciones efectuadas.

Si después de girado el subsidio familiar de vivienda, la entidad otorgante comprueba que existió imprecisión en los datos suministrados en el formulario de postulación y/o en los documentos que lo acompañan, en las condiciones o requisitos de la postulación, y/o asignación, o en los documentos de cobro del subsidio, o que la información suministrada para la postulación no corresponde a la verdad, el monto entregado deberá ser restituido por el hogar beneficiario a la entidad otorgante. El valor para restituir será el monto del subsidio asignado, indexado con el Índice de Precios al Consumidor, IPC, desde la fecha del desembolso, más los intereses corrientes causados desde esa misma fecha.

Adicional a lo expresado, y sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, la imprecisión en la información que se detectare en cualquier etapa del proceso, así como la comprobación de que la información suministrada para la postulación al subsidio familiar de vivienda, no corresponde a la verdad, generará la imposibilidad para solicitar de nuevo el subsidio por parte del postulante durante un término de diez (10) años, de conformidad con lo estipulado en el artículo 30 de la Ley 3ª de 1991.”

Decreto 1071 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Artículo 2.2.1.1.2. Definiciones. “Para efectos de la aplicación del presente título se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. Entidad Otorgante: Es la entidad encargada de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural con recursos del Presupuesto General de la Nación o de las contribuciones parafiscales.”

Artículo 2.2.1.1.11. Entidades otorgantes. “La Entidad Otorgante de los recursos del presupuesto nacional destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, será el Banco Agrario de Colombia S. A. , o la entidad que para tal efecto determine el Gobierno Nacional.”

Artículo 2.2.1.5.5.4. Remisión de la lista de beneficiarios al Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda. “La Entidad Otorgante remitirá el listado de los hogares que resulten beneficiados con el subsidio al Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, de conformidad con lo establecido en el aparte correspondiente del Decreto 2190 de 2009, tal como fue compilado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio. Así mismo, informará de cualquier sustitución, renuncia o pérdida del subsidio. En caso de sustitución se entenderá que el hogar sustituido no ha sido beneficiario de la asignación de subsidio.”

Artículo 2.2.1.8.2. Responsabilidad de las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural. “Las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural tendrán las siguientes responsabilidades:

(...)

5. Crear y mantener actualizado un registro de Entidades Oferentes, Entidades Operadoras y Entidades Ejecutoras, consignando las evaluaciones realizadas, novedades, incumplimientos y sanciones impuestas a estos.

(...)

10. Crear y mantener actualizado en tiempo real un sistema de información eficiente en lo referente a la demanda, postulaciones, calificaciones de hogares, asignación y ejecución de los Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural, incluyendo sus beneficiarios y resultados, que garantice la interoperatividad con los sistemas de información del Gobierno.

11. Remitir oportunamente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el listado de hogares que resulten beneficiados con el subsidio con destino al Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, de conformidad con la normatividad vigente. También se deberá informar de cualquier sustitución, renuncia y pérdida del subsidio.”

La CGR, a través de la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata DIARI, adelantó los cruces de las bases de datos de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda de interés social suministrada por FONVIVIENDA con la base de datos del registro civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por lo que se detectaron dos beneficiarios de subsidios con número de identificación que no

coinciden con ninguno de los datos de la Registraduría, razón por la cual, se infiere que no se cargaron los datos reales de dos beneficiarios.

Por otra parte, la CGR a través de la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata DIARI, adelantó los cruces de las bases de datos de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda de interés social suministrada por el BAC con la base de datos del registro civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los cuales se encontraron cuatro (4) casos con igual número de identificación pero, los nombres son diferentes; y además, en uno de estos, se reporta a la persona como fallecida con resolución de reconocimiento de defunción.

En la verificación de los documentos de postulación de los beneficiarios, entregados por el BAC al equipo auditor de la CGR, se observó que dos (2) de los casos, reportan fotocopia de las cédulas de ciudadanía de la persona cabeza de hogar y de su núcleo familiar, de lo cual se establece error en el cargue de los datos en el banco.

Lo anterior ocurre por deficiencias en el control y monitoreo de los registros de las bases de datos de las entidades otorgantes de los subsidios familiares de vivienda.

Esta situación no solo afecta la calidad de las bases de datos de los subsidios familiares de vivienda urbana y rural, sino que también tienen un impacto en las personas que no han aplicado a un subsidio y puedan estar registrados sus documentos como un beneficiario, hecho que evitaría que puedan acceder al derecho.

Respuesta de la entidad

El Banco Agrario de Colombia, procedió a realizar una validación de la información que reposa en la base de datos de beneficiarios del subsidio de VISR, en la cual se constató lo advertido por la CGR, en donde encontró que: dos errores en el número de identificación de los beneficiarios y dos errores en el nombre de la beneficiaria

Así las cosas, identificado este impase en la digitación de los números de documento de identidad y en la digitación de los nombres, se solicitó la corrección en el registro y la actualización en las bases de datos de beneficiarios del subsidio de VIS, con el fin de asegurar que los números de documentos que se encontraban registrados inexactamente sean dados de baja de la base; esto permite dar garantías de acceso a un subsidio de vivienda a quienes no hayan optado por dicho beneficio.

Dicho esto, de manera respetuosa nos permitimos informar al equipo auditor que la entidad, a través de sus constantes evaluaciones y acciones para la mitigación de

riesgos, se evidenció “varias oportunidades de mejora relacionadas con la administración, gestión y custodia de la información a su cargo (de la Gerencia de Vivienda)”⁷, razón por la cual se viene adelantando un plan de acción por parte de la Gerencia de Vivienda y las demás áreas de la Entidad, tendiente a obtener un Sistema de Información que permita hacer un seguimiento más estricto, de los proyectos, contratos y beneficiarios y que cuente con todas las funcionalidades que requiere el programa para realizar gestiones de forma oportuna.

En la respuesta FONVIVIENDA reporta que, respecto al caso, se realizó la consulta directamente con la RNEC y se obtuvo el certificado de vigencia del documento de identificación evidenciando que el documento corresponde a la persona postulada.

Respecto al segundo caso, se realizó la consulta directamente con la RNEC donde no generó resultados. Así mismo, corresponde a una postulación del año 2007 que a la fecha ya han transcurrido 14 años, por lo tanto y de acuerdo con las normas de custodia y almacenamiento de la información, no es posible recuperar el ambiente donde se realizó la verificación de cumplimiento de requisitos para este hogar.

Análisis de la respuesta

El Banco Agrario de Colombia en la respuesta, reconoce que se presentaron errores de digitación y que afectaron los registros de los beneficiarios, además informa que está realizando un plan de acción para tener un Sistema de Información que permita hacer un seguimiento más estricto, de los proyectos, contratos y beneficiario.

FONVIVIENDA de acuerdo con la respuesta de la entidad el primer caso muestra pruebas suficientes y para el segundo caso la respuesta no desvirtúa lo referente a la postulación del año 2007

Por lo tanto, el hallazgo se conforma como Administrativo.

Hallazgo No. 17 - Asignación y aplicación de subsidio a persona fallecida (Administrativo)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social (...).”

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

delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

ARTÍCULO 2.1.1.1.1.2. Definiciones y alcances. Para los efectos de la presente sección se determinan las siguientes definiciones y alcances:

(...)

2.3. Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata esta sección es un aporte estatal en dinero entregado por la entidad otorgante del mismo, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, que constituye un complemento del ahorro y/o los recursos que le permitan acceder a una solución de vivienda de interés social y que puede ser cofinanciado con recursos provenientes de entidades territoriales.

ARTÍCULO 2.1.1.1.1.5. Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos. Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata esta sección serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decretoley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia.

ARTÍCULO 2.1.1.1.3.3.1.1. Postulación. La postulación de los hogares para la obtención del subsidio se realizará ante la entidad otorgante o el operador autorizado con el que se haya suscrito un convenio para tales efectos, mediante el diligenciamiento y entrega de los documentos que se señalan a continuación:

1. Formulario de postulación debidamente diligenciado y suscrito por los miembros que conforman el hogar, con su información socioeconómica, indicación del jefe del hogar postulante y de la persona que siendo parte del hogar, lo reemplazará si renunciare o falleciere y, mención de la Caja de Compensación Familiar y Fondo de Cesantías a los cuales se encuentren afiliados al momento de postular, si fuere del caso.

El documento incluirá la declaración jurada de los miembros del hogar postulante mayores de edad en la que manifiestan que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, que no están incurso en las inhabilidades para solicitarlo, que sus ingresos familiares totales no superan el límite establecido para la respectiva modalidad de subsidio y que los

datos suministrados son ciertos, la cual se entenderá surtida con la firma del formulario.

(...)

PARÁGRAFO 1º. La entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, al igual que aquellas que esta autorice para tal efecto, verificarán que la documentación se encuentre completa y otorgarán la correspondiente constancia de tal hecho, cuando a ello hubiere lugar. La entidad receptora de la documentación será responsable de su envío a la operadora del sistema de información del subsidio de que trata esta sección, a través de los medios y plazos establecidos en el reglamento de operación del mismo.

ARTÍCULO 2.1.1.1.1.3.3.3. Vigencia de la postulación. Los inscritos en el Registro de Postulantes, que no fueren beneficiarios en una asignación de subsidios, podrán continuar como postulantes hábiles para las asignaciones de la totalidad del año calendario. Si no fueren beneficiarios en las demás asignaciones de dicho año, para continuar siendo postulantes en las asignaciones del año siguiente deberán manifestar tal interés, mediante una comunicación escrita dirigida a la entidad donde postularon por primera vez. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de mantenerse en el Registro de Postulantes mediante la actualización de la información, sin que ello afecte la continuidad de las condiciones de postulación del hogar correspondiente. Para efectos de la actualización, las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda deberán adelantar las gestiones necesarias para divulgar y facilitar a los postulantes las modificaciones a que haya lugar.

ARTÍCULO 2.1.1.1.1.4.1.1. Verificación de información. Antes de proceder a la calificación de las postulaciones, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda verificará la información suministrada por los postulantes.

Mensualmente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las Oficinas de Catastro de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia, la Superintendencia de Notariado y Registro, las Entidades Financieras, los Fondos de Pensiones y Cesantías, el Inurbe en Liquidación, las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional de Vivienda, el Banco Agrario, la Caja Promotora de Vivienda Militar y las demás entidades que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determine, deberán entregar a este o a la entidad que este designe, sin costo alguno y en medio magnético, electrónico o similar, la información necesaria para verificar la información suministrada por los postulantes.

El incumplimiento en la remisión oportuna de la información a la que se hizo alusión en el inciso anterior dará lugar a la aplicación de las sanciones a que haya lugar conforme a la normatividad vigente.

Las entidades otorgantes tendrán la facultad de revisar en cualquier momento la consistencia y/o veracidad de la información suministrada por el postulante. Si antes de la asignación o de la transferencia de la propiedad de la vivienda al hogar, se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los datos suministrados en el formulario de solicitud del subsidio y/o en los documentos que lo acompañan, o en las condiciones o requisitos de la postulación, y/o asignación, se eliminarán las postulaciones presentadas y/o las asignaciones efectuadas.

Si después de girado el subsidio familiar de vivienda, la entidad otorgante comprueba que existió imprecisión en los datos suministrados en el formulario de postulación y/o en los documentos que lo acompañan, en las condiciones o requisitos de la postulación, y/o asignación, o en los documentos de cobro del subsidio, o que la información suministrada para la postulación no corresponde a la verdad, el monto entregado deberá ser restituido por el hogar beneficiario a la entidad otorgante. El valor a restituir será el monto del subsidio asignado, indexado con el Índice de Precios al Consumidor, IPC, desde la fecha del desembolso, más los intereses corrientes causados desde esa misma fecha.

Adicional a lo expresado, y sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, la imprecisión en la información que se detectare en cualquier etapa del proceso, así como la comprobación de que la información suministrada para la postulación al subsidio familiar de vivienda, no corresponde a la verdad, generará la imposibilidad para solicitar de nuevo el subsidio por parte del postulante durante un término de diez (10) años, de conformidad con lo estipulado en el artículo 30 de la Ley 3ª de 1991.

La CGR, a través de la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata - DIARI, adelantó los cruces de las bases de datos de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda de interés social suministrada por FONVIVIENDA con la base de datos de personas fallecidas reconocidas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de los cuales se identificaron 22 beneficiarios en el Archipiélago de San Andrés que se encuentran fallecidos.

De los 22 beneficiarios, 21 de ellos fallecieron con posterioridad al otorgamiento del subsidio, por lo cual no se limita el derecho otorgado al hogar; solo una beneficiaria, tiene fecha de defunción el 27 de noviembre de 2006, reconocida por la Registraduría Especial con Resolución 7272 de 2006; no obstante, presenta adjudicación del Subsidio familiar para mejoramiento de vivienda con resolución No. 496 del 18 de diciembre de 2007 por valor de \$8.451.798, es decir, que se le otorgó el Subsidio de vivienda un año después de la defunción del postulante, sin que la entidad hubiera verificado esta situación antes del otorgamiento.

En la base de datos, el estado del subsidio de esta beneficiaria fallecida es “Legalizado contra escritura cualquier otra modalidad”, lo que significa que presuntamente se hizo efectivo el subsidio; desconociendo la persona que adelantó el supuesto trámite de protocolización de las mejoras.

Lo anterior, evidencia fallas en los controles de verificación de los beneficiarios del subsidio en el momento del otorgamiento y/o en la etapa de entrega y protocolización del subsidio; que, al no haberse realizado la verificación de la sobrevivencia del postulante, se pone en riesgo la inversión de los recursos públicos.

Respuesta de la entidad

Fonvivienda consultó en el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, se visualiza que una postulante fue beneficiaria de un subsidio familiar de vivienda, en la convocatoria de “Bolsa Ordinaria San Andres”, en la modalidad de “mejoramiento de vivienda”, a través de la resolución 496 de 18 de diciembre de 2007, con 6 personas más, que se postularon junto con ella, con los miembros de hogar.

Así entonces, para el caso que nos ocupa, se establece que éste es un hogar pluripersonal, lo que quiere decir que, el hogar beneficiario lo conforman varias personas, que se postularon y fueron beneficiarias con la asignación de un Subsidio Familiar de Vivienda – SFV, previo a la verificación de requisitos y condiciones que exigen el programa de vivienda al cual se postularon, para finalmente lograr acceder a una vivienda de interés social, como lo prescribe el Decreto 1077 de 2015.

En virtud de lo anterior, cuando se tiene a un miembro de hogar fallecido, el resto del grupo familiar continua con el beneficio del SFV, sin que se vea afectado en su asignación, materializado en el goce de la vivienda. Razón por la cual, no se podría predicar como lo indica la observación, que existen “fallas en los controles de verificación de los beneficiarios del subsidio en el momento del otorgamiento y/o en la etapa de entrega y protocolización del subsidio; que, al no haberse realizado la verificación de la sobrevivencia del postulante, se pone en riesgo la inversión de los recursos públicos”, dado que como se manifestó, los recursos se encuentran sustentados en la asignación a un hogar conformado con más personas diferentes al fallecido, que cumplieron con el lleno de requisitos para el otorgamiento del SFV.

Análisis de la respuesta

La CGR no cuestiona que el derecho al acceso a una vivienda va dirigido a los hogares y que una vez asignado este, permanece entre los miembros del hogar sobrevivientes, si la cabeza de dicho hogar fallece.

Si no en que la persona cabeza de hogar falleció un año antes de otorgamiento del subsidio y que la entidad no realizó los controles establecidos en la normatividad, como lo es el de consultar en la RNEC, es así como en la Resolución 496 de 2007 se otorga el subsidio de familiar de vivienda a dicha persona.

En la respuesta la entidad basa sus argumentos en los subsidios ya otorgados y no en el periodo entre la postulación y el otorgamiento, el cual es el lapso en que se debió realizar el control.

Por lo tanto, el hallazgo se confirma como Administrativo.