



CONTRALORÍA
General de la República

815111-

Bogotá D.C.,

Doctor
ARTURO GALEANO AVILA
Director Ejecutivo
Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda
agaleano@minvivienda.gov.co; Imbermudez@minvivienda.gov.co
Ciudad,

Contraloría General de la República :: SGD 07-06-2024 15:28
Al Contestar Cite Este No.: 2024EE0106662 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 815111 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR VIVIENDA Y
SANEAMIENTO BÁSICO / YANET SANABRIA PEREZ
DESTINO ARTURO GALEANO AVILA
ASUNTO INFORME FINAL DE AUDITORIA NO. 001 - AF FONVIVIENDA
OBS

2024EE0106662



Asunto: Comunicación del Informe Final Auditoría Financiera al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA. Vigencia 2023.

Respetado doctor Galeano Ávila,

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría Financiera de la CGR, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el informe de la Auditoría Financiera que se realizó al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, Vigencia 2023.

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

FONVIVIENDA deberá elaborar y presentar un Plan de Mejoramiento consolidado, con los hallazgos consignados en el informe que se remite, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del informe, en cumplimiento de lo previsto en la Resolución Orgánica No. 0064 de 2023 de la CGR, subrogada por la Resolución No. 066 de 2024, a través del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes (SIRECI).

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

Cordial saludo,

YANET SANABRIA PÉREZ
Contralora Delegada (E) Sector Vivienda y Saneamiento Básico
Contraloría General de la República

Anexo: 1 Archivo en PDF 139 folios, con Informe de Auditoría Financiera CGR-CDVSB No. 001 aprobado en el CES No. 22 del 6 de junio de 2024

Vo. Bo.: Jose Maria Borrás – Asesor de Despacho Grado 02 CDVSB 
Revisó: Fredy Yubeimar Pérez Mojica. Coordinador de Gestión Grado 03. 

INFORME DE AUDITORIA

**AUDITORÍA FINANCIERA
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA
VIGENCIA 2023**

**CGR-CDVSB No. 001
Junio de 2024**

Vicecontralor General de la República Carlos Mario Zuluaga Pardo
en funciones de Contralor General

Vicecontralor de la Contraloría General Carlos Mario Zuluaga Pardo
de la República.

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

Directora de Vigilancia Fiscal Yanet Sanabria Pérez

Directora de Estudios Sectoriales Yalile Katherine Assaf Abueita

Supervisor: Fredy Yubeimar Pérez Mojica

Líder de auditoría Lida Eudora Díaz Rojas

Auditores
Pilar Jasbleidy Castellanos Rojas
Mabel Adriana Ramos Piñeros
Wilson David Bello López
Miguel Mauricio Gentil Casanova

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.	8
1.1 INFORMACIÓN DEL SUJETO DE CONTROL.	9
1.2 RESUMEN DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS CONTABLES.....	10
1.3 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL.	11
1.4 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 11	
2. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2023.	12
2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE.	12
3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO.	13
4. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL.	15
4.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.	15
4.2 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL.....	15
4.3 CONSTITUCIÓN Y EJECUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES - REFRENDACIÓN.	16
5. OPINIÓN PRESUPUESTAL “NO RAZONABLE”	17
6. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA REVISIÓN DE LA CUENTA	17
7. AUSTERIDAD EN EL GASTO.	18
8. SEGUIMIENTO A GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS.	18
9. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	19
10. BENEFICIO DEL PROCESO AUDITOR	20
11. RELACIÓN DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES.	21
12. DENUNCIAS Y DERECHOS DE PETICIÓN	21
13. PLAN DE MEJORAMIENTO	21
14. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	23
14.1 PROCESO CONTABLE Y FINANCIERO.	23
14.2. PROCESO PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO.	54
14.2.1 Presupuesto.	54
14.2.2. Contratos suscritos por Fonvivienda	104
14.2.3. Proyectos de Vivienda.....	110
ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS	130
ANEXO 2 PRESUPUESTO A 31 DE DICIEMBRE DE 2023	132
ANEXO 3. RELACIÓN DE HALLAZGOS	133
ANEXO 4. MUESTRA CONTABLE	134
ANEXO 5. MUESTRA CONTRATOS	135
ANEXO 6. MUESTRA DE PROYECTOS	138

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Fenecimiento de la Cuenta 2023-Fonvivienda	17
Tabla 2. Hallazgos con acciones Efectivas y No Efectivas	20
Tabla 3. Beneficios de Auditoría (cifras en pesos)	20
Tabla 4. Registro Cuentas por Pagar Fiducias - P.A. Programas	25
Tabla 5. Procesos Judiciales con fallo desfavorable en primera Instancia y no provisionados (cifras en pesos).....	42
Tabla 6. Procesos Judiciales – Fonvivienda (cifras en pesos)	46
Tabla 7. Proceso 116125 registrado en eKOGUI	48
Tabla 8. Partidas Conciliatorias por Trimestre- Fonvivienda / Servicios Postales Nacionales (cifras en pesos)	50
Tabla 9. Partidas Conciliatorias por Trimestre Fonvivienda/Fusagasugá.....	50
Tabla 10. Presupuesto de gastos apropiado vigencia 2023.....	54
Tabla 11. Apropiación programas SFV	54
Tabla 12. Ejecución presupuestal 2023	55
Tabla 13. Presupuesto de Ingresos Vigencia 2023	55
Tabla 14. Ejecución Presupuestal Fonvivienda vigencia 2023.....	59
Tabla 15. Numero de Subsidios Familia de Vivienda asignados por programas vigencia 2023 (cifras en pesos).....	59
Tabla 16. Perdida de Apropiación Presupuestal (Cifras en pesos)	66
Tabla 17. Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas 2023 (cifras en pesos).....	73
Tabla 18. Ejecución Presupuestal Programa Semillero de Propietarios (Cifras en pesos)	78
Tabla 19. Subsidios Familiares de Vivienda Asignados Programa Semillero de Propietarios (cifras en pesos).....	79
Tabla 20. Resoluciones SFV Vivienda Asignados Programa Semillero de Propietarios	79
Tabla 21. Límite de Reservas Presupuestales (Cifras en pesos).....	84
Tabla 22. Reservas Presupuestales vs Compromisos vigencia 2023 (Cifras en pesos)	85
Tabla 23. Reservas presupuestales vigencia 2023 (cifras en pesos).....	88
Tabla 24. Fenecimiento de la Reserva Presupuestal constituida en 2022 del programa Vivienda Rural (Cifras en pesos).....	93
Tabla 25. Recursos de Acreedores Transferidos a la DTN (cifras en pesos).....	100
Tabla 26. Saldos Valor Líquido Cero – Programas de Vivienda (cifras en pesos)	100
Tabla 27. Contratos sin liquidar (cifras en pesos)	106
Tabla 28. Contratos desestimados.....	108
Tabla 29. Contratos/ Convenios sin liquidar	109

Tabla 30. Porcentaje de la muestra de proyectos	110
Tabla 31. Avance físico contratos de obra - Programa de Promoción de Vivienda Rural.....	112
Tabla 32. Contratos vigencia 2023, pendientes de inicio	113
Tabla 33. Aspectos generales Contrato No. 5-079 de 2017.....	117
Tabla 34. Modificaciones realizadas (cifras en pesos)	123

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	32
Ilustración 2. 1 Grafica % Programas de Vivienda sobre el total de las Reservas	85
Ilustración 3.....	97
Ilustración 4.....	¡Error! Marcador no definido.

815111-

Doctor
ARTURO GALEANO AVILA
Director Ejecutivo
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda
Bogotá. D. C.

La Contraloría General de la República-CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a los Estados Contables del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, por la vigencia 2023, los cuales comprenden el Estado de la Situación Financiera, el Estado de Resultados y sus respectivas Notas a los Estados Financieros; que han sido preparados de conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública dispuesto por la Contaduría General de la Nación.

Así mismo, con fundamento en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, realizó Auditoría a la Ejecución Presupuestal que incluye la Programación y Ejecución de ingresos y gastos de la vigencia 2023, preparados conforme el Marco Normativo del Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto Ley 111 de 1996 y sus normas complementarias.

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

La auditoría incluyó el examen y aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría financiera sobre los importes y la información reconocida y revelada en los Estados Financieros de la vigencia fiscal 2023, presentados por el Representante Legal del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, a la Contraloría General de la República, a través del Sistema de Rendición Electrónica de Rendición de la Cuenta e Informes - SIRECI -, se tuvo en cuenta la importancia del registro de información y soportes que reportan los registros en los Sistemas: SIIF Nación, sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias y documentos que

soportan la gestión contable y presupuestal, las cifras y presentación de los Estados Financieros y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Contable y Financiero, de igual manera la efectividad de las acciones emprendidas por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda para eliminar las causas de los hallazgos de carácter contable y presupuestal que hacen parte del Plan de Mejoramiento.

En el desarrollo de la Auditoría Financiera se obtuvo evidencia suficiente y con la información suministrada por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, se proporcionó una base amplia y adecuada para emitir la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, vigencia 2023 y la opinión sobre la ejecución del presupuesto de la misma vigencia.

1. INTRODUCCIÓN.

La Contraloría General de la República realizó auditoría financiera al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, correspondiente a la vigencia 2023, para la cual se definieron los siguientes objetivos:

Objetivo General.

Evaluar y emitir una opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, vigencia 2023 y emitir una opinión sobre el fenecimiento de la cuenta fiscal.

Objetivos Específicos:

1. Examinar los estados financieros o cifras financieras a 31 de diciembre de 2023, y expresar la opinión sobre si están preparados de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
2. Evaluar la ejecución del presupuesto a 31 de diciembre de 2023 y emitir la opinión sobre su razonabilidad; así como las reservas constituidas en 2022 ejecutadas (pagadas) en el 2023 y las constituidas a 31 de diciembre de 2023 para efectos de su refrendación; de igual manera, verificar el cumplimiento de las normas sobre austeridad en el gasto correspondiente al periodo auditado.
3. Evaluar el control interno financiero y expresar el concepto sobre su calidad y eficiencia.
4. Emitir el fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal a 31 de diciembre de 2023, remitida a través del SIRECI.
5. Efectuar seguimiento a las acciones ejecutadas para atender las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.
6. Efectuar seguimiento a las acciones sobre los procesos: contable, financiero y presupuestal del plan de mejoramiento, ejecutadas a 31 de diciembre de 2023 y establecer su efectividad.
7. Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR sobre los temas de la materia a auditar que hayan sido allegadas hasta el cierre de la etapa de planeación de la auditoría.

1.1 INFORMACIÓN DEL SUJETO DE CONTROL.

El Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda es la entidad responsable de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana y administrar 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.

Fonvivienda, realiza su objeto misional mediante un proceso de tercerización con las siguientes entidades y/o partes:

- CAVIS UT: Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar, quien, mediante contrato, realiza la inscripción para calificación de las familias postulantes al subsidio. Entidad operadora del subsidio familiar de vivienda.
- FINDETER: Banco de segundo piso, entidad evaluadora, que, mediante contrato con Fonvivienda, evalúa los proyectos de vivienda presentados por los oferentes para su viabilización y actúa como supervisor en los proyectos de vivienda gratuita, modalidad privada.
- Enterritorio (antes FONADE): Entidad Supervisora de los proyectos de vivienda de interés social viabilizados por FINDETER bajo la modalidad anterior a la Ley 1537 de 2012, expide el certificado de habitabilidad y certifica la correcta aplicación de los subsidios familiares de vivienda, en las diferentes modalidades de adquisición de vivienda. En desarrollo de la política de vivienda gratuita actúa como interventor en los proyectos desarrollados bajo esquema público.
- Empresas constructoras: Contratistas encargados del diseño y construcción de los proyectos en el esquema público y los promitentes vendedores de vivienda en el esquema privado.
- Entidades territoriales: Alcaldías y Gobernaciones o sus entidades centralizadas o descentralizadas, entidades oferentes de proyectos en los que se aplican los subsidios familiares de vivienda urbana, encargadas de la formulación y ejecución de los mismos y entrega de viviendas.
- Hogar beneficiado: Receptor del subsidio de vivienda familiar.

- Patrimonios Autónomos y Encargos fiduciarios: en el marco de la Ley 1537 de 2012, los recursos de subsidios son manejados mediante un patrimonio autónomo tomado por Fonvivienda, en este caso la Fiduciaria actúa como vocera y administradora del fideicomiso del respectivo programa; en algunos casos pueden constituirse encargos fiduciarios por parte de los municipios y/o particulares.

1.2 RESUMEN DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS CONTABLES.

Los Estados Financieros de Fonvivienda se preparan y se presentan de acuerdo al marco técnico normativo, definido por la Contaduría General de la Nación para entidades del gobierno, mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus modificaciones, los cuales hacen parte integral del Régimen de Contabilidad Pública.

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

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

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

El reconocimiento de partidas en los Estados Financieros de un hecho económico que cumpla con la definición de los elementos de los estados financieros (activo, pasivo, patrimonio, ingreso y gasto).

El reconocimiento de un hecho económico implica identificación, clasificación, medición y registro.

1.3 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL.

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

1.4 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

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

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

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

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido es suficiente, apropiada y proporciona una base razonable para expresar la opinión contable y presupuestal, concepto sobre el control interno financiero, reservas presupuestales y fenecimiento de la cuenta rendida.

2. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2023.

2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE.

En el desarrollo del proceso auditor se tomaron como insumos: la información contable y financiera registrada por Fonvivienda en el aplicativo SIRECI de la CGR con corte al 31 de diciembre de 2023, la suministrada por la entidad durante la auditoría y los reportes del SIIF, para evaluar la razonabilidad de los saldos de los Estados Financieros de Fonvivienda, con base en la selección de los saldos más representativos al cierre de la vigencia 2023.

Para efectos de revelación, se presentan Activos por \$1.047.974.069.808, Pasivos de \$106.934.272.842 y Patrimonio por \$941.039.796.966.

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

- La cuenta 192603- Derechos en Fideicomiso se subestimó en \$24.476.155.343 debido a que se descontaron del saldo, compromisos adquiridos vía cuentas por pagar de los programas: Semillero de Propietarios, VIPA; PVGI (programa Vivienda Gratuita I), PVGII (Programa de Vivienda Gratuita II), CDVD (Casa digna, vida digna), Vivienda Rural, MI Casa YA, Sistemas de Información y Programa de Equipamientos Públicos; sin que correspondan a erogaciones efectivamente legalizadas como inversión al cierre de la vigencia. Lo anterior sobrestimó a su vez, la cuenta 589035 - Pérdida Por Derechos en Fideicomiso en \$1.715.528.848 y la cuenta 5550 - Gasto Público Social en \$22.760.626.495 para la vigencia 2023.
- El saldo de la cuenta 192603- Derechos en Fideicomiso del programa Equipamientos se presenta con naturaleza contraria a la cuenta del Activo - \$41.294.777,32, entre otros por registrar obligaciones por \$48.380.410.832,22 a cargo de Fonvivienda que incluyen cuentas por cobrar que se generan para reconocer en la contabilidad de Fonvivienda obligaciones por encima de los recursos disponibles en la Fiduciaria para atenderlas y cuentas por pagar que corresponden a obligaciones contabilizadas por las fiduciarias no exigibles al cierre de la vigencia.

- La cuenta 2701- Litigios y Demandas se subestimó en \$3.387.163.845 por el no reconocimiento del pasivo de los procesos Nos.612127, No.690991 y No.882547 clasificados por los apoderados con riesgo Alto.
- De acuerdo con la información reportada por Fonvivienda, se pudo establecer que se presentaron diferencias con Servicios Postales Nacionales, durante todo el año, que al finalizar la vigencia registra un menor valor de \$-1.879.982.797. Así mismo, con el municipio de Fusagasugá permaneció un mayor valor de \$1.500.000.000 reportados sin depurar durante los cuatro trimestres.
- El saldo disponible a 31/12/2023 en las fiduciarias por concepto de rendimientos generados por once patrimonios autónomos ascienden a \$21.290.121.415, sin que se evidencien obligaciones o compromisos adquiridos con cargo a estos recursos, lo que permite mantener mensualmente saldos en fiducias no utilizados en los fines de cada programa de vivienda.

2.2 OPINIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS “**Negativa o Adversa**”.

En opinión la Contraloría General de la República- CGR, debido a la importancia relativa de los hechos descritos en el párrafo de “*Fundamentos de la opinión contable*”, los Estados Financieros no presentan fielmente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera del Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda a 31 de diciembre de 2023 así como de sus resultados correspondientes al ejercicio terminado en esa fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

3. **CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO.**

Como resultado de la evaluación realizada por la Contraloría General de la República, al Sistema de Control Interno Financiero del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda en lo que corresponden a los Macroprocesos de Gestión Financiera y Contable y Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, se concluye que frente a los riesgos inherentes de los procesos seleccionados por la auditoría, correspondientes a la vigencia 2023, el Diseño y Efectividad de los controles establecidos por la entidad (90%) es de 1,99 y el Resultado de la Evaluación de los Componentes de Control Interno (10%) es de 0,10, para una Calificación Final de

Control Interno Fiscal Contable de 2,1, por lo cual se emite Calificación sobre la Calidad y Eficiencia del Control Interno **INEFICIENTE**.

Los controles implementados por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda presentan debilidades, lo que originó que, a 31 de diciembre de 2023, se materializaran los siguientes riesgos, que afectaron el proceso contable y presupuestal y por ende su calificación.

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

- Persisten observaciones de auditorías anteriores cuyas acciones de mejora no han sido efectivas, lo cual origina hallazgos reiterados en los informes de auditorías emitidos por la CGR, ocasionado en deficiencias de control establecidos en los Macroprocesos: Gestión Financiera y Contable y Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto.
- Debilidades en los mecanismos de control para el debido reconocimiento y causación de obligaciones derivadas de los recursos entregados a los patrimonios autónomos.
- Deficiencia en la aplicación de procedimientos para el debido reconocimiento en la contabilidad, que eviten saldos contrarios a la naturaleza de las cuentas en los estados financieros.
- Persisten deficiencias de control en la revelación de información financiera en las Notas Explicativas a los Estados Financieros.
- Incorrección en el reconocimiento, registro y medición de la provisión contable de los procesos judiciales.
- Se presentan deficiencias en el control, conciliación y seguimiento para el reporte de “operaciones recíprocas”.
- Persisten deficiencias en la gestión de la programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión que conllevan a que la constitución de reservas presupuestales supere los límites permitidos por la Ley; así como, el no cumplimiento de metas proyectadas para la vigencia analizada.
- Se evidencian debilidades en el control y seguimiento a la ejecución de los compromisos al cierre de 2023.

- Se evidencian debilidades en los procesos operativos establecidos para el trámite de las obligaciones.
- Deficiencias en el control y seguimiento a la liquidación de contratos y/o convenios suscritos por Fonvivienda.
- Deficiencias en el seguimiento de los recursos entregados a fiduciarias y la gestión a la ejecución de contratos que afectan el avance físico y financiero de los compromisos adquiridos.

4. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL.

4.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.

Información Presupuestal.

La Ley 2276 del 29 de noviembre de 2022 decretó el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023; así mismo, el Decreto No. 2590 del 23 de diciembre de 2022, liquidó el Presupuesto General de la Nación para la misma vigencia.

El aforo definitivo del presupuesto de Fonvivienda presenta una apropiación inicial por valor de \$2.336.879.729.183, durante la vigencia se efectuaron adiciones por valor de \$1.569.434.711.632 y reducciones por \$57.723.914.988, para una apropiación definitiva de \$3.848.590.525.827.

4.2 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL.

- En la vigencia 2023, Fonvivienda respecto de la apropiación definitiva obligó recursos por \$1.947.708.377.727, es decir el 51% del total de compromisos, lo que evidencia una baja ejecución.
- Se generaron saldos por pérdida de apropiación por \$8.464.289.816 de los cuales se destacan \$6.321.381.469 correspondientes al presupuesto de gastos de inversión, específicamente de recursos donados por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, para atender el programa Semillero de Propietarios en Arriendo destinados a población en condición de migrantes, lo que denota deficiencias en la programación y planeación presupuestal.

- Las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2023 sobre el presupuesto de inversión superaron el límite del 15% para inversión establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto en \$1.213.976.464.483; situación que denota deficiencias en los mecanismos de control y planeación que afecta la ejecución de los compromisos presupuestales de los proyectos de inversión.
- Existen obligaciones de pagos con Satena por la prestación de servicios efectivamente recibidos por \$4.596.439; al respecto se verificó que los mismos no se constituyeron como Cuenta por Pagar presupuestal, contrario a ello, hacen parte de las reservas presupuestales constituidas al cierre 2023.

4.3 CONSTITUCIÓN Y EJECUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES - REFRENDACIÓN.

Las reservas presupuestales constituidas por Fonvivienda a 31 de diciembre de 2023 corresponden a \$1.892.417.858.283¹, de los cuales \$101.152.814.926 fueron constituidas sin PAC, valor certificado por la entidad mediante documento del 1 de marzo de 2024, dichas reservas están relacionadas con el Programa “Mi Casa Ya” y costos operativos.

Se evaluó el 100% de la reserva presupuestal constituida a 31 de diciembre de 2023 por \$1.892.417.858.283, que corresponde a 52 registros, sobre el cual:

La Contraloría General de la República – CGR llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2023, por el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA por valor de **\$101.152.814.926**, las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 que establece: *“al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación y, que cada órgano constituirá al 31 de diciembre de cada año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios”*, fueron constituidas sin cumplir este requisito, basándose en el artículo 28 de la Ley 2342 de 2023 que estableció que *“Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en*

¹ Certificado de Fonvivienda.

los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2023”.

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

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

Descontadas las reservas constituidas por falta de PAC, la CGR estableció que no cumplieron el requisito para su refrendación el valor de \$4.596.439.

5. OPINIÓN PRESUPUESTAL “NO RAZONABLE”

En opinión de la Contraloría General de la República, debido a la importancia de los hechos descritos en los párrafos anteriores, la Ejecución del Presupuesto es “**No razonable**”, por cuanto el mismo no fue ejecutado por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda para la vigencia 2023, de manera eficiente y razonable en todos los aspectos materiales, de conformidad con las normas y principios presupuestales que le son aplicables.

6. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA REVISIÓN DE LA CUENTA

Con base en la opinión Contable (Negativa) y la opinión de Ejecución Presupuestal (No Razonable) y las consideraciones anteriores, la Contraloría General de la República, **No Fenece** la cuenta rendida por la entidad para la vigencia 2023.

Tabla 1. Fenecimiento de la Cuenta 2023-Fonvivienda
CRITERIOS DE FENECIMIENTO DE LA CUENTA

OPINION CONTABLE	OPINION PRESUPUESTAL			
	RAZONABLE	CON SALVEDADES	NO RAZONABLE	ABSTENCION
NEGATIVA	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE
NO FENECE				

Fuente. Formato 25 de la CGR

El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, reportó la Cuenta Anual Consolidada, de la vigencia 2023, en el aplicativo SIRECI, dentro de los términos establecidos en la Resolución 064 de 2023.

7. AUSTERIDAD EN EL GASTO.

El Decreto No. 444 de 2023 *“Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2023 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.”*, determina las medidas a tomar por las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, para el ahorro y la austeridad del gasto público; no obstante, que el presupuesto de Fonvivienda está constituido en gran parte por estos recursos, sus gastos de funcionamiento están limitados a la cuota de auditaje de la Contraloría General de la República.

Así mismo, de conformidad con el Decreto 555 de 2003 Fonvivienda, fue creado como un fondo sin estructura administrativa sin planta de personal propia no le es aplicable las directrices establecidas en las normas que regulan la austeridad.

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

De las glosas contables, presupuestales y de control Interno del Fondo Nacional de Vivienda que presentó la Comisión Legal de Cuentas de la Honorable Cámara de Representantes, con corte a 31 de diciembre de 2023, según la Gaceta del Congreso No. 1660 del 28 de noviembre de 2023, siguen sin subsanar las siguientes:

- Persisten deficiencias relacionadas con el debido reconocimiento y actualización de los derechos fiduciarios, para los recursos trasladados a patrimonios autónomos y registrados en la cuenta Derechos en Fideicomiso en cumplimiento de la normatividad legal vigente.
- En el año 2023 el Estado de Resultados presenta un resultado negativo de \$-197.649.446.809 y las Pérdidas o Déficits acumulados alcanzaron la suma de \$219.145.281.300, dentro de la cuenta del patrimonio se incluyen \$338.189.785,98 que corresponde a correcciones de errores de ejercicios anteriores.
- De acuerdo con el plan de mejoramiento vigente con Fonvivienda persisten deficiencias durante la vigencia 2023 relacionadas con las Notas a los

Estados Financieros, cuentas reciprocas e incorrecciones materiales principalmente en la cuenta Derechos en Fiducia Patrimonios Autónomos y sus cuentas correlativas.

- Al cierre de la vigencia, persiste la deficiencia de reservas presupuestales, generando incumplimientos al Estatuto Orgánico de Presupuesto, para el caso mencionado se superó el límite del 15 % de reservas para el rubro de inversión en \$1.213.976.464.483, lo que evidencia debilidades en el proceso de planeación presupuestal.
- Los saldos por pérdida de apropiación a 31 de diciembre de 2023 ascienden a \$6.321.381.469; recursos que corresponden a donación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Continua la baja ejecución de recursos en los programas de vivienda, toda vez que, en la vigencia 2023 Fonvivienda comprometió \$3.833.595.037.173 en el presupuesto de inversión, de los cuales la entidad obligó \$1.941.177.178.890, lo que representa el 50.64%.

9. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

En desarrollo de la Auditoria Financiera a Fonvivienda, se realizó seguimiento al Plan de Mejoramiento con corte a 31 de diciembre con treinta y tres (33) acciones de mejora que corresponden a 30 hallazgos; de esta evaluación se tiene los siguientes resultados: ocho (8) acciones de mejora propuestas para minimizar los riesgos de 8 hallazgos, son efectivas y veinticinco (25) acciones implementadas para los riesgos de 22 hallazgos no fueron efectivas. La evaluación anterior se encuentra en el capítulo correspondiente.

Se analizó la documentación anexada como soporte de mejora para 12 hallazgos contables, 13 presupuestales, 2 legales y 3 técnicos, como se detalla a continuación:

Tabla 2. Hallazgos con acciones Efectivas y No Efectivas

Tema	Hallazgos con acciones Efectivas	Hallazgos con acciones No efectivas
Contable	H1(2021), H6(2021), H9(2021), H5(2017),	H4(2021), H7(2021), H8(2021), H10(2021), H1(2019), H2(2020), H3(2020), H5(2022),
Presupuestales	H13(2022)	H11(2021), H14(2021) H9(2018), H10(2019), H11(2019), H13(2019), H7(2020), H9(2022), H11(2022), H12(2022), H16(2022), H17(2022),
Legal	H10(2020)	H11(2020)
Técnicas	H15(2021), H16(2021)	H18(2021)
TOTAL	8	22

Fuente: Elaboró Equipo Auditor

Sobre los hallazgos sin efectividad en el plan de mejoramiento, la entidad deberá continuar con la implementación de acciones de mejora que mitiguen los riesgos asociados a las mismas.

10. BENEFICIO DEL PROCESO AUDITOR

Tabla 3. Beneficios de Auditoría (cifras en pesos)

Periodo	Año	CONCEPTO
	2023/2024	
ENERO	-	N/A
FEBRERO	-	N/A
MARZO	68.137.436,00	Restitución SFV Urbanización Santa Helena
ABRIL	30.585.122,56	Rendimientos financieros
MAYO	35.078.941,00	Restitución y Rendimientos
JUNIO	147.311.969,00	Restitución, Reintegros e Indexación
JULIO	-	N/A
AGOSTO	579.520.025,51	Indexaciones y Reintegros varios
SEPTIEMBRE	-	N/A
OCTUBRE	-	N/A
NOVIEMBRE	437.805.559,52	Reintegros e Indexaciones varios
DICIEMBRE	443.345.741,00	Indexaciones y reintegros varios
ENERO	4.768.989.931,67	Rendimientos financieros Fiduc. Davivienda
TOTAL	6.510.774.726,26	

Fuente: Elaboró CGR – Información del MVCT Oficio RTA. No. 2024EE0035885 16/05/2024

La Contraloría General de la República, en auditorías previas, ha emitido pronunciamientos sobre la administración y gestión de los recursos del programa Bolsas Anteriores, ante lo cual la entidad ha llevado a cabo recuperaciones de recursos por varios conceptos, incluyendo rendimientos financieros generados por reintegros de recursos (incluyendo subsidios familiares de vivienda), devoluciones por restituciones, entre otros. Estos recursos han sido retornados a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el contexto de la presente auditoría, se evidenciaron ingresos correspondientes al período comprendido entre marzo de 2023 y enero de 2024, por un valor total de **\$6.510.774.726**.

11. RELACIÓN DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES.

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron dieciocho (18) hallazgos administrativos, de los cuales doce (12) tienen presunta incidencia disciplinaria y serán trasladados a las instancias competentes para su respectivo trámite.

12. DENUNCIAS Y DERECHOS DE PETICIÓN

En desarrollo de la presente auditoría no se recibieron denuncias ni derechos de petición relacionados con los temas objeto de la presente auditoría.

13. PLAN DE MEJORAMIENTO

En cumplimiento de lo previsto en la Resolución Orgánica No. 0064 de 2023 de la CGR, subrogada por la Resolución No. 066 de 2024, el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda deberá 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. Por lo tanto, el Fondo Nacional de Vivienda debe remitir el Plan de Mejoramiento a través del aplicativo SIRECI, soportesireci@contraloria.gov.co, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de esta comunicación.

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



YANET SANABRIA PEREZ

Contralora Delegada (E)

Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Aprobado: *Comité de Evaluación Sectorial No. 22 del 6 de junio de 2024. Aprobación Informe Final.*
Comité de Evaluación Sectorial No. 17 del 14 de mayo de 2024. Aprobación de opinión, concepto e información
CIAB – CIAP para la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas – CDEFP.

Revisó: Fredy Yubeimar Pérez Mojica. Coordinador de Gestión Grado 03E – Supervisor

Elaboró: Equipo Auditor /Líder Equipo Auditor



TRD: 815111-011 Informe de Auditoría Financiera Fonvivienda.

14. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.

14.1 PROCESO CONTABLE Y FINANCIERO.

Hallazgo 1. Actualización de Derechos en Fiducia. Administrativa con Presunta incidencia Disciplinaria.

Resolución 533 de 2015, modificada por la Resolución 167 de 2020:

- 4.1.2. *Representación fiel “(...) La información financiera es útil si representa fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral y libre de error significativo. (...)”.*
- 44. *Periodo contable:” (...) corresponde al tiempo máximo en que la entidad mide los resultados de sus hechos económicos y el patrimonio bajo su control, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El periodo contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre (...)”*

Numeral 1.2.1.3. Actualización de los derechos fiduciarios de la Resolución 090 de 2020: *“Los derechos en fideicomiso se actualizan con la información que suministre la sociedad fiduciaria”.*

Concepto No. 20211100070261 del 07 de septiembre de 2021 solicitado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual establece:

“(...) Conforme se señaló en las conclusiones del concepto No. 20201100061621 del 04 de diciembre de 2020, el saldo de la subcuenta 192603- Fiducia Mercantil Patrimonio autónomo, de la cuenta 1926-DERECHOS EN FIDEICOMISO, se actualiza con la información que es suministrada por la sociedad fiduciaria, como entidad administradora de los recursos, y quien maneja de manera completa la información sobre todas las transacciones que se realizan entorno al patrimonio autónomo, esto conforme al numeral 1.2.1.3. Actualización de los derechos fiduciarios del Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración anexo a la Resolución No. 090 de 2020. Por lo anterior, no es posible para la entidad fideicomitente, realizar una medición o actualización de los derechos fiduciarios diferente a la allí enunciada para determinar el saldo de la subcuenta, como lo sería la aplicación del método de participación patrimonial

señalado en la medición posterior para las inversiones patrimoniales en controladas, asociadas o acuerdos conjuntos (...)”.

Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.- Código General Disciplinario- Deberes: Son deberes de todo servidor público:

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

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

Instructivo de Seguimiento a Recursos Entregados en Administración de Fonvivienda:

“7.3.2. El movimiento de los recursos se reportará en los formatos y fechas establecidos por el órgano directivo del MVCT o FONVIVIENDA, especificados en el desarrollo del procedimiento. Lo anterior, con el fin de obtener información relacionada con:

- *Giro o pago de obligaciones*
- *Reconocimiento del gasto (pagos realizados)*
- *Reconocimiento de los rendimientos (según términos del contrato)*”.

La cuenta 192603-Derechos en Fideicomiso se sobrestimó en \$24.276.155.343 debido a que se descontaron del saldo, los compromisos adquiridos vía cuentas por pagar por las Fiduciarias que administran los patrimonios autónomos de los programas: Semillero de Propietarios de \$34.336.000, VIPA (vivienda de interés prioritario ahorradores) \$1.626.092.848; PVGI (programa de vivienda Gratuita I) \$1.285.223.279, PVGII (programa de vivienda Gratuita II) \$8.767.543.785, CDVD (Casa digna, vida digna) \$981.591.049, Vivienda Rural \$4.562.136.584, MI Casa YA \$43.592.800, Sistemas de Información \$11.507.200; Programa de Equipamentos Públicos \$7.164.131.798, sin que correspondan a erogaciones efectivamente legalizadas como inversión al cierre de la vigencia. Lo anterior, dado que la responsabilidad de **“llevar la contabilidad”** está incluida como obligación en cada uno de los contratos de fiducia mercantil bajo responsabilidad de la Fiduciaria y la de Fonvivienda es la de actualizar los derechos de los Patrimonios Autónomos,

conforme al numeral 1.2.1.3. Actualización de los derechos fiduciarios del Procedimiento contable para el registro de los Recursos Entregados en Administración anexo a la Resolución No.090 del 2020.

Lo anterior sobrestimó a su vez, la cuenta 589035 - Pérdida Por Derechos en Fideicomiso en \$1.715.528.848 y la cuenta 5550 - Gasto Público Social en \$22.760.626.495 para la vigencia 2023, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 4. Registro Cuentas por Pagar Fiducias - P.A. Programas

ENTIDAD FIDUCIARIA	FIDUCIARIAS-P.A. - PROGRAMAS	CUENTAS POR PAGAR A DIC 31 DE 2024 (\$)	TOTAL, FIDUCIARIA	OBSERVACION
FIDUCIARIA BOGOTA	SEMILLERO DE PROPIETARIOS	34.336.000		Corresponde a comisión fiduciaria del mes de diciembre cancelada en enero de 2024
	VIPA	1.626.092.848		Registrado en los formatos F-28 y pendiente por pagar
	PVG	1.285.223.279		Registra en los Estados Financieros de la fiducia-provisiones y Cuentas pagar-formatos F-28
	CASA DIGNA - VIDA DIGNA-CDVD	981.591.049		Comisión fiduciaria y rete garantía.
	TOTAL		3.927.243.176	
SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S A	PROGRAMA VIVIENDA RURAL	4.562.136.584		Cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2023
	TOTAL		4.562.136.584	
CONSORCIO ALIANZA COLPATRIA	PROGRAMA VIVIENDA PVGII	8.767.543.785		Corresponde a gastos causados en F-28 y pendientes por pagar
	TOTAL		8.767.543.785	
FIDUCIARIA OCCIDENTE S A DE	PROGRAMA VIVIENDA MI CASA YA	43.592.800		Corresponde a factura de comisión fiduciaria por pagar a dic 31 de 2023
	PROGRAMA SISTEMA DE INFORMACION	11.507.200		Corresponde a Factura de comisión fiduciaria por pagar a diciembre 31 de 2023

	TOTAL		55.100.000	
FIDUCIARIA PREVISORA	LA	PROGRAMA EQUIPAMENTOS PUBLICOS	7.164.131.798	Corresponde a gastos causados en F-28 y pendientes por pagar -Rete Garantías.
		TOTAL		7.164.131.798
TOTALES			24.476.155.343	24.476.155.343

Fuente: Elaboró CGR, con información suministrada por Fonvivienda, oficio No.2024EE0008064 de 19/02/2024

La situación anterior evidencia una inadecuada aplicación de las características de la información contable de “*Representación fiel y periodo contable*” que afectan la debida revelación de la información financiera de la entidad y evidencia debilidades del control interno para el reconocimiento de activos a favor de Fonvivienda. Así mismo, desconoce lo establecido en el Numeral 1.2.1.3. de la Resolución 090 de 2020, el concepto de la CGN No. 20211100070261 del 07/09/2021 y se configura en una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la Entidad

El MVCT mediante comunicación de radicado No. 2024IE0003670, respecto a la actualización de derechos en fiducia indica:

“Una vez revisada la observación No. 9 por FONVIVIENDA, se observó en primera instancia que hubo un desconocimiento normativo del sustento presentado en esta observación por el Equipo Auditor, sobre lo aplicado por el proceso contable para FONVIVIENDA.

(...) En vista de lo anterior, y por los términos establecidos para ejercer el derecho de contradicción, FONVIVIENDA se permite manifestar:

1) Al evaluar el sustento de la observación N 9 se observan las siguientes inconsistencias:

“La cuenta 192603-Derechos en Fideicomiso se sobrestimó en \$24.276.155.343 debido a que se descontaron del saldo, los compromisos adquiridos vía cuentas por pagar por las Fiduciarias que administran los patrimonios autónomos de los programas, (...). Lo anterior sobrestimó a su vez, la cuenta 589035 - Pérdida Por

Derechos en Fideicomiso en \$1.715.528.848 y la cuenta 5550 - Gasto Público Social en \$22.760.626.495(...)

No se puede sobrestimar la cuenta 192603 – derechos en fideicomiso y al mismo tiempo sobrestimar las cuentas del gasto 589035- pérdida por derecho en fideicomiso y 5550 – gasto público social, ya que la dinámica contable de este hecho económico es un débito a la cuenta de gastos contra un crédito a la cuenta 1926, es decir, una disminución en el derecho en fideicomiso, no un aumento en el derecho en fideicomiso.

Así mismo, el Equipo auditor al determinar la cifra auditada presenta una inconsistencia de \$200.000.000 millones entre lo observado en la cuenta 192603 por \$24.276.155.343 y la tabla No. 1 – Registro cuenta por pagar Fiducias – P. A. Programas de la página 9 de las observaciones emitidas por el Ente de Control.

2) *El sustento efectuado en la observación N. 9 por el Equipo Auditor, es el mismo utilizado para la observación N. 7, el cual está enfocado desde la perspectiva de una contabilidad por el sistema de caja, la cual consiste en registrar las transacciones financieras en el momento en que se realizan los pagos o ingresos de efectivo.*

Desde este escenario “contabilidad por el sistema de caja”, las cuentas por pagar por \$24.476.155.343 no corresponderían al periodo contable de enero 1 a 31 de diciembre de 2023 y efectivamente se estaría **sobrestimando las cuentas 589035 – pérdida por derechos en fideicomiso en \$1.715.528.848 y la cuenta 5550 – gasto público social en \$22.760.626.495 y **subestimando** el derecho fiduciario registrado en la cuenta 1926003 – derechos en fideicomiso por este mismo valor, incumpliendo así con el principio de periodo contable, pero, **este no es el caso de FONVIVIENDA.****

FONVIVIENDA desde diciembre del año 2021, registra sus operaciones con los patrimonios autónomos por el principio de devengo y concilia los saldos de los derechos fiduciarios vs los saldos de la cuenta 3 (activo neto) de los estados financieros del patrimonio autónomo de los recursos aportados por FONVIVIENDA, en consecuencia, el saldo de la cuenta 192603 – derechos en fideicomiso con corte a 31 de diciembre de 2023 es correspondiente con el saldo de la cuenta 3 de los estados financieros de las Fiducias de los recursos aportados por FONVIVIENDA a 31 de diciembre de 2023.

(...) El tratamiento contable anterior en cumplimiento de la resolución 064 de 2022, del concepto 20201100061621 de 4 de diciembre de 2020 y de la mesa de trabajo realizada el día 8 de octubre de 2021 con la Contaduría General de la Nación donde se concluyó en acta suscrita por las partes, que la conciliación de saldos entre derechos fiduciarios vs saldos de la fiduciaria se debe realizar contra la cuenta 3

(activo neto= activo bruto menos los pasivos) del patrimonio autónomo, a continuación, una parte de la conclusión de la mesa de trabajo:

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

(Se anexa: Acta de trabajo con la Contaduría General de la nación)

Estos criterios normativos se encuentran explicados en las notas a los estados financieros de FONVIVIENDA 2023, en el numeral 16.1.3. Fiducia Mercantil – Patrimonio Autónomo (página 46) donde se detalla el tratamiento contable a los derechos fiduciarios y el flujo de información contable descrito en el instructivo de procedimientos contables FRA-I-02 versión 10, donde claramente se indica que:

“(...) Entidad que administra el recurso: Presenta el diligenciamiento de los formatos FRA-F-28; FRA-F-29 junto con los soportes idóneos, que reflejan el movimiento de la ejecución y rendimientos generados de los recursos administrados (...)”

Reiteramos, con base en esta información que suministra la Fiduciaria: formatos FRA-F-28, FRA-F-29 y sus reportes contables de los recursos aportados por FONVIVIENDA es que se realizan los análisis y validaciones por la Supervisión y el proceso contable FONVIVIENDA, en contraste, a lo que se indica en la observación N. 09 que afirma:

“(...) desconoce lo establecido en el Numeral 1.2.1.3. de la Resolución 090 de 2020, el concepto de la CGN No. 20211100070261 del 07/09/2021(...)”

Numeral 1.2.1.3. Actualización de los derechos fiduciarios de la Resolución 090 de

- 2020: “Los derechos en fideicomiso se actualizan con la información que suministre la sociedad fiduciaria.(...)”*

(...) Por otra parte, respecto a lo afirmado en la observación:

“sin que correspondan a erogaciones efectivamente legalizadas como inversión al cierre de la vigencia”

La supervisión de FONVIVIENDA analiza y valida cada uno de los registros reportados por las Fiduciarias en los formatos FRA-F-28 y FRA-F-29, verificando que los gastos causados reportados en la columna H y pagos reportados en la columna I correspondan a bienes y servicios recibidos a satisfacción, y que se

encuentren autorizados por el Ordenador del gasto de acuerdo con lo establecido en los manuales operativos y/o contratos fiduciarios de los patrimonios autónomos.

(...) Teniendo en cuenta los argumentos expuestos y la evidencia suministrada, no da a lugar esta observación ya que los hechos económicos que registra FONVIVIENDA para actualizar sus derechos fiduciarios se realizan por el principio de devengo, corresponden al periodo contable 2023 y están debidamente legalizados como gastos de inversión en la vigencia 2023. Teniendo en cuenta los argumentos expuestos anteriormente esta observación no debería constituirse como un hallazgo en el informe final”.

Análisis de la Respuesta

En la respuesta allegada, Fonvivienda, manifiesta que: “(...) desde diciembre de 2021, registra sus operaciones con los patrimonios autónomos por el principio de devengo y concilia los saldos de los derechos fiduciarios vs los saldos de la cuenta 3 (activo neto de los estados financieros del patrimonio autónomo de los recursos aportados por Fonvivienda (...), por lo cual causaron y descontaron de la cuenta 192603- Derechos en Fideicomiso, las cuentas por pagar que al cierre de la vigencia ascienden a \$24.476.155.343; situación que contraviene lo establecido en el numeral el numeral 1.2.1.2 de la Resolución No. 090 de 2020, según la cual los mayores valores del derecho fiduciario se reconocen con naturaleza debito en la cuenta 192603- Fiducia Mercantil y los menores valores como un debito de gastos que aplique.

En la deficiencia comunicada por la CGR se indicó: “(...) La cuenta 192603- Derechos en Fideicomiso se sobrestimó en \$24.276.155.343, por error de transcripción se cambia el párrafo en el hallazgo siendo el correcto: “La cuenta 192603-Derechos en Fideicomiso se subestimó en \$24.476.155.343”. debido a que las cuentas por pagar que fueron reconocidas por Fonvivienda fueron descontadas y causadas del saldo de la cuenta Derechos en Fiducia como lo indicia la Respuesta de la entidad (...)

Se reitera que al cierre de la vigencia 2023 la cuenta 192603 se subestimó en \$24.476.155.343 lo anterior sobrestimó a su vez, la cuenta 589035 - Pérdida por Derechos en Fideicomiso en \$1.715.528.848 y la cuenta 5550 - Gasto Público Social en \$22.760.626.495 para la vigencia 2023. Lo anterior, confirma lo determinado por la CGR y se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, por el desconocimiento del numeral 1.2.1.3. de la Resolución 090 de 2020, el concepto de la CGN No. 20211100070261 del 07/09/2021, de conformidad a lo regulado en la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo 2. Programa Equipamentos. Administrativo y presunta incidencia disciplinaria

Resolución No. 533 de 2015. Régimen de Contabilidad Pública, Marco Normativo aplicable a entidades de gobierno:

- Numeral 4.1.2. Características Cualitativas de la Información Financiera. Representación Fiel: *“Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo”.*
- Numeral 5. Principios de Contabilidad Pública – No compensación: *“no se reconocerán ni se presentan partidas netas como efecto de compensar activos y pasivos del estado de situación financiera, o ingresos, gastos y costos que integran el estado de resultados, (...)”.*

El numeral 1.2.1.2 de la Resolución No. 090 de 2020-Pago de Obligaciones por la sociedad Fiduciaria estipula: “El registro contable del pago de las obligaciones a cargo de la entidad se efectuará debitando la subcuenta de la cuenta que identifique el pasivo que se cancela y acreditando la subcuenta 192603-Fiducia mercantil - Patrimonio autónomo de la cuenta 1926- DERECHOS EN FIDEICOMISO.

Contrato de Fiducia Mercantil y Pagos · 3-1 -51012 celebrado entre Findeter (contrato donde Fonvivienda también participo como fideicomitente) y la Fiduciaria Bogotá del 20 de febrero de 2015:

- Numeral 6.1: “Los FIDEICOMITENTES: FINDETER Y FONVIVIENDA”.
- Parágrafo Cuarto de la Cláusula 19 del y Fiduciaria Bogotá S.A.: *“La FIDUCIARIA no responderá por la insuficiencia de recursos en el fideicomiso”.*
- Numeral 7.2.2: “Enviar a la FIDUCIARIA la información de los recursos comprometidos presupuestalmente mediante los “documentos de incorporación”.
- Numeral 7.2.10 Obligaciones de los Fideicomitentes: *“Enviar a la FIDUCIARIA las órdenes de pago y desembolsos respectivos, de conformidad con el procedimiento operativo que se establezca de común acuerdo por las partes en el MANUAL OPERATIVO (...)”.*

Definición de Retención en Garantía²: *“Tiene por objeto la transferencia a un Patrimonio Autónomo de un porcentaje del valor de los pagos derivados de un contrato realizados al contratista, con el fin de garantizar el cumplimiento de ciertas obligaciones, a favor de la entidad contratante.”*³

Contrato No.3-1-108585 del 05/08/2022 de Cesión de la posición contractual de Fiduciario de Fiduciaria Bogotá S.A. a Fiduciaria la Previsora S.A. del contrato 3-1351012:

- Numeral Quinto- Consideraciones: *“Que teniendo en cuenta lo antes señalado frente a las partes, FINDETER INDICO que mediante correo electrónico del 18 de mayo y 22 de julio del 2022, que no se requiere la autorización de FONVIVIENDA en su calidad de FODEICOMITENTEADHERENTE para la celebración del CONTRATO DE CESION”.*
- Parágrafo segundo de la Cláusula Segunda: *“LA CEDENTE garantiza que todos los derechos y/o recursos mencionados anteriormente son de exclusiva propiedad del FIDEICOMISO, y que se encuentran libres de toda clase de gravámenes, embargos y de todo tipo de limitación al dominio o a su comercialización”.*

El Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019. *“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias”.*

Se estableció que al cierre de la vigencia 2023 en la Nota a los Estados Financieros “No. 16.1.3.7 FIDUCIARIA LA PREVISORA” detalla el saldo del derecho fiduciario del programa Equipamientos con saldo a 31/12/2023 de -\$41.294.777,32 con naturaleza contraria a la cuenta del Activo 192603-Fiducia Mercantil- Patrimonio, entre otros por registrar obligaciones por \$48.380.410.832.22 a cargo de

² www.bancodebogota.com

³ Clausula Quinta Contrato de Obra No.PAF-ATF-O-043-2022 (Fidubogota-Findeter-OR Construcciones SAS)-RETENCION EN GARANTIA: “EL CONTRATISTA, faculta al CONTRATANTE a que durante la etapa de ejecución de la obra, retenga en garantía, el 10% del valor de cada pago (...)”
(...) Las sumas retenidas por el CONTRATANTE como garantía, serán reintegradas al CONTRATISTA con la suscripción del Acta de Liquidación del Contrato, deduciendo al valor de las compensaciones que se hayan efectuado, o restituyendo el valor retenido.

Fonvivienda que incluyen cuentas por cobrar y cuentas por pagar con el siguiente detalle:

Según Notas a los Estados Financieros se descontó por concepto de “Cuentas por Cobrar” \$2.483.746.482,69 como se detalla a continuación:

Ilustración 1

Cuenta contable	2023	2022	Variación
243001001	5.360.042.466,99	7.843.788.949,68	2.483.746.482,69

“Con corte a 31 de diciembre de 2022 Fiduciaria la Previsora registro en sus estados financieros cuentas por cobrar a FONVIVIENDA por \$7.843.788.949,68 correspondiente a las retenciones en garantía provenientes de la cesión del contrato de Fidubogotá a Fiduprevisora, las cuales fueron registradas en los estados financieros de FONVIVIENDA en la cuenta 24300100”.

Por concepto de cuentas por pagar por \$5.360.042.466 generada por el registro en los estados financieros de la Fiduciaria la Previsora de cuentas por cobrar por:

“En la cuenta contable deudores: \$1.433.089.728: cuenta por cobrar generada porque los aportes no son suficientes para cubrir las obligaciones de la contratación derivada (rete garantías), Fiduprevisora informa en sus notas a los estados financieros página 10: “que es importante tener en cuenta que al realizar la transmisión a la Superintendencia los saldos en cuentas contables deben ser efectuadas con naturaleza correcta, razón por la cual si los pagos son mayores a los aportes la naturaleza de la cuenta quedará negativa, por las razones expuestas anteriormente se debe crear una cuenta por cobrar al fideicomitente para solventar esta operación.”

En la cuenta contable diversas: \$3.926.952.739: cuenta por cobrar proveniente a las retenciones en garantía de la cesión del contrato entre Fidubogotá y Fiduprevisora, que frente al mismo período del año anterior disminuyen \$3.916.836.210,68. (Año 2022 \$7.843.788.949,68).”

Lo anterior evidencia que se acreditaron del saldo de los derechos en fiducia como ejecuciones del año 2023 Cuentas por Cobrar que se generan para reconocer en la contabilidad de Fonvivienda obligaciones por encima de los recursos disponibles en la Fiduciaria (aportes y reintegros) para atenderlas, desconociendo lo pactado en el contrato fiduciario de comprometer recursos presupuestales de acuerdo a los compromisos adquiridos en los documentos de incorporación, los cuales deber ser controlados por los supervisores asignados para el debido manejo de los recursos administrados por las fiduciarias. Adicionalmente, se registraron Cuentas por Pagar

que corresponden a obligaciones futuras: “(...) de realizar los correspondientes aportes en el momento que el patrimonio autónomo deba desembolsar estos recursos a los contratistas cuando cumplan con los requisitos contractuales para devolver estas retenciones en garantía (...).

Estos registros en cuentas por cobrar y cuentas por pagar, de acuerdo a lo explicado en la Nota a los Estados Financieros No 16.1.3.7 de Fiduprevisora, se efectuaron para no reportar saldo negativo del Patrimonio Autónomo de Equipamentos al cierre de la vigencia, que afectaron los activos y pasivos en los estados financieros de Fonvivienda al reconocer obligaciones por concepto de “Retenciones en Garantía” cuya contabilización corresponde a la fiduciaria. Lo anterior en concordancia con lo establecido en la Resolución 090 de 2020, según la cual los mayores valores del derecho fiduciario se reconocen con naturaleza debito en la cuenta 192603- Fiducia Mercantil y los menores valores como un debito de gastos que aplique.

Las anteriores causaciones se efectuaron sin constituirse en compromisos asumidos directamente por Fonvivienda y sin estar soportados en documentos que justifiquen su pago; además, no se anexaron las determinaciones y explicaciones efectuadas por los respectivos Comités Fiduciarios, evidenciándose el no cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de Fiducia Mercantil No. 3-1 -51012 de 2015, que garantizaran la debida ejecución del contrato de acuerdo a los recursos comprometidos presupuestalmente por Fonvivienda; situación, que condujo al reporte en los Estados Financieros del FNV⁴ lo siguiente: “la Fiduciaria de Fiduprevisora informa en sus notas a los estados financieros página 10: “que es importante tener en cuenta que al realizar la transmisión a la Superintendencia los saldos en cuentas contables deben ser efectuadas con naturaleza correcta, razón por la cual si los pagos son mayores a los aportes la naturaleza de la cuenta quedará negativa, por las razones expuestas anteriormente se debe crear una cuenta por cobrar al fideicomitente para solventar esta operación.”

Esta situación se presentó por falta de mecanismos financieros idóneos de control sobre los recursos entregados a las fiduciarias y de la suficiencia de soportes sobre las obligaciones contraídas; corriéndose el riesgo de comprometer el presupuesto de Fonvivienda con hechos cumplidos, para atender pasivos originados por deficiencias en la administración de los aportes entregados a la fiduciaria.

Los anteriores registros desconocen la Característica de la Información Contable “Representación fiel” y el Principio de Contabilidad Pública “No Compensación”, subestimando la cuenta 192603- Derechos en Fiducia del programa Equipamentos en \$2.483.746.482,69 y sobrestima los pasivos al cierre de la vigencia en

⁴ Nota a Estados Financieros Fonvivienda No. 16.1.3.7 FIDUCIARIA LA PREVISORA

\$5.360.042.466.99. En consecuencia, estos registros desconocen el numeral 4.1.2 y 5 de la Resolución No. 533 de 2015, el numeral 1.2.1.2 de la Resolución No. 090 de 2020 y el numeral 7.2.10 del contrato de Fiducia Mercantil y Pagos 3-1 -51012, situación que configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

Respuesta de la entidad

*“(...) Los giros de recursos al Fideicomiso se realizan de acuerdo con el avance de la ejecución de los proyectos y están sujetos a la disponibilidad de recursos de acuerdo con el PAC asignado; por tal razón, como los aportes se giran al patrimonio autónomo de acuerdo con el avance en la ejecución de los proyectos **no sé gira el total de los recursos** incorporados por fuente VIPA y PVG al Patrimonio Autónomo de Equipamientos a la firma del mencionado documento de incorporación, y como evidencia de este control financiero están las cuentas por cobrar registradas por Fiduprevisora a FONVIVIENDA a 31 de diciembre de 2023 por \$5.360.042.466.99, estas cuentas cobrar se generan porque Fiduciaria la Previsora registra en sus estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2023 pasivos por retenciones en garantía por \$6.677.283.400, pasivos que a 31 de diciembre de 2023 no es viable que la Supervisión autorice su pago, ya que el desembolso de estas retenciones en garantía está condicionado hasta que se liquiden los contratos, se reciba a satisfacción el bien o el servicio contratado y no existan acciones jurídicas que impidan el pago.(...)*

“(...) El equipo auditor indica que este hecho económico es una compensación de partidas, que FONVIVIENDA no cumple con el numeral 5 Principios de Contabilidad Pública – No compensación (...):

“(...) Al evaluar esta afirmación, se aclara que este hecho económico no es una compensación de activos, cuenta 1926, contra pasivos, cuenta 2430, es el registro de la representación fiel del hecho económico, FONVIVIENDA a 31 de diciembre de 2023 no cuenta con un derecho sino con una obligación de girar los correspondientes aportes en el momento que el patrimonio autónomo deba desembolsar estos recursos a los contratistas cuando cumplan con los requisitos contractuales, de hecho, FONVIVIENDA lleva contabilidad por el principio de devengo y registra sus hechos económicos cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.

Estos pasivos registrados por FONVIVIENDA y las cuentas por cobrar registradas por Fiduprevisora se vienen actualizando en cada período contable, en la medida que se van cancelando o generando las retenciones en garantía por los contratos suscritos, y FONVIVIENDA actualiza estos pasivos en sus estados financieros con

base en la información reportada por la Fiducia, como lo indica la resolución 064 de 2022 expedida por la CGN.(...)

(...) Por otra parte, en las notas a los estados financieros de FONVIVIENDA de 2023, se presenta el saldo del derecho fiduciario del programa Equipamientos por - \$41.294.777 con naturaleza contraria a la cuenta del Activo 192603-Fiducia Mercantil- como resultado del reconocimiento de los movimientos presentados durante la vigencia 2023 y que se encuentran soportados. (...)

“(...) Los hechos económicos que registra FONVIVIENDA para actualizar sus derechos fiduciarios se realizan por el principio de devengo y por lo tanto la inclusión de ejecuciones por \$48.380.410.832 son correspondientes con las causaciones que se generaron en el periodo contable 2023, reportadas por la Fiducia y analizadas y validadas por la Supervisión y el proceso contable de FONVIVIENDA.

(...) FONVIVIENDA lleva contabilidad por el principio de devengo y registra sus hechos económicos cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable, por lo anterior, no se está subestimando la cuenta 192603- Derechos en Fiducia del programa Equipamientos en \$2.483.746.482,69 y no se sobrestima los pasivos al cierre de la vigencia en \$5.360.042.466.99 ya que corresponden a hechos económicos debidamente soportados tanto en los estados financieros de la Fiducia como en los estados financieros de FONVIVIENDA.(...)

Análisis de la Respuesta

En su respuesta la entidad argumenta que la actualización de los derechos fiduciarios del Programa Equipamientos se efectuó atendiendo el principio de “Devengo”, no obstante, no explica las razones para reportar el saldo con naturaleza contraria a la cuenta por \$-41.294.777,32, desconociendo el principio de “Representación Fiel” de acuerdo con lo establecido en el marco normativo para entidades de gobierno, por cuanto no es dable reportar activos con esta condición en los estados financieros; lo que evidencia la legalización de partidas bajo el concepto de “Cuentas por Cobrar” por parte del supervisor, superando el valor de los recursos disponibles para su pago y desatiende lo establecido por la Contaduría General de la Nación en la Resolución 090 de 2020: “*Por la cual se modifica el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración y el Catálogo General de Cuentas, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno*”

En atención a la respuesta, se modifican algunas precisiones relativas al giro de recursos para atender pasivos por concepto de retenciones en garantía y los conceptos que generaron ajustes de ejercicios anteriores presentadas en la

comunicación efectuada a Fonvivienda, manteniendo las conclusiones comunicadas sobre el reconocimiento de partidas contrarias a lo establecido por la Contaduría General de la Nación para la “*Actualización de los derechos fiduciarios*” y del manejo de “*Activos*”, en cuanto a existencia al cierre de la vigencia de una subestimación de la cuenta 192603- Derechos en Fiducia del programa Equipamentos en \$2.483.746.482,69 y sobrestimación de los pasivos al cierre de la vigencia en \$5.360.042.466,99, al desconocer el numeral 4.1.2 y 5 de la Resolución No. 533 de 2015, el numeral 1.2.1.2 de la Resolución No. 090 de 2020 y el numeral 7.2.10 del contrato de Fiducia Mercantil y Pagos 3-1 -51012, por lo cual se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

Hallazgo 3. Saldos en Fiducias Administrativo y con presunta incidencia disciplinaria.

Ley 2294 del 19 de mayo de 2023. “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026- Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Estabilidad Macroeconómica. 2. “*Administración eficiente de los recursos de tesorería y del servicio de deuda*”: “*Los saldos de recursos públicos en fiducias pasaron de \$1,2 billones en 2016 a \$10) billones en 2020. Este crecimiento es significativo, así que es necesario robustecer el seguimiento y análisis sobre la eficiencia inherente al uso de estos recursos y evitar que queden atrapados en el sistema financiero, sin cumplir el objeto de su apropiación presupuestal. Sobre este tema la Comisión del Gasto y la Inversión Pública del 2018, mostró que mecanismos financieros como las fiducias y sus patrimonios autónomos, no se ciñen de manera integral a los principios de anualidad presupuestal y de unidad de caja limitando la capacidad de maniobra del Gobierno Nacional. En igual sentido, la Contraloría General de la República ha advertido sobre la necesidad de evitar que la constitución de patrimonios autónomos con dineros públicos sea utilizada para vulnerar la aplicación de los principios presupuestales de anualidad y de unidad de caja.*”

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

El inciso segundo del artículo 2.3.1.1.1 del Decreto No. 1068 de 2015 establece que “*Tratándose de contratos de fiducia que respalden el pago de obligaciones sujetas*

a condición, las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación que hayan recibido aportes de la Nación destinados a la ejecución de recursos a través de patrimonios autónomos, cederán los derechos fiduciarios que reflejen dichos saldos disponibles a favor de la Nación-Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para que este reporte los derechos fiduciarios, sin que ello afecte los recursos en los patrimonios autónomos”.

La Resolución No. 090 del 8 de mayo 2020 *“Por la cual se modifica el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración y el Catálogo General de Cuentas, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno”.*

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

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

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

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

De la revisión de los recursos disponibles en fiducias al cierre de la vigencia por \$66.085.135.150, el 32% corresponden a rendimientos generados por once (11) Patrimonios Autónomos (Programas Semillero de Propietarios, VIPA, PVGI, PVG II, CDVD, Programa Vivienda Rural, Mi casa YA, Sistema de Información, San Antonio, Santa Helena, Semillero de Ahorradores y Equipamentos) por \$21.290.121.415. Se estableció que el saldo de rendimientos acumulados disminuyó en un 32% con respecto al del inicio del periodo; sin embargo, continúan recursos depositados en las fiduciarias por concepto de rendimientos sin compromiso, ni devoluciones de saldos a la Dirección del Tesoro Nacional, como tampoco se evidenció la existencia de obligaciones que amparen la adquisición de bienes y servicios en desarrollo de los programas de vivienda.

Lo anterior genera que se mantengan mensualmente saldos en fiducia no utilizados en los compromisos y obligaciones de cada programa, por lo cual se configura una observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria, al no acatar la Ley 1753 de 2015, Decreto No. 1068 de 2015, Ley 1952 de 2019, Decreto 2712 de 2014 y Ley 1450 de 2011 y Ley No.1952 de 2019.

Respuesta de la entidad

Sobre esta observación, se resalta lo mencionado por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante el memorando 2024IE0003670:

Desde el punto de vista de la contabilidad financiera el Equipo Auditor hace alusión a la Resolución No.090 del 08 de mayo 2020 “Por la cual se modifica el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración y el Catálogo General de Cuentas, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno”, pero no establece cuál es la situación detectada respecto a dicha Resolución; es decir, no hay hechos, argumentos o evidencias precisas que indiquen un incumplimiento por parte de FONVIVIENDA.(...)

En atención a los requerimientos del Ente Regulador, se reconocen como activos los recursos controlados por la entidad que resultan de un evento pasado y de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, siempre que el valor del recurso pueda medirse fiablemente.

Los saldos reconocidos en los estados financieros al cierre de la vigencia 2023 por concepto de rendimientos generados en los patrimonios autónomos que administran recursos de FONVIVIENDA, cumplen en su totalidad con la definición de activo, siendo recursos para los cuales FONVIVIENDA tiene la capacidad y disponibilidad de usarlos o definir el uso que los patrimonios deben darles, garantizando que dichos recursos se usen para los fines previstos en la entrega de subsidios, adquisición de bienes y servicios en desarrollo de los programas de vivienda. Adicionalmente, los rendimientos generados se encuentran plenamente identificados, clasificados y medidos de manera fiable.

(...) “Los criterios son los puntos de referencia o parámetros utilizados para evaluar el asunto o materia en cuestión. Cada auditoría debe contar con criterios adecuados a las circunstancias de la misma (...)”, él único criterio de carácter contable (Res. 090 de 2020) referido en el cuerpo de la observación no establece la condición (la situación detectada), toda vez que el fundamento de la observación se centra en el incumplimiento de la Ley 1753 de 2015, Decreto No. 1068 de 2015 y Ley 1952 de 2019.

Se reitera, que la normatividad utilizada como sustento para configurar la observación, nada tiene que ver con el marco de información financiera o marco legal aplicable para la emisión de los estados financieros y sobre el cual debe opinar el Equipo Auditor, determinado si dichos estados están preparados de conformidad con el mismo.

Por otro lado, desde los órganos contractuales de cada uno de los Fideicomisos, se han impartido las instrucciones para ejecutar recursos de rendimientos en conceptos como los pagos de las comisiones fiduciarias, pagos de obligaciones adquiridas por interventorías o supervisiones, pago de equipamientos, gastos notariales, lo cual ha permitido disminuir los saldos tal y como se afirma desde

el ente de control. Teniendo en cuenta que, por concepto de rendimientos se tenían saldos importantes de vigencias anteriores, desde la vigencia 2023 se han tomado los planes de acción, de conformidad con lo establecido en cada uno de (...) Por último, es importante mencionar que de manera mensual se están monitoreando los saldos de rendimientos a través del formato FRA 29, a través del cual, las Fiduciarias deben detallar de manera discriminada los recursos que se reciben por concepto de rendimientos en los fideicomisos, los cargos aplicados a este rubro y el saldo por cada uno de los fideicomisos. Dicho formato hace parte integral de la información que las Fiduciarias entregan junto con el informe mensual de gestión.

(...) Una vez aclarada esta observación y teniendo en cuenta que a este punto se le dio la connotación de administrativa, se solicita a ente auditor, reconsiderar esta observación y sus incidencias, ya que la entidad ha dado cumplimiento a la normatividad contable, financiera y ha adoptado las medidas necesarias para garantizar el manejo de los saldos en los patrimonios autónomos.

Análisis de la Respuesta

En la respuesta emitida, Fonvivienda manifiesta que: “(...) se han tomado las medidas para que desde los órganos contractuales se impartan las instrucciones para la ejecución de los rendimientos, los pagos que se realizan con estos recursos, al igual que los que son efectuados con recursos desembolsados por la Dirección del Tesoro Nacional, deben haber cumplido previamente unos requisitos para pago dependiendo de lo establecido en cada uno de los contratos fiduciarios o manuales operativos.(...)”; sin embargo, lo argumentado por la Entidad no permite establecer las razones para mantener recursos depositados en las fiduciarias por concepto de rendimientos sin compromiso, ni devoluciones de saldos a la Dirección del Tesoro Nacional, como tampoco se evidenció la existencia de obligaciones que amparen la adquisición de bienes y servicios en desarrollo de los programas de vivienda.

Lo anterior, evidencia deficiencias en los mecanismos de control de la ejecución de recursos depositados en las fiduciarias al permanecer \$21.290.121.415 por concepto de rendimientos sin utilizar al cierre de la vigencia; razón por la cual no se desvirtúa lo observado por la CGR, y se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, al no acatar el Decreto No. 1068 de 2015 y la Ley No.1952 de 2019.

Hallazgo 4. Cuenta-2701- Provisión Litigios y Demandas. Administrativo

La Resolución No. 533 de 2015, que adopta el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece en el numeral 4. *“Características Cualitativas de la Información Financiera:*

- 4.1.1. Relevancia, (...) 15. La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera es capaz de influir en las decisiones de los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos (...).
- 4.1.2. Representación fiel: (...) 18. La información financiera es útil si representa fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo.

La Resolución No. 353 de 2016 *“Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad”* establece: *“(...) Artículo 1º. Adoptar para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales, y trámites arbitrales en contra de la entidad la metodología de reconocido valor técnico que se describe a continuación(...)”*

“(...) literal b) del Artículo 8º. Otras Reglas: “Todo proceso que se pierda por la entidad en primera instancia se deberá provisionar por el valor de la condena y el mismo será registrado por el apoderado en el campo de captura del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa e-KOGUI (...)”.

Así mismo la Entidad indica: *“(...) Para establecer el valor de la provisión, FONVIVIENDA determina que la metodología contenida en la Resolución 353 de 2016 y la Circular Externa 0023 de 2016, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se ajusta a las condiciones del proceso y a los requerimientos del marco técnico contemplado en la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones. (...)”*

Decreto 1069 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho:

Art. 2.2.3.4.1.1. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - "eKOGUI" es el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado, ante las autoridades nacionales e internacionales

Art. 2.2.3.4.1.2. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, es la herramienta para la adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a la actividad judicial y extrajudicial de la Nación, así como para monitorear y gestionar los procesos que se deriven de aquella actividad, sin perjuicio de la función constitucional y legal atribuida a la Contraloría General de la República.

Art 2.2.3.4.1.3. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI deberá ser utilizado y alimentado por las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico y por aquellas entidades privadas del mismo orden que administren recursos públicos. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado eKOGUI es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.

Art 2.2.3.4.1.10. Funciones del apoderado. Son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado eKOGUI, las siguientes:

1. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo.

(..).3. Incorporar el valor de la provisión contable de los procesos a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo de conformidad con la metodología que se establezca para tal fin.

La información entregada por Fonvivienda relacionada con los procesos registrados en el sistema e-KOGUI presenta una diferencia en (3) tres procesos que se encuentran en este con calificación alta y sentido del fallo en primera instancia "Desfavorable"; sin embargo, se observa que contablemente no se registra la provisión, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5. Procesos Judiciales con fallo desfavorable en primera Instancia y no provisionados (cifras en pesos)

Número Ekogui	Acción O Medio de Control, Procedimiento o Subtipo de Proceso	Sentido del Fallo en primera Instancia	Tipo de registro contable sugerido	Valor Económico Indexado (\$)	Valor Provisión Contable (\$)	Valor presente contingencia sugerido (\$)
612127	Nulidad y restablecimiento del derecho	Desfavorable	Provisión contable	1.251.309.331	-	1.247.672.077
690991	Nulidad y restablecimiento del derecho	Desfavorable	Provisión contable	1.550.565.607	-	1.545.513.911
882547	Nulidad y restablecimiento del derecho	Desfavorable	Provisión contable	595.561.892	-	593.977.857
TOTALES				3.397.436.831	-	3.387.163.845

Fuente: Elaboración equipo auditor – información entregada por Fonvivienda

La cuenta contable 2.7.01- Litigios y Demandas se subestimó en \$3.387.163.845 por el no reconocimiento de los procesos que se encuentran relacionados en la tabla anterior y registrados en el sistema ekogui bajo los procesos No: 612127, No.690991 y No.882547 que al cierre de la vigencia presentan fallo desfavorable en primera instancia en contra de Fonvivienda y de acuerdo con la información registrada en e-kogui se clasificaron por los apoderados con riesgo Alto, lo que desconoce lo establecido en la normatividad y las características cualitativas de la Información Financiera de que tratan los numerales 4.1.1 y 4.1.2 de la Resolución 533 de 2015 y los artículos 1º y 8º. de la Resolución No. 353 de 2016.

Lo anterior debido a deficiencias de control interno financiero relacionados con la conciliación, verificación y reconocimiento del estado del proceso al momento de actualizar la información de procesos en contra de la entidad, configurándose una observación administrativa.

Respuesta de la entidad

(...) Al respecto, la Oficina Asesora Jurídica, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante comunicación identificada con radicado No.2024IE0003231, la cual se remite como anexo, informó:

De manera comedida nos permitimos dejar a consideración del equipo auditor la información pertinente al proceso que se relaciona en la siguiente tabla:

Número Ekogui	Acción O Medio de Control, Procedimiento o Subtipo de Proceso	Sentido del Fallo en primera Instancia	Tipo de registro contable sugerido	Valor Económico Indexado (\$)	Valor Provisión Contable (\$)	Valor presente contingencia sugerido (\$)
612127	Nulidad y restablecimiento del derecho	Desfavorable	Provisión contable	1.251.309.331	-	1.247.672.077

(...) RESUMEN DE PRETENSIONES: Nulidad resoluciones no. 223 de 14 de julio de 2008 y no 331 de 5 de septiembre de 2008, que declararon incumplimiento de las obligaciones de municipios de Saravena, (...)

El proceso enunciado contiene un fallo desfavorable del 6 de marzo de 2014 para el Fondo Nacional de Vivienda en donde declaró la nulidad del art 2 de la resolución 223 de 2008 que resolvió hacer efectiva la póliza 052004789 expedida por Seguros del Estado a favor de Fonvivienda y la resolución 331 del 5 de septiembre de 2008 en donde se confirmó la decisión en lo referente a la aseguradora.

El fallo judicial en su numeral cuarto indica "(...) DETERMINAR que, a título de restablecimiento del derecho, EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, deberá reembolsar, si fue efectivamente pagada por el accionante, la suma de \$727.742.400 correspondientes al valor de la póliza No. 052004789 (...)" (Negrilla subrayada fuera de texto)

Al respecto, es pertinente señalar que en la información que se dispone no ha sido posible identificar que la Aseguradora hubiera pagado el valor del siniestro, por el contrario todo indica que los actos fueron demandados sin que se hubiera realizado previamente el pago.

(...) En efecto, la aseguradora no ha acreditado ni probado el pago, luego, la entidad demandada no tendrá que asumir ningún tipo de devolución o restablecimiento de un derecho de contenido patrimonial.

Número Ekogui	Acción O Medio de Control, Procedimiento o Subtipo de Proceso	Sentido del Fallo en primera Instancia	Tipo de registro contable sugerido	Valor Económico Indexado(\$)	Valor Provisión Contable (\$)	Valor presente contingencia sugerido (\$)
690991	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	DESFAVORABLE	PROVISION CONTABLE	1.550.565.607	-	1.545.513.911

(...) El proceso enunciado contiene un fallo desfavorable del 30 de julio de 2020 para el Fondo Nacional de Vivienda en donde declaro la nulidad de la resolución 483 del 23 de junio de 2011.

En su numeral segundo indica "(...) En consecuencia, a título de restablecimiento

del derecho **ORDÉNASE** al Fondo Nacional de Vivienda a abstenerse de cobrar suma alguna de dinero a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** por concepto de la efectividad de la póliza No. 064101355. En caso de que la demandante haya efectuado algún pago por este concepto, la autoridad demandada dentro del término de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión, deberá devolver a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** tal suma de dinero actualizada a valor presente tomando como base el Índice de Precios al Consumidor” (Negrilla subrayada fuera de texto).

(...) Una vez revisado el expediente, no se acredita que la aseguradora haya efectuado el pago del siniestro. Asimismo, la sentencia condiciona la devolución de los recursos sí se hubiese hecho el pago. No hay manifestación del demandante que indique el pago a Fonvivienda en su momento. Esta sentencia está en firme desde 2020 y frente a la misma no se interpuso recurso.

Número Ekogui	Acción O Medio de Control, Procedimiento o Subtipo de Proceso	Sentido del Fallo en primera Instancia	Tipo de registro contable sugerido	Valor Económico Indexado(\$)	Valor Provisión Contable (\$)	Valor presente contingencia sugerido (\$)
882547	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.	Desfavorable	Provision Contable	595.561.892	-	593.977.857

RESUMEN DE PRETENSIONES: Que se declare ilegal la Resolución 151 de 30 de marzo de 2009, notificada a Seguros del Estado S.A. el día 19 de enero de 2012, por medio de la cual se declara unilateralmente un incumplimiento, y como restablecimiento del derecho, que se le reconozca a Seguros del Estado los perjuicios patrimoniales que hubiere podido tener como consecuencia de la declaratoria del incumplimiento.

El proceso enunciado contiene un fallo desfavorable del 30 de marzo de 2017 para el Fondo Nacional de Vivienda en donde declaró la nulidad de la Resolución 151 del 30 de marzo de 2009.

En su numeral segundo indica: “**DECLÁRESE**, a título de restablecimiento del derecho, que la sociedad Seguros del Estado S.A, no deberá pagar las obligaciones a las que se refiere el acto demandado: en consecuencia, **ORDENASE** al Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA, abstenerse de iniciar o continuar cualquier procedimiento para el cobro de tales obligaciones” (Negrilla subrayada fuera de texto)

Revisada las ordenes anteriormente transcritas, y consultada el área de tesorería de la entidad no se observa que la Aseguradora haya realizado el pago de las pólizas siniestradas, circunstancia jurídica que permite afirmar que el Fondo

Nacional de Vivienda no debe generar una erogación económica o pago a Seguros del Estado a título de restablecimiento del derecho; es decir, que la entidad no debe devolver dinero alguno ya que este nunca fue desembolsado o pagado a la entidad.

Por las anteriores razones objetivas, en el sistema eKogui se tiene la calificación de riesgo procesal como ALTA, pero en el valor de la provisión se encuentra registrado como \$0, dado que a título de restablecimiento la entidad no deberá hacer erogación alguna. En estas condiciones de incluirse en la plataforma eKogui y en los estados contables un valor de provisionamiento, se estaría sobrestimando la cuenta a un valor de un posible pago que no se debe hacer, generando una situación que no se ajusta a la realidad, afectando la confiabilidad de los estados financieros por no ser una representación fiel de los mismos, lo que a su vez conllevaría a sobrestimar estas cifras y recibir posibles hallazgos por el no fenecimiento de la cuenta fiscal de la entidad. Como soportes, se remiten las sentencias citadas anteriormente.

Análisis de la Respuesta

Al respecto la Entidad manifiesta que, en los tres (3) procesos registrados en el sistema de información litigiosa eKOGUI con No: 612127, 690991 y 882547, “se tiene la calificación de riesgo procesal como ALTA, pero el valor de la provisión se encuentra registrada como \$0, dado que a título de restablecimiento de la Entidad no deberá hacer erogación alguna”, confirmando así lo comunicado, por cuanto la provisión contable según lo indica la Resolución 353 de 2016, debió ser actualizada según la metodología establecida, con el objetivo de que haya congruencia entre el valor de provisión contable y la calificación del riesgo procesal.

Por lo cual se configura un hallazgo Administrativo por deficiencias en el control interno financiero, relacionados con la conciliación de la información litigiosa de la entidad como lo establece la Resolución 353 de 2016.

Hallazgo 5. Notas a los Estados Financieros. Administrativo

Numeral 1.3.6.1. de la Resolución 533 de 2015 CGN. Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno: Estructura Notas a los Estados Financieros de las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno. “Las notas a los estados financieros incluirán lo siguiente: a) información acerca de las bases para la preparación de los estados financieros y de las políticas contables específicas utilizadas; b) información requerida por las normas que no se haya incluido en otro lugar de los estados financieros; c) información comparativa respecto del periodo anterior para todos los importes

incluidos en los estados financieros, cuando sea relevante para entender los estados financieros del periodo corriente; y d) información adicional que sea relevante para entender los estados financieros y que no se haya presentado en estos.”

Numeral 1.3.6. de la Resolución No. 484 de 2017 CGN. *Modificatoria del anexo de la Resolución 533 de 2015:* Notas a los Estados Financieros: “Las notas son descripciones o desagregaciones de partidas de los estados financieros presentadas en forma sistemática.”

Resolución 193 de 2020 CGN modificatoria de la resolución No. 441 de 2019 y adiciona la Resolución número 706 del 2016: *“Las entidades prepararán los Estados Financieros que exige el marco normativo aplicable a cada una y las correspondientes revelaciones (notas anuales), los cuales deben enviarse a través de la plataforma CHIP en formato PDF, como Resolución 706 de 2016. La estructura del documento y los anexos de apoyo respectivos es la siguiente: Estados Financieros a) Estado de Situación Financiera b) Estado de Resultados o Estado de Resultados Integrales c) Estado de Cambios en el Patrimonio d) Estado de Flujo de Efectivo e) Las Notas a los Estados Financieros”*

Del análisis realizado a la información presentada por Fonvivienda, en las Notas a los Estados Financieros, se evidenció que la *“Nota 25.2.1 Revelaciones Generales de Pasivos Contingentes- Litigios y Mecanismos Alternativos de solución de conflictos”* presenta una diferencia por \$105.201.937 entre los conceptos de Reparación Directa y Nulidad del Restablecimiento del Derecho, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6. Procesos Judiciales – Fonvivienda (cifras en pesos)

Grupo	Acción	Cantidad	Saldo Cuenta de Orden en Notas de Contabilidad	Diferencia E-kogui
Procesos Judiciales	Reparación Directa (1)	25	136.597.108.992	(56.798.287)
	Nulidad y Restablecimiento del Derecho (2)	5	5.644.980.314	(48.403.650)
	Controversias Contractuales	5	3.754.973.679	105.201.937
	Ordinario Laboral	2	365.231.673	-
	Sucesión	1	18.577.771	-
Acciones constitucionales	Acción de Grupo	3	12.633.639.845	-
Total		41	159.014.512.274	0

Fuente: Información de Notas Estados Financieros de Fonvivienda a 31/12/2023

- 1) El proceso No.116125 se registró en las notas de contabilidad bajo el concepto de “*Reparación Directa*” y en el sistema eKOGUI con la descripción de *Controversias contractuales*”.
- 2) El proceso No. 961243 se registró en las notas de contabilidad bajo el concepto “*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*” y en el sistema eKOGUI se reporta como “*Controversias contractuales*”.

Lo anterior es generado por deficiencias en el proceso de conciliación entre las áreas de jurídica y contabilidad, sobre los procesos judiciales registrados en el sistema eKOGUI y por debilidades en los procedimientos de elaboración de las Notas a los Estados Financieros a diciembre 31 de 2023, lo que afecta la adecuada revelación de la información necesaria para el entendimiento de los Estados Contables, situación que resta efectividad como mecanismo de control y garantía sobre las características cualitativas de comprensibilidad, por lo cual se concluye inaplicabilidad de los numerales 1.3.6.1, de la Resolución 533 de 2015; 1.3.6, de la Resolución No. 484 de 2017 CGN y de la Resolución 193 de 2020 CGN, normas relacionadas con la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, por lo cual se configura una observación administrativa.

Respuesta de la entidad

Fonvivienda anexa la respuesta de la Oficina Asesora Jurídica del MVCT No. 2024IE0003577, en el cual manifiesta lo siguiente:

(...)

- 1) “Caso 1116125. Proceso: 66001333300420170026100.

“Dentro de la base de seguimiento de procesos de la Oficina Asesora Jurídica, cuando un proceso se presenta por dos medios de control diferente (casos excepcionales) no se registran por los dos medios, por lo que, después de realizar una lectura a los hechos y pretensiones de la demanda se resolvió dejar como principal el medio de control de Reparación Directa.

Ahora bien, la información cargada en el sistema eKOGUI frente al medio de control interpuesto, indica que era una controversia contractual. Cabe destacar que esta información fue registrada directamente por el sistema eKOGUI como lo demuestra la sección llamada “Registrado por” en donde indica que fue Migración eKOGUI (Operación eKOGUI).(...

(...) Es decir, que de acuerdo con el auto admisorio de la demanda, esta misma se encuentra registrada por los dos medios de control informados, haciendo que no haya error en el registro de la información, y no se genere deficiencias en el proceso de conciliación entre el área Jurídica y el área de Contabilidad.

Análisis de la Respuesta

En su respuesta Fonvivienda manifiesta que, la información registrada en el sistema eKOGUI con No. 1116125, corresponde al registro en las Notas a los Estados Financieros, no obstante, al realizar verificación con la información suministrada por la Entidad en el punto No. 8 del oficio 2024IE0000725, se encuentra que el proceso bajo este número se registró como “Reparación Directa” y en el sistema eKOGUI se encuentra con concepto de “Controversias contractuales” tal y como se muestra en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla 7. Proceso 116125 registrado en eKOGUI

Contador procesos	Número Ekogui	Código	Tipo de relación	Códigos Únicos de procesos Relacionados	Jurisdicción	Acción O de Medio de Control, Procedimiento o Subtipo de Proceso	Despacho Judicial Inicial	Entidad	Calidad
1	1116125	66001333300420170026100	Acumulación procesal	66001333300420170025900	Contencioso administrativo	Controversias contractuales	Juzgado 04 administrativo oral de Pereira	Fondo nacional de vivienda	Demandado

Fuente: Información suministrada por entidad oficio No. 2024IE0000725

Por lo anterior, se desvirtúa lo observado sobre el proceso No. 961243 y se mantiene lo relacionado al registro 116125, debido a que las diferencias en la información dificultan el control y seguimiento a los procesos reportados en las Notas a los Estados Financieros, por lo cual se configura un hallazgo administrativo.

Operaciones Recíprocas

Tras el análisis llevado a cabo sobre los saldos de Operaciones Recíprocas del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, correspondientes para las vigencias 2021, 2022 y los cortes trimestrales del año 2023, se verificó que se subsanaron los hallazgos presentados en los informes de la Contraloría General de la República para los periodos 2021 y 2022 con las entidades: Dirección del Tesoro Nacional - DTN, Fiduciaria la Previsora, Imprenta Nacional y Satena; sin embargo, para 2022 y 2023 persiste la discrepancia de saldos con Servicios postales Nacionales, incrementándose la diferencia en un 4.35% en el último año, con un valor adicional de \$78.336.476. Además, se observó una diferencia constante con el Municipio de

Fusagasugá por un monto de \$1.500.000.000 durante todos los trimestres del año 2023.

El análisis reveló un aumento del 61.18% por valor de \$3.722.901.198 entre los años 2021 y 2022, seguido de una disminución del 66.57% equivalente a \$6.427.717.048 entre 2022 y 2023 en los saldos de las cuentas Recíprocas."

Hallazgo 6. Operaciones Recíprocas. Administrativo

Resolución 533 de 2015. Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades de Gobierno:

- *"(...) 4.1.2. Representación fiel: La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral y libre de error significativo."*
- *"(...) Características de mejora: 4.2.1. Verificabilidad: La verificabilidad le ayuda a asegurar a los usuarios que la información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. (...)"*

Numeral 3.2.14 de la Resolución 193 de 2016. Procedimiento para la evaluación del control interno contable. Gestión del Riesgo Contable. Análisis, verificación y conciliación de información:

- *"(...) Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros."*
- *Igualmente, deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las que se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores. (...)"*

Numeral 2.3.4 del Instructivo de la Contaduría General de la Nación Nro. 002 del 1 de diciembre de 2022, establece: Conciliación de operaciones recíprocas: "Las

entidades realizarán los respectivos procesos de conciliación de los saldos de operaciones recíprocas en los cortes trimestrales intermedios con el fin de minimizar los saldos por conciliar generados al finalizar el periodo contable, con independencia de la conciliación que debe efectuarse en el último corte (...)”

Revisada la Información entregada por el Fondo Nacional de Vivienda mediante Oficio 2024IE0000851 de 01/02/2024, se identifica que las actividades realizadas por la entidad en el proceso de conciliación de operaciones recíprocas no han sido efectivas, debido a que se presentan partidas conciliatorias que se mantienen y su valor aumenta trimestralmente, así como partidas que permanecen por más de un periodo, como se puede evidenciar a continuación:

Al realizar la comparación del Reporte de Operaciones Recíprocas formato “CGN2015_002_OPERACIONES_RECIPROCAS_CONVERGENCIA” de los cuatro Trimestres:

Tabla 8. Partidas Conciliatorias por Trimestre- Fonvivienda / Servicios Postales Nacionales (cifras en pesos)

Trimestre	97600000 - Fondo Nacional de Vivienda	DIFERENCIA
	CÓDIGO	
IV	Esta entidad no reportó operación recíproca	-1,879,982,797
III	Esta entidad no reportó operación recíproca	-1,193,514,945
II	Esta entidad no reportó operación recíproca	-366,443,251
I	Esta entidad no reportó operación recíproca	-191,409,387

Fuente: CHIP CGN

Tabla 9. Partidas Conciliatorias por Trimestre Fonvivienda/Fusagasugá (cifras en pesos)

Trimestre	97600000 - Fondo Nacional de Vivienda	DIFERENCIA
	CÓDIGO	
IV	Esta entidad no reportó operación recíproca	1,500,000,000
III	Esta entidad no reportó operación recíproca	1,500,000,000
II	Esta entidad no reportó operación recíproca	1,500,000,000
I	Esta entidad no reportó operación recíproca	1,500,000,000

Fuente: Reporte CHIP CGN

De acuerdo con la información reportada por Fonvivienda se evidenció al cierre de la vigencia de 2023, diferencia por \$-1.879.982.797 correspondiente al tercero Servicios Postales Nacionales. Así mismo, para el municipio de Fusagasugá permaneció un mayor valor de \$1.500.000.000 reportado sin depurar durante los cuatro trimestres del año.

Esta situación se presenta por deficiencias en los controles establecidos por Fonvivienda, en el proceso de control interno contable respecto a la verificación del cumplimiento de las actividades establecidas en el Procedimiento “*Conciliación Operaciones Recíprocas*”.

Las anteriores diferencias de información registradas en saldos recíprocos y reportados por Fonvivienda al cierre de la vigencia 2023, desatienden las características fundamentales de “Representación Fiel” y de mejora de “Verificabilidad” de la información financiera de propósito general; igualmente, afecta el proceso de consolidación contable realizado por la CGN en la preparación y presentación de los estados financieros consolidados del Gobierno Nacional, toda vez que, pueden existir partidas pendientes de reconocimiento, depuración o reclasificación de acuerdo con lo establecido en las Resoluciones No. 533 de 2015, No. 193 de 2016 y del Instructivo de la CGN No. 002 del 01/12/2022, por lo cual se configura en una observación administrativa.

Respuesta de la entidad

(...) *“En el formulario CGN2015_002_OPERACIONES_RECÍPROCAS_CONVERGENCIA, únicamente serán reportadas las subcuentas que hacen parte de las reglas de eliminación, publicadas para el corte a reportar. Por lo anterior, las subcuentas no incluidas en las reglas no son objeto de reporte.” (subrayado fuera de texto).*

(...) *FONVIVIENDA, registra los servicios prestados por Servicios Postales Nacionales en el Código Contable 511179001 – Honorarios, cuenta que no está registrada en las reglas de eliminación, adicionalmente, Servicios Postales lo reporta en una cuenta de ingresos cuyo regla de eliminación recíproca corresponde a servicios públicos – 5500303, hecho económico que no corresponde, toda vez que, en la facturación que realiza Servicios Postales el rubro más significativo es por concepto de honorarios, como ejemplo se anexa factura 01 – 507853 de fecha 21/11/2023.*

	Servicios Postales Nacionales S.A.S NIT: 900.062.917-9 Dirección: Diagonal 25 G No 95 A 55 PBX: (+57) (601)4722005-Bogota D.C.-Dirección General. *Servicios Postales Nacionales S.A.S es una Entidad de Derecho Público, en su calidad de Empresa Industrial y Comercial del Estado, en los términos establecidos en los Artículos 38 y 49 de la Ley 489 de 1998. Somos Grandes Contribuyentes (Resolución 012220 26 de diciembre de 2022). Somos Autorretenedores (Resolución 1005 de diciembre 2/2008). Responsable de IVA . Somos Agentes de Retención de IVA - Actividad Económica CIU 5310 (Actividades Postales Nacionales). Resolución DIAN No. 18764056625631 Fecha: 2023-09-22 Numeración autorizada: 01-507141 hasta 01-520000	FACTURA ELECTRONICA DE VENTA No. 01-507853																																			
	Señores: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA Dirección: Calle 37 No 8-40 Detalle Cliente: Fondo Nacional De Vivienda-Fonvivienda Servicio - Contrato: 001 DE 2023	NIT: 830121208 Fecha: 21/11/2023 Fecha Vencimiento: 21/12/2023 Ciudad: BOGOTÁ, D.C. Sucursal: 01110010001 SEDE PRINCIPAL BOGOTA																																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th>CANTIDAD</th> <th>DESCRIPCION</th> <th>VALOR BRUTO</th> <th>VALOR DESC</th> <th>%IVA</th> <th>VALOR TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1,324.00</td> <td>Correo Certificado Nacional</td> <td>15.988.250,00</td> <td>0,00</td> <td>%</td> <td>15.988.250,00</td> </tr> <tr> <td>7,864.00</td> <td>Correo Electrónico Certificado</td> <td>5.662.080,00</td> <td>0,00</td> <td>%</td> <td>5.662.080,00</td> </tr> <tr> <td>19.00</td> <td>Adm. De Correspondencia (Auxiliar)</td> <td>56.416.089,00</td> <td>0,00</td> <td>%</td> <td>56.416.089,00</td> </tr> <tr> <td>12.00</td> <td>Adm. De Correspondencia (Counter)</td> <td>57.691.641,00</td> <td>0,00</td> <td>%</td> <td>57.691.641,00</td> </tr> <tr> <td>26.00</td> <td>Adm. de Correspondencia (Supervisor)</td> <td>101.369.061,00</td> <td>0,00</td> <td>%</td> <td>101.369.061,00</td> </tr> </tbody> </table>	CANTIDAD	DESCRIPCION	VALOR BRUTO	VALOR DESC	%IVA	VALOR TOTAL	1,324.00	Correo Certificado Nacional	15.988.250,00	0,00	%	15.988.250,00	7,864.00	Correo Electrónico Certificado	5.662.080,00	0,00	%	5.662.080,00	19.00	Adm. De Correspondencia (Auxiliar)	56.416.089,00	0,00	%	56.416.089,00	12.00	Adm. De Correspondencia (Counter)	57.691.641,00	0,00	%	57.691.641,00	26.00	Adm. de Correspondencia (Supervisor)	101.369.061,00	0,00	%	101.369.061,00	
CANTIDAD	DESCRIPCION	VALOR BRUTO	VALOR DESC	%IVA	VALOR TOTAL																																
1,324.00	Correo Certificado Nacional	15.988.250,00	0,00	%	15.988.250,00																																
7,864.00	Correo Electrónico Certificado	5.662.080,00	0,00	%	5.662.080,00																																
19.00	Adm. De Correspondencia (Auxiliar)	56.416.089,00	0,00	%	56.416.089,00																																
12.00	Adm. De Correspondencia (Counter)	57.691.641,00	0,00	%	57.691.641,00																																
26.00	Adm. de Correspondencia (Supervisor)	101.369.061,00	0,00	%	101.369.061,00																																

(...) De acuerdo con lo explicado y soportado por FONVIVIENDA, se puede evidenciar que las actividades realizadas por la entidad en el proceso de conciliación de operaciones recíprocas han sido eficaces debido a que las partidas observadas por la CGR, no son objeto de reporte en el formato "CGN2015_002_OPERACIONES_RECIPROCAS_CONVERGENCIA", porque la cuenta de honorarios - 511179001 no está incluida en las reglas de eliminación, sin embargo, FONVIVIENDA realiza seguimiento al saldo reportado en cada trimestre para garantizar la correspondencia de las cifras, dando cumplimiento a lo estipulado por la CGN en relación a garantizar ante los entes de control interno y externo, las actuaciones administrativas y operativas de su control y respectiva justificación (...)

(...) Con respecto a la partida observada por la CGR, con el Municipio de Fusagasugá,

FONVIVIENDA, en cada uno de los trimestres del año 2023, envió a los correos Electronicosmunifusa@fusagasuga.gov.co; atencionalciudadano@fusagasugacundinamarca.gov.co; contabilida@fusagasuga-cundinamarca.gov.co; secretariadehacienda@fusagasuga-cundinamarca.gov.co solicitando la verificación del saldo reportado en operaciones recíprocas por \$1.500.000.000, toda vez que FONVIVIENDA no ha recibido ningún recurso de esa entidad en las cuentas bancarias, y que en el evento que se haya girado recursos de ese Municipio a uno de los Patrimonios autónomos de FONVIVIENDA, debía aplicar los registros indicados por la CGN, según concepto bajo Radicado CGN: 20201100060111 de fecha 02-12-2020, que se anexó en cada uno de los correos.

(...) Las anteriores diferencias de información encontradas en saldos recíprocos reportados por Fonvivienda al cierre de la vigencia 2023, por la CGN y de acuerdo con las explicaciones presentadas a la observación 12, se evidencia que se

atendieron las características fundamentales de “Representación Fiel” y de mejora de “Verificabilidad” de la información financiera de propósito general; igualmente, no afecta el proceso de consolidación contable realizado por la CGN en la preparación y presentación de los estados financieros consolidados del Gobierno Nacional, toda vez que estas partidas no son objeto de reportar a la CGN en el formato de operaciones recíprocas, por lo que la afirmación de la CGR que existen partidas pendientes de reconocimiento, depuración o reclasificación de acuerdo a lo establecido en las Resoluciones No.533 de 2015, No.193 de 2016 y del Instructivo de la CGN No. 002 del 01/12/2022, no es correcta.”

Análisis de la Respuesta

La entidad manifiesta en la respuesta que: *“(..).FONVIVIENDA, registra los servicios prestados por Servicios Postales Nacionales en el Código Contable 511179001 – Honorarios, cuenta que no está registrada en las reglas de eliminación, adicionalmente, Servicios Postales lo reporta en una cuenta de ingresos cuyo regla de eliminación recíproca corresponde a servicios públicos – 5500303, hecho económico que no corresponde, toda vez que, en la facturación que realiza Servicios Postales el rubro más significativo es por concepto de honorarios(..)”*

Al respecto la CGR evidencia que, en la Cláusula PRIMERA del Contrato No. 001-2023, suscrito entre el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y Servicios Postales Nacionales SAS, cuyo objeto es *“Prestación de los servicios de correo urbano”*, que corresponden a **“Servicios y no a Honorarios”**, bajo este concepto la cuenta está incluida en las reglas de eliminación, y no como lo argumenta la entidad.

Por otro lado, Fonvivienda manifiesta en relación a la partida conciliatoria del municipio de Fusagasugá: *“(..). con respecto a la partida observada por la CGR, con el Municipio de Fusagasugá, en cada uno de los trimestres del año 2023, envió a los correos(..) solicitando la verificación del saldo reportado en operaciones recíprocas por \$1.500.000.000, toda vez que FONVIVIENDA no ha recibido ningún recurso de esa entidad en las cuentas bancarias, y que en el evento que se haya girado recursos de ese Municipio a uno de los Patrimonios autónomos de FONVIVIENDA, debía aplicar los registros indicados por la CGN(..).”*; sin embargo, esta gestión no ha sido suficiente para depurar las partidas conciliatorias.

Las anteriores diferencias de información registradas en saldos recíprocos y reportados por Fonvivienda al cierre de la vigencia 2023, desatienden las características fundamentales de “Representación Fiel” y de mejora de “Verificabilidad” de la información financiera de propósito general de acuerdo con lo establecido en las Resoluciones No. 533 de 2015, 193 de 2016 y el Instructivo de la CGN No. 002 del 01/12/2022, por lo cual se configura un hallazgo administrativo.

14.2. PROCESO PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO.

14.2.1 Presupuesto.

A continuación, se detalla el presupuesto de gastos apropiados por Fonvivienda para la vigencia fiscal 2023:

Tabla 10. Presupuesto de gastos apropiado vigencia 2023

Presupuesto Apropiado FONVIVIENDA Vigencia 2023 (cifras en pesos colombianos)				
DESCRIPCION	APR. INICIAL (\$)	APR. ADICIONADA (\$)	APR. REDUCIDA (\$)	APR. VIGENTE (\$)
Cuota de Fiscalización y Auditaje	8.011.510.724	-	-	8.011.510.724
Aportes al Fondo de Contingencias	586.091.139	-	-	586.091.139
Imp. del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda	719.830.956.228	39.892.368.344	-	759.723.324.572
Subsidio Familiar de Vivienda - 10		1.478.000.000.000	-	1.478.000.000.000
Subsidio Familiar de Vivienda - 11	1.552.873.039.623	-	39.892.368.344	1.512.980.671.279
Subsidio Familiar de Vivienda - 13	-	-	-	-
Subsidio Familiar de Vivienda - 14	46.946.000.000	28.120.750.000	-	75.066.750.000
Subsidio Familiar de Vivienda - 15	2.511.381.469	11.710.796.644	-	14.222.178.113
Subsidio Familiar de Vivienda - 25	-	11.710.796.644	11.710.796.644	-
Fortalec. a la Construcción de Equipamientos en los Prog. VIS y VIP - 13	-	-	-	-
Fortalec. a la Construcción de Equipamientos en los Prog. VIS y VIP - 14	6.120.750.000	-	6.120.750.000	-
TOTAL	2.336.879.729.183	1.569.434.711.632	57.723.914.988	3.848.590.525.827

Fuente: Oficio Fonvivienda 2024EE0003341 del 01-02-2024 – Elaboró Equipo Auditor

Para la vigencia 2023, Fonvivienda apropió los siguientes recursos detallados por cada uno de los programas de vivienda vigentes:

Tabla 11. Apropiación programas SFV

Recursos Apropiados por Programa de Vivienda, vigencia 2023 (Cifras en pesos colombianos)	
PROGRAMA	RECURSOS APROPIADOS POR PROGRAMAS (\$)
Cobertura A La Tasa De Interés – Frech	759.723.324.572
Mi Casa Ya	2.048.473.300.471
Casa Digna, Viga Digna - Cambia Mi Casa	579.669.117.497
Vivienda Rural	273.520.084.218
Semillero De Propietarios	125.607.097.206
PVG II	41.313.976.006
Asignación Por Sentencias Judiciales (Tutela)	2.990.574.910
Costos Operativos	8.695.449.084
Equipamientos	0
TOTAL	3.839.992.923.964

Fuente: Oficio Fonvivienda 2024EE0003341 del 01-02-2024 – Elaboró Equipo Auditor.

En la ejecución presupuestal de gastos para la vigencia 2023, Fonvivienda comprometió recursos por \$3.840.126.236.010 de los cuales \$8.011.510.724 son de la Cuota de Fiscalización y Auditaje, es decir un 0,15%, \$586.091.139 del concepto Aportes al Fondo de Contingencias equivalentes a un 0,02% y \$3.839.992.923.964 de inversión correspondientes al 99,78% de la apropiación definitiva, con un saldo sin comprometer por \$8.464.289.816, el valor obligado fue de \$1.947.708.377.727 lo que representa el 50,61% de la apropiación definitiva; así mismo se realizaron pagos por \$1.944.794.648.676, que equivalen al 50,53%.

Tabla 12. Ejecución presupuestal 2023

Ejecución Presupuestal Fonvivienda Vigencia 2023 (cifras en pesos colombianos)								
Concepto	Apro. Vigente (\$)	Compromisos (\$)	Obligaciones (\$)	Pagos (\$)	Saldo Comprometer Apropriación Vigente (\$)	Comp. / Apro. Vig.	Oblig. / Apro. Vig.	Pagos / Apro. Vig.
Cuota de Fiscalización y Auditaje	8.011.510.724	5.945.107.698	5.945.107.698	5.945.107.698	2.066.403.025	74,21%	74,21%	74,21%
TOTAL FUNCIONAMIENTO	8.011.510.724	5.945.107.698	5.945.107.698	5.945.107.698	2.066.403.025	74,21%	74,21%	74,21%
Aportes al Fondo de Contingencias	586.091.139	586.091.139	586.091.139	586.091.139	0	100%	100%	100%
TOTAL APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS	586.091.139	586.091.139	586.091.139	586.091.139	0	100%	100%	100%
Imp. Del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda	759.723.324.572	759.723.324.572	627.895.748.111	627.895.748.111	0	100%	82,65%	82,65%
Subsidio Familiar de Vivienda - SFV	3.080.269.599.392	3.073.871.712.600	1.313.281.430.779	1.310.367.701.728	6.397.886.791	79,87%	34,12%	34,05%
Fort. A la Construcción de Equipamientos en los en los Programas de Vivienda de Interés Prioritario y Social Nacional	0	0	0	0	0	0%	0%	0,00%
TOTAL INVERSION	3.839.992.923.964	3.833.595.037.172	1.941.177.178.890	1.938.263.449.839	6.397.886.791	98,61%	50,44%	50,36%
TOTAL	3.848.590.525.827	3.840.126.236.010	1.947.708.377.727	1.944.794.648.676	8.464.289.816	99,78%	50,61%	50,53%

Fuente: Oficio Fonvivienda 2024EE0003341 del 01-02-2024 – Elaboró Equipo Auditor

El presupuesto de ingresos de la vigencia 2023 para el Fondo Nacional de Vivienda, se constituyó como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 13. Presupuesto de Ingresos Vigencia 2023

Presupuesto de Ingresos Vigencia 2023 (Cifras en pesos colombianos)			
RUBRO	TIPO DE RECURSO (FUENTE FINANCIACIÓN)	DESCRIPCION	APR. VIGENTE (\$)
A-08-04-01	Otros Recursos del Tesoro	Cuota de Fiscalización y Auditaje	8.011.510.724
B-10-04-01	Otros Recursos del Tesoro	Aportes al Fondo de Contingencias	586.091.139
C-4001-1400-4	Otros Recursos del Tesoro	Implementación del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda	759.723.324.572

C-4001-1400-5	Otros Recursos del Tesoro	Subsidio Familiar de Vivienda Nacional - 10	1.478.000.000.000
C-4001-1400-5	Recursos del Crédito Externo Previa Autorización	Subsidio Familiar de Vivienda Nacional - 11	1.512.980.671.279
C-4001-1400-5	Préstamos Destinación Específica	Subsidio Familiar de Vivienda Nacional - 14	75.066.750.000
C-4001-1400-5	Donación	Subsidio Familiar de Vivienda Nacional - 15	14.222.178.113
C-4001-1400-5	Recursos Propios de la APC	Subsidio Familiar de Vivienda Nacional - 25	0
C-4001-1400-6	Recursos del crédito externo previa autorización	Fortalecimiento a la construcción de equipamientos en los programas de vivienda de interés prioritario y social nacional - 14	0
C-4001-1400-6	Préstamos Destinación Específica	Fortalecimiento a la construcción de equipamientos en los programas de vivienda de interés prioritario y social nacional. - 14	6.120.750.000
TOTAL			3.848.590.525.827,00

Fuente: Oficio Fonvivienda 2024EE0003341 del 01-02-2024 – Elaboró Equipo Auditor

El rezago presupuestal constituido al cierre de la vigencia 2023 de Fonvivienda ascendió así: \$1.892.417.858.283 de reservas presupuestales, que representa el 49,17% de la apropiación definitiva del rubro de inversión y \$2.913.729.051 que corresponden a cuentas por pagar.

La muestra evaluada fue la siguiente:

- ✓ Ejecución presupuestal: La muestra evaluada fue de 5 programas por valor de \$1.938.263.449.839 que corresponden al 99,85% de los compromisos de los programas de Subsidio Familiar de Vivienda. Se analizó el 35 % de cada programa seleccionado.
- ✓ Cuentas por Pagar constituidas a 31 de diciembre 2023: Se analizó el 100% de las cuentas por valor de \$2.913.729.051 correspondientes a 2 registros.
- ✓ Reservas Presupuestas constituidas a 31 de diciembre de 2023: Se evaluó el 92,64% del total de las reservas constituidas por valor de \$1.753.181.796.252.
- ✓ Reservas presupuestales ejecutadas en 2023: Se evaluó una muestra por \$141.607.745.186, equivalente al 29,25% del total de las reservas constituidas en 2022.
- ✓ Vigencias Futuras: Se evaluó una muestra por \$849.204.758.991 que representa el 56,3% del total de las vigencias futuras ejecutadas en 2023.

Hallazgo 7. Ejecución Presupuestal de la Vigencia 2023. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

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

Artículo 13. “*Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones*”.

Artículo 17. “*Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.*”

Artículo 89. (...) *Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. (...)*

PARÁGRAFO. *El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución”.*

Decreto 2712 de 2014. “*Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 92, 98 y 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el artículo 261 de la Ley 1450 de 2011*”.

Artículo 1. “*Reintegro de Tesorería de saldos de recursos públicos en patrimonios autónomos. Las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación que hayan recibido aportes de la Nación destinados a la ejecución de recursos a través de patrimonios autónomos, a partir de la vigencia de este decreto ordenarán a los administradores de los patrimonios autónomos, siempre que el contrato lo permita, el reintegro a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGCPTN), de los saldos disponibles en dichos patrimonios que no estén amparando obligaciones cuyo giro se haya realizado con más de dos años de anterioridad. Dicho reintegro de tesorería se efectuará a la cuenta que para ello indique la DGCPTN. La DGCPTN según su capacidad operativa podrá definir la gradualidad en la que se hagan los reintegros.*”

Tratándose de contratos de fiducia que respalden el pago de obligaciones sujetas a condición, las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación que hayan recibido aportes de la Nación destinados a la ejecución de recursos a través de patrimonios autónomos, cederán los derechos fiduciarios que reflejen dichos saldos disponibles a favor de la Nación -Dirección General de Crédito Público y

Tesoro Nacional- para que esta reporte los derechos fiduciarios, sin que ello afecte los recursos en los patrimonios autónomos.

Por saldos públicos disponibles en patrimonios autónomos se entenderán los saldos de la cuenta contable de la entidad ejecutora de presupuesto respecto de recursos de la Nación girados al patrimonio autónomo, que no se encuentren amparando obligaciones, deduciendo el valor de los aportes efectuados con recursos de la Nación que se hayan girado en los últimos dos (2) años calendario. (...)

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

- *Artículo 3. “PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

- *(...) 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

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

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

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

“4. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos.”

El presupuesto de Fonvivienda para la vigencia 2023, presenta una apropiación definitiva por \$3.848.590.525.827, distribuidos así: para atender la Cuota de Fiscalización y Auditaje \$8.011.510.724, el Fondo de Contingencias de Entidades del Estado por \$586.091.139 y para el rubro de Inversión por \$3.839.992.923.964, de los cuales se comprometió el 99,83% y se obligó el 50,56% de los compromisos, a continuación, se detalla el presupuesto de inversión por cada uno de los programas de vivienda:

Tabla 14. Ejecución Presupuestal Fonvivienda vigencia 2023
(cifras en pesos)

Programa	Apropiación (\$)	Compromisos (\$)	Obligaciones (\$)	Reservas (\$)	% Obligaciones /Compromisos
Cobertura a la Tasa de Intereses (FRECH)	759.723.324.572	759.723.324.572	627.895.748.111	131.827.576.461	83%
Mi Casa Ya	2.048.473.300.471	2.048.473.300.471	1.183.473.300.471	865.000.000.000	58%
Cambia Mi Casa	579.669.117.497	573.347.736.028	-	573.347.736.028	0%
Vivienda Rural	273.520.084.218	273.520.084.218	-	273.520.084.218	0%
Semillero de Propietarios	125.607.097.206	125.607.097.206	117.706.300.562	4.987.067.593	94%
Vivienda Gratuita II	41.313.976.006	41.313.976.006	-	41.313.976.006	0%
Asignación por Sentencias Judiciales (Tutelas)	2.990.574.910	2.990.574.910	2.990.574.910	-	100%
Costos Operativos	8.695.449.084	8.618.943.762	6.197.525.785	2.421.417.977	72%
TOTALES	3.839.992.923.964	3.833.595.037.173	1.938.263.449.839	1.892.417.858.283	50.56%

Fuente, Fonvivienda, oficio 2024EE0003341 del 01 de febrero 2024. Elaboró CGR

Tabla 15. Numero de Subsidios Familia de Vivienda asignados por programas vigencia 2023 (cifras en pesos)

PROGRAMA	No. SFV ASIGNADOS 2023
Cobertura a la Tasa de Intereses (FRECH)	50.307
Mi Casa Ya	52.168
Cambia Mi Casa	909
Vivienda Rural	2.304
Semillero de Propietarios	96
Vivienda Gratuita II	652

Asignación por Sentencias Judiciales (Tutelas)	110
TOTALES	106.546

Fuente: Fonvivienda. Elaboró CGR

De la información detallada en las tablas anteriores, se observa que Fonvivienda presenta debilidades para la planificación, estructuración y ejecución de los programas establecidos para atender las necesidades habitacionales de la población con dificultades para acceder a una vivienda digna, como se explica a continuación:

- El presupuesto de la vigencia 2023, se ejecutó en un 50,56% del total de recursos comprometidos.
- En cuanto a las obligaciones durante el periodo se observa que, el programa Mi Casa Ya, obligó recursos por \$1.183.473.300.471, lo que representa el 58% del total de compromisos; Semillero de Propietarios \$117.706.300.562⁵, siendo estos el 94% del total comprometido; Cobertura a la Tasa de Interés (FRECH), \$627.895.748.111, representando un 83% del total de compromisos; los programas Cambia mi Casa, Vivienda Rural y Vivienda Gratuita II, no presentan obligación en la vigencia.
- En lo correspondiente a las asignaciones de SFV:
 - ✓ El programa Cobertura a la Tasa de Interés (FRECH), asignó 50.907 subsidios a la tasa, cuya aplicación inicia en 2023 con proyección a 7 años; no obstante, del total de recursos obligados en la vigencia \$654.940.000 corresponden a pagos de coberturas asignadas en vigencias anteriores.
 - ✓ El programa Mi Casa Ya asignó 52.168⁶ SFV en la vigencia 2023, los cuales ascienden a \$1.573.653.200.000, información que difiere con la suministrada por parte de Fonvivienda al equipo auditor de la CGR, mediante respuesta a mesa de trabajo de fecha 20 de marzo de 2024, en la que se relaciona un avance en SFV de Mi Casa Ya de 71.607 asignaciones, evidenciando una baja ejecución del programa, dada que la programación inicial en el Banco de Proyectos del DNP, fue de 76.642, información inconsistente, la que para ambos casos evidencia un incumplimiento en las políticas programadas para la vigencia. Esto

⁵ Recursos incorporados al Contrato de Fiducia de Administración y Pagos suscrito por Fonvivienda y la Fiduciaria Bogotá, con baja ejecución presupuestal en la vigencia 2023.

⁶ Información tomada de la página web del MVCT <https://minvivienda.gov.co/normativa>, según resoluciones de asignaciones.

obedece en parte a cambios en la política de asignaciones del programa Mi Casa Ya, sin prever un periodo de transición que permitiera esos cambios, con el fin de no impactar las metas programadas⁷.

- ✓ En el programa Cambia mi Casa presentó cambios en su estructura y políticas para la asignación de subsidios; sin embargo, se asignaron en la vigencia 2023, un total de 909 SFV, cubiertos con recursos de la vigencia 2022, que evidencia el desplazamiento de las metas que programaron alcanzar con el presupuesto de la vigencia 2023.
- ✓ Vivienda Rural en la misma sintonía con el programa anterior, presentó cambios en la política de asignación y ejecución, no obstante, Fonvivienda asignó 2.304 SFV, respaldados con recursos de reservas presupuestales de la vigencia anterior y de los recursos constituidos como Valor Liquido Cero.
- ✓ El programa Semillero de Propietarios, si bien se evidencia obligaciones en un 94% del total de compromisos, se observa que al cierre de la vigencia 2023, fueron asignados 96 subsidios por valor de \$511.680.000, siendo estos el 0,41% del total de recursos comprometidos en la vigencia.
- ✓ El programa Vivienda Gratuita II, presenta una asignación de 652 SFV, los cuales están respaldados con recursos de vigencias anteriores.
- ✓ Vía sentencias judiciales (Tutelas), la entidad asignó 110 SFV, por \$2.990.574.910, correspondientes al 100% de los recursos comprometidos.

Por lo anterior, se concluye que, Fonvivienda en sus sistemas de información presenta metas y avances que no permiten evidenciar claramente los Subsidios Familiares de Vivienda asignados en 2023 con recursos del presupuesto de esta misma vigencia; así mismo, se evidencia la falta de control y seguimiento por cada una de las Unidades Ejecutoras de los programas de vivienda, para dar cumplimiento a las metas anuales establecidas en el cuatrienio, de acuerdo a las políticas de los Planes de Desarrollo del Gobierno Nacional.

También se observa una constante en el incremento de los saldos de reservas presupuestales incorporados en las diferentes fiducias que administran los recursos de la entidad, toda vez que el saldo de estos recursos al cierre de la vigencia 2022

⁷ Decreto 490 de 2023 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto [1077](#) de 2015, en lo relacionado con las condiciones del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social “Mi Casa Ya” y se dictan otras disposiciones”.

asciende a \$67.064.081.693 y al 2023 a \$66.085.135.150, con una disminución del 1,46%, evidenciando una baja ejecución de reservas presupuestales incorporados en los Patrimonios Autónomos que administran los recursos de los programas de vivienda.

En cuanto a las cuentas por cobrar generadas en la Dirección del Tesoro Nacional, bajo el concepto de Valor Líquido Cero, la entidad al cierre de la vigencia 2023 tiene derechos en esta dirección por \$964.922.357.830, un 18% menos en comparación con la vigencia anterior, no obstante, se observa que el avance no es significativo dado que los recursos han permanecido acumulados por más de 8 años, contraviniendo lo preceptuado en el artículo 1 de Decreto 2712 de 2014, distando de la ejecución real y material del número de subsidios efectivamente entregados.

Teniendo en cuenta la información anterior, se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a los artículos 13, 17 y 89 del Decreto 111 de 1996, los artículos 3 y 11 de la Ley 1437 de 2011, artículo 1 del Decreto 2712 de 2014 y la Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

Respuesta de la entidad

“(...) En primer lugar, resulta pertinente informar que durante la vigencia 2023 se asignaron 52.239 subsidios por un valor de \$1.576.066.000.000, tal como muestra la siguiente tabla:

Programa	No. Resolución	Fecha Resolución	Hogares Asignados (Resolución Expedida)	Valor Asignado
MI CASA YA	1	6/01/2023	25	\$ 765.600.000
MI CASA YA	6	13/01/2023	21	\$ 533.600.000
MI CASA YA	10	20/01/2023	23	\$ 621.600.000
MI CASA YA	27	27/01/2023	7	\$ 197.200.000
MI CASA YA	58	10/02/2023	18	\$ 605.200.000
MI CASA YA	134	16/03/2023	1	\$ 34.800.000
MI CASA YA	217	21/04/2023	99	\$ 2.795.600.000
MI CASA YA	236	28/04/2023	692	\$ 21.193.200.000
MI CASA YA	250	5/05/2023	889	\$ 27.492.000.000
MI CASA YA	282	12/05/2023	1.107	\$ 33.883.600.000
MI CASA YA	322	19/05/2023	2.069	\$ 63.162.000.000
MI CASA YA	349	26/05/2023	1.670	\$ 51.422.800.000
MI CASA YA	429	2/06/2023	1.857	\$ 56.387.600.000
MI CASA YA	471	9/06/2023	2.566	\$ 78.508.800.000
MI CASA YA	480	16/06/2023	1.859	\$ 56.526.800.000
MI CASA YA	521	23/06/2023	1.688	\$ 51.295.200.000
MI CASA YA	576	30/06/2023	1.800	\$ 54.682.400.000
MI CASA YA	685	7/07/2023	1.876	\$ 56.932.800.000
MI CASA YA	710	14/07/2023	342	\$ 10.509.600.000
MI CASA YA	730	21/07/2023	52	\$ 1.612.400.000
MI CASA YA	773	28/07/2023	26	\$ 812.000.000
MI CASA YA	820	14/08/2023	5.045	\$ 150.336.000.000
MI CASA YA	838	18/08/2023	2.368	\$ 70.551.200.000
MI CASA YA	858	25/08/2023	1.979	\$ 58.475.600.000
MI CASA YA	881	1/09/2023	1.668	\$ 50.367.200.000
MI CASA YA	917	8/09/2023	2.024	\$ 61.364.000.000
MI CASA YA	940	15/09/2023	1.853	\$ 55.274.000.000
MI CASA YA	1004	22/09/2023	1.843	\$ 55.622.000.000
MI CASA YA	1029	29/09/2023	1.743	\$ 52.281.200.000
MI CASA YA	1069	6/10/2023	1.589	\$ 47.548.400.000
MI CASA YA	1151	13/10/2023	1.581	\$ 47.850.000.000
MI CASA YA	1155	19/10/2023	1	\$ 34.800.000
MI CASA YA	1163	20/10/2023	1.553	\$ 46.481.200.000
MI CASA YA	1183	27/10/2023	1.678	\$ 50.842.800.000
MI CASA YA	1209	3/11/2023	1.841	\$ 55.552.400.000
MI CASA YA	1224	10/11/2023	1.915	\$ 57.849.200.000
MI CASA YA	1242	17/11/2023	1.323	\$ 39.706.800.000
MI CASA YA	1298	24/11/2023	1.417	\$ 42.583.600.000
MI CASA YA	1335	1/12/2023	2.034	\$ 60.540.400.000
MI CASA YA	1362	15/12/2023	70	\$ 2.030.000.000
MI CASA YA	1393	22/12/2023	20	\$ 626.400.000
MI CASA YA	1427	29/12/2023	7	\$ 174.000.000
Total general			52.239	\$ 1.576.066.000.000

(...)

“(...) En tal sentido, la información de la página no es 52.168 subsidios asignados en la vigencia 2023, los cuales ascienden a \$1.573.653.200.000, como se indica en el oficio AFF-07-2024, sino 52.239, tal como se muestra en la tabla precedente. Respecto de los 76.642 subsidios establecidos como meta para el indicador “Hogares beneficiados con adquisición de vivienda” en la Plataforma Integrada de Inversión Pública – PIIP, administrada por el Departamento Nacional de Planeación, se aclara que, de acuerdo con las indicaciones dadas por la Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano del DNP, se incluyeron todos los programas que otorgan subsidios en la modalidad de adquisición de vivienda, tal como se muestra a continuación:

PROGRAMA	META
Programa “Mi Casa Ya”	75.317
Programa Semillero de Propietarios - Ahorro	673
Programa de Vivienda Gratuita	652
Total	76.642

“(...) En relación con el reporte correspondiente al cierre del año 2023, se debía registrar el avance antes del 22 de enero de 2024, fecha para la cual aún no se contaba con el informe con corte al 31 de diciembre, por lo que se reportaron las siguientes cifras:

PROGRAMA	HOGARES ASIGNADOS
Programa “Mi Casa Ya”	71.607
Semillero de Propietarios - Ahorro	709
Programa de Vivienda Gratuita	652
Bolsas Anteriores	160
Total	73.128

(...)

“(...) En relación con los 77.957 subsidios asignados en el programa Mi Casa Ya, se aclara que 25.718 fueron asignados en el año 2022 con cargo a las vigencias futuras del año 2023, por valor de \$647.838.000.000, y 52.239 fueron asignados en el 2023.”

“(...) De lo anterior es posible concluir que se cumplió el 100% de la meta reportada en el indicador “Hogares beneficiados con adquisición de vivienda” en la Plataforma Integrada de Inversión Pública – PIIP, administrada por el Departamento Nacional de Planeación.”

“(...) Respecto a los recursos y las metas establecidas en el Programa Semillero de Propietarios Arriendo, se precisa que, de los \$ 125.607.097.206 apropiados, se ejecutó el 94% de los recursos, por un valor de \$ 117.706.300.562, toda vez que a pesar de ser un programa que no tiene planteadas metas en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio debe continuar pagando ciertas obligaciones adquiridas durante años anteriores, como son los pagos de subsidios asignados en las vigencias 2020, 2021 y 2022, en las cuales si existían metas para este programa en cuanto a asignación de subsidios.”

“(...) En congruencia, el eventual déficit de ejecución referido se mitiga adicionalmente a través del seguimiento a los cronogramas y/o planes de trabajo que, si bien ocasionalmente pueden ser susceptibles a ajustes, ellos solo se generan mediando justificación técnica, presupuestal, u otras. (...)”

Análisis de la Respuesta

La entidad en los argumentos expuestos en respuesta al oficio AFF-07-2024, referente a la ejecución presupuestal de la vigencia 2023, relaciona el número de subsidios asignados para los programas Mi Casa Ya, con 52.239 asignaciones, que si bien, presenta diferencia, con los 52.168 evidenciados por el equipo auditor, no desvirtúa lo relacionado en el archivo Excel “**DETALLE PRESUPUESTO VIGENCIA 2023**”, suministrado al equipo auditor, producto de la mesa de trabajo llevada a cabo el día 20 de marzo de 2024, toda vez que se relaciona una meta de 76.642 SFV, para el programa Mi Casa Ya y un avance por 71.607 SFV para la vigencia, lo cual no guarda relación con la información entregada en la respuesta a la observación. En cuanto al programa Semillero de Propietarios en Arriendo se indica la asignación de 18.268 SFV, que corresponden a las vigencias 2020, 2021 y 2022 y desembolso de recursos por \$117.706.300.562 de saldos constituidos como Valor Liquido Cero, que no guarda coherencia con las metas y avances de la ejecución presupuestal de la vigencia 2023, no obstante, la carta de salvaguarda suscrita por la entidad señala que, la información entregada a la CGR es válida, integral y completa.

En cuanto a los programas Cambia mi Casa, Mi Casa en el Campo y PVGII, se observa por parte del equipo auditor que, los subsidios asignados en la vigencia 2023, corresponden a vigencias anteriores, por lo que no se pueden asociar a las metas y avances con recursos de la vigencia 2023 objeto de la auditoría financiera por parte de la Contraloría General de la República, al Fondo Nacional de Vivienda.

Luego entonces, no resulta procedente la afirmación por parte de la entidad en la que, indica que de los 76.642 subsidios establecidos como meta registrada en la Plataforma Integrada de Inversión Pública – PIIP, se incluyeron todos los programas que otorgan subsidios en la modalidad de adquisición de vivienda, toda vez que de acuerdo al archivo Excel denominado “**DETALLE PRESUPUESTO VIGENCIA**

2023” y recibido por parte de la entidad, en su contenido, se tienen establecidas metas para el programa Mi Casa Ya por 76.642 SFV; para Semillero de Propietarios en Arriendo y PVGII, Fonvivienda no estableció metas, por el contrario se registra un avance así: Mi Casa Ya, 71.607 SFV, Semillero de Propietarios en Arriendo, 96 SFV y PVGII, 652 SFV, resultados que no son coherentes con la respuesta a lo observado por la CGR.

Por lo anterior, los argumentos de Fonvivienda en cuanto a la ejecución presupuestal de la vigencia 2023, no desvirtúa lo establecido por la CGR configurándose hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de los preceptos presupuestales establecidos en el Decreto 111 de 1996, de que tratan los artículos 13, 17 y 89, los artículos 3 y 11 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 1 del Decreto 2712 de 2014 y la Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

Hallazgo 8. Perdida de Apropiación Vigencia 2023. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

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

Artículo 13. *“Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones”*.

- Artículo 14. *“Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”*.
- Artículo 17. *“Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.*

Ley 1952 de 2019. *Código General Disciplinario.*

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

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

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

La apropiación presupuestal definitiva de Fonvivienda ascendió a \$3.848.590.525.827 para la vigencia 2023, de los cuales \$8.011.510.724 corresponden a la Cuota de Fiscalización y Auditaje, \$586.091.139 a Aportes al Fondo de Contingencias de Entidades Estatales y \$3.839.992.923.964 para Gastos de Inversión, generando compromisos totales por la suma de \$3.840.126.236.010.

Al cierre 31 de diciembre de 2023 Fonvivienda presenta un saldo por pérdida de apropiación de \$8.464.289.816 en el rubro de inversión, detallados a continuación:

Tabla 16. Perdida de Apropiación Presupuestal (Cifras en pesos)

PROGRAMA DE VIVIENDA Y/O RUBRO PRESUPUESTAL	APROP. DEFINITIVA (\$)	COMPROMISO (\$)	PERDIDA APROP. (\$)
Cuota de fiscalización y auditaje	8.011.510.724	5.945.107.698	2.066.403.026
Casa Digna Vida Digna (Cambia mi Casa)	267.723.117.497	261.401.736.028	6.321.381.469
Costos operativos	8.695.449.084	8.618.943.762	76.505.322
TOTAL	284.430.077.305	275.965.787.488	8.464.289.817

Fuente: Elaboró CGR. Respuesta de Fonvivienda al Oficio AFF-01-2024 del 25-01-2024.

En respuesta de Fonvivienda al requerimiento punto 35 del Oficio de solicitud de información AFF-01-2024 de 25 de enero de 2024, sobre el informe de ejecución presupuestal y de acuerdo con el Memorando No. 2024IE0000597 del 25 de enero de 2024 se informa sobre los saldos de apropiación dejados de ejecutar en la vigencia 2023, en los siguientes términos:

(...) • *Recursos para implementación de programas piloto de vivienda en ciudades receptoras de migrantes Al cierre de la vigencia 2023 se evidencia un saldo de apropiación por valor de \$ 6.321.381.469 correspondiente a recursos aportados como donación al presupuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo para planes de expansión urbana y pilotos de vivienda innovadores en ciudades receptoras de migrantes, los cuales iban a ser ejecutados a través del Programa de mejoramiento de vivienda. Debido a que estos recursos deben ser ejecutados*

teniendo en cuenta los lineamientos establecidas por la entidad internacional, fue necesario establecer algunos criterios de temas operativos que permitan la materialización de los subsidios en las condiciones establecidas, los cuales han implicado un tiempo adicional. Así las cosas, al momento de establecer los cronogramas de tiempo y comenzar a ejecutarlos, se evidenció que estos en muchos casos superaban la vigencia 2023 por lo cual, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitó la ampliación del plazo de la ejecución del Proyecto, con el fin de asegurar una ejecución adecuada de los planes de expansión y los mejoramientos de vivienda; esta extensión permitiría respaldar presupuestalmente la contratación, garantizar una implementación efectiva de los nuevos componentes y realizar los procesos de diagnóstico y diseño de manera integral y eficiente.

*No obstante, la prórroga no fue otorgada por parte del donante, motivo por el cual nos vimos en la necesidad de hacer la reducción en \$6.321.381.469 de los recursos incorporados en la vigencia 2023 del Fideicomiso a través del cual se realiza la ejecución del programa de mejoramientos; sin embargo, no se alcanzó a realizar el proceso correspondiente a la devolución de los recursos al BID, tramite que quedará culminado durante la vigencia 2024.
(...)*

La justificación presentada por la pérdida de apropiación de \$6.321.381.469 de la modalidad “Mejoramiento de Vivienda”, destinados para atender la implementación de programas para asignación de Subsidios Familiares de Vivienda a la población migrante en zonas receptoras del país, evidencia deficiencias en la planeación presupuestal y la coordinación de las dependencias ejecutoras de los proyectos de Fonvivienda, al no definir los tiempos y tareas necesarias para el cumplimiento de los tramites que permitieran comprometer los recursos destinados para atender los programas objeto de los recursos recibidos en calidad de donación por parte del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, lo que conllevó la no ejecución de los recursos apropiados y por ende la afectación en el cumplimiento de las metas aprobadas en materia de cobertura del déficit habitacional de la población beneficiaria, más aún cuando los recursos habían sido donados sin que fueran efectivamente aprovechados para la destinación inicial prevista.

De conformidad con las situaciones expuestas se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento de los artículos 13, 14 y 17 del Decreto 111 de 1996 y la Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

Respuesta de la entidad

“(...) En lo referente al saldo de apropiación por valor de \$ 6.321.381.469, sobre el cual recae principalmente la observación 3, se precisa que, desde el Ministerio de

Vivienda, Ciudad y Territorio se iniciaron las actividades correspondientes para lograr la ejecución de los recursos de conformidad con los términos establecidos por la entidad multilateral, con el fin de cumplir con lo establecido en el artículo 17. “Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes” del Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

“(…) Dentro estas actividades se realizó una muy importante que correspondió al proceso de planificación y programación integral de ejecución, a través de la cual se evidenciaron ciertas actividades que tendrían un impacto en los tiempos de ejecución de los recursos, superando la vigencia 2023, por lo cual, se comenzó a socializar con el BID dicha situación tal y como se evidencia en comunicación de radicado 2023EE0078457 (se entrega como anexo), mediante la cual se expone la situación, las estimaciones de tiempo y se solicita una prórroga para la materialización de los recursos a través de los componentes establecidos para la ejecución de los recursos de donación.”

“(…) Sin perjuicio de las intenciones manifestadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la entidad multilateral de llevar a feliz término la ejecución de los recursos, y a las estimaciones de tiempo presentadas para cada actividad, que sustentaban la prórroga solicitada, el 01 de noviembre de 2023, mediante comunicación O-CAN/CCO-1884/2023, (se entrega como anexo) el BID manifestó la decisión de no prorrogar el plazo para solicitar los desembolsos y por consiguiente solicitó cerrar la operación.”

“(…) De acuerdo con dicha determinación desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se consideró importante desincorporar los recursos del Fideicomiso, con el fin de dejarlos desincorporados antes de finalizar la vigencia, y evitar así una reserva inducida en caso de no alcanzar a realizar la devolución de recursos antes del cierre de la vigencia 2023. Igualmente, se iniciaron los acercamientos con el BID que tuvieron como objetivo definir los detalles para reintegrar los recursos. Finalmente, se procedió con la devolución de los recursos el 12 de febrero del 2024 tal y como consta en el comprobante con número de transacción 5462402099000001. (…)”

Análisis de la Respuesta

La Entidad en su respuesta hace referencia a las dificultades presentadas para la ejecución de los recursos atendiendo los requerimientos del organismo multilateral donante de los recursos (BID); al respecto se considera que, el proceso de

programación integral constituye la aplicación de actividades eficientes que permitan la ejecución de los recursos en la vigencia presupuestal, así como también es de conocimiento de Fonvivienda, las obligaciones contraídas con la aceptación de recursos donados por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, razón por la que se confirma la deficiencia comunicada por la CGR en cuanto a la programación y planeación de los recursos y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de los artículos 13, 14 y 17 del Decreto 111 de 1996 y la Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

Hallazgo 9. Pago de una Condena Judicial en Contra de la entidad por el rubro Pagos Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas en la Vigencia 2023. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

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

Artículo 89. “Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

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

Decreto 1266 de 2020 *“Por el cual se adiciona el Título 4 a la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo correspondiente a los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales por concepto de los procesos judiciales que se adelantan en contra de las Entidades Estatales que conforman una sección del Presupuesto General de la Nación”*.

- *Artículo 2.4.4.14. “Reconocimiento de la contingencia. Para el desembolso de los recursos, la Entidad Estatal aportante deberá remitir al administrador del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, la resolución ejecutoriada mediante la cual se reconoce la suma de dinero declarada en la sentencia judicial o en el auto que apruebe la conciliación judicial y los intereses a pagar si los hubiere, junto con la documentación que respalde la solicitud de desembolso de recursos.*

La resolución emitida por el funcionario competente de la Entidad Estatal se expedirá con fundamento en el auto que apruebe la conciliación judicial o en la sentencia que imponga el pago de una suma de dinero, la cual deberá encontrarse debidamente ejecutoriada.

- *Artículo 2.4.4.15. “Desembolsos. Los desembolsos consecuencia de la activación de la contingencia serán hasta por el monto de los aportes y los rendimientos de los recursos existentes en la subcuenta “Procesos Judiciales” del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, que la correspondiente Entidad Estatal haya aportado. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo de carácter general, determinará el procedimiento operativo para el giro efectivo de los recursos.*

Ley 2276 de 2022 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”.

Artículo 50. “Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá hacer el pago bajo el concepto de “Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas”.

Artículo 2.8.1.7.6 del Decreto 1068 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”: “Ejecución compromisos presupuestales. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago. (...)”

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

- *Artículo 3. “PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a*

los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...) 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019. “Código General Disciplinario”. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

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

En la vigencia 2023, Fonvivienda realizó el trámite de pasivos exigibles – vigencias expiradas por \$600.911.466 para el pago de obligaciones del año 2019, evidenciándose falta de cumplimiento a los compromisos adquiridos y el registro de la obligación por parte de la entidad en el periodo que se generó dicho compromiso.

Fonvivienda mediante respuesta al oficio AFF-01-2024 en el punto 40, informa que se tramitó en la vigencia 2023 un mandamiento de pago por sentencia judicial emitida por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá de fecha 20 de mayo de

2021, correspondiente a pasivos exigibles – vigencias expiradas por \$600.911.466, para atender el pago de obligaciones originadas en la vigencia 2019 con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidios de Vivienda de Interés Social – CAVIS UT.

De lo anterior se evidencian debilidades en el desarrollo de los procesos de cierre presupuestal para atender el pago de las vigencias expiradas autorizadas con la Resolución No. 0428 de fecha 1 de junio de 2023, relacionadas con la no radicación y trámite de cuentas por pagar por parte de la entidad en la vigencia 2019, obligación que se constituyó sin el cumplimiento de requisitos como reserva presupuestal, dado que para esa fecha ya se había recibido el bien y/o servicio.

Así mismo, se observa que el pago efectuado en el año 2023 se cargó al recurso presupuestal de inversión “*Subsidio Familiar de Vivienda*”, pese a que de acuerdo con el Decreto 1266 de 2020, debió cancelarse siguiendo el procedimiento establecido para el pago de contingencias a través del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.

De otra parte, se acudió al trámite de vigencias expiradas para compromisos que fueron constituidos previamente como reserva presupuestal del año 2019 lo que ocasionó que no se hubieran utilizado los recursos, castigando el presupuesto disponible para la vigencia 2023, situación que desconoce la debida aplicación del principio de Anualidad.

Expuesto lo anterior, es importante mencionar que las actuaciones administrativas según lo establecido en la Ley 1437 de 2011, se desarrollarán con arreglo a los principios de eficacia, economía y celeridad, y las entidades deben actuar bajo los preceptos de austeridad y eficiencia en procura del manejo eficiente de los recursos disponibles, debido a su naturaleza limitada para atender las diferentes necesidades del Estado.

Al respecto, se identificó que Fonvivienda acudió al trámite de pasivos exigibles – vigencias expiradas para la Resolución que se detalla en la siguiente tabla, por situaciones relacionadas a la omisión de actividades y funciones a cargo de la entidad, poniendo en una posición desfavorable al contratista y generando una subestimación al presupuesto disponible en la vigencia 2023, así como el castigo de la asignación de subsidios de vivienda en la cuantía antes mencionada, la cual incluye el pago de intereses moratorios por valor de \$244.105.429 y costas fijadas por el despacho por \$17.000.000, recursos que fueron obligados del rubro presupuestal C-4001-1400-5-0-4001037-02 Adquisición de Bienes y Servicios - Servicio de Apoyo a la Ejecución de la Política de Vivienda - Subsidio Familiar de Vivienda Nacional, omitiendo la aplicación de los artículos 2.4.4.14 y 2.4.4.15 del Decreto 1266 de 2020, en cuanto al reconocimiento de la contingencia y

desembolso de recursos a través del Fondo de Contingencias de las Entidades del Estado - FCEE.

Tabla 17. Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas 2023 (cifras en pesos)

Concepto	No. Resolución	Valor Facturas (\$)	Intereses (\$)	Costa Despacho (\$)	Total (\$)
Pago Pasivos Exigibles Vigencias Expiradas Para Atender El Proceso Ejecutivo Unión Temporal De Cajas De Compensación Familiar Para Subsidios	0428 de 1 de junio de 2023	339.806.037	244.105.429	17.000.000	600.911.466

Fuente: Elaboró CGR. Respuesta de Fonvivienda al Oficio AFF-01-2024 del 25-01-2024.

Con lo evidenciado, en el trámite y pago de los pasivos exigibles – vigencias expiradas relacionada en la tabla anterior, se genera una subestimación al presupuesto de la vigencia 2023 por \$600.911.466 y presuntamente contraviene lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, artículo 50 de la Ley 2276 de 2022, el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, los artículos 2.4.4.14 y 2.4.4.15 del Decreto 1266 de 2020 y el artículo Artículo 2.8.1.7.6 del Decreto 1068 de 2015, configurándose observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

“(…) Al respecto, se indica que una vez revisada la observación se corrobora que, en efecto, el pago realizado por la suma de \$600.911.466, para atender el pago de obligaciones originadas en la vigencia 2019 con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidios de Vivienda de Interés Social – CAVIS UT, se hizo con cargo al recurso presupuestal de inversión “Subsidio Familiar de Vivienda”.”

“(…) Vale la pena aclarar que este desembolso no se da con ocasión al cumplimiento de una decisión judicial, esto es que no corresponde en estricto sentido a un fallo específico proferido dentro del proceso judicial que cursó en el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá ni como resultado directo de una orden judicial. El acto que origina el pago de esta suma en el año 2023 es un contrato de transacción que se celebró entre el Fondo Nacional de Vivienda con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidios de Vivienda de Interés Social– CAVIS UT, en el cual se acordó el pago de la suma de \$600.911.466 como un mecanismo alternativo y extraprocesal de solución de conflictos.”

“(…) Es pertinente que a este tipo de tramites aplica el concepto emitido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, identificado como “Respuesta Jano 1-2009-054883 del 19 de Agosto de 2009”, el cual se encuentra entre las páginas 135 al 139 del compendio de “Conceptos Jurídicos Presupuestales”, que

se encuentra ubicado en la página del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el link:
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_publicacionespresupuesto.](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_publicacionespresupuesto)”

“(...) Así las cosas, en consonancia con el concepto jurídico presupuestal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta que los compromisos adquiridos con ocasión del Contrato de Encargo de Gestión 002 suscrito en 2019 con CAVIS UT, fueron imputadas estas obligaciones con cargo al rubro/proyecto del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) y adicionalmente, dado que el contrato de transacción también fue respaldado por el mismo proyecto del SFV, el pago se atendió con cargo al proyecto en mención. Se adjunta con la respuesta a esta observación, el concepto citado. (...)”

Análisis de la Respuesta

La Entidad en respuesta a lo observado indica que, la obligación “*originadas en la vigencia 2019 con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidios de Vivienda de Interés Social – CAVIS UT, se hizo con cargo al recurso presupuestal de inversión “Subsidio Familiar de Vivienda”.*

“Vale la pena aclarar que este desembolso no se da con ocasión al cumplimiento de una decisión judicial, esto es que no corresponde en estricto sentido a un fallo específico proferido dentro del proceso judicial que cursó en el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá ni como resultado directo de una orden judicial. El acto que origina el pago de esta suma en el año 2023 es un contrato de transacción que se celebró entre el Fondo Nacional de Vivienda con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidios de Vivienda de Interés Social – CAVIS UT, en el cual se acordó el pago de la suma de \$600.911.466 como un mecanismo alternativo y extraprocesal de solución de conflictos”.

No obstante, en el radicado 006-2021-00162 de fecha 6 de julio de 2022, en el aparte 2, cita lo siguiente: “*Mediante auto del 20 de mayo de 2021 se libró mandamiento de pago por la vía ejecutiva de mayor cuantía a favor de los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR PARA SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL -CAVIS UT-: CAFAMAZ, COMFATOLIMA, COMFIAR, COMCAJA, COMFACASANARE, COLSUBSIDIO, CAFA, COMFACUNDI, COMPENSAR, COMFENALCO QUINDÍO, COMFAMILIAR ATLÁNTICO, COMBARRANQUILLA, CAJACOPI, CAJASAN, COMFENALCO SANTANDER, CAFABA, COMFENALCO VALLE, COMFANDI, COMFENALCO CARTAGENA, COMFAMILIAR CARTAGENA Y BOLÍVAR, COMFANORTE, COMFAORIENTE, COMFENALCO TOLIMA, CAFASUR, CONFA, COMFAMILIAR CAMACOL, COMFAMA, COMFENALCO ANTIOQUIA, COMFACOR, COMFAMILIAR HUILA, COMFACA, COMFAMILIAR PUTUMAYO, COMFAMILIAR*

NARIÑO, COMFAMILIAR RISARALDA, COMFACAUCA, COMFACHOCO, CAJAMAG, COMFABOY, COFREM, COMFAGUAJIRA, COMFASUCRE, COMFACESAR Y CAJASAI. contra el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- y corregido mediante proveído del 10 de junio de 2021.”

Razón por la cual lo argumentado por Fonvivienda, contradice lo señalado en el artículo 430 del Código General del Proceso *“MANDAMIENTO EJECUTIVO. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal”*, es así como se evidencia que, no procede el argumento *“Vale la pena aclarar que este desembolso no se da con ocasión al cumplimiento de una decisión judicial, esto es que no corresponde en estricto sentido a un fallo específico proferido dentro del proceso judicial que cursó en el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá ni como resultado directo de una orden judicial. El acto que origina el pago de esta suma en el año 2023 es un contrato de transacción que se celebró entre el Fondo Nacional de Vivienda con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidios de Vivienda de Interés Social – CAVIS UT, en el cual se acordó el pago de la suma de \$600.911.466 como un mecanismo alternativo y extraprocesal de solución de conflictos”*, toda vez que, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá, libro mandamiento de pago por la vía ejecutiva a favor del Unión Temporal de Cajas de compensación Familiar Para Subsidio de Vivienda de Interés Social – CAVIS UT.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, artículo 50 de la Ley 2276 de 2022, el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, los artículos 2.4.4.14 y 2.4.4.15 del Decreto 1266 de 2020 y el artículo 2.8.1.7.6 del Decreto 1068 de 2015 y el artículo 38 numerales 1 y 4 de la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo 10. Metas Programa Semillero de Propietarios en Arriendo. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

Ley 152 de 1994 *“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”*.

Artículo 6. “Contenido del plan de inversiones. *El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:*

- La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;

- La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;

- Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;

- La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.”

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

- Artículo 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.

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

- Artículo 9. “BANCO NACIONAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación. En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo deberán reglamentar el funcionamiento del Banco Nacional de Programas y Proyectos. Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos”.
- Artículo 13. “Planificación. El presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones”.

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

- Artículo 3. *“PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

(...) 13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

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

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

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

“4. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos.”

El Fondo Nacional de Vivienda para la vigencia 2023 apropió recursos en el presupuesto de inversión por \$3.839.992.923.964, de los cuales comprometió al 100% \$125.607.097.206 correspondientes al Programa Semillero de Propietarios. Del total apropiado por este concepto la entidad recibió recursos de donaciones gestionadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante organismos multilaterales, que se detallan a continuación y su destinación esta direccionada a atender subsidios para cubrir una parte del canon de arrendamiento de los potenciales beneficiarios a través del programa de vivienda antes mencionado.

Tabla 18. Ejecución Presupuestal Programa Semillero de Propietarios (Cifras en pesos)

PROGRAMA DE VIVIENDA	APROPIACION (\$)	COMPROMISOS (\$)	METAS VIGENCIA 2023	AVANCE SFV ASIGNADOS 2023	% CUMPLIMIENTO
SEMILLERO DE PROPIETARIOS EN ARRIENDO	117.706.300.562	117.706.300.562	-	-	0%
SEMILLERO DE PROPIETARIOS EN ARRIENDO (Donación GPG - Banco Mundial)	1.551.382.153	1.551.382.153	-	-	0%
SEMILLERO DE PROPIETARIOS EN ARRIENDO (Donación GCFF - Banco Mundial)	2.435.685.440	2.435.685.440	-	57	INDETERMINADO
SEMILLERO DE PROPIETARIOS EN ARRIENDO (Donación LAIF - Banco Interamericano de Desarrollo)	3.913.729.051	3.913.729.051	-	39	INDETERMINADO
TOTAL	125.607.097.206	125.607.097.206	-	96	

Fuente: Respuesta de Fonvivienda al Oficio AFF-01-2024 del 25-01-2024. Elaboró CGR.

Se observa que la información entregada con relación a las metas del programa Semillero de Propietarios en Arriendo y registradas en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión - SPI, no es consistente ni confiable, dado que los soportes presentados para verificar su cumplimiento no son claros, completos ni verificables, en razón a que:

- ✓ La respuesta al punto 27 del requerimiento AFF-01-2024 de la CGR en el archivo denominado “*DETALLE PRESUPUESTO VIGENCIA 2023*”, se evidencia la asignación de 96 subsidios con recursos de donación de organismos multilaterales, sin que se evidencie el número de subsidios proyectados para ser entregados en la vigencia.
- ✓ En el documento No. 4 de incorporación de recursos al Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pago No. 006 de 2018, celebrado entre la Fiduciaria Bogotá S.A., y Fonvivienda, se establece la entrega de 200 subsidios por la suma de \$1.950.000.000 con cargo al programa en mención.⁸
- ✓ En el documento No. 5 de incorporación de recursos al Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pago No. 006 de 2018, celebrado entre la

⁸ Recursos no reembolsables provenientes de la donación de la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF) para atender la integración socio urbana de la población migrante en ciudades colombianas.

Fiduciaria Bogotá S.A., y Fonvivienda, se establece la entrega de 155 subsidios por la suma de \$963.729.051 con cargo al programa en mención.⁹

- ✓ La entidad a través del oficio con radicado No. 2024EE0019652, indicó que se proyecta entregar 411 subsidios en el programa mencionado con cargo a presupuesto que se detalla a continuación.¹⁰

Tabla 19. Subsidios Familiares de Vivienda Asignados Programa Semillero de Propietarios (cifras en pesos)

PROGRAMA DE VIVIENDA	APROPIACION (\$)	COMPROMISOS (\$)	SFV ASIGNADOS DOC. INCORP. No. 4 y 5 2023	SFV*	SFV ASIGNADOS
SEMILLERO DE PROPIETARIOS*	117.706.300.562	117.706.300.562	-	-	57
SEMILLERO DE PROPIETARIOS (Donación GPG - Banco Mundial)	1.551.382.153	1.551.382.153	-	-	
SEMILLERO DE PROPIETARIOS (Donación GCFF - Banco Mundial)	2.435.685.440	2.435.685.440	-	-	
SEMILLERO DE PROPIETARIOS (Donación LAIF - Banco Interamericano de Desarrollo)	1.950.000.000	1.950.000.000	200	259	
SEMILLERO DE PROPIETARIOS (Donación LAIF - Banco Interamericano de Desarrollo)	963.729.051	963.729.051	115	152	39
SEMILLERO DE PROPIETARIOS (Donación LAIF - Banco Interamericano de Desarrollo)	1.000.000.000	1.000.000.000	-	-	
TOTAL	125.607.097.206	125.607.097.206	315	411	96

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda mesa de trabajo 20-03-2024. *Oficio 2024EE0019652. Elaboró CGR

Tabla 20. Resoluciones SFV Vivienda Asignados Programa Semillero de Propietarios (cifras en pesos)

PROGRAMA DE VIVIENDA	No. RESOLUCION	No. SFV ASIGNADOS	VALOR SFV POR 6 MESES (\$)	TOTAL SFV (\$)
Semillero de propietarios	1186 del 30 de octubre de 2023	24	4.176.000	100.224.000

⁹ Recursos provenientes de la donación GCFF-6168, donación GPG-6381 y la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF), para atender la integración socio urbana de la población migrante en ciudades colombianas.

¹⁰ Respuesta a la mesa de trabajo del día 20 de marzo de 2024 relacionada con las metas e indicadores del presupuesto y adjunta archivo en Excel con las metas y avances de la vigencia, Excel denominado "2023 1006 PROYECCION ENTREGA DE SUBSIDIOS (...)".

Semillero de propietarios	1406 del 22 de diciembre de 2023	44	6.264.000	275.616.000
Semillero de propietarios	1406 del 22 de diciembre de 2023	1	6.240.000	6.240.000
Semillero de propietarios	1406 del 22 de diciembre de 2023	6	6.000.000	36.000.000
Semillero de propietarios	1406 del 22 de diciembre de 2023	3	5.400.000	16.200.000
Semillero de propietarios	1406 del 22 de diciembre de 2023	1	5.160.000	5.160.000
Semillero de propietarios	1406 del 22 de diciembre de 2023	2	4.800.000	9.600.000
Semillero de propietarios	1407 del 22 de diciembre de 2023	15	4.176.000	62.640.000
TOTAL		96	42.216.000	511.680.000

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda correo electrónico 01-04-2024. Elaboró CGR

Por lo anterior la Contraloría General de la República no pudo establecer cuáles fueron las metas efectivamente programadas y ejecutadas con recursos de la vigencia 2023, para el programa Semillero de Propietarios. En conclusión con la información disponible se estableció que Fonvivienda ejecutó \$511.680.000 de un total apropiado de \$125.607.097.206, que corresponde al 0.41% de ejecución, evidenciando una insuficiente ejecución presupuestal, en contravía al artículo 6 de la Ley 152 de 1994, el artículo 9 del Decreto 555 de 2003, y los artículos 9 y 13 del Decreto 111 de 1996, en cuanto a la planeación del presupuesto y las metas a cubrir para el déficit habitacional de la población objetivo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, configurándose una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad a los numerales 1 y 4 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la entidad

“(…) Respecto a los recursos y las metas establecidas en el Programa Semillero de Propietarios Arriendo se precisa que, de los \$ 125.607.097.206, se ejecutó el valor de \$ 117.706.300.562, toda vez que, a pesar de ser un programa que no tiene planteadas metas en el PND para el cuatrienio, debe continuar pagando ciertas obligaciones adquiridas durante años anteriores, como lo son los pagos de los subsidios asignados en las vigencias 2020, 2021 y 2022, en las cuales si existían metas para este programa en cuanto a asignación de subsidios.”

“(…) Durante la vigencia 2023, se realizaron pagos de subsidios asignados en vigencias anteriores así:

AÑO DE ASIGNACION	NUMERO DE SUBSIDIOS CON PAGOS EN 2023
2020	33
2021	7658
2022	10577
TOTAL	18268

(...)"

"(...) Así mismo, y referente a los recursos apropiados en el presupuesto de Fonvivienda correspondientes a donaciones recibidas del BM por \$ 3.987.067.593 y por el BID por valor de \$ 3.913.729.051, se precisa que, teniendo en cuenta los tiempos que toma la materialización en el esquema de migrantes y que no se esperaba alcanzar a tener subsidios asignados en la vigencia 2023, la meta establecida en la Plataforma Integrada de Inversión Pública PIIP, se estableció en cero para la vigencia 2023, con el fin de fijar las metas para la vigencia 2024 en la cual se proyectaba iniciar la materialización de los subsidios. No obstante, antes de finalizar la vigencia 2023 se logró asignar 96 subsidios. (...)"

Análisis de la Respuesta

Fonvivienda en su respuesta señala que, para el 2023, se ejecutaron \$117.706.300.562 del programa Semillero de Propietarios, y según lo manifestado estos provienen de vigencias anteriores, es decir, de los recursos fideicomitados en el patrimonio autónomo, correspondientes a rezagos presupuestales. Así mismo, manifiesta que, el programa Semillero de Propietarios no tiene asignadas metas en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio, pero se deben seguir pagando las obligaciones adquiridas en periodos anteriores, en donde se habían establecido metas.

En lo referente a los recursos del BM¹¹, la entidad informa que, en la Plataforma Integrada de Inversión Pública PIIP, se estableció en cero para la vigencia 2023, con el fin de fijar las metas en el 2024.

Por lo anterior, se concluye que efectivamente para el 2023 no se proyectaron metas para este programa y se ejecutaron recursos sin la debida programación, incumplimiento a los principios de planificación, programación integral y anualidad.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del artículo 6 de la Ley 152 de 1994, artículo 9

¹¹ Banco Mundial.

del Decreto 555 de 2003 y los artículos 9 y 13 del Decreto 111 de 1996, de conformidad a los numerales 1 y 4 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo 11. Límite de Reservas Presupuestales constituidas sobre el presupuesto de inversión. Administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

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

- Artículo 13. *“Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones”*.
- Artículo 17. *“Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.*
- *PARÁGRAFO. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución”*.
- Artículo 78. *“En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior”*.

Decreto 1068 de 2015. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”*.

- ARTÍCULO 2.8.1.7.3.2. *“Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las*

cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones.

Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso primero del presente artículo y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro del mismo plazo.

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En caso de que la entidad mantenga recursos de la Nación por este concepto deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente a la expiración de estas”.

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

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

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

(...) 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y

disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

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

El rezago presupuestal de Fonvivienda asciende a \$1.895.331.587.334 al cierre de la vigencia 2023, de los cuales \$1.892.417.858.283 corresponden a reservas presupuestales que luego de descontar las no canceladas por falta de PAC (reservas inducidas) por \$101.152.814.926, según certificación expedida por el director de la entidad, se concluye que el total de reservas ascienden a \$1.791.265.043.357, que corresponden al 47% del presupuesto de inversión de la vigencia, valor que supera el límite del 15% establecido en el estatuto orgánico de presupuesto en la suma de \$1.213.976.464.483, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 21. Límite de Reservas Presupuestales (Cifras en pesos)

CONCEPTO	VALOR (\$)
Total Reservas Presupuestales constituidas en la vigencia 2023	1.892.417.858.283
Reservas Inducidas	101.152.814.926
Total Reservas 2023, sin incluir las que no contaban con PAC	1.791.265.043.357
Apropiación presupuestal definitiva Inversión 2023	3.848.590.525.827
Límite (15%) Decreto 111 de 1996	577.288.578.874
Valor que supera el límite del 15%	1.213.976.464.483

Fuente: Elaboró CGR, Respuesta de Fonvivienda al OFICIO AFF-01-2024 del 25-01-2024.

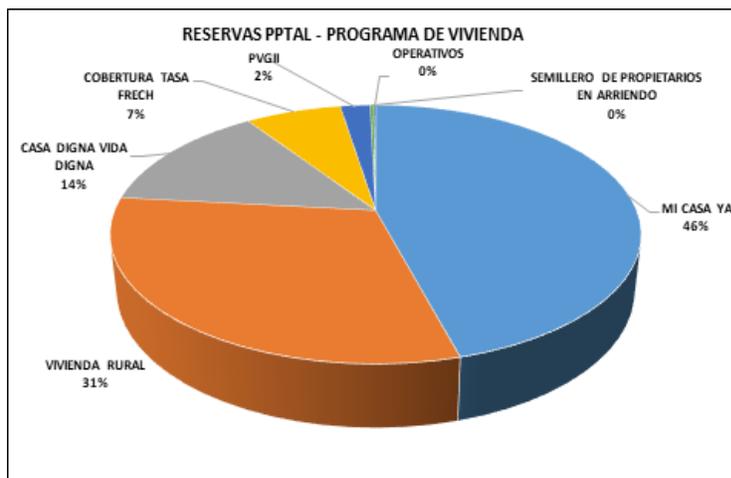
De las reservas constituidas en la vigencia, el 77% corresponde a los programas Mi Casa Ya y Vivienda Rural, evidenciando el incumplimiento de las metas establecidas para cubrir las necesidades habitacionales de los hogares colombianos; situación que obedece a los cambios en la política de asignación de subsidios para los programas en mención y a las debilidades de los sistemas de control interno, en cuanto a seguimiento de la planificación y ejecución de los planes de vivienda del MVCT, a continuación se relaciona el detalle de la participación de cada programa de vivienda en el total de la reserva presupuestal:

Tabla 22. Reservas Presupuestales vs Compromisos vigencia 2023 (Cifras en pesos)

PROGRAMA DE VIVIENDA	COMPROMETIDO (\$)	RESERVAS PPTAL (\$)	% RESERVA / COMPROMISO S (\$)	% PROGRAMA / RESERVA (\$)
SEMILLERO DE PROPIETARIOS EN ARRIENDO	125.607.097.206	4.987.067.593	4%	0,3%
CASA DIGNA VIDA DIGNA (Cambia Mi Casa)	261.401.736.028	261.401.736.028	100%	14%
MI CASA YA	2.048.473.300.471	865.000.000.000	42%	46%
COBERTURA TASA FRECH	759.723.324.572	131.827.576.461	17%	7%
PVGII	41.313.976.006	41.313.976.006	100%	2%
VIVIENDA RURAL	585.466.084.218	585.466.084.218	100%	31%
OPERATIVOS	8.618.943.762	2.421.417.977	28%	0,1%
TOTAL	3.830.604.462.263	1.892.417.858.283	49%	100%

Fuente: Respuesta de Fonvivienda al OFICIO AFF-01-2024 del 25-01-2024. Elaboró CGR

Ilustración 2. 1 Grafica % Programas de Vivienda sobre el total de las Reservas



Fuente: Respuesta de Fonvivienda al OFICIO AFF-01-2024 del 25-01-2024. Elaboró CGR

Lo anterior evidencia deficiencias en los mecanismos de control y planeación de la ejecución presupuestal, generando incumplimiento de los proyectos de inversión programados por el Fondo Nacional de Vivienda para atender las necesidades del déficit habitacional y las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

“*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, en cuanto al punto No. 5 Convergencia Regional, y desatiende los principios de Planificación y Programación Integral del Sistema Presupuestal establecidos en el artículo 13 y 17; en la aplicación del artículo 78 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 2.8.1.7.3.5 del Decreto No.1068 de 2015, así como la inobservancia del artículo 38 numerales 1 y 4 de la Ley 1952 de 2019, razón por la cual se constituye una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

“(...) Acerca de la dinámica de pago de los Programas de Vivienda, es importante precisar que la entrega y pago de los subsidios no se da paralelamente al compromiso de los recursos, toda vez que, de manera previa a la materialización de los subsidios es necesario llevar a cabo varias actividades, las cuales desde el inicio necesitan tener un respaldo presupuestal, pues en caso de no tenerlo no sería posible suscribir compromisos que permitan el logro de los objetivos trazados en materia de asignación de subsidios.”

“(...) En Programas como Mi Casa Ya, a pesar de tener un comportamiento más dinámico, se da la asignación y entrega del subsidio hasta el momento en que se escritura la vivienda y la entidad realiza el cobro al Ministerio de Vivienda, lo cual puede tomar entre 5 y 6 meses en promedio, motivo por el cual la vigencia cierra con reservas presupuestales que se ejecutan normalmente durante los primeros meses de la siguiente vigencia. En el caso de Mi Casa Ya, se concentra el 46% de la reserva presupuestal constituida al cierre de la vigencia.”

“(...) En el caso de programas de mejoramiento o construcción de vivienda nueva en sitio propio, el tiempo transcurrido entre las actividades previas y la materialización del subsidio, pueden superar hasta 2 vigencias, toda vez que se hace necesario garantizar ciertas condiciones técnicas y operativas. En el caso de los programas Cambia Mi Casa y Mi Casa en El Campo se concentra el 30% del total de la reserva.”

“(...) Para del Programa de Coberturas la reserva correspondió al 7%, lo cual obedece a un comportamiento normal, toda vez que las entidades tienen hasta 4 meses para registrar las coberturas a partir del momento en que las toman, motivo por el cual es probable que las coberturas que se toman durante los últimos meses de una vigencia, sean cobradas durante los primeros meses de la siguiente vigencia.”

“(...) Teniendo en cuenta las particularidades expuestas anteriormente, si bien es cierto, la reserva presupuestal superó al cierre de la vigencia 2023 el límite permitido, es importante precisar que, la totalidad de recursos respaldaron

compromisos que son completamente necesarios para poder llegar a ese momento de entrega y materialización de los subsidios familiares de vivienda. (...)

Análisis de la Respuesta

Al cierre presupuestal de la vigencia 2023 se observa que, Fonvivienda constituyó reservas presupuestales por \$1.791.265.043.357, sin incluir las que no contaban con disponibilidad de PAC, saldo que corresponde al 46,6% del total comprometido en la vigencia. Analizados los argumentos de la Entidad en su respuesta se confirma lo señalado por la CGR, por cuanto no es desconocido para Fonvivienda los trámites y gestiones que se deben adelantar para llevar a cabo los proyectos y SFV de cada programa, por lo tanto, es evidente que no se tiene en cuenta en la planeación y programación de los recursos el tiempo que conlleva su desarrollo y ejecución, por deficiencias en los mecanismos de control.

Por otra parte, la entidad indica que, si bien la reserva presupuestal superó el límite permitido por el estatuto orgánico de presupuesto, estos recursos respaldan compromisos para llegar a la materialización y entrega de los subsidios de vivienda, al respecto hay que considerar que los mismos deben estar destinados a cumplir con metas según lo proyectado para el periodo, y el valor constituido como reserva evidencia deficiencias en los mecanismos de control y planeación de la ejecución presupuestal. La situación expuesta configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a los principios de Planificación y Programación Integral del Sistema Presupuestal establecidos en el artículo 13 y 17; en la aplicación del artículo 78 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 2.8.1.7.3.5 del Decreto 1068 de 2015, así como la inobservancia del artículo 38 numerales 1 y 4 de la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo 12. Saldos de Cuentas por Pagar, constituidas como Reserva Presupuestal vigencia 2023. Administrativo.

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

Artículo 89. *“Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.*”

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

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo. (Ley 38 de 1989, art.72, Ley 179 de 1994, art.38, Ley 225 de 1995 art. 8).”.

Decreto 1068 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

- Artículo 2.8.1.7.3.1. “Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación. Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos”.
- Artículo 2.8.1.7.3.2. “Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones. (...)

A 31 de diciembre de 2023, Fonvivienda constituyó cinco (5) reservas presupuestales por valor de \$940.257.992, que corresponden a Bienes y/o Servicios prestados y recibidos en la vigencia, lo cual se detalla a continuación:

Tabla 23. Reservas presupuestales vigencia 2023 (cifras en pesos)

DOCUMENTO SOPORTE	CONCEPTO	TERCERO	VALOR (\$)
CTO 004 DE 2023	Realizar la supervisión de la correcta aplicación de los Subsidios Familiares de Vivienda de interés prioritario (VIP) y vivienda de interés social (VIS) asignados por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y en las modalidades de adquisición	ENTERRITORIO	587.205.853
003	Realizar la publicación en el diario oficial de los actos administrativos y demás documentos expedidos por el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- que deban ser publicados en dicho medio	IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA	165.487.600

003	Realizar la publicación en el diario oficial de los actos administrativos y demás documentos expedidos por el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- que deban ser publicados en dicho medio	IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA	182.968.100
1597	Prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en rutas operadas por SATENA y la adquisición de tiquetes aéreos en rutas nacionales e internacionales de otros operadores servicios bajo la modalidad de vuelos chárter y demás servicios	SATENA	3.730.859
1597	Prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en rutas operadas por SATENA y la adquisición de tiquetes aéreos en rutas nacionales e internacionales de otros operadores servicios bajo la modalidad de vuelos chárter y demás servicios	SATENA	865.580
TOTALES			940.257.992

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda, oficio 2024IE0000461 del 19 de enero 2024. Elaboró CGR.

Así las cosas, se observa que, estas reservas son de contratos de prestación de servicios suscritos por Fonvivienda y las entidades Enterritorio, Imprenta Nacional de Colombia y Satena, y que las mismas corresponden a obligaciones no tramitadas al cierre de la vigencia, siendo constituidas como reservas presupuestales sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el estatuto orgánico de presupuesto; haciendo uso de un instrumento excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones de la vigencia 2023.

Lo anterior evidencia debilidades en el control y seguimiento a la ejecución de los compromisos en el cierre de la vigencia, generando una sobrestimación de la reserva presupuestal por \$940.257.992, incumpliendo presuntamente lo establecido en el artículo 89 del Decreto 111 de 1966, los artículos 2.8.1.7.3.1. y 2.8.1.7.3.2., del Decreto 1068 de 2015, los artículos 3 y 11 de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4, por lo que se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

“(…) Pago Enterritorio \$ 587.205.853: El 01 de diciembre se radicó la solicitud de PAC de conformidad con la necesidad de recursos que se tenía para atender los diferentes pagos para el cierre de la vigencia. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, únicamente aprobó PAC por valor de \$ 101.500 millones para atender los pagos del Programa Mi Casa Ya; gastos administrativos de Frech y el pago de tutelas, por lo cual se procedió con la causación y registro de la obligación, pero no fue posible proceder con el pago de la misma al cierre de la vigencia. Se anexa soporte de solicitud y aprobación de PAC en el enlace OneDrive dispuesto por la Contraloría General de la República.”

“(…) Pago Imprenta Nacional \$ 165.487.600: El 01 de diciembre se radicó la solicitud de PAC de conformidad con la necesidad de recursos que se tenía para atender los diferentes pagos para el cierre de la vigencia. Sin embargo, el Ministerio

de Hacienda y Crédito Público, únicamente aprobó PAC por valor de \$ 101.500 millones para atender únicamente los pagos del Programa Mi Casa Ya, gastos administrativos de Frech y el pago de tutelas, por lo cual, se procedió con la causación y registro de la obligación, pero no fue posible proceder con el pago de la misma al cierre de la vigencia. Se anexa soporte de solicitud y aprobación de PAC en el enlace OneDrive dispuesto por la Contraloría General de la República.”

“(…) Pago Satena \$ 3.730.859: Se recibió por parte del contratista el 19 de diciembre y se realizó el pago, de conformidad con los tiempos establecidos en el contrato de prestación de servicios, en el cual se establece que, para el pago de las facturas radicadas por concepto de tiquetes se cuenta con treinta (30) después de la presentación de la factura. El pago fue efectuado durante el mes de enero del 2024.”

“(…) Pago Satena \$ 865.580: El 07 de diciembre de 2023, el Contratista envió a la Subdirección de Servicios Administrativos la factura, sin embargo; hasta el 27 de diciembre se evidenció la radicación en SIIF, fecha que se toma para inicio de tiempos, dado que hasta tanto no se visualice allí, no es posible realizar el trámite. En el mes de enero de 2024 se realizó el pago de la factura de conformidad con los tiempos establecidos en el contrato de prestación de servicios en el cual se establece que, para el pago de las facturas radicadas por concepto de tiquetes se cuenta con treinta (30) después de la presentación de la factura. (…)”

Análisis de la Respuesta

Revisados y analizados los argumentos expuestos por parte de Fonvivienda en respuesta al oficio AFF-07-2024, con relación a las reservas constituidas sin PAC en la vigencia 2023, el equipo auditor retira lo correspondiente a los saldos de Enterritorio por \$587.205.853 e Imprenta Nacional por \$348.455.700 (2 registros). En cuanto a las reservas de Satena por \$4.596.439 (2 registros), se confirma la deficiencia, por lo tanto, se configura hallazgo administrativo.

Hallazgo 13. Reserva Presupuestal Constituida en la vigencia 2022, para ejecución en el año 2023. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

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

Artículo 89. *“Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.*

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

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

Decreto 1068 de 2015. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.*

- *ARTÍCULO 2.8.1.7.3.3. “Fenecimiento de Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar. Las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán. (...)*
- *ARTÍCULO 2.8.1.7.6. “Ejecución compromisos presupuestales. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago. (...)*

Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.*

- *Artículo 3. “PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*
- *(...) 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

- (...) 12. *En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*
- (...) 13. *En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”*

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

- *Artículo 38. “Deberes. Son deberes de todo servidor público:*
 1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”*

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

El Fondo Nacional de Vivienda para la vigencia 2022, constituyó reservas presupuestales por \$484.165.685.010, de los cuales \$54.900.271.413 corresponden a recursos comprometidos para atender el programa Cambia mi Casa, según lo establecido en los documentos de incorporación de recursos No. 14 suscrito por Fonvivienda y la fiducia Fiduagraria, documento de incorporación No. 8 y 10 suscritos con Fidubogotá; saldo que feneció a 31 de diciembre de 2023 de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 24. Fenecimiento de la Reserva Presupuestal constituida en 2022 del programa Vivienda Rural (Cifras en pesos)

PROGRAMA DE VIVIENDA	REGISTRO PRESUPUESTAL	DOCUMENTO SOPORTE	VALOR (\$)	JUSTIFICACION
Cambia mi Casa	222	Doc. Incorp. No. 14 de fecha 06/12/2022	28.644.000.000	Dentro del proceso para la constitución del valor liquido cero fue necesario surtir algunos pasos previos como la socialización ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de los contratos suscritos a través de los cuales se sustentaba la constitución del valor liquido cero y presentación formal del flujo de caja proyectado para la ejecución de los recursos con el fin de poder proceder con la firma por parte de la Unidad Ejecutora del Préstamo - UEP de los oficios mediante los cuales se instruí el desembolso de los recursos.
Cambia mi Casa	122	Doc. Incorp. No. 8 de fecha 09/08/2022	24.826.810.829	Lo anterior, aunado a algunas fallas que presentó la plataforma oficial a través de la cual se solicitan los desembolsos de recursos del Banco Mundial y a la actualización de algunas firmas que se debían efectuar en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para aprobar la solicitud de desembolso, generó que el desembolso se efectuara el 29 de diciembre de 2023, fecha en la cual el sistema financiero del país no estaba operando de acuerdo con el cronograma establecido por la Superfinanciera; por ende, ya no era posible ni constituir e valor líquido cero ni girar los recursos al patrimonio autónomo.
Cambia mi Casa	322	Doc. Incorp. No. 10 de fecha 29/12/2022	1.429.460.584	Como consecuencia de lo anterior, no se realizó ejecución de la reserva durante la vigencia 2023 ni fue posible culminar el proceso para la constitución del valor liquido cero, por lo cual se realizarán las actividades tendientes a dar tramite a los recursos como vigencia expirada.

--	--	--	--	--

Fuente: Elaboró CGR, con información suministrada por Fonvivienda, oficio 2024IE0000544 del 23 de enero 2024

Las justificaciones expuestas por la entidad sobre el fenecimiento de la reserva presupuestal, evidencian debilidades que presentan los procesos operativos establecidos para el trámite de las obligaciones y el cierre presupuestal de dichas reservas, así como falencias administrativas relacionadas con la omisión de las funciones establecidas en los manuales de procedimientos para cumplir los compromisos adquiridos según los documentos de incorporación de recursos No. 14 del 06 de diciembre de 2022, suscrito por Fonvivienda y la fiducia Fiduciaria, amparado por el Registro Presupuestal No. 222, documento de incorporación No. 8 de fecha 9 de agosto de 2022 y No. 10 de fecha 29 de diciembre de 2022 suscritos con Fidubogotá, recursos que no fueron obligados al cierre de la vigencia 2023, ni constituidos como Valor Liquido Cero, dando lugar al fenecimiento de la reserva para atender el programa Cambia mi Casa.

Lo anterior, conlleva al reconocimiento de pago por \$54.900.271.413 de la obligación mediante el uso del mecanismo de “Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas”, afectando la ejecución del presupuesto de la vigencia en la que se ejecute el compromiso, en contravía al principio de anualidad, establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

De conformidad con las situaciones expuestas se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento del artículo 89 del Decreto 111 de 1996, los artículos 2.8.1.7.3.3., y 2.8.1.7.6., del Decreto 1068 de 2015, los artículos 3, 11, 12 y 13 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad a lo señalado en Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

Respuesta de la entidad

“(…) En el marco de la ejecución del Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente, financiado con recursos del crédito BIRF-9246-CO, el 31 de diciembre de 2022 quedó constituida una reserva presupuestal por la suma de \$54.900.271.413, procedimiento que se realizó mediante documento de incorporación a los Patrimonio Autónomos de mejoramiento de vivienda urbana y rural (Fiduciaria Bogotá y Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – FIDUAGRARIA, respectivamente). (…)”

“(…) Bajo ese panorama, durante la vigencia 2023, la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) –que hace parte del MVCT–, en conjunto con las demás áreas técnicas del Ministerio y los demás actores involucrados (Fiduciarias y FINDETER), adelantaron las acciones necesarias para la contratación de los mejoramientos de vivienda

urbanos y rurales, mediante el método de adquisición de Solicitud de Ofertas (SDO) según las regulaciones del Banco Mundial, procesos que requieren de etapas y tiempos específicos. Los diferentes documentos de SDO fueron elaborados por las partes mencionadas durante el primer semestre de 2023 y aprobados por el Banco Mundial para el segundo semestre del mismo año, permitiendo iniciar los procesos de publicación de las respectivas convocatorias hacia el mismo periodo, como se verá más adelante. (...)

“(...) Siguiendo los tiempos propios de dichos procedimientos, la adjudicación y firma de los contratos con los diferentes licitantes inició durante octubre, noviembre y diciembre de 2023, tras surtir las etapas contractuales respectivas. Lo anterior, es relevante en la medida en que, según la advertencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el segundo desembolso estaría condicionada a que el flujo de caja se soportara en compromisos ciertos, es decir, contratos adjudicados/firmados. Esta manifestación del MHCP hace parte de la Ayuda de Memoria producto de la misión de supervisión realizada por el Banco Mundial en enero de 2023 y, fue persistente en posterior reuniones de seguimiento mensuales a lo largo de la vigencia 2023. Cabe mencionar que dentro de la solicitud del segundo desembolso estarían contemplados los recursos constituidos como reserva presupuestal al 31 de diciembre de 2022. (...)”

Análisis de la Respuesta

Fonvivienda al cierre de la vigencia 2022, constituyó reservas presupuestales por \$484.165.685.010, dentro de estas se incluyeron \$54.900.271.413, para atender los compromisos suscritos por la Entidad y las fiduciarias Fiduagraria y Fiduciaria Bogotá, con el fin de llevar a buen término la materialización de los subsidios de vivienda familiar bajo la modalidad del programa Cambia mi Casa, no obstante, dichos recursos fenecieron al cierre de la vigencia 2023, al respecto la Procuraduría General de la Nación se ha pronunciado sobre las reservas presupuestales así:

Circular 031 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación:

“...el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como un instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal”

Igualmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la Circular Externa No. 033 de 2022, “Cierre Presupuesto General de la Nación-PGN para la vigencia fiscal de 2022 e Inicio de la ejecución del PGN de la vigencia fiscal 2023”, indica lo siguiente:

“(...) Las reservas presupuestales se entenderán constituidas con las diferencias entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar, con las diferencias entre las obligaciones y los pagos registrados en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación con corte a 31 de diciembre de 2022. En todo caso se deberá tener en cuenta el monto del PAC de la vigencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Ley Anual de presupuesto. Por lo anterior, no es procedente realizar registros de compromisos, ni obligaciones, ni pagos después de la fecha señalada. De conformidad con el numeral 5 del Artículo 57 del Código General Disciplinario, constituye falta gravísima asumir, ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC). (...)”

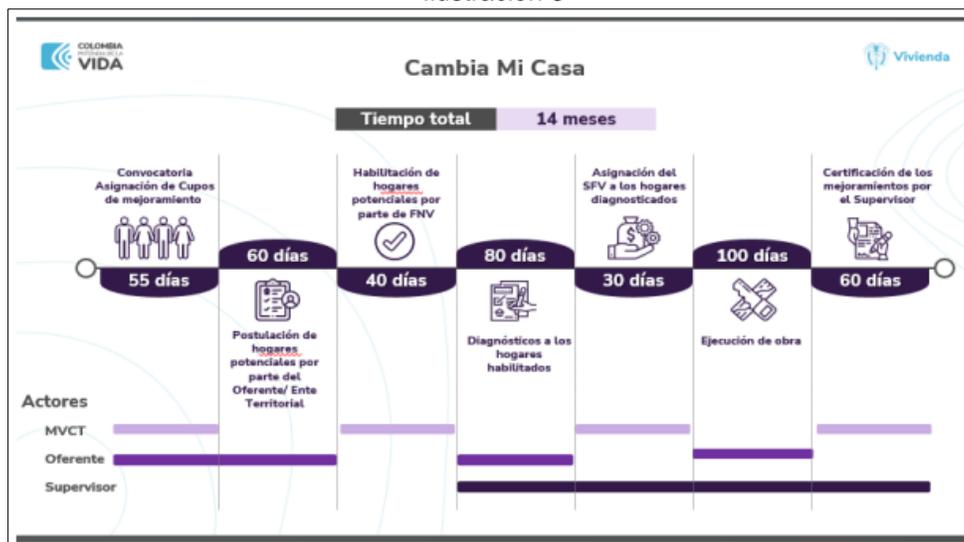
Se observa entonces que, Fonvivienda en la vigencia 2023, no adelantó con la antelación suficiente los procesos contractuales que le permitieran atender los requerimientos y exigencias del organismo multilateral que entrega los recursos, razón por la cual no se cumplieron los tiempos y no fue posible ejecutar la reserva presupuestal, ni su registro ante la Dirección del Tesoro Nacional como recursos en Valor Líquido Cero, lo que ocasionó el fenecimiento de la reserva, y de acuerdo a la Respuesta de la entidad, se tendría proyectado atender los compromisos mediante el mecanismo “Pasivos exigibles – vigencias expiradas”, en el siguiente periodo, lo cual denota debilidades en el control y seguimiento a la ejecución de los compromisos en el cierre de la vigencia 2023, así como al cumplimiento de requisitos para la constitución de las reservas presupuestales.

Adicionalmente, se puede evidenciar incumplimientos a los principios de programación integral y anualidad, establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y los procedimientos y cronogramas internos de la entidad en cuanto a la materialización y asignación real de Subsidios Familiares de Vivienda, toda vez que, en respuesta al oficio AFF-07-2024, Fonvivienda en la página No. 11 del documento con asunto “ALCANCE RESPUESTA AL REQUERIMIENTO AFF-07-2024 COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES DE LA 7 A LA 21. AUDITORÍA FINANCIERA AL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA” manifiesta lo siguiente en relación con los tiempos de ejecución de los programas de mejoramientos de vivienda:

“(...) Es importante anotar que la ejecución física de un mejoramiento de vivienda urbana o rural requiere de la realización previa de unos procesos para iniciar la

ejecución de obras, tal como lo muestra la siguiente gráfica lo que implica que la dinámica del programa tiene un lapso de ejecución de 14 meses aproximadamente si todos los procesos se surten sin ningún factor exógeno. (...)

Ilustración 3



Por lo anterior, se evidencia por parte de Fonvivienda que, persisten debilidades en los controles y seguimiento de los programas por parte de las Unidades Ejecutoras de Proyectos, ocasionando pérdidas de los recursos que se constituyen en reservas, estos deben ser ejecutados en la vigencia en la cual se haga exigible su pago, de ser contrario se estaría frente a un incumplimiento normativo y en ocasión de una posible subestimación del presupuesto de las vigencia objeto del desembolso de los recursos.

Por las razones expuestas se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento del artículo 89 del Decreto 111 de 1996, los artículos 2.8.1.7.3.3., y 2.8.1.7.6., del Decreto 1068 de 2015, los artículos 3, 11, 12 y 13 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad a lo señalado en Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

Hallazgo 14. Saldos de Recursos Constituidos en Valor Liquido Cero de vigencias anteriores sin ejecución. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

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

Artículo 13. *“Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones”.*

Artículo 14. *“Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.*

Decreto 1068 de 2015. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.*

- Artículo 2.8.1.7.3.2. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. *“(…) Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En caso de que la entidad mantenga recursos de la Nación por este concepto deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente a la expiración de estas.”*

Procedimiento Contable para la Ejecución del Rezago Presupuestal con Pago Líquido Cero en el Sistema Integrado De Información Financiera SIIF Nación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), solicitó a la Contaduría General de la Nación definir parámetros para el reconocimiento de pagos con valor líquido cero, resultando el siguiente concepto: (...) *“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) mediante radicado No. 2016-550-007934-2 del 6 de diciembre de 2016 solicita a la Contaduría General de la Nación (CGN) la definición de parámetros contables para atender los pagos de: “INVERSIÓN ORDINARIA REZAGO CON PAGO LÍQUIDO CERO”, disponiendo el atributo contable “41-EJECUCIÓN REZAGO PRESUPUESTAL SIN FLUJO” y las Posiciones de Pago no Presupuestales (PPNP) “2-70-07-OTROS DESCUENTOS – EJECUCIÓN REZAGO SIN FLUJO” para atender la obligación con valor neto igual a cero en la Entidad Contable Pública (ECP) ejecutora del gasto, así como la PPNP “2-40-01-10-POR EJECUCIÓN REZAGO SIN FLUJO” para la constitución del acreedor de pago no presupuestal en la Dirección del Tesoro Nacional (DTN).*

Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.*

- Artículo 3. *“PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*
- (...) 11. *En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*
- (...) 13. *En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”*

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

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

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

“4. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos”

Los recursos del rezago presupuestal de las vigencias 2015 al 2022, constituidos bajo el procedimiento de pago en SIIF Nación Valor Liquido Cero, al cierre presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2023 asciende a \$964.922.357.830, el cual presenta una variación de \$207.975.526.068, en comparación con el saldo final

al 31 de diciembre de 2022 por \$1.172.897.883.898, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 25. Recursos de Acreedores Transferidos a la DTN (cifras en pesos)

SALDO VALOR LIQUIDO CERO	VIGENCIA 2022 (\$)	VIGENCIA 2023 (\$)	AUMENTO / DISMINUCION (\$)	% EJECUCION DE RECURSOS
Año 2015	75.109.120.109	75.109.120.109	-	0%
Año 2016	120.525.983.314	58.050.224.314	-62.475.759.000	52%
Año 2017	20.000.000.000	20.000.000.000	-	0%
Año 2018	6.632.022.364	6.632.022.364	-	0%
Año 2019	411.004.896.792	276.004.896.792	-135.000.000.000	33%
Año 2020	244.366.799.427	114.366.799.427	-130.000.000.000	53%
Año 2021	295.259.061.893	284.659.061.893	-10.600.000.000	4%
Año 2022	-	130.100.232.932	130.100.232.932	0%
TOTAL	1.172.897.883.899	964.922.357.831	-207.975.526.068	

Fuente: Información de las Notas a los Estados Financieros Fonvivienda vigencia 2023 y 2022, oficio 2024IE0000544 del 23 de enero 2024. Elaboró CGR.

De acuerdo con el detalle de la tabla anterior, se evidencia que la entidad durante la vigencia 2023, efectuó pagos por \$338.075.759.000, lo que representa una ejecución del 29% del total de recursos constituidos al cierre presupuestal 2022.

Según la información analizada se presentan deficiencias en la gestión de ejecución de recursos para cada uno de los programas de vivienda con saldos en valor líquido cero al corte 31 de diciembre de 2023, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 26. Saldos Valor Líquido Cero – Programas de Vivienda (cifras en pesos)

PROGRAMA	VIGENCIA RECURSOS	SALDO AL 2022 (\$)	SALDO AL 2023 (\$)	PAGOS Y/O GIROS FIDUCIA 2023 (\$)	% EJECUCION 2023
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA	2015	75.109.120.109	75.109.120.109	-	-
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA	2016	10.333.000.000	10.333.000.000	-	-
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA	2018	5.647.022.364	5.647.022.364	-	-
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA	2019	4.205.896.792	4.205.896.792	-	-
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA	2020	7.369.178.872	7.369.178.872	-	-
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA	TOTALES	102.664.218.137	102.664.218.137	-	-
PROGRAMA VIPA	2016	110.192.983.314	47.717.224.314	62.475.759.000	57%

PROGRAMA VIPA	2022	-	3.034.585.425	-3.034.585.425	-
PROGRAMA VIPA	TOTALES	110.192.983.314	50.751.809.739	59.441.173.575	54%
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA II	2019	406.799.000.000	271.799.000.000	135.000.000.000	33%
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA II	2021	17.559.202.036	17.559.202.036	-	-
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA II	2022	-	2.000.000.000	-2.000.000.000	-
PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA II	TOTALES	424.358.202.036	291.358.202.036	133.000.000.000	31%
PROGRAMA VIVIENDA RURAL	2020	203.519.423.548	86.519.423.548	117.000.000.000	57%
PROGRAMA VIVIENDA RURAL	2021	260.930.457.640	260.930.457.640	-	-
PROGRAMA VIVIENDA RURAL	2022	-	100.065.647.507	-100.065.647.507	-
PROGRAMA VIVIENDA RURAL	TOTALES	464.449.881.188	447.515.528.695	16.934.352.493	4%
PROGRAMA SEMILLEROS AHORRO	2020	25.478.197.007	20.478.197.007	5.000.000.000	20%
PROGRAMA SEMILLEROS AHORRO	TOTALES	25.478.197.007	20.478.197.007	5.000.000.000	20%
PROGRAMA CASA DIGNA VIDA DIGNA	2020	8.000.000.000	-	8.000.000.000	100%
PROGRAMA CASA DIGNA VIDA DIGNA	2021	16.769.402.217	6.169.402.217	10.600.000.000	63%
PROGRAMA CASA DIGNA VIDA DIGNA	TOTALES	24.769.402.217	6.169.402.217	18.600.000.000	75%
PROYECTO SAN ANTONIO	2017	20.000.000.000	20.000.000.000	-	-
PROYECTO SAN ANTONIO	TOTALES	20.000.000.000	20.000.000.000	-	-
SISTEMAS DE INFORMACION	2018	985.000.000	985.000.000	-	-
SISTEMAS DE INFORMACION	2022	-	25.000.000.000	-25.000.000.000	-
SISTEMAS DE INFORMACION	TOTALES	985.000.000	25.985.000.000	25.000.000.000	-2538%

Fuente: Información de las Notas a los Estados Financieros Fonvivienda vigencia 2023 y 2022, oficio 2024IE0000544 del 23 de enero 2024. Elaboró CGR

El detalle de los programas relacionados en las tablas anteriores y el saldo de recursos en valor liquido cero por cada una de las vigencias, refleja lo siguiente:

- El programa Vivienda Gratuita no presentó ejecución de recursos en la vigencia 2023, manteniendo la constante de recursos sin cumplir los fines de la política de vivienda.
- Del programa VIPA se desembolsaron recursos de la vigencia 2016 constituidos en valor liquido cero, que obedecen a una ejecución del 57%, así mismo se incrementó en la vigencia 2023 el saldo en la suma de \$3.034.585.425 correspondientes a la reserva presupuestal constituida en

2022¹²; recursos a los cuales la entidad le dio trámite bajo la modalidad valor líquido cero.

- Vivienda Gratuita II, ejecutó un 33% del total de recursos de la vigencia 2019, constituidos en 2020 y para la vigencia 2023, se incrementó el saldo en \$2.000.000.000¹³, los cuales corresponden al rezago presupuestal de la vigencia 2022 para ser ejecutados en 2023.
- El programa Vivienda Rural, durante la ejecución de la vigencia 2023, realizó pagos por \$117.000.000.000 de los recursos constituidos en valor líquido cero del año 2020, lo cual refleja un 57% del total de recursos, igualmente fueron incorporados \$100.065.647.507¹⁴ correspondientes a reservas presupuestales de la vigencia 2022, para ser ejecutadas en 2023.
- De los recursos que hacen parte del reintegro a la DTN, con corte a 31 de diciembre de 2022 de programa Semilleros de Ahorradores, se observa una ejecución del 20% por valor de \$5.000.000.000.
- El programa Casa Digna Vida Digna, presenta una ejecución del saldo total por \$18.600.000.000, correspondiente a un 75% de los recursos de las vigencias 2020 y 2021.
- El proyecto San Antonio¹⁵, evidencia que, desde el año 2017 se comprometieron recursos por \$20.000.000.000, los cuales al cierre de la vigencia 2023, no presentan ejecución.
- Los Costos Operativos para atender el sistema de información del subsidio familiar de vivienda, presenta un saldo por \$25.985.000.000 de los cuales 985.000.000 son de la vigencia 2018, sin ejecución al cierre de 2023 y \$25.000.000.000¹⁶ corresponden a reserva presupuestal de 2022, no

¹² Documento de incorporación de recursos del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 7 de 2022, suscrito por Fonvivienda y la Fiduciaria Bogotá S.A.

¹³ Recursos incorporados al Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos celebrado entre Fonvivienda y el Consorcio Alianza – Colpatría, mediante el documento de incorporación No. 06 de 2022.

¹⁴ Documento de incorporación No. 09 por \$55.926.782.658, Documento de incorporación No. 12 por \$17.745.962.349, Documento de incorporación No. 13 por \$20.000.000.000 y Documento de incorporación No. 14 por \$6.392.902.500.

¹⁵ Contrato de Diseño y Construcción entre el Consorcio Alianza Colpatría como vocero del Fideicomiso – PVG II y la Unión Temporal Vivienda Digna para el Tolima, cuyo objeto es la construcción 80 viviendas de interés prioritario en el proyecto denominado Urbanización San Antonio ubicada en el municipio del Líbano, Departamento del Tolima.

¹⁶ Documento No. 1 de Incorporación de Recursos al Patrimonio Autónomo denominado - "Fideicomiso Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda", Constituido en Virtud del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 005 De 2018 Celebrado por Fonvivienda y Fiduciaria de Occidente S.A.

obstante, se observa que, dichos recursos se constituyeron como valor líquido cero, incrementando el saldo, sin ejecución en el año 2023.

El comportamiento expuesto en la información anterior permite concluir que, al cierre de la vigencia fiscal 2023, Fonvivienda presenta saldos bajo la administración de la Dirección del Tesoro Nacional por la suma de \$964.922.357.831, sin que se evidencie una ejecución representativa de los compromisos adquiridos por la entidad en las últimas 8 vigencias consecutivas, así 2015 (0%), 2016 (52%), 2017 (0%), 2018 (0%), 2019 (33%), 2020 (53%), 2021 (4%) y 2022 (0%), de los recursos que fueron constituidos bajo el concepto de reserva presupuestal en la respectiva vigencia.

Lo anterior, refleja deficiencias en los sistemas de control para implementar los programas de inversión y asignación de Subsidios Familiar de Vivienda y el cumplimiento de las metas de los Planes Nacionales de Desarrollo, relacionados con las políticas para disminuir el déficit habitacional de los hogares Colombianos, lo que conlleva una acumulación de recursos, dificultando una ejecución efectiva a corto plazo, generando adiciones futuras, por la variación en el costo de los programas de vivienda, por efectos de las actualizaciones del IPC.

De conformidad con lo anterior, se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento a los artículos 13 y 14 del Decreto 111 de 1996, el artículo 2.8.1.7.3.2., del Decreto 1068 de 2015, los artículos 3, 11, y 13 de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

Respuesta de la entidad

“(...) En atención a la observación del valor líquido cero para el programa Semillero de Propietarios – Ahorradores, nos permitimos informar lo siguiente:

“A 31 de mayo, la cuenta de aportes de Fonvivienda tenía un saldo de \$295.420.388,00 y la cuenta de rendimientos tenía un saldo de \$83.563.241,39. Para esas fechas se tenían obligaciones superiores al saldo que se reflejaba en ese momento, por ende, fue necesaria la solicitud de PAC ante el Ministerio de Hacienda.

En el mes de junio del 2023 ingresaron a la Fiduciaria BBVA el valor de \$5.000.000.0000 del PAC correspondiente al valor líquido cero. Asimismo, se destaca que a 31 de diciembre del 2023 en la cuenta de aportes y rendimientos se registraban los siguientes saldos: (...)”

SalDOS en Cuentas de Ahorro del Patrimonio Autónomo		
Nombre cuenta	Cuenta	Saldo
Fonvivienda - Aportes	309046084	\$ 72.798.144,00
Fonvivienda - Capitalización	309046167	\$ 5.636.546,39
Total Fonvivienda		\$ 78.434.690,39

“(...) Dicha ejecución fue efectiva en cuanto a que se desembolsaron a las cuentas de los constructores y/o terceros el valor de \$5.122.081.380 que refiere a 791 pagos de subsidios familiares de vivienda en el programa semillero ahorradores. (...)”

Análisis de la Respuesta

La entidad en respuesta al oficio AFF-07-2024, argumenta y expone los recursos que se encuentran registrados en las cuentas del Patrimonio Autónomo que administra el programa Semillero de Propietarios en Arriendo, no obstante, la observación se relaciona con los saldos acumulados en la Dirección del Tesoro Nacional, bajo el concepto Valor Líquido Cero, durante las últimas 8 vigencias; recursos que permanecen administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin presentar una ejecución significativa desde su incorporación, igualmente se evidencia que esta dinámica persiste desde vigencias anteriores, razón por la cual se confirma la situación observada y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento a los artículos 13 y 14 del Decreto 111 de 1996, el artículo 2.8.1.7.3.2., del Decreto 1068 de 2015, los artículos 3, 11, y 13 de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1952 de 2019, artículo 38 numerales 1 y 4.

14.2.2. Contratos suscritos por Fonvivienda

Hallazgo 15. Liquidación contratos. Fonvivienda. Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria.

Constitución Política de Colombia

Artículo 6: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

Ley 734 de 2002. Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público.

Ley 1952 de 2019, numeral 1 del artículo 38.

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

Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación pública.

- Artículo 60. Inciso 1, de la ley 80 del 1993. Liquidación del Contrato.

Art. 11 de la Ley 1150 de 2007. Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Plazo para la Liquidación de los Contratos” *La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga...”*

El Procedimiento de la Liquidación de Contratos, Convenios y demás negocios jurídicos de Fonvivienda establece que la liquidación del contrato *“Es el procedimiento a través del cual, una vez concluido el contrato o convenio, las partes cruzan cuentas respecto sus obligaciones. Su objetivo es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas, razón por la cual ésta sólo procede con posterioridad a la terminación de la ejecución del contrato. (...) El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y/o el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA procederá al trámite de liquidación cuando se produce alguno de los siguientes eventos: • **Terminación del plazo de ejecución del contrato, en los contratos o convenios que deban ser liquidados.**”*. Negrilla fuera de texto.

Mediante oficio AFF -01-2024 de radicado 2024EE0011578, la Contraloría General de la República, solicitó a Fonvivienda, de manera precisa en el punto 52 *“Relación de contratos suscritos en vigencias anteriores a 2023, que se encontraban terminados y no liquidados a 31 de diciembre de 2022, indicando: Número de contrato, fecha de suscripción, contratista, identificación, objeto, valor inicial, valor adiciones, plazo inicial, plazo prórrogas (archivo en Excel) ”*.

Fonvivienda remitió respuesta del anterior requerimiento con oficio en donde manifiesta: *“Considerando la información contenida en las bases de datos del grupo de contratos, se adjunta al presente documento la matriz correspondiente que responde al numeral previamente mencionado”*; como resultado del análisis realizado a la información entregada, se logró identificar que los siguientes contratos se encuentran terminados sin liquidar, no obstante se ha cumplido el termino establecido para llevar a cabo este proceso.

Tabla 27. Contratos sin liquidar (cifras en pesos)

NÚMERO DE CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	NOMBRE O RAZON SOCIAL	VALOR INICIAL(\$)	VALOR ADICIÓN
1	21/01/2022	Imprenta Nacional De Colombia	420.862.050	210.000.000
3	25/01/2022	Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial - Enterritorio	3.000.000.000	N/A
4	25/01/2022	La Unión Temporal De Cajas De Compensación Familiar Para Subsidio De Vivienda De Interés Social – Cavis Ut	4.296.562.592	1.640.960.770
21	9/09/2021	Galvis Ramírez Y Compañía S.A.	85.680.000	N/A
1	28/04/2020	Imprenta Nacional De Colombia	383.159.150	N/A
2	8/05/2020	Unión Temporal De Cajas De Compensación Familiar Para Subsidio De Vivienda De Interés Social – Cavis Ut	14.464.420.651	8.385.325.111
721	10/06/2020	Editorial La Republica S.A.S	29.750.000	N/A
14	22/09/2020	Financiera De Desarrollo Territorial S.A - Findeter, Instituto De Vivienda De Interés Social Y Reforma Urbana Del Municipio De Bucaramanga Invisbu	3.000.000.000	N/A
19	29/09/2020	Gestión De Seguridad Electrónica S.A	103.000.000	N/A
21	29/09/2020	Financiera De Desarrollo Territorial S.A - Findeter, Municipio De Villavicencio - Departamento Del Meta	3.000.000.000	N/A
28	30/11/2020	Financiera De Desarrollo Territorial S.A - Findeter, Departamento De Sucre	3.000.000.000	N/A
10	25/06/2019	La Financiera De Desarrollo Territorial S.A. Findeter Y El Municipio De Rionegro - Antioquia	4.000.000.000	N/A
15	26/06/2019	Financiera De Desarrollo Territorial S.A. – Findeter Y El Distrito Especial De Santiago De Cali Departamento Del Valle Del Cauca	4.000.000.000	N/A
7	29/03/2016	El Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social – Prosperidad Social, Fondo Nacional De Vivienda – Fonvivienda, Ministerio De Cultura – Mincultura Y Teatro R 101	6.820.000.000	N/A
8	1/04/2016	Fundación Orbis	2.005.212.636	1.001.287.420
27	4/04/2013	Municipio De Bucaramanga	4.774.950.000	N/A
Total: 15 Contratos				\$ 53.383.597.079

Fuente: Elaboró Comisión CGR

Lo anterior evidencia que no se han liquidado actualmente los contratos relacionados en el cuadro anterior, ni se evidencia justificación alguna para tal omisión, lo que conlleva al no cumplimiento de los procedimientos contractuales para el oportuno trámite de liquidación del contrato, generándose desde el punto de vista jurídico y de control, la imposibilidad de declaración de paz y salvo de las partes, y la no definición de obligaciones por cumplir, no permitiendo dar fin a la ejecución del contrato, lo que podría generar un escenario de contrato sin liquidar, en estado terminado, sin seguimiento y control por parte de la Entidad contratante.

Bajo este entendido, se configura una observación administrativa con presunta connotación disciplinaria por incumplimiento a los artículos 2, 6 y 209 de la Constitución Política, artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el Art. 11 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 norma vigente para la época de los hechos y el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

Respuesta de la entidad

“Teniendo en cuenta la observación realizada por la Contraloría General de la República, se efectúan las siguientes aclaraciones y/o precisiones; la liquidación del contrato estatal constituye la oportunidad en el cual las partes del mismo cruzan cuentas respecto del estado de sus obligaciones, ponen fin a las divergencias presentadas y se declaran a paz y salvo.(...)”

*Esta etapa post contractual se encuentra regulada en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 en sus generalidades y, en cuanto a los términos para proceder con la liquidación, se encuentra el **artículo 11 de la Ley 1150 de 2007**, el cual establece sus plazos así:*

“ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. *La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A. (..)

*En este sentido, por autonomía de la voluntad de las partes, el término principal para realizar la **liquidación del contrato por mutuo acuerdo** será el establecido por la Entidad en los pliegos de condiciones y/o acordado en el contrato a suscribir.*

En todo caso, no existiendo dicho pacto, el artículo precitado prevé un término supletivo de 4 meses contados desde: a) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato, b) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato o c) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato.

No obstante, en tratándose de contratos de servicios profesionales o apoyo a la gestión, se encuentran eximidos de ser liquidados, en este caso, debe valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante.

De acuerdo a lo indicado en el procedimiento GCT-P-07 LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS, CONVENIOS Y DEMÁS NEGOCIOS JURÍDICOS, numeral 6. POLITICAS DE OPERACIÓN, en el inciso 5;

(...) En los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la Gestión o los de ejecución instantánea por regla general **no requieren de liquidación**. No obstante, el supervisor o interventor del contrato deberá remitir al Grupo de Contratos la certificación de saldos actualizada a fin de que se evidencie la terminación del contrato y el acta de cierre del expediente contractual. En el evento de existir reconocimientos para alguna de las partes se deberá adelantar la liquidación respectiva (...) **Negrilla fuera de texto**

Expresa la entidad:

- En términos para liquidación: contratos 01 de 2022 y 04 de 2022, convenios 14 de 2020, 21 de 2020, 28 de 2020, 10 de 2019 y 15 de 2019.
- Liquidados: contratos 03 de 2022, 01 de 2020 y 02 de 2020.
- No procede liquidación (prestación de servicios): Contratos 021 de 2021 y 721 de 2020.

Análisis de la Respuesta

Del análisis realizado a la respuesta y a la verificación de los soportes, se observa que la entidad argumenta y soporta los casos específicos en donde los contratos o convenios se encuentran en términos para la liquidación, están liquidados o no les aplica por ser contratos de prestación de servicios; por lo tanto, estos contratos son desestimados:

Tabla 28. Contratos desestimados

NÚMERO DE CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	NOMBRE O RAZON SOCIAL	OBSERVACIÓN
1	21/01/2022	Imprenta Nacional De Colombia	En termino para liquidación
3	25/01/2022	Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial - Enterritorio	Liquidado
4	25/01/2022	La Unión Temporal De Cajas De Compensación Familiar Para Subsidio De Vivienda De Interés Social – Cavis Ut	En termino para liquidación
21	9/09/2021	Galvis Ramírez Y Compañía S.A.	Contrato de prestación de servicios
1	28/04/2020	Imprenta Nacional De Colombia	Liquidado

2	8/05/2020	Unión Temporal De Cajas De Compensación Familiar Para Subsidio De Vivienda De Interés Social – Cavis Ut	Liquidado
721	10/06/2020	Editorial La Republica S.A.S	Contrato de prestación de servicios
14	22/09/2020	Financiera De Desarrollo Territorial S.A - Findeter, Instituto De Vivienda De Interés Social Y Reforma Urbana Del Municipio De Bucaramanga Invisbu	En termino para liquidación
21	29/09/2020	Financiera De Desarrollo Territorial S.A - Findeter, Municipio De Villavicencio - Departamento Del Meta	En termino para liquidación
28	30/11/2020	Financiera De Desarrollo Territorial S.A - Findeter, Departamento De Sucre	En termino para liquidación
10	25/06/2019	La Financiera De Desarrollo Territorial S.A. Findeter Y El Municipio De Rionegro - Antioquia	En termino para liquidación
15	26/06/2019	Financiera De Desarrollo Territorial S.A. – Findeter Y El Distrito Especial De Santiago De Cali Departamento Del Valle Del Cauca	En termino para liquidación

Fuente: Elaboró Comisión CGR

Frente a los siguientes contratos y/o convenios se confirma lo comunicado por la CGR, teniendo en cuenta que sobre los mismos la entidad señala que, no obstante haberse cumplido el termino para su liquidación, no se encontró evidencia de la realización de este procedimiento:

Tabla 29. Contratos/ Convenios sin liquidar

NÚMERO DE CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	NOMBRE O RAZON SOCIAL
19	29/09/2020	Gestión De Seguridad Electrónica S.A
7	29/03/2016	El Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social – Prosperidad Social, Fondo Nacional De Vivienda – Fonvivienda, Ministerio De Cultura – Mincultura Y Teatro R 101
8	1/04/2016	Fundación Orbis
27	4/04/2013	Municipio De Bucaramanga

Fuente: Elaboró Comisión CGR

Respecto al Convenio 27 de 2013, suscrito con el municipio de Bucaramanga, Fonvivienda, no ha realizado los trámites correspondientes que conduzcan al cumplimiento total de las obligaciones y que permitan su liquidación.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los artículos 2, 6 y 209 de la Constitución Política, artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el Art. 11 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 norma vigente para la época de los hechos y el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

14.2.3. Proyectos de Vivienda.

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

Tabla 30. Porcentaje de la muestra de proyectos

Porcentaje de la muestra de proyectos						
Programa	Universo (Valor contrato)	Muestra (Valor contrato)	Porcentaje	Universo (Valor ejecutado en la vigencia 2023)	Muestra (Valor ejecutado en la vigencia 2023)	Porcentaje
Vivienda Nueva Rural	\$ 694.164.587.761	\$ 242.066.797.503	35%	\$ 105.316.985.012	\$ 69.483.641.151	66%
PVGII	\$ 430.117.448.868	\$ 106.339.907.360	25%	\$ 73.732.798.269	\$ 26.961.333.344	37%
Cambia mi Casa	\$ 58.695.348.012	\$ 9.122.525.856	16%	\$ 26.888.780.780	\$ 7.874.625.459	29%

Fuente: Oficio 2024EE0011578 Solicitud de Información 1.- Elaboró Equipo Auditor

Hallazgo 16. Avance del Programa de Promoción de Vivienda Rural. Administrativo.

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

Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019: *“Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente...”*

Artículo 255 de la Ley 1955 de 2019: *“El Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural. A partir del año 2020 su formulación y ejecución estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por lo que será esa entidad la encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural...”*

“Parágrafo 1. A partir del año 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda”, administrará y ejecutará los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y rural...”

Clausula 1.8 del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020 celebrado entre Fonvivienda y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria S.A.: *“Supervisor del contrato: Es la persona o personas que designe **FONVIVIENDA** para la verificación del cumplimiento de las obligaciones del presente contrato, quien tendrá entre otras funciones la de recibir los informes presentados por EL FIDEICOMITENTE, enviar la información que se requiera para el cumplimiento de las actividades que fueron incluidas en la propuesta presentada por la FIDUCIARIA y dar las instrucciones a la fiduciaria que no sean de competencia del comité fiduciario o del comité técnico – remitirse al Manual de Supervisión del MVCT ...”*

Manual Operativo del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020:

- Clausula 3 *“DEFINICIONES... Plazo de ejecución: Periodo máximo de tiempo pactado entre las partes para desarrollar el objeto del contrato. El plazo de ejecución se contabilizará a partir de la firma del acta de inicio, previa aprobación de las garantías del contrato y demás requisitos previstos para la ejecución del contrato...”*
- Clausula 5. *“SUPERVISOR DEL CONTRATO FIDUCIARIO. El Supervisor es un funcionario designado por el FIDEICOMITENTE, quién ejercerá funciones de seguimiento técnico, administrativo, legal, presupuestal y financiero del contrato fiduciario...”*

Cláusula 4 del Contratos de Obra No. 019F2022, 023F2022, 024F2022, 028F2022 entre Fiduagraria S.A., como del Fideicomiso – Programa de Promoción de Vivienda Rural y los respectivos contratistas de obra: *“PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución tendrá una duración máxima de hasta DOCE (12) meses...”*

Fonvivienda como administradora de los recursos de inversión asignados en el Presupuesto General de la Nación para vivienda de interés social rural celebró el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020, con la finalidad de constituir un Patrimonio Autónomo que administre los recursos del Programa de Promoción de Vivienda Rural.

Con fundamento en el análisis realizado a la información aportada por Fonvivienda,

relacionada con el avance físico de los contratos de obra suscritos en desarrollo del Programa de Promoción de Vivienda Rural, se evidencia que los siguientes contratos presentan un avance físico entre el 0% y el 60% con fecha de terminación contractual vencida o próxima a vencer, como se detalla a continuación:

Tabla 31. Avance físico contratos de obra - Programa de Promoción de Vivienda Rural

CONTRATO No.	FECHA DE INICIO	FECHA FINALIZACION CONTRACTUAL	LÍNEA DE ATENCIÓN / PROYECTO	DEPARTAMENTO/MUNICIPIO	AVANCE FÍSICO
001F-2023	12/04/2023	12/04/2024	Compromisos Étnicos-otros	Guaviare: San Jose Del Guaviare	20,50%
011F-2022	11/05/2022	02/05/2024	Vivienda Social para el campo	Vichada: Cumaribo, La Primavera Y Santa Rosalía	21,79%
012F-2022	23/05/2022	23/05/2023	Vivienda Social para el campo	Caquetá: Florencia, Montañita, Puerto Rico, Solita	0,00%
013F-2022	04/04/2022	27/04/2024	Vivienda Social para el campo	Norte De Santander: Convención, El Carmen, San Calixto Y Teorama	17,13%
016F-2022	04/03/2022	04/09/2023	Antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación	Arauca: Arauquita	0,00%
019F-2022	18/04/2022	18/04/2023	Antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación	Cauca: Caldono	33,86%
022F-2022	25/04/2022	25/04/2023	Vivienda Social para el campo	Putumayo: Orito, San Miguel Y Valle Del Guamuez	0,00%
023F-2022	01/06/2022	01/05/2024	Vivienda Social para el campo	Antioquia: Necoclí, San Juan De Urabá	50,20%
024F-2022	16/05/2022	31/03/2024	Vivienda Social para el campo	Boyacá: Arcabuco, Chitaraque, Moniquirá, Santana, Togui	62,56%
028F-2022	29/08/2022	29/02/2024	Vivienda Social para el campo	Guaviare: Calamar, San Jose Del Guaviare	47,63%
029F-2022	29/07/2022	29/05/2024	Sentencias Restitución de tierras	Bolívar: Carmen De Bolívar, Maria La Baja Cesar: Becerril, La Jagua De Ibirico, San Alberto, San Diego, Tamalameque Córdoba: Montería, Tierralta, Valencia Magdalena: El Piñón, Sabanas De San Angel, Sitio Nuevo Sucre: Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmitos	23,46%
030F-2022	16/08/2022	16/04/2024	Antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación	Caquetá: El Doncello	8,11%

CONTRATO No.	FECHA DE INICIO	FECHA FINALIZACION CONTRACTUAL	LINEA DE ATENCIÓN / PROYECTO	DEPARTAMENTO/MUNICIPIO	AVANCE FISICO
031F-2022	16/08/2022	01/04/2024	Vivienda Social para el campo	Caldas: La Merced, Marmato, Riosucio, Supia	44,80%
035F-2022	14/09/2022	14/05/2024	Sentencias Restitución de tierras	Valle Del Cauca: Buga La Grande, Calima, Ginebra, Pradera, Roldanillo, Trujillo	2,47%

Fuente: Fonvivienda respuesta al requerimiento 2024EE0041174 de 06-03-2024 de la CGR. Elaboración: Equipo auditor

De otra parte, los contratos suscritos en la vigencia 2023, descritos a continuación, se encuentran pendientes de inicio, en consecuencia, no presentan avance físico:

Tabla 32. Contratos vigencia 2023, pendientes de inicio

CONTRATO No.	FECHA DE INICIO	LINEA DE ATENCIÓN / PROYECTO	DEPARTAMENTO/MUNICIPIO	AVANCE FISICO
002F-2023	Pendiente de inicio	Compromisos Étnicos	Huila: Consejo Regional Indígena Crihu	0,00%
006F-2023	Pendiente de inicio	Compromisos Étnicos	Caldas y Risaralda	0,00%
012F-2023	Pendiente de inicio	Sentencias Restitución de tierras	Boyacá, Chocó y Vichada	0,00%
013F-2023	Pendiente de inicio	Banco Mundial	Bolívar: Cartagena	0,00%
014F-2023	Pendiente de inicio	Banco Mundial	Risaralda: Pereira	0,00%
015F-2023	Pendiente de inicio	Banco Mundial	Santander: Floridablanca	0,00%
016F-2023	Pendiente de inicio	Banco Mundial	Córdoba: Sincelejo	0,00%
017F-2023	Pendiente de inicio	Banco Mundial	Santander: Bucaramanga	0,00%
018F-2023	Pendiente de inicio	Banco Mundial	Norte Santander: Cúcuta	0,00%
019F-2023	Pendiente de inicio	Banco Mundial	Antioquia: Bello	0,00%
020F-2023	Pendiente de inicio	Banco Mundial	Guajira: Maicao	0,00%
021F-2023	Pendiente de inicio	Banco Mundial	Antioquia: Medellín	0,00%

Fuente: Fonvivienda respuesta al requerimiento 2024EE0041174 de 06-03-2024 de la CGR. Elaboración: Equipo auditor

La información descrita, evidencia atrasos en la ejecución de las viviendas respecto a las fechas de terminación contractuales establecidas, por causa, entre otras, a deficiencias en el seguimiento y gestión a cargo del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, afectando la oportunidad en la entrega del subsidio en especie a los beneficiarios y las metas establecidas para el desarrollo del programa de Promoción de vivienda rural, cuyo objetivo es disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda rural en Colombia, lo que configura un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

“La Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante comunicación identificada con radicado No. 2024IE0003706, da respuesta en los siguientes términos:

“Conforme a lo observado, se allega en Excel el porcentaje de avance físico y las respectivas observaciones para los Contratos del Programa de Promoción de Vivienda Rural (Anexo).”

Análisis de la Respuesta:

En su respuesta la Entidad adjunta soporte denominado “Anexo Punto 17”, en donde informa el porcentaje de avance físico de (26) contratos.

Con base en la información remitida por Fonvivienda, se desestiman de la observación comunicada los siguientes contratos: Contrato 001F-2023 en el departamento del Guaviare (Liquidado y con 100% de avance físico), Contrato 024F-2022 en el departamento de Boyacá (con avance físico del 70%) y el Contrato 031F-2022 en el departamento de Caldas (con avance físico del 67%), ejecución que supera el criterio del 60% de la situación observada; por tal razón, se eliminan los contratos mencionados.

De otra parte, señala que los contratos 012F-2022 y 022F-2022 fueron objeto de terminación y liquidación anticipada, por lo cual, se suscribieron los contratos de obra No. 004F-2023 y 003F-2023, los cuales se enmarcan en la situación observada, según la información aportada por la entidad mediante respuesta a la solicitud de información No. 1 radicado CGR 2024EE0011578 alcance numeral 48.

Ahora bien, Fonvivienda manifiesta que:

“...se vienen adelantando labores de preconstrucción...”

“...se vienen adelantando obras de urbanismo...”

“...el contrato ha presentado atrasos debido a la no expedición oportuna de los certificados de condiciones ambientales...”

“...Dificultades de acceso y orden público...”

Sin embargo, en la respuesta no se observan soportes de la gestión adelantada por Fonvivienda como entidad encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda, de otra parte, la entidad ratifica los avances físicos de los contratos de obra relacionados en la observación, los cuales se actualicen de

acuerdo con la respuesta, de igual forma, con los contratos que están pendientes de inicio con avance físico del 0%.

La entidad informa en su respuesta, que existen contratos que cuentan con fecha de inicio en la vigencia 2024 y no presentan avance físico.

Por lo expuesto, se concluye que la respuesta aportada por la entidad no desvirtúa la situación observada, toda vez, que ratifica avances físicos entre 0 y 60% y pendientes de inicio de los contratos de obra en comento, por tal motivo se valida como hallazgo administrativo y se ajusta el texto de acuerdo con lo señalado anteriormente.

Hallazgo 17. Proyecto “Los Alelíos” Contrato 5-079 de 2017, Programa de Vivienda Gratuita II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

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

Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019: *“Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente...”*

Artículo 2 Literal g de la Ley 1537 de 2012: *“...Lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda (...) Promover la construcción de vivienda que propenda por la dignidad humana, que busque salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar y en particular de los más vulnerables y que procure preservar los derechos de los niños, estimulando el diseño y ejecución de proyectos que preserven su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad ...”*

Artículo 6 de la Resolución 0019 de 2011: *“INCUMPLIMIENTO. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, la garantía se hará efectiva cuando el representante legal de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda expida el acto administrativo correspondiente, en el cual se establezca el incumplimiento*

del ente. ...”

Artículo 7 de la Resolución 0019 de 2011: *“PROCEDIMIENTO. Las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda estarán obligadas a notificar a la compañía de seguros el acto administrativo que declara el incumplimiento del Oferente y ordena hacer efectiva la garantía otorgada. A su turno la entidad Aseguradora estará obligada a efectuar el pago de la indemnización por la ocurrencia del siniestro de formidad con el procedimiento establecido en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio.*

...PARAGRAFO 2. El Consejo Directivo de FONVIVIENDA expedirá el protocolo para la declaratoria de incumplimiento en los términos establecidos en la presente resolución...”

Guía. Protocolo Declaratoria de incumplimiento, Fecha:15/04/2021, Código: GPV-G-03. Fonvivienda: *“OBJETIVO Realizar el paso a paso para la expedición de la resolución de incumplimiento, con el fin de procurar que los proyectos de vivienda de interés social sean terminados y legalizados o de lo contrario sean indemnizados por las aseguradoras, para lo cual se realizaran mesas de trabajo con los oferentes de los proyectos y con las compañías aseguradoras, de conformidad con lo establecido en el parágrafo segundo de la Resolución 019 de 2011...”*

El Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVENDA y el Consorcio Alianza Colpatria firmaron el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 325 de 2015, cuyo objeto es *“(...) la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA II, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS FIDEICOMISO MATRIZ constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés social prioritaria urbana, destinada a la atención de hogares a los que se refiere la Ley 1537 de 2012 (...)”*

Ahora bien, el Consorcio Alianza Colpatria como vocero del Fideicomiso PVG II suscribió el Contrato de Diseño y Construcción No. 5-079 de 20 de enero de 2017, cuyo objeto es *“(...) El diseño y la Construcción incluida la obtención y/o modificación de las licencias de urbanización y construcción así como el desarrollo de todas las obras relacionadas con la ejecución de 200 viviendas de interés prioritario en el proyecto denominado Los Alelíes ubicado en el municipio de Paz de Ariporo, Departamento de Casanare(...)”*; a continuación se describen aspectos generales del contrato en comento:

Tabla 33. Aspectos generales Contrato No. 5-079 de 2017

No. Contrato de diseño y construcción:	5-079 de 2017
Objeto del contrato:	<i>"Diseño y construcción incluida la obtención y/o modificación de las licencias de urbanización y construcción, así como el desarrollo de todas las obras relacionadas con la ejecución de 200 viviendas de interés prioritario en el proyecto Los Alelíos municipio de Paz de Ariporo Casanare..."</i>
No. de viviendas, tipología:	200 viviendas bajo la tipología de vivienda unifamiliar
Fecha acta de inicio del contrato:	09 de febrero de 2017
Fecha Fase 5 Construcción:	Inició 11 de abril de 2018 hasta el 11 junio de 2019
Suspensiones y Ampliaciones:	Suspensión No.1 a fase 5: desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020. (5) Ampliaciones. Suspensión No.2 a fase 5: desde el 8 de junio de 2021 hasta el 8 de julio de 2021. (13) Ampliaciones. Suspensión No.3 a fase 5: desde el 16 de junio de 2023 hasta el 22 de agosto de 2023. (3) Ampliaciones.
Avance físico del proyecto:	El proyecto alcanzó un avance físico ejecutado del 79.60% sobre un programado del 100%.
Estado del contrato:	En Declaratoria de Incumplimiento

Fuente: Elaboró Equipo Auditor a partir de la información aportada por Fonvivienda mediante respuesta a la solicitud de información 2024EE0041174 de 06-03-2024

En visita efectuada los días 8 y 9 de abril de 2024 al proyecto Los Alelíos por parte de la Contraloría General de la República, se evidenció que se encuentran pendientes por construir 41 viviendas, el avance de las 159 viviendas restantes se detalla a continuación:

- Certificado de existencia y habitabilidad de 43 viviendas el 20 de agosto de 2019.
- Certificado de existencia y habitabilidad de 75 viviendas el 20 de noviembre de 2019.
- Certificado de terminación de 40 viviendas el 12 diciembre de 2020.
- No certificada 1 vivienda construida.

Las viviendas con certificado de terminación no fueron certificadas con existencia y habitabilidad, debido a las actividades de obra pendientes por ejecutar, tales como: observaciones generales en las viviendas, recibo a satisfacción de servicios públicos por las empresas prestadoras, adecuaciones de zonas verdes y de espacio público.



Según la documentación recibida por parte de Fonvivienda, se establece que a partir de la firma del acta de inicio del Contrato de diseño y construcción No. 5-079 de 2017 han transcurrido aproximadamente 7 años; ahora bien, a la fecha el Contrato en mención se encuentra en “...**DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO, declarada en Sesión No. 1324 del 16 de enero de 2024 instrucción O5528¹⁷...**”, es de resaltar que el 12 de diciembre de 2020 fueron certificadas las últimas viviendas construidas, sin embargo, el incumplimiento fue declarado luego de transcurrir aproximadamente 3 años, el 16 de enero de 2024.

Lo descrito, pone de manifiesto inoportunidad en las gestiones a cargo del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda para declarar el incumplimiento del contrato de diseño y construcción No. 5-079 de 2017, situación que afecta la terminación del proyecto, la expectativa de la población en extrema pobreza para acceder a su unidad habitacional y vulnera los fines esenciales del Estado.

Lo anterior configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012 y los artículos 6 y 7 de la Resolución 0019 de 2011.

Respuesta de la entidad

“La Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante comunicación identificada con radicado No. 2024IE0003706, da respuesta en los siguientes términos:

¹⁷ Según informe de interventoría - Enterritorio No. 377 de 12-03-2024

“Según lo indicado en el informe semanal de Interventoría No. 383 con corte al 20 de abril de 2024 ..., de las 200 viviendas que contempla el proyecto, a la fecha se construyeron 159 viviendas en tipología unifamiliar, iniciando el Contrato de Diseño y Construcción el 09 de febrero de 2017, y con la siguiente relación de ejecución de las fases...

En este sentido, en las fases 1 y 2, no existe un plazo en número de días exactamente definido para esta fase, sino que el mismo depende de la revisión y correcciones que solicite la interventoría, entidad en la cual se determinó la potestad de establecer plazos adicionales directamente.

Es de señalar que de las 200 VIP del proyecto de vivienda Urbanización Los Alelíos de Paz de Ariporo - Casanare: 159 VIP están construidas, de estas 118 cuentan con certificado de existencia y habitabilidad expedido por la interventoría (43 VIP el 20 de agosto de 2019 y 75 VIP el 20 de noviembre de 2019) y fueron entregadas a los beneficiarios formalmente...

De las restantes 41 VIP que se encontraban a nivel de cubierta, 40 VIP actualmente ya fueron certificadas con terminación por la interventoría (40 el 12 de diciembre de 2020 Se adjunta copia de los certificados de terminación) y 1 ya terminada y entregada en proceso de certificación, ...

Ahora bien, dada la grave afectación ocasionada por la PANDEMIA – COVID 19, el contratista CONSORCIO DEL ESTE en el año 2021 manifestó la imposibilidad de construir las últimas 41 viviendas que se encuentran sin iniciar, en especial por el impacto, administrativo, jurídico y financiero generado por el COVID-19...

A continuación, realizaremos una trazabilidad de las situaciones presentadas y las acciones efectuadas con el fin de entregar las 41 viviendas terminadas:

- Inicialmente en el año 2021, se estudió la posibilidad de realizar una cesión del contrato...*
- Posteriormente y por solicitud del contratista, se ha estado adelantando a nivel de los órganos contractuales (Comités Técnico y Fiduciario), con el apoyo del MVCT, las gestiones para revisar la posibilidad de liquidar el contrato de diseño y construcción...*
- Se reinició ejecución del Contrato de Diseño y Construcción el 14 de marzo de 2023 con el fin de terminar obras de adecuación y trámites documentales...*

De acuerdo con la trazabilidad realizada podemos concluir:

1. Una vez se realizó el desalojo de invasores por parte de la Alcaldía, en las 41 viviendas terminadas, el constructor restableció condiciones contractuales, especialmente la actualización de garantías ...
2. Se identificó en 2022 constructor de la región exitoso en PVGII el cual se encuentra en disposición de ejecutar últimas 41 VIP y demás obras de urbanismo y de equipamiento urbano. Por temas jurídicos respecto a la responsabilidad de las obras ejecutadas y trámites de pólizas, no se logró acordar una cesión contractual...
3. Simultáneamente se debe desarrollar un ejercicio de tasación de costos de obras de viviendas y urbanismo ejecutadas y pendientes por ejecutar...
4. Para las 41 viviendas terminadas una vez desalojadas de los invasores, el contratista realizó las reparaciones y demás trámites de legalización de servicios públicos...

Es así que como se ha dejado reflejado a lo largo del presente documento, que desde el Comité Técnico y el Fideicomiso PVG II se han venido adelantando las gestiones que están dentro de sus competencias y funciones y en el marco del derecho privado, para buscar soluciones para aquellas dificultades que se han venido presentando...

Finalmente, luego de las actividades realizadas desde el año 2021 y la trazabilidad con los soportes presentados, mediante los cuales se demuestra que no existe inoportunidad de gestiones, sino lo contrario, se ha actuado bajo las competencias y posibilidades que las situaciones expuestas lo han permitido y dado que no se ha llegado a una conclusión sobre la posibilidad de terminación anticipada del contrato, se decidió por parte del Comité Técnico adelantar la aplicación del procedimiento por presunto incumplimiento establecida en la cláusula décima tercera del Contrato de Diseño y Construcción, en la que igualmente se dispone la posibilidad de llegar a fórmulas de arreglo, las cuales se están explorando en conjunto con el Contratista, la Interventoría, los órganos contractuales del Fideicomiso PVG II, Fonvivienda y el MVCT, en aras de tomar las medidas con el fin de terminar la construcción de las obras pendientes...”

Análisis de la Respuesta:

El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda en su respuesta, describe la trazabilidad del proyecto desde la convocatoria hasta el estado actual del mismo, informando entre otros aspectos:

“...En este sentido, en las fases 1 y 2, no existe un plazo en número de días exactamente definido para esta fase, sino que el mismo depende de la revisión y correcciones que solicite la interventoría, entidad en la cual se determinó la potestad de establecer plazos adicionales directamente.”

“...De acuerdo con lo anterior, no existe un plazo en número de días exactamente definido para esta fase, sino que el mismo depende de los tiempos de estudio, trámite y expedición de las entidades competentes de la expedición de las respectivas licencias...”

“...Ahora bien, dada la grave afectación ocasionada por la PANDEMIA – COVID 19, el contratista CONSORCIO DEL ESTE en el año 2021 manifestó la imposibilidad de construir las últimas 41 viviendas que se encuentran sin iniciar, en especial por el impacto, administrativo, jurídico y financiero generado por el COVID-19 en los integrantes del CONSORCIO DEL ESTE, no obstante, expresó en su momento que ya se habían entregado 118 viviendas y realizaría las actividades pendientes para entregar las 41 viviendas terminadas...”

Teniendo en cuenta la respuesta aportada, Fonvivienda ratifica que el contratista manifestó en el año 2021 la imposibilidad de construir las 41 viviendas sin iniciar; de otra parte, en lo relacionado con los términos de cada una de las fases del proyecto, la situación observada por la CGR no hace alusión a dichos términos.

“...Sobre lo señalado anteriormente, nos permitimos relacionar los siguientes soportes: ...

La entidad aporta (17) anexos, entre ellos (9) informes semanales de interventoría en donde se observan generalidades del contrato, avance físico, prorrogas, suspensiones, reinicios, estado actual, entre otros; (6) actas de mesas de trabajo donde se evidencian compromisos por parte del constructor; (1) concepto de interventoría (archivo que contiene error y no permitió su lectura) y (1) comunicación de la alcaldía del municipio de Paz de Ariporo en la cual informa que “...no existen indicios de invasión por terceros...”, situación que no está siendo observada por la CGR.

Adicionalmente, la entidad en su respuesta manifiesta:

“...Es así que como se ha dejado reflejado a lo largo del presente documento, que desde el Comité Técnico y el Fideicomiso PVG II se han venido adelantando las gestiones que están dentro de sus competencias y funciones y en el marco del derecho privado, para buscar soluciones para aquellas dificultades que se han venido presentando por cuenta de actores externos como lo han sido trámites de competencia del municipio de Paz de Ariporo-Casanare y la Empresa de Energía (Enerca), las aseguradoras y la pandemia COVID-19, entre otros, que impactaron el normal desarrollo del proyecto. Por su parte, la alcaldía adelantó las actividades para la recuperación de las viviendas terminadas y el contratista adelantó las actividades para subsanar las observaciones y que las viviendas contaran con las

condiciones de habitabilidad, viviendas que a la fecha se encuentran ocupadas por los beneficiarios y cuentan con todas las condiciones de habitabilidad...”

Con respecto a las acciones realizadas por el Comité Técnico del Fideicomiso PVG II mencionadas en la respuesta, como lo son las mesas de trabajo y compromisos por parte del contratista, se observa que estas no han sido del todo efectivas, toda vez que a la fecha no se ha logrado culminar el proyecto encontrándose pendiente la construcción de 41 viviendas que no han sido iniciadas y actividades de obra pendientes por ejecutar, situación que afecta la pronta terminación del proyecto y la expectativa de los beneficiarios para acceder a sus viviendas en el corto plazo.

Por lo anterior, la Respuesta de la entidad no desvirtúa la situación observada, por cuanto, se ratifica que desde el año 2021 el contratista manifestó imposibilidad de construir las 41 viviendas pendientes, sin embargo, el contrato es declarado en incumplimiento en 2024, motivo por el cual se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en concordancia con lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012 y los artículos 6 y 7 de la Resolución 0019 de 2011.

Hallazgo 18. Modificatorios Contratos de obra del Programa Vivienda Rural Fonvivienda. 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...”*

Ley 1952 de 2019

Artículo 38: *“Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente...”*

Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020 celebrado entre el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y la Sociedad Fiduciaria de

Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria S.A.

8.3 OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA: Son obligaciones de la FIDUCIARIA las siguientes: (...) Elaborar y revisar jurídicamente las minutas de los contratos que deba celebrar la Fiduciaria como vocera del Fideicomiso o Patrimonio autónomo, de acuerdo con lo instruido por el Comité Fiduciario y lo establecido en el contrato de fiducia y en el Manual Operativo.

Manual Operativo del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020

“Supervisor del contrato: Será el responsable de efectuar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico durante el desarrollo y ejecución del contrato y hasta su liquidación”

Una vez revisados los expedientes contractuales No. 007F-2022, 09F-2022, 010F-2022, 014F-2022 Y 017F-2022 suscritos entre Fiduagraria S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso – Programa de Promoción de Vivienda Rural y los respectivos contratistas de obra, aportados por Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda como respuesta al requerimiento No. AF-05-2024 de la Contraloría General, se logró identificar que dentro del marco de dichos contratos se realizaron modificatorios bajo el fundamento de que, el clausulado de las minutas contractuales, no se encontraban redactadas según los Términos de Referencia – TDR, como se relaciona a continuación:

Tabla 34. Modificaciones realizadas (cifras en pesos)

Nombre del Programa	Contrato	Objeto	Proyecto	Contratista	Valor Del Contrato	Otro Sí	Ajuste
Vivienda Rural	017F-2022	CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIO GLOBAL FIJO SIN FÓRMULA DE REAJUSTE Y DE CONFORMIDAD CON LAS ESPECIFICACIONES ESTABLECIDAS EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA; EL DIAGNÓSTICO, ESTUDIOS Y DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN NECESARIA PARA LA EJECUCIÓN DE LOS SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA RURAL BAJO LA MODALIDAD DE VIVIENDA NUEVA EN ESPECIE Y/O MEJORAMIENTOS DE VIVIENDA EN CASO QUE APLIQUE, EN LOS	Sentencias Restitución de tierras	CORPORACION AYUDA HUMANITARIA	\$ 21.859.600.000,00	Otrosí No. 1	Modificación clausula 4, 5, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 17 y 22 del contrato por no encontrarse conforme a los TDR

Nombre del Programa	Contrato	Objeto	Proyecto	Contratista	Valor Del Contrato	Otro Sí	Ajuste
		DEPARTAMENTOS DE ANTIOQUIA, CALDAS, CUNDINAMARCA, META, NORTE DE SANTANDER, QUINDIO, RISARALDA, SANTANDER Y TOLIMA EN CUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS."					
Vivienda Rural	007F-2022	CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIO GLOBAL FIJO SIN FÓRMULA DE REAJUSTE Y DE CONFORMIDAD CON LAS ESPECIFICACIONES ESTABLECIDAS EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA; EL DIAGNÓSTICO, ESTUDIOS Y DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN NECESARIA PARA LA EJECUCIÓN DE LOS SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA RURAL BAJO LA MODALIDAD DE VIVIENDA NUEVA EN ESPECIE, EN LOS MUNICIPIOS DE MORROA, PALMITO, SAMPUÉS, SAN ONOFRE Y SINCÉ DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE	Vivienda Social para el campo	CORPACERO SAS	\$ 12.633.516.000,00	Otrosí No. 1	Ajuste consideración No. 3 , Clausula 5, 11, 13 , eliminación Clausula 14 por no encontrarse conforme a los TDR
Vivienda Rural	009F-2022	"CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIO GLOBAL FIJO SIN FÓRMULA DE REAJUSTE Y DE CONFORMIDAD CON LAS ESPECIFICACIONES ESTABLECIDAS EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA, EL DIAGNÓSTICO, ESTUDIOS Y DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN NECESARIA PARA LA EJECUCIÓN DE LOS SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA RURAL BAJO LA MODALIDAD DE VIVIENDA NUEVA EN ESPECIE, EN LOS MUNICIPIOS DE GIGANTE Y GARZÓN DEL	Vivienda Social para el campo	JASA LTDA	\$ 9.495.057.600,00	Otrosí No. 1	Ajuste clausula No. 5, 11, 13, 14 por no encontrarse conforme a los TDR

Nombre del Programa	Contrato	Objeto	Proyecto	Contratista	Valor Del Contrato	Otro Sí	Ajuste
		DEPARTAMENTO DE HUILA.”					
Vivienda Rural	010F-2022	EJECUTAR POR EL SISTEMA DE PRECIO GLOBAL FIJO SIN FÓRMULA DE REAJUSTE Y DE CONFORMIDAD CON LAS ESPECIFICACIONES ESTABLECIDAS EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA, EL DIAGNÓSTICO, ESTUDIOS Y DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN NECESARIA PARA LA EJECUCIÓN DE LOS SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA RURAL BAJO LA MODALIDAD DE VIVIENDA NUEVA EN ESPECIE, EN EL MUNICIPIO DE ARENAL, MORALES, SAN PABLO, SANTA ROSA DEL SUR Y SIMITI DEL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR	Vivienda Social para el campo	CONSORCIO VIVIENDA RURAL SUR DE BOLIVAR 2021	\$ 13.695.091.200,00	Otrosí No. 1	Ajuste clausula No. 5, 11, 13, 14 por no encontrarse conforme a los TDR
Vivienda Rural	014F-2022	EJECUTAR POR EL SISTEMA DE PRECIO GLOBAL FIJO SIN FÓRMULA DE REAJUSTE Y DE CONFORMIDAD CON LAS ESPECIFICACIONES ESTABLECIDAS EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA, EL DIAGNÓSTICO, ESTUDIOS Y DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN NECESARIA PARA LA EJECUCIÓN DE LOS SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA RURAL BAJO LA MODALIDAD DE VIVIENDA NUEVA EN ESPECIE, EN EL MUNICIPIO DE ARACATACA DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA	Vivienda Social para el campo	UNION TEMPORAL DONSA	\$ 11.340.604.800,00	Otrosí No. 1	Ajuste clausula No. 5, 11, 13, 14 por no encontrarse conforme a los TDR

Fuente: Información suministrada por Fonvivienda

En el otrosí No. 1 del contrato 07F-2022, se manifiesta que:

“Que la CLAUSULA QUINTA del contrato no quedó estipulada conforme a los TDR, en ese sentido el tenor de la disposición será el siguiente: (...) En la CLAUSULA

DECIMA TERCERA □ CAUSALES DE TERMINACION DEL CONTRATO por no encontrarse acorde a los TDR se hace necesario modificar la mencionada cláusula y quedara así de ahora en adelante: (...) La redacción de la cláusula DECIMA PRIMERA no quedo estipulada conforme a los TDR , por lo que se modifica, quedando de ahora en adelante así: (...). Se elimina la CLAUSULA DECIMA QUINTA □ ACUERDOS DE NIVELES DE SERVICIO del contrato por no encontrarse pertinente conforme a los TDR. (...) PRIMERA. - Modificar las CLÁUSULAS mencionadas en las consideraciones del presente instrumento contractual en los términos descritos y expresamente señalados en cada uno de los literales citados.

Dichas manifestaciones, se encuentran establecidas en los modificatorios de los contratos mencionados anteriormente, es decir que se encuentran redactados en el mismo sentido, de no encontrarse conforme a los términos de referencia, lo que hizo necesario la suscripción de modificatorios antes de la suscripción de las respectivas actas de inicio de cada contrato.

Situación que conlleva a reprocesos administrativos, financieros, jurídicos y técnicos en la ejecución de los contratos, toda vez que da lugar a la materialización de deficiencias en las funciones de supervisión y seguimiento a cargo de Fonvivienda, afectando la seguridad jurídica de dicha actividad, ya que esto evidencia que se perfeccionan contratos con la firma de las partes, sin estar de acuerdo a los términos de referencia iniciales, debiendo incurrir a la figura de modificatorio para ajustar dichas minutas.

Lo anterior configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020 y su respectivo Manual Operativo.

Respuesta de la entidad

La Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante comunicación identificada con radicado No. 2024IE0003706, da respuesta en los siguientes términos:

Conforme a lo observado, y teniendo en cuenta que Fiduciaria S.A., actúa como administradora del Patrimonio Autónomo Fidecomiso Programa de Promoción de Vivienda Rural, en el marco de sus competencias para la modificación contractual de los instrumentos de ejecución del programa de vivienda rural, se adjunta respuesta emitida por la Fiduciaria, donde quedó plasmado que:

(...) Revisados los contratos en los que se señala: (...) “se logró identificar que dentro del marco de dichos contratos se realizaron modificatorios bajo el fundamento de que, el clausulado de las minutas contractuales, no se encontraban redactadas según los Términos de Referencia TDR”

(...) es de mencionar que en efecto se adelantaron los ajustes de dichos contratos con el ánimo de subsanar errores de transcripción, los cuales no podían permanecer en el contrato, se procedió a adelantar el modificatorio aceptado por las partes que intervinieron en los contratos.

Es preciso indicar, que de acuerdo a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho tanto el honorable Consejo de Estado como la Corte Constitucional frente a la viabilidad jurídica de adelantar modificatorios a los contratos estatales, medida de carácter excepcional pero sobre todo con el ánimo de garantizar el interés público una vez evidenciado y verificado el contenido objeto de la modificación cuyo sustento se da a causa de circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, situación que debía atenderse con el fin de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador.

Así las cosas se determinó en su momento que los contratos de obra N° 007F- 2022, 009F-2022, 010F 2022, 014F-2022, 017F-2022 eran susceptibles de modificación, pues si bien fueron suscritos sin estar conforme a los Términos de Referencia se hace necesario acudir al derecho que conservan las partes de estipular acuerdos bilaterales modificatorios aquellas que estimen pertinentes, derivados de la voluntad de ambas partes garantizando lo estipulado en los TDR y aceptado por contratista y contratante.

Es preciso resaltar que, el nuestro ordenamiento jurídico no establece una preforma para atender este tipo de eventualidades contractuales que se dan por errores humanos y no intencionales, por tanto, elaboración se sujeta a la libre autonomía de las partes.

Actos modificatorios que, claramente, documentan la voluntad de ambas partes y no solo del contratante pues si bien se incurre en reprocesos como usted lo señala no son documentos inmodificables, los cuales se elaboraron conforme a las condiciones pactadas y en concordancia con el contenido de los Términos de referencia como en el Manual Operativo que se encontraba vigente para ese entonces (documento integral de contrato)

Así pues, se observa que en lo que tiene que ver con las modificaciones aplicadas a las cláusulas quinta, décima primera, décima tercera y décima cuarta (aunque no se evidencia modificación de la cláusula décima cuarta en el contrato de obra N° 007F-2022, como lo señala el citado requerimiento) de los contratos objeto de atención del presente requerimiento tenían que estipularse en debida forma, como

garantista no solo de los procedimientos previstos para la selección de los contratista con aspectos, técnicos, legales y financieros previamente definidos con observancia de los principios de transparencia, economía y responsabilidad y demás principios de la función administrativa, aplicables al proceso de selección, sino de los derechos de las partes y los deberes contractuales atribuibles a cada una de ellas, lo cual evitó que a futuro se configurara un perjuicio mayor para contratante y contratista incluso previo a la suscripción del acta de inicio de ejecución del contrato.

Por lo anterior y una vez adelantada la respectiva consulta, se tiene que no existe ninguna restricción expresa para modificar los contratos sustentados en los principios antes referidos, como evidencia de la imperiosa necesidad de suscribir modificatorios en los cuales se ajusten a la realidad de las condiciones de participación, conocidas por los proponentes como parte de las estipulaciones pactadas desde el inicio.

No obstante, se hace preciso señalar que dichas modificaciones no incurrieron en la prohibición de modificar condiciones sustanciales del contrato, como límite de tipo material, establecido por nuestro ordenamiento jurídico.

En tal contexto, la jurisprudencia ha fijado pautas generales objeto de evaluación a fin de determinar su aplicabilidad en cada caso, como para el expuesto. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-416 de 20124, expresó lo siguiente sobre la posibilidad de modificar los contratos estatales:

“Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato.⁵ Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para «[...] evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación”, entre otros.”

Así pues, con base en lo argumentado solicitamos de manera atenta no sea configurada la observación administrativa, pues si bien se tiene que son circunstancias que se deben mitigar frente a la materialización de tales eventos fueron atendidos con prontitud, amparados en los principios de transparencia, de libertad de concurrencia y de igualdad, consagrados en el Estatuto Contractual, en salvaguarda de las reglas sustanciales de participación inmersas en los Términos de referencia que permitieron adjudicar a la mejor oferta, previa verificación de cumplimiento de los requisitos habilitantes y de ponderación, denotando así garantía de inalterabilidad de lo pactado, más aun cuando las modificaciones se

encuentran enmarcadas dentro de los límites de orden material en el ánimo de propender al equilibrio contractual. (...)"

Análisis de la Respuesta:

Bajo el análisis realizado a la respuesta emitida por Fonvivienda, se encuentra que la normatividad aplicable a la contratación, así como la jurisprudencia, no prohíbe ajustes de los procesos contractuales desde su inicio, por lo tanto, se desvirtúa la incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo administrativo, por las deficiencias en la suscripción de los convenios sin tener en cuenta desde el inicio lo contemplado en los Términos de Referencia.

La CGR comunicó hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto se celebraron contratos que no se encontraban conforme a los Términos de Referencia. y como consecuencia de esto, para ser ajustados, se suscribieron modificatorios.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que Fonvivienda no presentó argumentos que permitan desvirtuar lo comunicado, se configura como hallazgo administrativo y se desvirtúa la incidencia disciplinaria.

ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS

Anexo 1



FONDO NACIONAL DE VIVIENDA
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA
A 31 DE DICIEMBRE DE 2023
(Cifras en pesos)



Código	ACTIVO	NOTA N°	Saldos a 31 Diciembre 2023	Saldos a 31 Diciembre 2022	Código	PASIVO	NOTA N°	Saldos a 31 Diciembre 2023	Saldos a 31 Diciembre 2022
	CORRIENTE		981.888.934.657,62	1.178.490.535.533,60		CORRIENTE		72.233.442.328,20	70.797.739.635,61
1.1	Efectivo Y Equivalentes Al Efectivo	(5)	0,00	0,00	2.4	Cuentas Por Pagar	(21)	72.233.442.328,20	70.797.739.635,61
1.3	Cuentas Por Cobrar	(7)	981.084.984.774,19	1.178.483.105.453,60					
1.5	Inventarios		0,00	0,00					
1.9	Otros Activos		803.949.883,43	7.430.080,00					
	NO CORRIENTE		66.085.135.150,87	67.236.216.374,58		NO CORRIENTE		34.700.830.514,43	35.901.578.711,66
1.6	Propiedades, Planta Y Equipo		0,00	0,00	2.7	Provisiones	(23)	1.905.709.568,00	2.173.722.643,00
1.9	Otros Activos	(16)	66.085.135.150,87	67.236.216.374,58	2.9	Otros Pasivos		32.795.120.946,43	33.727.856.068,66
	TOTAL ACTIVO		1.047.974.069.808,49	1.245.726.751.908,18		PATRIMONIO	(27)	941.039.796.965,86	1.139.027.433.560,91
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS		0,00	0,00	3.1	Patrimonio De Las Entidades De Gobierno		941.039.796.965,86	1.139.027.433.560,91
8.1	Activos Contingentes	(25)	394.103.772.187,33	403.898.504.755,26		TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO		1.047.974.069.808,49	1.245.726.751.908,18
8.3	Deudoras De Control		25.408.450.272,50	1.462.530.439,50		CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS		0,00	0,00
8.9	Deudoras Por Contra (Cr)		-419.512.222.459,83	-405.361.035.194,76	9.1	Pasivos Contingentes	(25)	159.014.512.274,00	103.826.295.007,00
					9.3	Acreedoras De Control	(26)	152.759.462.838,23	133.940.219.302,00
					9.9	Acreedoras Por Contra (Db)		-311.773.975.112,23	-237.766.514.309,00



ANDERSON A. TURCO GALEANO ÁVILA
Representante Legal
C.C. 1.000.160.993
Firmados de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Resolución 349 del 17 de septiembre de 2018 de la CGN



GERMÁN ALBERTO DÍAZ PINTO
Subdirector Finanzas y Presupuesto (E)
C.C. 79.512.235



MARICELA PATIÑO CHIA
Contador
C.C. 1.057.571.688
T.P. No. 139072-T

ANEXO 3



FONDO NACIONAL DE VIVIENDA
ESTADO DE RESULTADO
Por el período del 1 de enero al 31 de diciembre 2023
(Cifras en pesos)

Código	Concepto	NOTA N°	Saldos a 31 Diciembre 2023	Saldos a 31 Diciembre 2022
	INGRESOS	(28)		
	INGRESOS SIN CONTRAPRESTACION		2.404.313.359.547,68	2.474.593.729.901,44
4.1	Ingresos Fiscales		4.088.250,00	4.539.383.781,91
4.4	Transferencias Y Subvenciones		1.821.299.934,42	0,00
4.7	Operaciones Interinstitucionales		2.381.623.994.691,55	2.456.419.305.932,54
4.8	Otros Ingresos		20.863.976.671,71	13.635.040.186,99
	GASTOS	(29)		
	GASTOS OPERACIONALES		1.047.968.457.741,24	962.439.760.481,87
5.1	De Administración Y Operación Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones Y		12.088.277.492,13	4.158.488.934,00
5.3	Provisiones		377.239.043,00	625.196.834,00
5.5	Gasto Publico Social		1.035.502.941.206,11	957.656.074.713,87
	GASTOS NO OPERACIONALES		1.553.994.348.615,51	1.624.198.058.665,27
5.7	Operaciones Interinstitucionales		17.576.333.433,60	31.275.618.078,80
5.8	Otros Gastos		1.536.418.015.181,91	1.592.922.440.586,47
5.9	UTILIDAD DEL EJERCICIO		-197.649.446.809,07	-112.044.089.245,70



ANDERSON ARTURO GALEANO ÁVILA

Representante legal
C.C. 1.010.160.993

Firación de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Resolución 349 del 17 de septiembre de 2018 de la CGR



GERMÁN ALBERTO DÍAZ PINTO

Subdirector Finanzas y Presupuesto (E)
C.C. 79.512.235



MARICELA PATIÑO CHIA

Contador
C.C. 1.057.571.688
T.P. No. 139072-T

ANEXO 2 PRESUPUESTO A 31 DE DICIEMBRE DE 2023

Presupuesto Apropriado FONVIVIENDA Vigencia 2023 (cifras en pesos colombianos)				
DESCRIPCION	APR. INICIAL (\$)	APR. ADICIONADA (\$)	APR. REDUCIDA (\$)	APR. VIGENTE (\$)
Cuota de Fiscalización y Auditaje	8.011.510.724	-	-	8.011.510.724
Aportes al Fondo de Contingencias	586.091.139	-	-	586.091.139
Imp. del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda	719.830.956.228	39.892.368.344	-	759.723.324.572
Subsidio Familiar de Vivienda - 10	-	1.478.000.000.000	-	1.478.000.000.000
Subsidio Familiar de Vivienda - 11	1.552.873.039.623	-	39.892.368.344	1.512.980.671.279
Subsidio Familiar de Vivienda - 13	-	-	-	-
Subsidio Familiar de Vivienda - 14	46.946.000.000	28.120.750.000	-	75.066.750.000
Subsidio Familiar de Vivienda - 15	2.511.381.469	11.710.796.644	-	14.222.178.113
Subsidio Familiar de Vivienda - 25	-	11.710.796.644	11.710.796.644	-
Fortalec. a la Construcción de Equipamientos en los Prog. VIS y VIP - 13	-	-	-	-
Fortalec. a la Construcción de Equipamientos en los Prog. VIS y VIP - 14	6.120.750.000	-	6.120.750.000	-
TOTAL	2.336.879.729.183	1.569.434.711.632	57.723.914.988	3.848.590.525.827

ANEXO 3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

No Hallazgo	Nombre	Incidencia Hallazgos		
		A	D	F
1	Actualización de Derechos en Fiducia	X	X	
2	Programa Equipamentos	X	X	
3	Saldos en Fiducias	X	X	
4	Cuenta-2701- Provisión Litigios y Demandas.	X		
5	Notas a los Estados Financieros	X		
6	Operaciones Reciprocas	X		
7	Ejecución Presupuestal de la Vigencia 2023	X	X	
8	Perdida de Apropiación Vigencia 2023	X	X	
9	Pago de una Condena Judicial en Contra de la entidad por el rubro Pagos Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas en la Vigencia 2023	X	X	
10	Metas Programa Semillero de Propietarios en Arriendo	X	X	
11	Límite de Reservas Presupuestales constituidas sobre el presupuesto de inversión	X	X	
12	Saldos de Cuentas por Pagar, constituidas como Reserva Presupuestal vigencia 2023	X		
13	Reserva Presupuestal Constituida en la vigencia 2022, para ejecución en el año 2023	X	X	
14	Saldos de Recursos Constituidos en Valor Liquido Cero de vigencias anteriores sin ejecución	X	X	
15	Liquidación contratos. Fonvivienda	X	X	
16	Avance del Programa de Promoción de Vivienda Rural. Administrativo.	X		
17	Proyecto “Los Alelés” Contrato 5-079 de 2017, Programa de Vivienda Gratuita II. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	X	X	
18	Modificatorios Contratos de obra del Programa Vivienda Rural Fonvivienda	X		
TOTAL		18	12	0

ANEXO 4. MUESTRA CONTABLE

En desarrollo de la presente auditoria, con base en la muestra seleccionada, se examinaron las siguientes cuentas del Estado de Situación Financiera:

- ✓ 138427 - Recursos de Acreedores reintegrados a Tesorería.
- ✓ 192603 – Fiducia Mercantil Patrimonio Autónomo.
- ✓ 243001 – Subsidios asignados de vivienda.

En cuanto a las Cuentas de Resultado, fueron evaluadas las siguientes cuentas, según la muestra determinada:

- ✓ 536803 – Gastos Provisión Litigios.
- ✓ 55.50.01 - Gasto Público Social para Vivienda
- ✓ 58 – Otros Gastos.

ANEXO 5. MUESTRA CONTRATOS

Muestra Contractual – Costos Operativos

Ítem	No. CONTRATO	OBJETO	NOMBRE O RAZON SOCIAL	VALOR TOTAL DEL CONTRATO (\$)	PAGOS EN LA VIGENCIA 2023 (\$)
1	1	Prestación de los servicios de correo urbano nacional del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S	2.300.000.000	1.470.391.456
1	2	El encargo de gestión tendrá por objeto que se desarrolle por cuenta y riesgo del contratista 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), pre - validación, apoyo a las actividades de asignación a cargo del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONVIVIENDA, con el fin de garantizar la debida inversión de sus recursos, de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el Subsidio Familiar de Vivienda, en especial con lo previsto en el Decreto 1077 de 2015 y demás normas concordantes.	UNIÓN TEMPORAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR PARA SUSBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL – CAVIS – U.T. - UNIÓN TEMPORAL	2.206.436.000	573.337.943
2	3	Realizar la publicación en el diario oficial de los actos administrativos y demás documentos expedidos por el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA-, que deban ser publicados en dicho medio.	IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA	656.591.380	308.123.290
3	4	Realizar la supervisión de la correcta aplicación de los Subsidios Familiares de Vivienda de interés prioritario (VIP) y vivienda de interés social (VIS), asignados por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y en las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio, mejoramiento de	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL – ENTerritorio	2.211.775.586	1.529.033.643

Ítem	No. CONT RATO	OBJETO	NOMBRE O RAZON SOCIAL	VALOR TOTAL DEL CONTRATO (\$)	PAGOS EN LA VIGENCIA 2023 (\$)
		vivienda y vivienda saludable (VISA), de los recursos de oferta y demanda para atención a población en situación de desplazamiento, destinado a financiar obras de urbanismo básico o vivienda, fenómeno de la niñez y población en situación de desplazamiento que apliquen su subsidio de vivienda en suelo urbano o a las viviendas en las cuales los beneficiarios aplican el subsidio de manera individual.			
			Total pagos realizados en la vigencia 2023	3.880.886.332	

Fuente: Oficio 2024EE0011578 Solicitud de Información 1.- Elaboró Equipo Auditor

Muestra Contractual Terminados sin Liquidar

Ítem	No. CONTRATO	OBJETO	NOMBRE O RAZON SOCIAL	VALOR TOTAL DEL CONTRATO
4	7	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros que permitan el fortalecimiento del tejido social para la integración local y comunitaria en territorios con procesos de reubicación urbana de víctimas, de personas en situación de pobreza extrema y/o damnificados por desastres naturales, como son los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, mediante una estrategia sociocultural orientada a la construcción de escenarios urbanos para la paz y la cultura.	EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – PROSPERIDAD SOCIAL, FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, MINISTERIO DE CULTURA – MINCULTURA Y TEATRO R 101	6.820.000.000
5	2	FONADE se compromete, en el marco de la línea de negocios de evaluación de proyectos, con FONVIVIENDA a Realizar la supervisión de la correcta aplicación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbano (SFVU), otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, aplicados en la ejecución de proyectos de vivienda de interés prioritario (VIP), vivienda de interés social (VIS), y en el programa de vivienda saludable (VISA)	FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE (215002)	12.226.630.934
			Total contratos muestra	19.046.630.934

Fuente: Oficio 2024EE0011578 Solicitud de Información 1.- Elaboró Equipo Auditor

ANEXO 6. MUESTRA DE PROYECTOS

PROGRAMA	MUNICIPIO /DEPARTAMENTO	PROYECTO	VALOR DE LAS VIVIENDAS (\$)	VALOR EJECUTADO Y/O PAGADO 2023 (\$)	VALOR EJECUTADO ACUMULADO A 31-12-2023 (\$)
VIVIENDA NUEVA RURAL	Caldono/Cauca Dabeiba/Antioquia	Contrato No. 019F-2022	14.882.400.000	3.163.500.000	3.435.630.262
	Carmen de Bolívar, Maria La Baja/Bolívar Becerril, La Jagua De Ibirico, San Alberto, San Diego, Tamalameque/Cesar Montería, Tierralta, Valencia/ Córdoba El Piñón, Sabanas De San Angel. Sitio Nuevo/ Magdalena Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmitos/ Sucre	Contrato No. 029F-2022	39.286.800.000	8.086.344.718	8.086.344.718
	Buga La Grande, Calima, Ginebra Pradera, Roldanillo Trujillo/Valle del Cauca	Contrato No. 035F-2022	37.758.000.000	540.927.507	540.927.507
	Morroa, Sampués San Antonio de Palmito, San Onofre Sincé/ Sucre	Contrato No. 007F-2022	13.623.120.000	6.282.057.600	8.852.457.600
	Arenal, Morales, Simiti/Bolívar	Contrato No. 010F-2022	13.695.091.200	4.881.189.600	5.672.872.800
	Necocli, San Juan de Urabá/Antioquia	Contrato No. 023F-2022	15.534.400.000	5.499.200.000	5.499.200.000
	Arcabuco, Chitaraque Moniquira, Santana, Togui/Boyacá	Contrato No. 024F-2022	7.257.600.000	3.508.400.000	3.659.600.000
	Aguazul, Chameza Nunchia, Tauramena/Casanare	Contrato No. 027F-2022	9.338.000.000	3.162.740.000	3.162.740.000
	La Merced, Marmato, Riosucio, Supia/Caldas	Contrato No. 031F-2022	8.120.000.000	1.299.200.000	2.517.200.000
	Garzon, Gigante / Huila	Contrato 009F-2022	9.495.057.600	4.477.636.800	4.616.438.400
	Popayán/ Cauca	Convenio	3.271.789.750	3.271.789.750	1.085.781.271
	Aracataca / Magdalena	Contrato 014F-2022	11.340.604.800	9.806.590.080	11.053.619.640
	Interventoría	Contrato 004F-2021	36.604.334.153	7.338.335.402	13.618.551.709
	Antioquia / Caldas / Cundinamarca / Meta / Norte de Santander / Santander / Risaralda / Tolima	Contrato 017F-2022	21.859.600.000	8.165.729.694	10.283.341.994

PROGRAMA	MUNICIPIO /DEPARTAMENTO	PROYECTO	VALOR DE LAS VIVIENDAS (\$)	VALOR EJECUTADO Y/O PAGADO VIG 2023 (\$)	VALOR EJECUTADO ACUMULADO A 31-12-2023 (\$)
		Subtotal	242.066.797.503	69.483.641.151	82.084.705.901
PVGII	Quibdó/Choco	Urbanización Circunvalar Piñal II	18.000.000.000	1.215.000.000	14.013.367.740
	Sabanalarga/Atlántico	Villa Yady	19.135.200.000	-	-
	Paz de Ariporo/Casanare	Los Alelíos	11.096.754.400	-	8.328.114.177
	Ciénaga/Magdalena	Urbanización Ana Belén	15.544.000.000	14.766.800.000	14.766.800.000
	San Andrés de Tumaco/Nariño	Ciudadela Las Brisas	24.348.496.800	-	-
	Chima/Santander	Miradores de la Gruta	4.438.701.760	-	3.295.736.057
	Líbano/Tolima	Urbanización San Antonio	4.899.350.880	2.546.000.000	4.654.383.336
	Dagua/Valle del Cauca	Altos de Dagua	8.877.403.520	8.433.533.344	8.433.533.344
		Subtotal	106.339.907.360	26.961.333.344	53.491.934.654
CAMBIA MI CASA	Ibagué - Tolima	2019-O-040 G1	4.561.262.928	3.255.394.509	3.623.336.605
	Ibagué - Tolima	2019-O-040 G2	4.561.262.928	4.619.230.950	4.777.935.765
		Subtotal	9.122.525.856	7.874.625.459	8.401.272.370
Total muestra: 24 proyectos			357.529.230.719	104.319.599.954	143.977.912.925