



MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 28-07-2014 16:18
Al Contestar Cite Este No.: 2014ER0064676 Fol:1 Anex:1 FA:1
ORIGEN LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER / CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE BOGOTA
DESTINO 7120-OFICINA DE CONTROL INTERNO / GERMAN MORENO GONZALEZ
ASUNTO INFORME OFICINA REMISION INFORME ACTUACION ESPECIAL (ACES)
OBS

2014ER0064676



INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS (ACES)

POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014) (PERIODO 2012-2013)

700698

CGR – CDSA No.
JUNIO DE 2014



**INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS
POLÍTICA PÚBLICA VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014**

Contralora General de la República	SANDRA MORELLI RICO
Vicecontralora General	LIGIA HELENA BORRERO RETRERO
Contralor Delegado Sector Agropecuario	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Director de Vigilancia Fiscal	JOHN GILBERTO AREVALO GARCÍA.
Supervisora de Auditoría	SONIA A. GAVIRIA SANTACRUZ
Equipo Auditor	WILLIAM RENE CARRILLO LUIS ALBERTO CARRANZA
Profesionales de apoyo ACES	FABIAN CAMILO SANABRIA DANIEL ROJAS ROSA EMILIA PERDOMO
Profesionales Control Fiscal Participativo	DIANA MARCELA DELGADO JEREZ. LUIS FERNANDO MENDEZ ÁVILA CRISTIAN C. MORENO RAMÍREZ IVÁN ANDRÉS MARÍN MESA
Ingenieros y arquitectos de apoyo:	EDGAR ANDRÉS GÓMEZ PIÑEROS ORLANDO BOLAÑOS JUAN CARLOS ARDILA EDUARDO ORREGO CONDE JUAN MANUEL ORTIZ SUAREZ MARIA IGNACIA SATIZABAL JHOVANY ZAMBRANO JIMENEZ ANA FRANCY ESPINEL ORTEGA RAFAEL CASTAÑEDA AMASHTA JOSÉ HELMER GIRALDO NIETO



TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. DICTAMEN DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	19
1.1 ALCANCE	20
1.2 DICTAMEN	21
1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS	24
1.4 PLAN DE REDIRECCIONAMIENTO	24
1.5 PLAN DE MEJORAMIENTO	25
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE: VIVIENDA, DIRIGIDA A LA POBLACIÓN VÍCTIMA (ANTES DESPLAZADA) - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) 2010 – 2014	27
2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA	30
2.1.1 El deber ser de la política – marcos institucionales, legales y administrativos	33
2.1.2 Actores Intervinientes en la Política Pública de vivienda para la Población Víctima.....	43
2.1.3 Nuevos esquemas de ejecución de proyectos de vivienda a población víctima	47
2.1.4 Control fiscal aplicado a la auditoría a la política pública de vivienda para la población víctima	75
2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	77
2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública	77
2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública	80
DEPARTAMENTO DEL VALLE.....	92
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA –REGIÓN DEL URABÁ.....	132
DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA.....	197
DEPARTAMENTO DE ARAUCA.....	260
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER	291
DEPARTAMENTO DEL META.....	300
CAPITULO ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SOBRE EL PROYECTO CIUDADELA SAN ANTONIO.....	300



ESQUEMA DE VIVIENDA URBANA OFERTA Y DEMANDA	302
CASO ESPECIAL CIUADELA SAN ANTONIO	302
RESULTADOS ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE BENEFICIARIOS.....	376
2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada	384
3. ANEXOS	389



INDICÉ DE TABLAS

TABLA 1: RESUMEN CONSOLIDADO DE HALLAZGOS CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL	23
TABLA 2: RELACIÓN DE HALLAZGOS	24
TABLA 3: METAS VIVIENDA PND 2010 – 2014	32
TABLA 4: OBJETIVOS Y METAS ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA CAPACIDAD PARA GENERAR INGRESOS POR PARTE DE LA POBLACIÓN POBRE RURAL	32
TABLA 5: METAS VIVIENDA A POBLACIÓN VÍCTIMA A TRAVÉS DEL MVCT - FONVIVIENDA Y MADR – BAC PERIODO 2010 - 2014	33
TABLA 6: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA 2011 – 2014 DEL ACUERDO AL PND (MILLONES DE PESOS)	34
TABLA 7: GASTOS ANUALES ESTIMADOS PARA SFV POBLACIÓN VÍCTIMA 2012 – 2021 (\$ MILES DE MILLONES)	37
TABLA 8: INDICADORES DE VIVIENDA A POBLACIÓN VÍCTIMA CONPES 3726 (2012 – 2021)	38
TABLA 9: VIGENCIAS FUTURAS (\$MILLONES)	41
TABLA 10: METAS VIVIENDA GRATUITA (MILLONES)	42
TABLA 11: ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EN PROGRAMAS DE VIVIENDA ATENCIÓN A POBLACIÓN VÍCTIMA 2011 - 2013	42
TABLA 12: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL PROGRAMAS DE VIVIENDA AÑOS 2012 - 2013	56
TABLA 13: COSTOS ASOCIADOS A LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA 2012 - 2013	57
TABLA 14: REGIONALIZACIÓN PRESUPUESTAL DE SFV POR DEPARTAMENTO EN LA VIGENCIAS	58
TABLA 15: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL POR PROGRAMA DE VIVIENDA VIGENCIAS 2012 – 2013	59
TABLA 16: ESTADO DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE LAS VIGENCIAS 2012 Y 2013	61
TABLA 17: ESTADO DE LAS CONVOCATORIAS 2004 Y 2007 EN EL AÑO 2013	62
TABLA 18: INCONSISTENCIAS DE INFORMACIÓN	63
TABLA 19: PND 2010 – 2014 Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL FONVIVIENDA 2011 – 2013 (MILLONES)	64
TABLA 20: METAS Y RESULTADOS DEL PND 2010 – 2014 Y DEL CONPES 3626 EN VIVIENDA URBANA 2011 – 2013	64
TABLA 21: ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL INICIAL Y FINAL A PROGRAMAS DE VIVIENDA RURAL A POBLACIÓN VÍCTIMA 2012 - 2013	69
TABLA 22: GASTOS ASOCIADOS A PROGRAMAS DE VIVIENDA DE POBLACIÓN VÍCTIMA 2012 - 2013	70
TABLA 23: ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS POR DEPARTAMENTO 2012 - 2013	71
TABLA 24: ASIGNACIÓN DE SFVISR POR PROGRAMA 2012 - 2013	72



TABLA 25: VIVIENDAS ENTREGADAS POR AÑO DE INICIO Y AÑO DE ENTREGA (2011 -2013)	72
TABLA 26: ESTADO DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DESTINADOS A POBLACIÓN VICTIMA EN LAS	73
TABLA 27: PND 2010-2014 Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL MADR-BAC 2011-2013 (MILLONES)	74
TABLA 28: METAS Y RESULTADOS DEL PND 2010 – 2014 Y DEL CONPES 3726 EN VIVIENDA RURAL 2011 – 2013	74
TABLA 29: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS DE VIVIENDA	76
TABLA 30: AVANCE DE CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PND 2011 – 2013 DE SFV DE VIVIENDA URBANA	78
TABLA 31: AVANCE DE LAS METAS DEL CONPES 3626 EN VIVIENDA URBANA 2011 – 2013	78
TABLA 32: AVANCE DE CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PND 2011 – 2013 DE SFV DE VIVIENDA RURAL	79
TABLA 33: AVANCE DE LAS METAS DEL CONPES 3626 EN VIVIENDA URBANA 2011 – 2013	79
TABLA 34: CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DEPARTAMENTO DEL VALLE	92
TABLA 35: VISITA PROYECTOS DEPARTAMENTO DEL VALLE	93
TABLA 36: RECURSOS DEL PROYECTO "POTRERO GRANDE"	97
TABLA 37: CORRESPONDENCIA DIRIGIDA A FONVIVINDA	99
TABLA 38: CORRESPONDENCIA DIRIGIDA A MVCT	100
TABLA 39: DATOS GENERALES DEL PROYECTO MOLINOS DE COMFANDI	102
TABLA 40: DATOS GENERALES DEL MACROPROYECTO SAN ANTONIO	112
TABLA 41: CONSULTA PREVIA COMUNIDADES ÉTNICAS	115
TABLA 42: DATOS GENERALES DEL PROYECTO VISR RIO NAYA	116
TABLA 43: FUENTE DE LOS RECURSOS:	116
TABLA 44: FUENTE DE LOS RECURSOS POR SOLUCIÓN DE VIVIENDA	117
TABLA 45: DATOS GENERALES DEL PROYECTO VISR VEREDA SAN MARCOS	122
TABLA 46: FUENTE DE LOS RECURSOS	123
TABLA 47: FUENTE DE LOS RECURSOS POR SOLUCIÓN DE VIVIENDA	123
TABLA 48: DATOS GENERALES DEL PROYECTO LAS COLONIAS	127
TABLA 49: RECURSOS ASOCIADOS AL PROYECTO LAS COLONIAS	127
TABLA 50: CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN	132
TABLA 51: PROYECTOS VISITADOS EN LA REGIÓN DEL URABÁ ANTIOQUEÑO	132
TABLA 52: DATOS GENERALES DE URBANIZACIÓN 4 DE JUNIO ETAPA III FASE II	135
TABLA 53: DATOS GENERALES DE URBANIZACIÓN 4 DE JUNIO DESPLAZADOS	135
TABLA 54: FUENTES DE FINANCIACIÓN	136



TABLA 55: DATOS GENERALES DEL PROYECTO URBANIZACIÓN BRISAS DEL MAR ETAPA II	146
TABLA 56: FUENTE DE LOS RECURSOS	147
TABLA 57: FUENTE DE LOS RECURSOS POR SOLUCIÓN DE VIVIENDA	147
TABLA 58: DATOS GENERALES DEL PROYECTO URBANIZACIÓN EL PRADO III	163
TABLA 59: FUENTE DE LOS RECURSOS URBANIZACIÓN EL PRADO III	163
TABLA 60: DATOS GENERALES DEL PROYECTO VIP	167
TABLA 61: FUENTE DE LOS RECURSOS	167
TABLA 62: FUENTE DE LOS RECURSOS POR SOLUCIÓN DE VIVIENDA:	167
TABLA 63: DATOS GENERALES DEL PROYECTO VEREDA LOS ALPES Y OTRAS	170
TABLA 64: FUENTE DE LOS RECURSOS PROYECTO VEREDA LOS ALPES Y OTRAS	170
TABLA 65: FALTANTES DE OBRA ASOCIADOS A UN MISMO CONSTRUCTOR	175
TABLA 66: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	179
TABLA 67: FUENTE DE LOS RECURSOS PROYECTO VARIAS VEREDAS- CHIGORODO:	179
TABLA 68: DATOS GENERALES DEL PROYECTO VEREDAS VARIAS	182
TABLA 69: FUENTE DE LOS RECURSOS PROYECTO VEREDAS VARIAS	182
TABLA 70: FUENTE DE LOS RECURSOS POR SOLUCIÓN DE VIVIENDA	182
TABLA 71: DATOS GENERALES DEL PROYECTO	187
TABLA 72: FUENTE DE LOS RECURSOS ALCALDÍA DE CAREPA EN LA VEREDA LA PROVINCIA	188
TABLA 73: CRITERIOS DE SELECCIÓN MAGDALENA	198
TABLA 74: VISITA PROYECTOS DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA	198
TABLA 75: DATOS GENERALES DE LOS PROYECTOS	199
TABLA 76: DATOS GENERALES DEL PROYECTO UNA NUEVA LUZ	205
TABLA 77: DATOS GENERALES DEL PROYECTO VILLA GLADYS	207
TABLA 78: CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DEPARTAMENTO DEL CESAR	215
TABLA 79: VISITA PROYECTOS DEPARTAMENTO DEL CESAR	216
TABLA 80: INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO	217
TABLA 81: DATOS GENERALES DEL PROYECTO NANDO MARÍN	220
TABLA 82: DATOS GENERALES DEL PROYECTO LORENZO MORALES	222
TABLA 83: RESOLUCIONES URBANIZACIÓN EL ROCÍO	225
TABLA 84: VALOR DE LOS SFV URBANIZACIÓN EL ROCÍO	226
TABLA 85: ESTADO DE LOS PROYECTOS RESPECTO A LOS SFV	226
TABLA 86: AMORTIZACIÓN VALOR SUBSIDIOS PROYECTO EL ROCÍO	227
TABLA 87: PÓLIZAS SUBSIDIOS	228
TABLA 88: DATOS GENERALES DEL PROYECTO VILLA MARÍA	228
TABLA 89: VALORES PARA REAJUSTE PROYECTO VILLA MARÍA	229
TABLA 90: DATOS GENERALES DEL PROYECTO SAN JOSÉ DE ORIENTE I	235



TABLA 91: FUENTE DE RECURSOS PROYECTO SAN JOSÉ ORIENTE	236
TABLA 92: FUENTES DE RECURSOS PROYECTO SAN JOSÉ ORIENTE II	241
TABLA 93: DATOS GENERALES DEL PROYECTO DESPLAZADOS DE CHIRIGUANÁ	245
TABLA 94: PÓLIZAS PROYECTO DESPLAZADOS DE CHIRIGUANÁ	247
TABLA 95: NOMBRES POR VERIFICAR DE SUBSIDIOS PROYECTO DESPLAZADOS DE CHIRIGUANÁ	252
TABLA 96: DATOS GENERALES DEL PROYECTO MEDIA LUNA	254
TABLA 97: FUENTES DE RECURSOS PROYECTO MEDIA LUNA	254
TABLA 98: ESTADO ACTUAL DE LOS PROYECTOS A CARGO DE FUNDPROD	257
TABLA 99: DATOS GENERALES DEL PROYECTO LOS BRASILES Y OTRAS VEREDAS	259
TABLA 100: FUENTES DE RECURSOS PROYECTO LOS BRASILES Y OTRAS VEREDAS	259
TABLA 101: CRITERIOS DE SELECCIÓN ARAUCA	260
TABLA 102: PROYECTOS DE VIVIENDA ARAUCA	260
TABLA 103: DATOS GENERALES DEL PROYECTO VILLA ESPERANZA	262
TABLA 104: DATOS GENERALES DEL PROYECTO LAS PLAYITAS	267
TABLA 105: RECURSOS INVERTIDOS POR LA GOBERNACIÓN DE ARAUCA	269
TABLA 106: DATOS GENERALES DEL PROYECTO MARIO AVELLANEDA	273
TABLA 107: FUENTE DE RECURSOS PROYECTO MARIO AVELLANEDA SIN CONTAR GOBERNACIÓN	273
TABLA 108: DATOS GENERALES DEL PROYECTO VARIAS VEREDAS	284
TABLA 109: FUENTE DE LOS RECURSOS: CON APORTE DE GOBERNACIÓN DE ARAUCA	284
TABLA 110: PÓLIZAS DEL PROYECTO VARIAS VEREDAS	285
TABLA 111: CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN NORTE DE SANTANDER	291
TABLA 112: PROYECTOS VISITADOS EN NORTE DE SANTANDER	291
TABLA 113: DATOS GENERALES DE LOS PROYECTOS	296
TABLA 114: CRITERIOS DE SELECCIÓN	300
TABLA 115: SFV DEPARTAMENTO DEL META - ASIGNADOS	301
TABLA 116: UNIONES TEMPORALES SAN ANTONIO	303
TABLA 117: CONSTRUCTORES E INTERVENTORES DE LA UT	303
TABLA 118: SUBSIDIOS ASIGNADOS FONVIVIENDA	304
TABLA 119: ESTADO DE LAS ENTREGAS POR UT	305
TABLA 120: PROYECTOS DECLARADOS EN INCUMPLIMIENTO	305
TABLA 121: DATOS GENERALES DEL PROYECTO SAN ANTONIO ETAPA II – NUEVO MILENIO	314
TABLA 122: UBICACIÓN DE LOS LOTES UT NUEVO MILENIO	316
TABLA 123: RECURSOS CONSIGNADOS EN FIDUCENTAL	320
TABLA 124: DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS POR MANZANAS	321
TABLA 125: DENUNCIAS DE TERCEROS PARTICULARES ANTE LA FGN	324



TABLA 126: DATOS GENERALES DE LOS PROYECTOS CIUDADELA SAN ANTONIO SM 19 Y 20 ETAPA II - LOS CHIGÜIROS	327
TABLA 127: ESTADO ACTUAL SFV UT CHIGÜIROS	329
TABLA 128: UBICACIÓN VIVIENDAS UT CHIGÜIROS	329
TABLA 129: SFV REGISTRADOS EN FIDUAGRARIA	332
TABLA 130: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO CIUDADELA SAN ANTONIO SM 2 Y 7 DESARROLLO SM 7 ETAPA LLANO VIVIENDA	334
TABLA 131: LOTES A ENTREGAS POR VILLAVIVIENDA	336
TABLA 132: LOTES ENTREGADOS POR VILLAVIVIENDA A UT LLANOVIVIENDA	338
TABLA 133: DATOS GENERALES DEL PROYECTO	341
TABLA 134: ASIGNACIÓN DE LORES DE VILLAVIENDA A UT COVICAFE	342
TABLA 135: RELACIÓN DE BENEFICIARIOS EXCLUIDOS UT COVICAFE	344
TABLA 136: RELACIÓN DE BENEFICIARIOS INCLUIDOS UT COVICAFE	344
TABLA 137: RELACIÓN DE NUEVOS BENEFICIARIOS INCLUIDOS Y EXCLUIDOS UT COVICAFE	344
TABLA 138: RESOLUCIONES DE ASIGNACIÓN DE SFV - UT COVICAFE	347
TABLA 139: ESTADO DE LOS SFV ASIGNADOS UT COVICAFE	347
TABLA 140: DATOS GENERALES DEL PROYECTO UT JADER SOLANO- GUSTAVO DÍAZ, CONSTRUIR ALIANZA	350
TABLA 141: ESTADO ACTUAL DE LOS SFV UT JADER LOZANO – CONSTRUIR ALIANZA	351
TABLA 142: CONVENIO DE ASOCIACIÓN DE APORTES N° 2010 DE 2009	360
TABLA 143: DISTRIBUCION APORTES GOBERNACION META Y CORPÓRACION CASA	360
TABLA 144: DISTRIBUCION APORTES FAMILIAS Y SUBSIDIOS NACIONALES	360
TABLA 145: RECURSOS P.V. PINARES DE ORIENTE	361
TABLA 146: RECURSOS RECIBIDOS POR LA CORPORACIÓN CASA	361
TABLA 147 SUBSIDIO MUNICIPIO DE GRANADA	367
TABLA 148: DISTRIBUCIÓN PROYECTO EL RECREO	367
TABLA 149: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO:	368
TABLA 150: FUENTE DE LOS RECURSOS PROYECTO EL RECREO	369
TABLA 151: EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS PROYECTO EL RECREO	369
TABLA 152: DATOS GENERALES DEL PROYECTO	374
TABLA 153: ENCUESTAS POR REGIÓN	378
TABLA 154: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE ENCUESTAS	378
TABLA 155: ENCUESTAS POR ESQUEMA	379
TABLA 156: ENCUESTAS POR MUNICIPIO	380
TABLA 157: DISTRIBUCIÓN POR MUNICIPIO REGIÓN URABÁ	380
TABLA 158: DISTRIBUCIÓN POR MUNICIPIO DEPARTAMENTO DEL CESAR	381
TABLA 159: ENCUESTAS POR MUNICIPIO	381
TABLA 160: DISTRIBUCIÓN POR MUNICIPIO DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA	382



TABLA 161: ENCUESTAS POR MUNICIPIO	382
TABLA 162: ENCUESTAS CIUDADELA SAN ANTONIO	382
TABLA 163: ENCUESTAS POR MUNICIPIO	383
TABLA 164: ENCUESTAS POR MUNICIPIO DEPARTAMENTO MAGDALENA	383
TABLA 165: ENCUESTAS POR MUNICIPIO DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER	383



TABLA DE CONTENIDO DE REGISTROS FOTOGRÁFICOS

REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 1: MACROPROYECTO SAN ANTONIO - BUENAVENTURA.	109
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 2: PANORÁMICA DEL PROYECTO SAN ANTONIO	110
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 3: PROYECTO VEREDA SAN MARCOS	124
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 4: PROYECTO LAS COLONIAS.....	128
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 5: PLANOS DEL PROYECTO URBANIZACIÓN 4 DE JUNIO	136
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 6: PANORÁMICA DEL PROYECTO URBANIZACIÓN 4 DE JUNIO	137
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 7: DEFICIENCIAS CONSTRUCTIVAS DEL PROYECTO URBANIZACIÓN 4 DE JUNIO	139
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 8: CASAS PROYECTO BRISAS DEL MAR.....	148
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 9: CASAS PROYECTO BRISAS DEL MAR.....	149
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 10: CASAS PROYECTO BRISAS DEL MAR	150
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 11: CASAS PROYECTO BRISAS DEL MAR	151
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 12: URBANIZACIÓN LA LUCILA ETAPA III	157
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 13: URBANIZACIÓN LA LUCILA ETAPA III	157
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 14: URBANIZACIÓN EL PRADO III.....	164
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 15: PROYECTO VEREDA LOS ALPES Y OTRAS	172
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 16: PROYECTO VEREDAS VARIAS.....	183
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 17: ALCALDÍA DE CAREPA EN LA VEREDA LA PROVINCIA	189
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 18: PROYECTO UNA NUEVA LUZ.....	206
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 19: PROYECTO VILLA GLADYS.....	207
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 20: PROYECTO VILLA GLADYS.....	208
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 21: LOS PROYECTOS NUESTRA EMPRESA SOCIAL I Y II.	212
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 22: PROYECTO NANDO MARÍN.....	221
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 23: PROYECTO LORENZO MORALES	223
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 24: PROYECTO SAN JOSÉ ORIENTE I	236
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 25: PROYECTO SAN JOSÉ ORIENTE I	238
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 26: ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO DESPLAZADOS DE CHIRIGUANÁ	246
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 27: PROYECTO URBANIZACIÓN NUEVA ESPERANZA	263
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 28: PROYECTO MARIO AVELLANEDA.....	274
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 29: PROYECTO VARIAS VEREDAS DE TAME.....	285
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 30: PROYECTO URBANIZACION BUENA VISTA II	293
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 31: PROYECTO DESPLAZADOS DEL CATATUMBO - TEORAMA	297
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 32: SUPERMANZANA 20, MANZANAS11 Y 29.....	311



REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 33: VIVIENDAS UT NUEVO MILENIO	322
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 34: VIVIENDA UT CHIGÜIROS	330
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 35: PROYECTO UT LLANO VIVIENDA	340
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 36: VIVIENDAS UT COVICAFE.....	348
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 37: SUPERMANZANA 20, MANZANA 4 (CASA 6) Y MANZANA 5 (CASA 5)	352
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 38: URBANIZACIÓN LA MADRID ETAPA III Y IV	366
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 39: ESTADO DEL PROYECTO EL RECREO	371
REGISTRO FOTOGRÁFICO NO 40: LA SABANA FASE I	375



TABLA DE CONTENIDO DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 METODOLOGÍA RELOJ DE ARENA – A. LADO PROCESO AUDITOR	28
GRÁFICO 2: METODOLOGÍA RELOJ DE ARENA – B. LADO INFORME Y AJUSTES INSTITUCIONALES	29
GRÁFICO 3: ACTORES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA A POBLACIÓN VICTIMA	47
GRÁFICO 4: ESQUEMA DE TERCERIZACIÓN	48
GRÁFICO 5: PROCESO DE ASIGNACIÓN DE SFVU A POBLACIÓN VICTIMA.....	49
GRÁFICO 6: MODALIDADES DE ACCESO A VIVIENDA; VIVIENDA USADA.....	50
GRÁFICO 7: MODALIDADES DE ACCESO A VIVIENDA NUEVA	52
GRÁFICO 8: ESQUEMAS DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE VIVIENDA GRATUITA.....	54
GRÁFICO 9: ESQUEMA DE POSTULACIÓN PERMANENTE	67
GRÁFICO 10: FORMATO APLICADO DE ENCUESTA DE PERCEPCIÓN	377
GRÁFICO 11: DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE VIVIENDA RURAL O URBANA.....	379



TABLA DE CONTENIDO DE HALLAZGOS DE POLÍTICA PÚBLICA

I1	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 1: CUMPLIMIENTO DE METAS Y ESTADO DE LOS SFVU	65
I2	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 2: CUMPLIMIENTO DE METAS SFVR	75
I3	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 3: TIEMPOS Y CALIDAD DE LAS OBRAS (DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA).....	81
I4	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 4: CONTROL SOBRE CONTRATISTAS	82
I5	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 5: SOLUCIÓN DE PROYECTOS FALLIDOS Y SITUACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS	83
I6	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 6: AMORTIZACIÓN DE RECURSOS (A, FISCAL 1) ..	85
I7	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 7: COORDINACIÓN NACIÓN -TERRITORIO.....	86
I8	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 8: COORDINACIÓN NACIÓN – NACIÓN	87
I9	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 9: GEOGRAFÍA SOCIAL DE LOS PROYECTOS	88
I10	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 10: POSTULACIONES	89
I11	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 11: CONTROL SOBRE EL USO DE LAS SOLUCIONES DE VIVIENDA	91
I12	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 12: AMPAROS Y RESPALDOS	92
I13	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 13: OFERTA COMPLEMENTARIA	223
I14	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 14: PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA (A)	268
I15	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 15: COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO (A).....	280
I16	HALLAZGO POLÍTICA PÚBLICA NO 16: BARRERAS ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CASO SAN ANTONIO (A).....	326



TABLA DE CONTENIDO DE HALLAZGOS

I	HALLAZGO NO 1: ENFOQUE DIFERENCIAL (A).....	95
I	HALLAZGO NO 2: ENTREGA DE VIVIENDAS (A).....	99
I	HALLAZGO NO 3: ENTREGA DE VIVIENDAS (A).....	104
I	HALLAZGO NO 4: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL OFERENTE (CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL RIO NAYA) – CONTRATISTA (FUNDACIÓN ARQUITECTURANDO) Y FALTA DE MEDIDAS DE CONTROL PREVENTIVAS POR PARTE DE LA ENTIDAD OTORGANTE (BAC) – (A) (FISCAL 1).....	117
I	HALLAZGO NO 5: INCUMPLIMIENTO EN LOS PLAZOS PACTADOS - OFERENTE (CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL RIO NAYA) - CONTRATISTA (FUNDACIÓN ARQUITECTURANDO) – (A).....	120
I	HALLAZGO NO 6: NO SE APLICARON DE MULTAS POR PARTE DEL OFERENTE (CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL RIO NAYA) – (A) (DISCIPLINARIO 1).....	120
I	HALLAZGO NO 7: NO SE GARANTIZÓ ACCESO A VIVIENDA DIGNA POR INCUMPLIMIENTO DEL PROYECTO, OFERENTE (ALCALDÍA) – CONTRATISTA (PYT CONSTRUCTORES Y ASESORES S.A – ENTIDAD OTORGANTE (BAC) - (A).....	121
I	HALLAZGO NO 8: DEFICIENCIA EN EL ARCHIVO DEL PROYECTO (A).....	125
I	HALLAZGO NO 9: PLAZO PARA LA EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL PROYECTO Y FALTA DE MEDIDAS DE CONTROL PREVENTIVAS POR PARTE DE LA ENTIDAD OTORGANTE (BAC) – (A).....	125
I	HALLAZGO NO 10: INCONSISTENCIA- REUBICACIÓN DE VIVIENDAS (A).....	130
I	HALLAZGO NO 11: OBSERVACIÓN GENERAL PROYECTOS VISR BUENAVENTURA (A)	131
I	HALLAZGO NO 12: ARCHIVO Y GESTIÓN DOCUMENTAL (A).....	132
I	HALLAZGO NO 13: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO OFERENTE (ALCALDÍA) – CONTRATISTA (ASOVIPO) – (A).....	141
I	HALLAZGO NO 14: TIEMPOS EN LA LEGALIZACIÓN DEL SUBSIDIO (A).....	142
I	HALLAZGO NO 15: SEGUIMIENTO A LAS VIVIENDAS ENTREGADAS (A).....	142
I	HALLAZGO NO 16: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO OFERENTE (ALCALDÍA) – CONTRATISTA (CONSTRUCCIONES ULLOA) Y VENCIMIENTO DE PÓLIZAS. (A) (DISCIPLINARIO 2) (INDAGACIÓN PRELIMINAR 1).....	143
I	HALLAZGO NO 17: CARTAS DE ASIGNACIÓN VIGENTES EN EL MUNICIPIO (A).....	144
I	HALLAZGO NO 18: SISTEMA DE INFORMACIÓN (A).....	144
I	HALLAZGO NO 19: SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO (ACUEDUCTO) – (A)	153
I	HALLAZGO NO 20: DEFICIENCIAS TÉCNICAS (A) (DISCIPLINARIO 3).....	160
I	HALLAZGO NO 21: DOCUMENTACIÓN Y ARCHIVO PROYECTOS DE VIVIENDA URBANOS (A).....	161



II	HALLAZGO NO 22: RETRASOS EN EL INICIO DE LA EJECUCIÓN DE OBRA POR FALTA DE CONSECUCCIÓN DE PÓLIZAS (A).....	168
II	HALLAZGO NO 23: TÉRMINOS EJECUCIÓN PROYECTO (A).....	173
I	HALLAZGO NO 24: CANTIDADES DE OBRA - CONCENTRACIÓN DE CONTRATISTAS (A) (DISCIPLINARIO 4) (FISCAL 3).....	174
II	HALLAZGO NO 25: RETRASOS EN EL INICIO DE LA EJECUCIÓN DE OBRA POR FALTA DE CONSECUCCIÓN DE PÓLIZAS (A).....	180
II	HALLAZGO NO 26: PLAZO PARA LA EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL PROYECTO Y FALTA DE MEDIDAS DE CONTROL PREVENTIVAS POR PARTE DE LA ENTIDAD OTORGANTE (BAC) – (A) (DISCIPLINARIO 5).....	185
I	HALLAZGO NO 27: VENCIMIENTO DE PÓLIZAS (A) (DISCIPLINARIO 6).....	186
II	HALLAZGO NO 28: DEFICIENCIA EN EL ARCHIVO DEL PROYECTO (A) (DISCIPLINARIO 7).....	186
II	HALLAZGO NO 29: AUSENCIA DE PLANEACIÓN OFERENTE (ALCALDÍA) –CONTRATISTA (PYT CONSTRUCTORES Y ASESORES S.A.) – (A).....	191
II	HALLAZGO NO 30: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL OFERENTE (ALCALDÍA) – CONTRATISTA (PYT CONSTRUCTORES Y ASESORES S.A.) Y FALTA DE MEDIDAS DE CONTROL PREVENTIVAS POR PARTE DE LA ENTIDAD OTORGANTE (BAC) – (A) (FISCAL 4).....	191
II	HALLAZGO NO 31: NO APLICACIÓN DE MULTAS POR PARTE DEL MUNICIPIO (A) (DISCIPLINARIO 8).....	194
II	HALLAZGO NO 32: NO ACCESO A VIVIENDA DIGNA POR INCUMPLIMIENTO DEL PROYECTO OFERENTE (ALCALDÍA) – CONTRATISTA (PYT CONSTRUCTORES Y ASESORES S.A – ENTIDAD OTORGANTE (BAC). (A).....	194
II	HALLAZGO NO 33: VERIFICACIÓN HABITABILIDAD BENEFICIARIO DE SUBSIDIO DE VIVIENDA (A).....	196
II	HALLAZGO NO 34: DEFICIENCIAS EN EL SEGUIMIENTO POST ENTREGA DE LA VIVIENDA (A).....	197
II	HALLAZGO NO 35: INFORMES DE SUPERVISIÓN (A) (DISCIPLINARIO 9).....	199
I	HALLAZGO NO 36: RECURSOS PARA OBRAS DE URBANISMO (POD) – (A) (DISCIPLINARIO 10) (FISCAL 5).....	200
II	HALLAZGO NO 37: EJECUCIÓN DEL PROYECTO (A).....	203
II	HALLAZGO NO 38: FUNCIONES DE INTERVENTORÍA (A) (DISCIPLINARIO 11).....	204
I	HALLAZGO NO 39: CONDICIONES DE HABITABILIDAD (A).....	208
II	HALLAZGO NO 40: TIEMPO DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO UNA NUEVA LUZ (A) ...	209
II	HALLAZGO NO 41: FUNCIONES DE INTERVENTORÍA (A) (DISCIPLINARIO 12).....	209
II	HALLAZGO NO 42: INCUMPLIMIENTO DE PROYECTOS (A) (DISCIPLINARIO 13).....	213
II	HALLAZGO NO 43: INTERVENCIÓN DE LOS PROYECTOS POR PARTE DEL BAC. (A).....	214
I	HALLAZGO NO 44: TÉRMINO DE EJECUCIÓN OBRAS DE URBANISMO (A).....	217
II	HALLAZGO NO 45: OBLIGACIONES DEL OFERENTE (A) (DISCIPLINARIO 14).....	218



11	HALLAZGO NO 46: AMORTIZACIÓN RECURSOS FONVIVIENDA (A) (DISCIPLINARIO 15) (FISCAL 6)	226
11	HALLAZGO NO 47: INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO DE VIVIENDA (A)	230
11	HALLAZGO NO 48: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO OFERENTE (ALCALDÍA) – CONTRATISTA (UNIÓN TEMPORAL GUATAPURÍ) – (A) (DISCIPLINARIO 16) (FISCAL 7)	231
11	HALLAZGO NO 49: TIEMPO DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO (A).....	232
11	HALLAZGO NO 50: CONTROL Y SEGUIMIENTO (A)	233
11	HALLAZGO NO 51: PLAZO PARA LA EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL PROYECTO Y FALTA DE MEDIDAS DE CONTROL PREVENTIVAS POR PARTE DE LA ENTIDAD OTORGANTE (BAC) – (A)	240
11	HALLAZGO NO 52: GARANTÍA DEL ACCESO A VIVIENDA DIGNA POR INCUMPLIMIENTO DEL PROYECTO, OFERENTE (ALCALDÍA) – CONTRATISTA (FUNDPROD). (A)	240
11	HALLAZGO NO 53: PLAZO PARA LA EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL PROYECTO (A)	243
11	HALLAZGO NO 54: PÓLIZAS DE CUMPLIMIENTO Y ANTICIPO (A) (DISCIPLINARIO 17) (FISCAL 8)	244
11	HALLAZGO NO 55: INTERVENCIÓN DE LOS PROYECTOS POR PARTE DEL BAC. (A)	248
11	HALLAZGO NO 56: PLAZO EJECUCIÓN DEL PROYECTO (A)	249
11	HALLAZGO NO 57: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL OFERENTE (ALCALDÍA) – GOBERNACIÓN DEL CESAR (A) (DISCIPLINARIO 18).....	250
11	HALLAZGO NO 58: REQUISITOS HABILITANTES CONTRATISTAS. (A) (DISCIPLINARIO 19).....	251
11	HALLAZGO NO 59: SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS A QUE CUMPLAN LOS REQUISITOS DE POSTULACIÓN. (A)	252
11	HALLAZGO NO 60: DEFICIENCIAS EN LA CALIDAD DE LA OBRA. (A) (FISCAL 9)	252
11	HALLAZGO NO 61: CALIDAD DE LA OBRAS (A).....	255
11	HALLAZGO NO 62: PLAZO EJECUCIÓN DEL PROYECTO (A)	256
11	HALLAZGO NO 63: REQUISITOS HABILITANTES (A)	257
11	HALLAZGO NO 64: CALIDAD DE LAS OBRAS (A).....	265
11	HALLAZGO NO 65: CALIDAD DE OBRAS Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO (A)	271
11	HALLAZGO NO 66: INTERVENCIÓN DE LOS PROYECTOS POR PARTE DEL BAC (A)	276
11	HALLAZGO NO 67: ACCESO AL SUBSIDIO DE VIVIENDA (SVF) – (A)	278
11	HALLAZGO NO 68: CONDICIONES DE HABITABILIDAD DE LAS VIVIENDAS. (A) (DISCIPLINARIO 20)	279
11	HALLAZGO NO 69: INVERSIÓN RECURSOS COMPLEMENTARIOS (A) (DISCIPLINARIO 21) (FUNCIÓN DE ADVERTENCIA 1 - FA).....	281
11	HALLAZGO NO 70: PLAZO PARA LA EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL PROYECTO Y FALTA DE MEDIDAS DE CONTROL PREVENTIVAS POR PARTE DE LA ENTIDAD OTORGANTE (BAC) – (A) (DISCIPLINARIO 22) (FISCAL 10).....	288



11	HALLAZGO NO 71: FALTA DE MEDIDAS DE CONTROL PREVENTIVAS POR PARTE DE LA ENTIDAD OTORGANTE (BAC) – (A) (DISCIPLINARIO 23).....	289
11	HALLAZGO NO 72: TIEMPO DE EJECUCIÓN DE LA OBRA (A)	298
11	HALLAZGO NO 73: CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN LAS OBRAS (A) ..	299
11	HALLAZGO NO 74: DEFICIENCIA EN LA DOCUMENTACIÓN DEL PROYECTO POR PARTE DE VILLAVIVIENDA, FONADE Y FONVIVIENDA – (A).....	313
11	HALLAZGO NO 75: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL OFERENTE (U.T. NUEVO MILENIO) – CONTRATISTA (EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - VILLAVIVIENDA) - (A).....	324
11	HALLAZGO NO 76: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA. ESTE FUE FIRMADO EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2005 ENTRE LA U.T. NUEVO MILENIO Y EL SEÑOR ALONSO TOVAR PUIN - (A).....	325
11	HALLAZGO NO 77: NO SE GARANTIZÓ ACCESO A VIVIENDA DIGNA POR INCUMPLIMIENTO DEL PROYECTO, OFERENTE (U.T. NUEVO MILENIO) – ENTIDAD OTORGANTE (FONVIVIENDA). (A).....	326
11	HALLAZGO NO 78: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL OFERENTE (UT LOS CHIGÜIROS) – CONTRATISTA (EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - VILLAVIVIENDA) – (A).....	333
11	HALLAZGO NO 79: RESOLUCIONES DE DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTOS Y NOTIFICACIONES. (A) (DISCIPLINARIO 24)	333
11	HALLAZGO NO 80: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL OFERENTE (U.T. LLANOVIVIENDA) – CONTRATISTA (EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO -VILLAVIVIENDA) – (A).....	340
11	HALLAZGO NO 81: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONVENIO UT COVICAFE- VILLAVIVIENDA. (A)	348
11	HALLAZGO NO 82: INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA (A)	349
11	HALLAZGO NO 83: INCONSISTENCIAS EN LA INFORMACIÓN APORTADA POR FONVIVIENDA - VILLAVIVIENDA. (A).....	349
11	HALLAZGO NO 84: MODIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS DE SFVU ANTE FIDUAGRARIA. (A) (DISCIPLINARIO 25)	350
11	HALLAZGO NO 85: INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL (A) (DISCIPLINARIO 26) (FISCAL 11).....	353
11	HALLAZGO NO 86: FALLAS EN LA CERTIFICACIÓN DE HABITABILIDAD.(A) (DISCIPLINARIO 27)	353
11	HALLAZGO NO 87: SEGUIMIENTO A LAS VIVIENDAS ENTREGADAS (A)	356
11	HALLAZGO NO 88: DEBILIDADES EN LA SUPERVISIÓN (A) (DISCIPLINARIO 28)	357
11	HALLAZGO NO 89: CONCENTRACIÓN DE CONTRATISTAS. (A)	373



1. DICTAMEN DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Doctores

LUIS FELIPE HENAO

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

RUBÉN DARÍO LIZARRALDE

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

JORGE ALEXANDER VARGAS

Director Ejecutivo FONVIVIENDA

HERNANDO ENRIQUE GÓMEZ VARGAS

Presidente Banco Agrario de Colombia (BAC)

JUAN CARLOS ORTEGA BERMUDEZ

Gerente de Vivienda Banco Agrario de Colombia (BAC)

NATALIA ARIAS ECHEVERRY

Gerente FONADE

Representantes Legales (Directivos Responsables Entidades Intervinientes)
Ciudad.

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, practicó Auditoría (PVCF 2014), a los resultados de la Administración en el desarrollo de la Política Pública de Vivienda, dirigida a la población víctima (antes desplazada), contenida en el Plan Nacional de Desarrollo "*Prosperidad para todos*", 2010-2014, a través de la evaluación de los principios de la Gestión Fiscal: Economía, eficiencia y eficacia, con que se ha realizado la inversión y disposición de los recursos públicos para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco de un Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La información sobre la cual efectuó el análisis la Contraloría es responsabilidad del Gobierno Nacional, información que fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los ofrecidos por cada una de las entidades involucradas en la gestión de la Política Pública. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIAS), y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la



República. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA), y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Las conclusiones y observaciones se dieron a conocer oportunamente a las entidades responsables dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

1.1 ALCANCE

La auditoría a que se refiere el presente informe se realizó sobre aspectos, entidades, periodos de ejecución, programas o proyectos representativos de la Política Pública de Vivienda dirigida a la Población Víctima, lo cual involucró el seguimiento en las instituciones a cargo de la orientación de la política para proyectos de vivienda rural y urbana, durante el periodo 2012-2013.

La metodología de trabajo utilizada para desarrollar la Actuación Especial fue “Reloj de Arena”, siguiendo los pasos establecidos en ella para la identificación del “deber ser” de la política pública, es decir los marcos legales, institucionales, financieros y administrativos, seguido de la identificación de las entidades intervinientes y los programas y esquemas específicos de la política pública y su desarrollo y aplicación para la población víctima del conflicto armado.

Una vez establecidos los marcos de referencia y los acuerdos institucionales, así como los actores de la política, el equipo auditor determinó una muestra de proyectos de vivienda tanto rurales como urbanos, enfocados a la población víctima, de acuerdo con criterios de selección que permitieran hacer una evaluación sobre el cumplimiento de las metas y el objetivo de la política.

Dicha selección es una muestra representativa de los aspectos más relevantes de la política pública bajo examen, que se estima apropiada para la formulación del dictamen.

Se analizaron 73 proyectos a lo largo de 7 departamentos, Antioquia, Cesar, Magdalena, Valle, Arauca, Meta y Norte de Santander, cuya relación hace parte del anexo 1.



En el desarrollo de la auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestro trabajo.

1.2 DICTAMEN

La Contraloría General de la República, como resultado de la Auditoría a la Política Pública de Vivienda, dirigida a la población Víctima (antes desplazada), emite un doble dictamen sobre esta política dado la clara diferenciación temporal que existe en la aplicación de la misma, que hace que no pueda leerse de la misma manera en su desarrollo y ejecución.

La política pública de vivienda, para población víctima, tanto en el ámbito urbano como rural, llevada a cabo en periodos y esquemas anteriores al año 2012, NO CUMPLIÓ con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos, por cuanto no garantizó el goce efectivo del derecho a la vivienda de la población objeto. Un gran número de proyectos se declararon en incumplimiento o siniestrados, y aún hoy muchas familias beneficiarias, peregrinan con su carta cheque buscando hacer efectivo un subsidio de vivienda concedido 10 años atrás.

Con los ajustes a la política pública suscitados a partir del 2012, a través de los mecanismos de aplicación de la misma, tanto en lo urbano como en lo rural, la Contraloría dictamina que CUMPLE PARCIALMENTE con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos.

El dictamen de Cumplimiento parcial se da, por cuanto la política pública de vivienda para población víctima requiere incrementar aún más la coordinación Nación – Territorio para el éxito de los proyectos en los que participen y se fortalezcan también los territorios; la coordinación Nación – Nación, con el fin de lograr mayor impacto y cobertura, así como el reconocimiento de las particularidades de la población víctima, sobre todo en los procesos de restitución, retornos y reubicaciones.

Falta mucho desarrollo respecto a la geografía social, entendida esta como el proceso de asentamiento de población diversa, apropiación del territorio y el entorno, construcción de tejido social y proyectos de vida, esto a través de fuertes procesos de acompañamiento psicosocial. Asimismo, se requiere que aumente la



consistencia entre políticas sectoriales, en cuanto al suministro de dotacionales y de servicios, así como de programas sociales, de bienestar y de formación.

De igual forma, en la evaluación de la Política Pública se estableció que se respetaron parcialmente los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia y se alcanzaron parcialmente los fines esenciales del Estado. Por la especial protección de la población víctima, se puede anotar que, si bien se han ajustado los esquemas de aplicación de la política, tanto en vivienda urbana como rural, no se han logrado solucionar, por parte de las instituciones, los problemas existentes de esquemas anteriores, los cuales vienen desde hace 10 años. Esto ha hecho que muchos hogares beneficiarios de subsidios no hayan podido obtener el goce efectivo del derecho a la vivienda, ya que pese a tener subsidio asignado o estar calificados, los proyectos nunca se terminaron o realizaron.

Respecto a la aplicación de los indicadores, se informa que los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- ✦ El cumplimiento de las metas de vivienda urbana a población desplazada con respecto a PND 2010–2014 es del 46%, resultado no muy favorable, dado que ya transcurrieron tres (3) años del actual gobierno, esta cifra se explica por la baja asignación a SFV a población desplazada y el inicio del programa de Vivienda Gratuita en el año 2012, en el año 2013 el nivel de contratación, ejecución de proyectos y selección de beneficiarios, relacionados con Vivienda Gratuita no alcanzó lo programado.
- ✦ Las Viviendas entregadas o los hogares que cuentan con certificado de habitabilidad de vivienda, del el periodo 2011- 2013, fueron de 14.350, pero la meta del CONPES 3626 era de 23.860, es decir el resultado obtenido fue del 60.1%, lo que refleja una baja eficiencia y efectividad en el logro de este objetivo, teniendo en cuenta que la vivienda es un elemento de la Reparación Integral muy importante dentro de la Ley 1448 de 2011 y del actual Gobierno.
- ✦ El cumplimiento de las metas de vivienda rural a población desplazada (hoy víctima) con respecto a PND 2010–2014 es del 97%, resultado alto transcurridos tres (3) años del actual gobierno, esta cifra se explica por una mayor asignación presupuestal y otros programas complementarios a la Bolsa a Población Desplazada que tiene la Gerencia de Vivienda del BAC, como son los convenios firmados con el INCODER, la UARIV y la URT y que iniciaron en 2012.



ESTADO
Colombia

↓ En el cumplimiento de las metas de entrega de soluciones de vivienda rural a población desplazada frente a lo establecido en el CONPES 3626, muestra un avance del 59.3%, reflejando una baja ejecución en la ejecución y terminación de proyectos; adicional a lo anterior, de los proyectos que hacen parte de los convenios firmados con el INCODER, la UARIV y la URT, son muy pocos los que han iniciado y no hay soluciones de vivienda terminadas a diciembre de 2013.

Igualmente, se presentaron hallazgos con presunta connotación Fiscal, producto de la valoración de los resultados de los esquemas anteriores al año 2012, de Vivienda Rural y Urbana; por valor aproximado de \$8.901,2 mil millones, de acuerdo con la tabla siguiente:

Tabla 1: Resumen consolidado de hallazgos con presunta incidencia fiscal

No.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PROYECTO	VALOR MM	TEMA	PRESUNTOS RESPONSABLE
1	GENERAL	GENERAL	NO APLICA	\$ 5.794,00	AMORTIZACIONES - SINIESTROS	BAC Y OFERENTES
2	ARAUCA	TAME	VIARIAS VEREDAS	\$ 73,40	Plazo para la ejecución y liquidación del proyecto y falta de Medidas de control Preventivas por parte de la Entidad Otorgante (BAC)	Oferente - Contratista - BAC
3	ANTIOQUIA-URABA	CAREPA	Proyecto de Interés Social Rural "Alcaldía de Carepa en la Vereda la Provincia"	\$ 153,40	9. Incumplimiento del Objeto Contractual Oferente (Alcaldía) - Contratista (PyT Constructores y Asesores S.A.) y falta de Medidas de control Preventivas por parte de la Entidad Otorgante (BAC)	Oferente Alcaldía de Carepa - Contratista (PyT Constructores y Asesores S.A.) - Entidad Otorgante (BAC)
4		TURBO	Proyecto Vereda los Alpes y otros	\$ 28,50	Cantidades de obra - Concentración de Contratistas	Alcaldía Municipal de Turbo // Constructor: RA CR Diseños y Construcciones Ltda. // BAC
5	VALLE	BUENAVENTURA	Proyectos de vivienda de Interés Social Rural Rio Naya	\$ 173,90	Incumplimiento del Objeto contractual Oferente (Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Rio Naya) - Contratista (Fundación Arquitecturando) y falta de Medidas de control Preventivas por parte de la Entidad Otorgante (BAC)	Oferente (Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Rio Naya) - Contratista (Fundación Arquitecturando) BAC
6	META	VILLAVICENCIO	Proyecto San Antonio - UT JADER SOLANO	\$ 99,80	Incumplimiento Contractual	UT Jader Solano- Villavivienda - Fonvivienda
7		Valledupar	Urbanización Villa María	1.306,15	Incumplimiento del Objeto del Contrato Oferente (Alcaldía) - Contratista (Unión Temporal Guatapuri)	Alcaldía de Valledupar - UT Guatapuri (TRASLADO AL CONTRALORIA MPAL)
8		Valledupar	Urbanización el Roció (Vivienda Urbana)	1.097,55	Amortización Recursos Fonvivienda	Fonvivienda, Fonade, Oferente, Fonvisocial, Fiduciaria Central S.A., Interventor
9	CESAR	Chiriguana	Proyecto Desplazados de Chiriguana	\$ 72,30	Cantidad de Obra	para trasladar a la Contraloría Municipal de Valledupar
10		La Paz - Los Robles	Proyecto Vivienda de Interés Social Rural San José de Oriente (I)	\$ 91,80	Pólizas de Cumplimiento y Anticipo	Alcaldía de La Paz - BAC
11	MAGDALENA	CHIBOLO	Urbanización Joaquín Anaya	\$ 109,40	Recursos para obras de urbanismo	Fonvivienda, Fonade, Oferente, Contratista



1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Auditoría, se establecieron **89** hallazgos Administrativos de Control Fiscal Micro y **16** Hallazgos de Política Pública. Once (**11**) hallazgos tienen posible connotación Fiscal y veintisiete (**27**) posible connotación Disciplinaria, como sigue:

Tabla 2: Relación de Hallazgos

Tipo de Hallazgo	No. de hallazgos	Entidad (es) donde se detectó
Administrativos (MICRO)	89	BAC, FONVIVIENDA, FONADE, ALCALDIAS, CONTRATISTAS, INTERVENTORES
De Política Pública (MACRO)	16	MVCT, BAC, Gobierno Nacional, Congreso de la República
Fiscal	11	BAC Y FONVIVIENDA
Indagación Preliminar	1	Alcalda de Buenaventura, Construcciones Ulloa (contratista)
Disciplinario	27	BAC, FONVIVIENDA, ALCALDIAS
Penal	0	
Otras Incidencias	0	
Función de Advertencia	2	GOBERNACIONES Y ALCALDIAS
Beneficio de Auditoría	0	

Elaboró: Equipo Auditor

1.4 PLAN DE REDIRECCIONAMIENTO

Para los hallazgos detectados y las conclusiones no exitosas de la Política Pública, se deberá elaborar y presentar un **Plan de Redireccionamiento** de las acciones de la Política Pública, bajo el entendido que si ésta no continua, conforme con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de la República, el resultado obtenido, bueno o malo, será definitivo, con los efectos que ello implique.

Este plan será elaborado por todas las entidades intervinientes en la Política y será presentado a Contraloría General de la República, por la entidad en cabeza de la cual se encuentra la Política, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la liberación del informe.



1.5 PLAN DE MEJORAMIENTO

Para los hallazgos detectados y/o conclusiones de la Política Pública no exitosas, las entidades intervinientes en ésta, elaborarán un **Plan de Mejoramiento** que será consolidado por la entidad en cabeza de la cual se encuentre dicha Política. Este plan será enviado a la Unidad Ejecutora Líder en documento físico y deberá incluir todos los hallazgos y conclusiones de este informe.

Por otra parte, cada entidad interviniente, en la que se haya establecido hallazgos o conclusiones de Política Pública no exitosa, deberá formular o ajustar su Plan de Mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI)¹, con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), de la CGR, dentro de los 45 días calendario siguientes al recibo del informe, y debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Para efectos de autorizar el registro y trasmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, conforme a la Resolución 07350 de 2013, las entidades intervinientes deben remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo del presente Informe Final de Auditoría, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: sonia.gaviria@contraloria.gov.co y luis.higuera@contraloria.gov.co

¹ Resolución Orgánica No.07350 del 29 de noviembre de 2013



Sobre dichos planes, consolidado e individual por entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá D.C., 24 JUN. 2016

LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Juan Carlos Villamizar – Director de Estudios Sectoriales
Revisó: Sonia Gaviria Santacruz - Supervisora
Elaboró: Equipo Auditor



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA, DIRIGIDA A LA POBLACIÓN VÍCTIMA (ANTES DESPLAZADA) - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) (2010 – 2014)

Para iniciar este informe hay que hacer una precisión para que haya mayor claridad y contexto, de los resultados que en el presente documento se presentan, es necesario decir que no existe una política pública de vivienda especial para la población víctima, sino un tratamiento especial dentro de una política general que, en este caso, es la política sectorial de vivienda. Sin embargo, existe una política pública de carácter transversal a los sectores, dirigida a la atención y reparación de la población víctima, que cubre los aspectos contenidos en la Ley 1448 de 2011, los decretos que la reglamentan, los documentos CONPES que la desarrollan, así como disposiciones anteriores que prevalecen, como la Ley 387 de 1997 y jurisprudencia, como la contenida en la Sentencia T-025 y sus autos especializados.

Por tal razón cuando en este documento se hace referencia a la política pública de vivienda para población víctima, se está considerando el marco de la política pública sectorial general (vivienda) y el enfoque particular y diferencial de la política pública de atención y reparación para la población víctima del conflicto armado.

La metodología de trabajo “Reloj de Arena”, desarrollada en la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, por el equipo de auditoría del Grupo de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, es la utilizada para el proceso de la actuación especial de auditoría a la política pública de vivienda para población víctima, los acápites que desarrollan el informe siguen la secuencia de la misma:

Proceso Auditor

Fase Superior: proceso de auditoría a política pública

1. Establecimiento del “deber ser” de la política, es decir, los marcos institucionales, administrativos, legales y financieros que delimitan la política.
2. Determinación de los actores intervinientes, los programas y proyectos, los esquemas institucionales de aplicación, las metas y los presupuestos de las entidades que participan de la aplicación de la política.

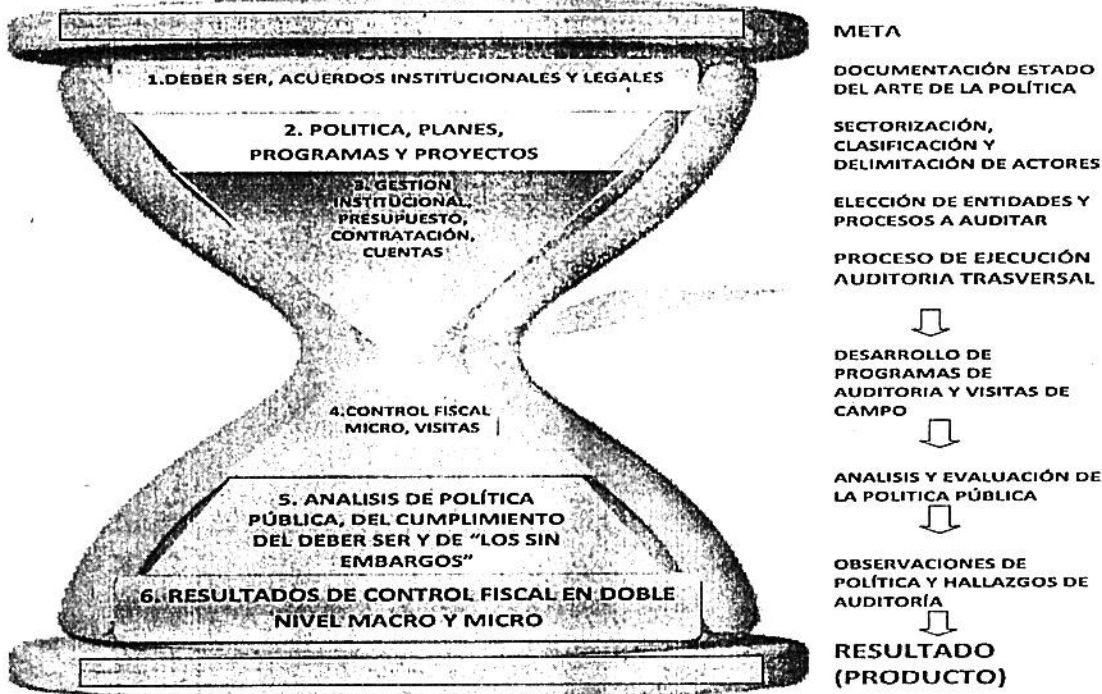


3. Control fiscal micro aplicado a la auditoría a la política pública, a través de visitas técnicas de campo, análisis documentales a proyectos, a expedientes, contratos e informes de supervisión e interventoría, entrevistas con las autoridades y actores involucrados, así como con los beneficiarios directos de los proyectos de vivienda.

Fase Inferior: Consolidación de resultados y bases de pronunciamiento de la auditoría a política pública

1. Elaboración de informes técnicos resultado de las visitas y el análisis documental al desarrollo de los procesos de vivienda.
2. Análisis de correspondencia entre los criterios técnicos, presupuestales y legales respecto a los hechos y situaciones evidenciadas en campo.
3. Establecimiento de debilidades e incumplimientos en los criterios, determinación de observaciones de auditoría tanto micro (institucionales) como macro (de política). Comunicación de observaciones a los actores intervinientes y análisis de respuesta.
4. Conclusiones, documentación de resultados e informe.

Gráfico 1 Metodología Reloj de Arena – A. Lado proceso auditor





El presente documento, que usted está leyendo, tiene como objetivo no solo generar hallazgos y comunicar falencias a las instituciones, sino ser un instrumento que movilice el aparato estatal entorno al mejoramiento de la política pública dirigida a la población víctima, en aras de que las falencias aquí expresadas sean corregidas por las instancias y actores que tienen la responsabilidad y la capacidad para hacerlo, en pos del Goce Efectivo de Derechos, en este caso a la vivienda, por parte de la población víctima del conflicto armado.

Las mejoras van desde pequeños ajustes a procesos administrativos hasta decisiones de alto gobierno, ajustes normativos y de Ley por parte del legislativo y pronunciamientos de las Altas Cortes. El lado B del "Reloj de Arena", cuando el reloj da la vuelta, una vez finalizado el proceso auditor, expresa gráficamente, el ajuste institucional, legal, financiero y administrativo que sufre la política una vez comunicado el informe a las entidades interesadas, al Congreso, al Gobierno y a la Ciudadanía.

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





2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

En las Bases del PND 2010 – 2014 “PROSPERIDAD PARA TODOS”, se encuentran dos pilares que se relacionan con la atención de vivienda a la población víctima, primero las Locomotoras para el Crecimiento y la Generación de Empleo, en donde dos de esas locomotoras son la de Agricultura y Desarrollo Rural y Vivienda y Ciudades Amables y, el segundo pilar, es el de Igualdad de Oportunidades, en la estrategia de promoción Social.

Sobre el primer pilar, en un diagnóstico preliminar que realiza el gobierno, reconoce dificultades del sector como: “ por el lado de la oferta: “(1) escasez de suelo habilitado para VIS y baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación; entre otros; (2) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación, departamentos, municipios y áreas metropolitanas; (3) falta de incentivos para promover la construcción sostenible y la industrialización de las edificaciones. En adición, se observan bajos estándares de calidad en proyectos VIS, indicadores de espacio público aún inferiores a los parámetros nacionales y escasa oferta de capacitación de mano de obra en algunas regiones del país. Por el lado de la demanda, las dificultades son: (1) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; (2) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos, etc., y; (3) limitada participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano.²”

El segundo pilar, desarrollado en el Capítulo IV, Igualdad de Oportunidades, en la estrategia de Promoción Social, se establecen los objetivos para la atención en vivienda para la población desplazada, así: “Las políticas de Vivienda y Generación de Ingresos son el eje fundamental para lograr el restablecimiento social y económico de la PD, y la Política de Restitución de Tierras y Territorios, al reparar el abandono y despojo, contribuirá significativamente a este objetivo. Para este fin, se tendrán en cuenta las políticas reformuladas y los ajustes que se incluyan para el logro de sus objetivos³”

En el mismo aparte se informa que: “con el fin de garantizar una vivienda digna se realizarán las siguientes acciones en vivienda urbana: (1) ejecución de los subsidios asignados en las convocatorias del 2004 y 2007 y no aplicados aún; (2) acceso al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana para la Población Desplazada que aún no han sido beneficiaria de la oferta y cuya voluntad es el

² Bases del Plan Nacional de Desarrollo Capítulo III Crecimiento Sostenible y Competitividad pág. 231

³ Bases del PND 2010 – 2014 pág. 361



retorno o la reubicación urbana, a partir de los instrumentos y la institucionalidad que la política reformulada propone para tal fin.

En materia de vivienda rural: acceso al Programa de Subsidio de Vivienda Rural para la Población Desplazada que aún no ha accedido a la oferta y que manifiesta la intención de retornar o reubicarse en lo rural, a través de los instrumentos e institucionalidad que la política disponga para tal fin. En el caso en el que un hogar aplique al Subsidio de Acceso Integral de Tierras, el Subsidio de Vivienda sólo debe ser aplicado en esta tierra y a través de las modalidades de mejoramiento o construcción en sitio propio"

Por lo anteriormente expuesto, el presente informe expone los resultados de la evaluación de la política pública de vivienda, tanto rural como urbana, para la población víctima, desde la óptica de los pilares del PND, "Las Locomotoras para el Crecimiento y la Generación de Empleos e Igualdad de Oportunidades",

En este contexto y, como parte del desarrollo de la metodología de trabajo para la auditoría sobre la política pública de vivienda para población víctima, a continuación se presenta el "deber ser" de la política pública, es decir los marcos normativo, institucional, presupuestal y administrativo, dentro los cuales se aplica la política.

Objetivos de Ciudades Amables – Vivienda

En el PND se destacan los siguientes objetivos⁴ para vivienda y ciudades amables:

"2. Aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas, para lo cual se tendrá una visión integral de los encadenamientos con otros sectores, eliminando los obstáculos que enfrentan hogares, constructores y entidades territoriales.

6. Acelerar el fortalecimiento institucional del sector e introducir criterios diferenciales en las políticas que permitan atender con prioridad a la población desplazada, y la vinculada a la Red JUNTOS".

La meta general de cuatrienio es la construcción de 1'000.000 de viviendas en todos los programas de vivienda a cargo del MVCT como lo muestra la siguiente tabla:

⁴ Ibid. Pág 234



Tabla 3: Metas Vivienda PND 2010 – 2014

INDICADOR	LINEA BASE	META 2014
Iniciación de Vivienda Nueva	560.300 Viviendas	1.000.000 Viviendas
VIS con apoyo de Fonvivienda	76.520	243.437
VIS Con apoyo de Cajas de Compensación	117.169	200.990
VIS Rural con apoyo del Banco Agrario	20.691	45.000
Créditos desembolsados vivienda	376.913 créditos	780.000 créditos

Fuente: Bases del PND 2010 – 2014 pág. 248 Tabla III-22 Metas Vivienda y Ciudades Amables

De las locomotoras para el crecimiento y generación de empleos, en la específica para agricultura y desarrollo rural, en la estrategia mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población pobre rural se tienen los siguientes objetivos:

Tabla 4: Objetivos y Metas estrategia para mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población pobre rural

Objetivo - Producto	Metas del Cuatrienio
Mayor acceso a la tierra por parte de la población rural pobre - Política Integral de Tierra	7.500 familias campesinas beneficiadas con subsidio integral de tierra
	7.600 familias desplazadas atendidas con subsidio integral de tierra
Lograr la formalización de la propiedad de la tierra	1.200.000 hectáreas formalizadas
Proceso de restitución culminado	160.000 familias restituidas
Mayor acceso de pequeños productores a servicios financieros rurales	78.400 microcréditos a pequeños productores
Mayor acceso a servicios de asistencia técnica por parte de pequeños productores	350.588 beneficiarios (pequeños productores)
Disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural	47.200 soluciones de vivienda
	11.800 soluciones de vivienda para población desplazada

Fuente: Bases PND 2010 – 2014 pág. 194 Tabla III-19. Metas por estrategia

Se resalta que uno de los objetivos, es el *de disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo en 59.000 soluciones de vivienda rural*⁵ en lo relacionado con la población desplazada la meta del cuatrienio son 11.800 soluciones de vivienda rural.

⁵ Bases del PND 2010 – 2014 Tabla III-19. Metas de resultado pág.- 194



Un tema relacionado con la población víctima es la situación de pobreza en la cual subsiste, y la carencia de una vivienda digna es uno de los derechos, que no solo la Corte Constitucional ha planteado como fundamental.

La Red para la Superación de la Pobreza Extrema - Red Unidos- definió 45 logros básicos, en 9 dimensiones, como criterios de bienestar familiar. De los 45 logros se consideraron como prioritarios 20, por su aporte a los indicadores de pobreza, en los cuales el Gobierno Nacional hace especial énfasis mediante el establecimiento de metas sectoriales por parte de las entidades nacionales, con el fin de alcanzar impactos significativos.

Para ello se establecieron Metas de Cumplimiento de Logros Básicos Familiares Priorizados⁶, dentro de las cuales se tiene en cuenta la Habitabilidad y los objetivos y criterios sobre la población que debería ser beneficiada y las entidades responsables.

Para lo concerniente a vivienda con destino a población Víctima se tienen las siguientes proyecciones:

Tabla 5: Metas Vivienda a Población Víctima a través del MVCT - Fonvivienda y MADR – BAC Periodo 2010 - 2014

MODALIDAD	ENTIDAD OTORGANTE	META Nº VIVIENDAS
Vivienda Nueva PD	Fonvivienda	57.299
	BAC	2.800
Mejora de Vivienda	Fonvivienda	13.950
	BAC	9.000
TOTAL		83.049

Fuente: Bases PND 2010 – 2014 pág. 334

2.1.1 El deber ser de la política – marcos institucionales, legales y administrativos

Asignación de Recursos y Metas en el PND 2010 – 2014

Dentro del plan plurianual, para el periodo 2010 - 2014 (precios 2010), el Gobierno calculó que la inversión por diferentes fuentes, para la atención a población desplazada (APD) sería de \$7,95 billones, de los cuales el gobierno central

⁶ Bases del PND 2010 – 2104 – pág. 332 Tabla IV-17. Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares priorizado



aportaría \$5,02 billones, las entidades territoriales \$2.26 billones y el sector privado \$634 mil millones⁷.

El acceso a la vivienda como un componente esencial para la estabilización de la de la población desplazada, está incluido en el plan plurianual y, es así, como el presupuesto proyectado para el periodo 2010 – 2014 del PND contempla una asignación de \$434.000 millones, en el 2011, destinado para vivienda rural y urbana, manteniendo una asignación de \$400.000 millones para el periodo 2012 – 2014, en vivienda urbana, e incrementos en vivienda rural entre 2012 y 2014 del 3% en la asignación presupuestal inicial (\$32.000 millones).

Tabla 6: Distribución de los Recursos para la Política de Vivienda de la Población Desplazada 2011 – 2014 del acuerdo al PND (millones de pesos)

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

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

Novedades introducidas por la Ley 1450 de 2011- Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014

En la ley 1450 de 2011 "*Plan Nacional de Desarrollo*" se introducen nuevos temas en aspectos relacionados con vivienda, para el desarrollo de la Política de Atención a la Población Desplazada, entre los que se encuentran:

- ✦ Los conceptos de: Vivienda de Interés Social⁸ –VIS- "*vivienda de interés social es la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv)* Vivienda de Interés Prioritaria⁹ –VIP- cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv).
- ✦ La posibilidad de que el Gobierno Nacional defina un tipo de VIS con un precio superior a 135 smlmv, sin que éste exceda los 175 smlmv (Parágrafo 2º Art. 117), esto para programas y/o proyectos de renovación urbana.
- ✦ Las metas mínimas de vivienda a los Alcaldes de los municipios y distritos (Art. 119), así como el plazo máximo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la ley. Para ello, las entidades territoriales deben tener en cuenta

⁷ PND 2010 – 2014 capítulo 9 plan plurianual de inversiones Tabla IX 2. Plan Plurianual de Inversiones, 2011- 2014 (Millones de pesos de 2010).

⁸ Artículo 117 ley 1450 de 2011

⁹ Párrafo 1º artículo 117 de la ley 1450 de 2011



- para las metas: el déficit habitacional calculado por el DANE, las afectaciones del Fenómeno de la Niña 2010-2011, la población desplazada por la violencia, y la localización de hogares en zonas de alto riesgo.
- ↓ El gobierno nacional priorizará, dentro de los presupuestos fiscales, los recursos necesarios para contribuir al cumplimiento del goce efectivo de los derechos –GED- de la población desplazada por la violencia (Art. 178), para lo cual: determinará las herramientas dirigidas a estimar el costo de las necesidades de la población desplazada por la violencia; establecerá las metas físicas y presupuestales, de acuerdo con la dinámica del desplazamiento forzado por la violencia y los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a su ejecución, para contribuir a superar el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI-.
 - ↓ El gobierno promoverá la articulación de la Política de Restablecimiento Socioeconómico para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia –PVDFV- (Art. 181), mediante un mecanismo de coordinación que brinde soluciones integrales para los hogares en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras, además del acompañamiento y seguimiento a la materialización de dichas soluciones.
 - ↓ El gobierno nacional dará incentivos para las entidades territoriales, en la asignación regional indicativa de la inversión nacional, de acuerdo con la certificación por su gestión en la política de prevención, protección y atención a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, establecida por el Ministerio del Interior y de Justicia (Art. 184).

Disposiciones T-025 y Autos de Vivienda

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

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



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

Ley 1448 de 2011 - De víctimas y de restitución de tierras

La Ley 1448 de 2011 define en el artículo 3º la condición de población víctima: *"Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno"*.

Con la definición de población víctima, de acuerdo con lo establecido en la norma, se amplía la población a ser atendida por las diferentes entidades del Estado, en cada uno de los componentes de asistencia, atención y reparación integral, siendo



la población desplazada uno de los sectores poblacionales que se beneficia con la ley y sus decretos reglamentarios.

Con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en los artículos 19, 175, 176 y 182 de la Ley 1448 de 2011, los cuales establecían que el gobierno debía formular un plan nacional de financiación, orientado a la sostenibilidad fiscal de la ley 1448 de 2011, y un plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas, para orientar las medidas de asistencia, atención y reparación contempladas en la ley, el gobierno nacional expidió los Documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

La Ley y sus decretos introducen cambios y redireccionamiento de las metas de política pública que traía el PND, respecto a la población desplazada.

CONPES 3712 de 2011 - plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011

El objetivo principal del documento es garantizar los recursos necesarios para la implementación de la ley 1448 de 2011 en sus diez años de aplicación, para lo cual se realizó una valoración del costo de las diferentes medidas incluidas en la ley, incluida la de la política de vivienda dirigida a la población desplazada.

Para lo anterior, se emplearon los datos del Registro Único de Población Desplazada – RUPD (hoy Registro Único de Víctimas - RUV) y lo establecido en los Decretos 951 de 2001, 1290 de 2008 y 4911 de 2009, análisis que arrojó como estimativo, para el proceso de indemnización administrativam a través del Subsidio Familiar de Vivienda –SFV- para población víctima del conflicto, tanto para vivienda rural como urbana, el valor de \$6,9 billones, para el periodo 2012 – 2021.

Tabla 7: Gastos Anuales Estimados para SFV Población Víctima 2012 – 2021 (\$ Miles de Millones)

Medida/Componente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019	2020	2021
Indemnización/SFV	425	600	600	756	756	756	756	756	756	756	756

Fuente: Conpes 3712 de 2011

CONPES 3726 de 2012 - Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas

El documento de política presenta los lineamientos generales, el plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – PNARIV, el cual estructura un Plan de Acción en cinco componentes principales y cuatro ejes transversales:



Componentes principales:

- i) Asistencia y Atención, ii) Reparación Integral, iii) Prevención y Protección, iv) Verdad y v) Justicia.

Ejes transversales:

- i) Registro Único de Víctimas - RUV y la Red Nacional de Información –RNI; ii) Retornos y reubicaciones; iii) Articulaciones nación – territorio y al interior del Gobierno Nacional y iv) Lineamientos de participación.

En el documento, el tema de vivienda se orienta principalmente a la adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada, línea que se focalizará principalmente para víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con la oferta de los ministerios de vivienda y de agricultura, para vivienda urbana y rural, respectivamente.

Con el fin de mejorar la efectividad de los programas de vivienda, en lo relacionado con la articulación Nación – Territorio, se establece el reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales, en cuanto a sus capacidades fiscales, administrativas y financieras, para lo cual el gobierno implementará una estrategia de articulación a partir de los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, equilibrio de recursos y competencias.

El documento también fija las metas a cumplir durante el periodo que rige la ley 1448 de 2011, que en vivienda para población víctima fueron las siguientes:

Tabla 8: Indicadores de Vivienda a Población Víctima CONPES 3726 (2012 – 2021)

Medida	Indicador	Formula de Calculo	Fuente de Información	Línea Base (2011)	META		
					2012	2013	2021
Reparación Ruta – Vivienda Urbana	Hogares Indemnizados Con SFV Asignado	Nº de Hogares víctimas indemnizados con SFV asignados	MVCT	118.803	142.663	166.523	407.437
	Hogares que cuentan con certificado de Habitabilidad	Nº de Certificados de Habitabilidad vinculados a víctimas indemnizadas con SFV	MVCT	43.858	43.858	67.718	308.632
Reparación Ruta – Vivienda Rural	Hogares con solución de vivienda Rural	Soluciones de vivienda para población desplazada	MADR	2.581	5.250	8.379	45.081

Fuente: Conpes 3726 de 2011 pág. 43



La tabla anterior toma como año base el 2011 (118.803 SFV asignados) y en las vigencias siguientes se presenta el incremento acumulado en los programas de vivienda; es así que, para vivienda urbana en el año 2012, la meta acumulada es 142.663 subsidios, lo que significa que en el año se entregaran 23.860 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana –SFVU- por año, lo que se proyecta que para el año 2021 serán 407.437 subsidios asignados (acumulado), es decir que se habrán asignado 288.634 subsidios familiares de vivienda durante el periodo, incluyendo el año base (2011).

Se debe tener en cuenta que los subsidios se harán efectivos por lo menos en el año siguiente a su otorgamiento, mientras se ejecutan los proyectos de vivienda; es decir, que con los subsidios asignados en 2012, las viviendas se entregaran en 2013.

Para el caso de Vivienda Rural, el indicador lo expresa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR- como hogares con solución de vivienda rural, la meta para el 2012 es entregar 2.669 viviendas, en el año 2013 serán 3.129 y la meta para el 2021, será de 42.500 viviendas entregadas en los diez años, más la línea de base de 2011 de 2581 viviendas, para un total de 45.081.

Es decir que la meta para los diez (10) años es entregar 307.274 soluciones de vivienda a población víctima rural y urbana.

Cambios de esquema y actualización de la política pública de vivienda a población víctima: Ley 1537 de 2012 y Documento CONPES 3740 de 2013

Con el fin de garantizar el acceso de la población más vulnerable a la vivienda, el gobierno nacional expidió la ley 1537 de 2012, que tienen dentro de uno de sus objetivos "*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*"¹⁰.

La nueva normatividad introduce cambios en el proceso de implementación de la política, principalmente en los esquemas de postulación, asignación, selección de operadores y constructores, los cuales difieren a los que se establecían en el decreto 4911 de 2009. Una de las novedades radica en que el oferente (ente

¹⁰ Numeral g artículo 2º de la ley 1537 de 2012



territorial, no es quien contrata al constructor, si no que limita su función a la formulación, diseño y presentación de los proyectos).

Otro cambio que introduce la Ley, tal vez el más sustancial, es que se pasa de un subsidio con contrapartidas por parte de las entidades territoriales y, en algunos casos, del beneficiario, para lograr el cierre financiero de los proyectos de vivienda, a un subsidio en especie, en donde se entrega a los beneficiarios una unidad de vivienda sin contrapartidas.

A comienzos del 2013 se expide el documento CONPES 3740, *importancia estratégica del "programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda*, con el fin de establecer las metas y financiación del programa de vivienda gratuita, el cual contienen las herramientas administrativas y de gestión para su aplicación y ejecución.

El documento define que el objeto del programa de vivienda gratuita es el de:

*"Garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias en condiciones de extrema pobreza, población desplazada por la violencia, afectados por desastres naturales y los que habitan zonas de riesgo no mitigable, mediante el otorgamiento de subsidios en especie y el aseguramiento de los servicios complementarios a la vivienda"*¹¹.

La ley 1537 de 2012 entregó a Fonvivienda la facultad de constituir patrimonios autónomos¹² para la administración de los recursos del programa, con el fin de garantizar una ejecución ordenada y controlada de los mismos.

Es así como se suscribe el contrato de fiducia mercantil No. 302, del 6 de julio de 2012, con Fiduciaria Bogotá S.A, cuyo objeto es *"la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS y OTROS BIENES, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés prioritario, esta fiducia se denomina Patrimonio Autónomo Matriz.*

Bajo la operación fiduciaria se manejan tres esquemas de proyectos de vivienda:

- i) *Adquisición de Viviendas de Interés Prioritario que se desarrollen en proyectos privados.*

¹¹ Conpes 3740 de 2013 pág. 6

¹² Artículo 6° ley 1537 de 2012



- ii) Selección de constructores para el diseño y/o construcción de proyectos en lotes aportados por las entidades territoriales.
- iii) Adquisición de viviendas ejecutadas, promovidas o gestionadas por entidades públicas.

En el desarrollo del programa, dentro de las poblaciones priorizadas para ser beneficiadas con el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE- se encuentra la población desplazada por el conflicto armado (PD)¹³, población en pobreza extrema vinculados a programas sociales del Estado (Red Unidos), población afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o población que se encuentren habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

La meta del programa de vivienda gratuita es la de otorgar 100,000 soluciones de vivienda dentro de las vigencias 2012 a 2015. La ejecución de los proyectos de vivienda se realiza, como se anotó antes, a través de FIDUBOGOTÁ, con un costo de \$3.32 billones que comprende recursos de 2012 a 2014, con lo cual se gestionará alrededor de 75.000 soluciones de vivienda de interés prioritario –VIP-

De las vigencias futuras aprobadas por el CONFIS se encuentran recursos por \$2.47 billones, para las vigencias 2013 y 2014.

Tabla 9: Vigencias Futuras (\$Millones)

PROYECTOS	Recursos	2013	2014
Subsidio Familiar de Vivienda	Nación	\$ 592.300	\$ 782.300
Subsidio Familiar de Vivienda a PD	Nación	\$ 500.000	\$ 500.000
SFV Población Afectada por Ola Invernal	Nación	\$ 50.000	\$ 50.000
Total		\$ 1.142.300	\$ 1.332.300

Fuente: Conpes 3740 de 2013

Como se observa, los recursos destinados a Vivienda Gratuita, provienen de las bolsas de programas ya establecidos por el MVCT, como son los de Bolsa de Desplazados, Ola Invernal y otras bolsas.

Las metas para los cuatro años establecen que desde 2012 se entregarían 12.000 viviendas, y en el año 2013 se entregaría 35.

¹³ Artículo 6 del Decreto 1921 de 2012



Tabla 10: Metas Vivienda Gratuita (Millones)

	2012	2013	2014	2015
Nº Viviendas Entregadas	12.000	35.000	28.000	25.000
Valor Promedio de la Vivienda	\$40	\$41	\$43	\$45
Valor Total de la Viviendas	\$476.028	\$1.441.275	\$ 1.201.637	\$1.115.806

Fuente: Conpes 3740 de 2013

Presupuestos asignados a los programas de vivienda para la atención a población víctima

Las asignaciones presupuestales para vivienda dirigida a población víctima han presentado incrementos en las dos últimas vigencias (2012-2013), tanto en vivienda rural como urbana.

En vivienda rural el incremento entre los años 2011 y 2012 fue de \$32.000 millones a \$38.000 millones, es decir un 18,8% y, en 2013, fue del 110.5%, al llegar a una inversión de \$80.000 millones.

En vivienda urbana se presentó un descenso del 5.1%, entre los años 2011 y 2012, al pasar de \$421.541 millones a 400.000 millones, pero en 2013 el incremento fue del 125%, al llegar la asignación a \$500.000 millones.

Tabla 11: Asignación y Ejecución Presupuestal en Programas de Vivienda Atención a Población Víctima 2011 - 2013

PROYECTOS	Ficha BPIN	2011		2012		2013	
		Apropiación	Ejecución	Apropiación	Ejecución	Apropiación	Ejecución
MADR - Subsidio de Vivienda Rural por intermedio del Banco Agrario -APD-	1024002050000	\$ 32.000	\$ 32.000	\$ 38.000	\$ 38.000	\$ 80.000	\$ 80.000
MAVDT - Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada -APD- FONVIVENDA	1150021230000	\$ 421.541	\$ 421.058	\$ 400.000	\$ 399.958	\$ 500.000	\$ 498.508
MAVDT - Subsidio Familiar de Vivienda en Especie -SFVE	35000010000					\$ 594.300	\$ 594.167
Total		\$ 453.541	\$ 453.058	\$ 438.000	\$ 437.958	\$ 1.174.300	\$ 1.172.675

Fuente: SIIF – DNP fichas BPIN a diciembre de 2013

La ejecución presupuestal, muestra que los recursos se emplearon en un 100% o muy cercanos a este porcentaje. Esta ejecución nominal no implica que la ejecución se haya materializado en proyectos de vivienda durante el periodo, si no que los recursos pasaron de los ministerios a las entidades otorgantes o administradoras de dichos recursos: Fonvivienda en el caso de vivienda urbana y al Banco Agrario de Colombia (Gerencia de Vivienda) en el caso de vivienda rural.



En lo relacionado con el programa de vivienda gratuita del gobierno nacional, que inició en el 2012, se le asignaron \$594 mil millones en el año 2013, recursos administrados por Fonvivienda para ser dirigidos a las poblaciones priorizadas, entre ellas la población víctima.

2.1.2 Actores Intervinientes en la Política Pública de vivienda para la Población Víctima

Para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, destinados al acceso de vivienda de la población víctima y a las medidas de reparación integral, establecidas en artículo 123 en Medidas de Restitución en materia de vivienda del capítulo IV, de la Ley 1448 2011 y en los artículos 131, 132, 133, 134, 135, 136 y 137, sobre restitución de vivienda, del Decreto 4800 de 2011, es necesario la articulación y coordinación de las responsabilidades de una serie de actores que participan en el diseño y formulación de la política, la administración de los recursos, la evaluación, supervisión y seguimiento.

Las funciones y responsabilidades de estas entidades, de acuerdo con la normatividad vigente y la estructura actual de la política son

1) Entidades Formuladoras de Política:

- a) **Ministerio de Hacienda y Crédito público –MHCP-**: Una de las funciones del MHCP es la de participar en la elaboración del proyecto de ley del plan nacional de desarrollo y elaborar el proyecto de ley anual del presupuesto, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.
- b) **Departamento Nacional de Planeación –DNP-**: esta entidad tiene como objetivos fundamentales la coordinación y diseño de políticas públicas, la elaboración del presupuesto de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público¹⁴. Así mismo, tiene como funciones principales: coordinar y apoyar la planeación de corto, mediano y largo plazo de los sectores, que orienten la definición de políticas públicas y la

¹⁴ Artículo 1 del Decreto 1832 de 2012



priorización de los recursos de inversión, entre otros los provenientes del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías¹⁵.

- c) **Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio –MVCT:** la Ley 1489 de 1998 estableció en el artículo 58, que entre los objetivos de los Ministerios y de los Departamentos Administrativos se encuentra: *"la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen"*. En el artículo 59 se afirma que dentro de las funciones está: *"Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución"*.

Adicional a lo anterior, el MVCT tiene entre sus funciones: *"Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento; Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda"*¹⁶.

- d) **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR:** aparte de lo ordenado en la ley 1489 de 1998, en el Decreto 1985 de 2013 se establecen funciones a la Dirección de Gestión de Bienes Públicos del Ministerio, entre las que se encuentran: *"Coordinar, diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial encaminadas a la provisión de bienes públicos rurales, que incidan en el desarrollo social y productivo del campo, tales como educación, salud, seguridad social, agua potable, saneamiento básico, seguridad, electrificación, vías y vivienda rural"*¹⁷.

2) Entidades Administradoras de los Recursos y Otorgantes de los Subsidios

- a) **Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA:** Tiene entre sus objetivos¹⁸: *"ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando, los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana"*

¹⁵ Artículo 2 del Decreto 1832 de 2012

¹⁶ Decreto 3571 de 2011 numerales 2 y 3 del artículo 2°

¹⁷ Numeral 2 del artículo 14

¹⁸ Artículo 2° del Decreto 555 de 2003



Igualmente, tiene como funciones¹⁹: *“la de Administrar los recursos con criterios de descentralización territorial y en función de las necesidades habitacionales de la población; 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”.*

- b) **Banco Agrario de Colombia S.A. –BAC-**: se le entregó al BAC La administración del subsidio familiar de vivienda rural que venía efectuando la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S. A.
- 3) **Operadores**: Los operadores tienen como funciones divulgar, comunicar e informar sobre las convocatorias de los SFV, así como la recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación y pre-validación de los subsidios, hacen seguimiento y verificación de los documentos, para hacer efectivo el pago de los SFV. En Fonvivienda el Convenio CAVIS-UT que es el convenio firmado con las Cajas de Compensación Familiar –CCF- cumplen esta función.
- 4) **Oferentes de proyectos de vivienda**: Los oferentes son la persona natural o jurídica, patrimonio autónomo (cuyo vocero es una sociedad fiduciaria) o la entidad territorial, los cuales pueden construir o no directamente la solución de vivienda, y que están legalmente habilitados para establecer el vínculo jurídico directo con los hogares beneficiarios del subsidio familiar, el cual se concreta en las soluciones para adquisición, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda.

Los oferentes organizan la demanda y presentan los proyectos a la entidad otorgante. Como se anotó anteriormente, pueden ser oferentes los departamentos, los municipios, los distritos o las dependencias de las entidades territoriales, los cabildos de los resguardos indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras, legalmente constituidos²⁰.

La norma dispone que solo podrán ser oferentes de los proyectos de mejoramiento para vivienda saludable las entidades territoriales de orden departamental o municipal²¹.

¹⁹ Artículo 3 del Decreto 555 de 2003

²⁰ En el BAC artículo 8º Decreto 1160 de 2010 del MADR

²¹ Artículo 3º del decreto 3670 de 2009



La mayoría de oferentes son las entidades territoriales²², la cuales deben asignar subsidios territoriales de vivienda, complementarios al subsidio nacional; pueden ser oferentes únicos o firmar convenios de uniones temporales con particulares u otras entidades territoriales para la realización de proyectos de vivienda.

- 5) **Entidad Ejecutora:** Es la persona jurídica contratada por la Entidad Otorgante para que ejecute las obras de acuerdo con las condiciones técnicas, financieras y operativas que determine la Entidad Otorgante del Subsidio de Vivienda²³. Actualmente esta función la cumplen las Gerencias Integrales para Vivienda Rural y el Patrimonio Autónomo Matriz – Fidubogotá para el programa de Vivienda Gratuita.
- 6) **Evaluadores:** Son entidades públicas o privadas que desempeñan funciones técnicas especializadas en las áreas de calificación, evaluación y certificación de proyectos de vivienda, contratados con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en los manuales de operación de FONVIVIENDA y del BAC, principalmente.

La evaluación o elegibilidad²⁴ para los proyectos de Vivienda Urbana la realiza FINDETER con excepción de los presentados en municipios o ciudades de categorías 1, 2, o especial²⁵, cuya elegibilidad se da con el otorgamiento de la licencia de construcción. Para el caso de vivienda rural, la elegibilidad de los proyectos fue desarrollada por BAC, hasta 2011, en la actualidad tiene firmado un contrato con la Universidad Nacional para los programas de vivienda rural seleccionados por Convocatoria, en el programa de vivienda a población desplazada la realiza el mismo BAC.

- 7) **Interventores:** Son personas naturales o jurídicas encargadas de realizar el seguimiento y control de los proyectos de VIS, durante los cuales se debe

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

23 Numeral 2 del artículo 2 decreto 0900 del MADR

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

25 Art. 3º resolución 895 de 2011



verificar el avance de las obras, el cumplimiento por parte de la entidad oferente de lo establecido en la Ley 400 de 1997, NSR-98 (norma de sismo-resistencia).

Para el caso de vivienda urbana, el interventor reporta el grado de avance de las obras a la fiduciaria para autorizar desembolsos, de acuerdo con la inversión efectuada en cada solución de vivienda y la correcta inversión de los recursos del proyecto. La interventoría, en general, debe ser pagada por la entidad oferente y realizarse de forma permanente.

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

Gráfico 3: Actores de la Política de vivienda a Población Víctima



2.1.3 Nuevos esquemas de ejecución de proyectos de vivienda a población víctima

Ante los altos índices de incumplimientos y siniestros en los proyectos presentados, tanto en los proyectos de vivienda urbana como en vivienda rural, en el año 2012, se introducen cambios profundos en los esquemas de asignación,



selección y ejecución de los proyectos de vivienda. Se abandonan los esquemas antiguos y se plantean unos nuevos, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia de la política, dirigiéndolos a que se le entregue a la población beneficiaria una vivienda digna.

Para ello, el gobierno nacional lanzó el programa de vivienda urbana de 100.000 viviendas gratuitas, cuyo esquema de administración de recursos y ejecución de proyectos se hace través de una fiducia. Y en vivienda rural el esquema de ejecución de proyectos a través de gerencias integrales.

A continuación se expondrá un resumen de los antiguos esquemas y lo que son los esquemas nuevos en cada una de las modalidades vivienda, urbana y rural.

Tercerización de la Política de Vivienda

La tercerización funcional se presenta cuando una organización contrata o delega en otra (un tercero) parte de sus procesos o actividades, en los que no sea especializado, con el fin de hacerlos más eficientes y eficaces y reducir costos.

La tercerización se ha convertido en el mecanismo de ejecución de la política pública de vivienda, la cual se está implementando por el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda- y el Banco Agrario de Colombia –BAC-, a través de la delegación de funciones específicas en terceros, de los procesos de operación de subsidios, ejecución de proyectos de vivienda, evaluación en la presentación de proyectos, la supervisión y, en el caso de Fonvivienda, también la Interventoría.

Gráfico 4: Esquema de Tercerización





2.1.3.1 Vivienda Urbana: esquemas de asignación de subsidios y adjudicación de vivienda urbana

Esquema Antiguo: Asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda Urbana -SFVU- periodo 2004 - 2011

Es de aclarar que el proceso de asignación de subsidios familiares de vivienda urbana –SFVU- a población desplazada continua y que el MVCT-Fonvivienda no ha abierto nuevas convocatorias, hasta tanto no evacue las subsidios ya asignados y calificados que se mantienen de las convocatorias de los años 2004 y 2007.

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

Los formularios se envían al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA -, que se encarga de realizar las validaciones, cruces y calificaciones de los postulantes; así mismo, solicita certificado de disponibilidad presupuestal, elabora y expide la resolución de asignación del subsidio y realiza la apertura de Cuentas de Ahorro Programadas –CAP- y notifica a los beneficiarios mediante cartas de asignación de los subsidios.

Gráfico.5: Proceso de Asignación de SFVU a Población Víctima



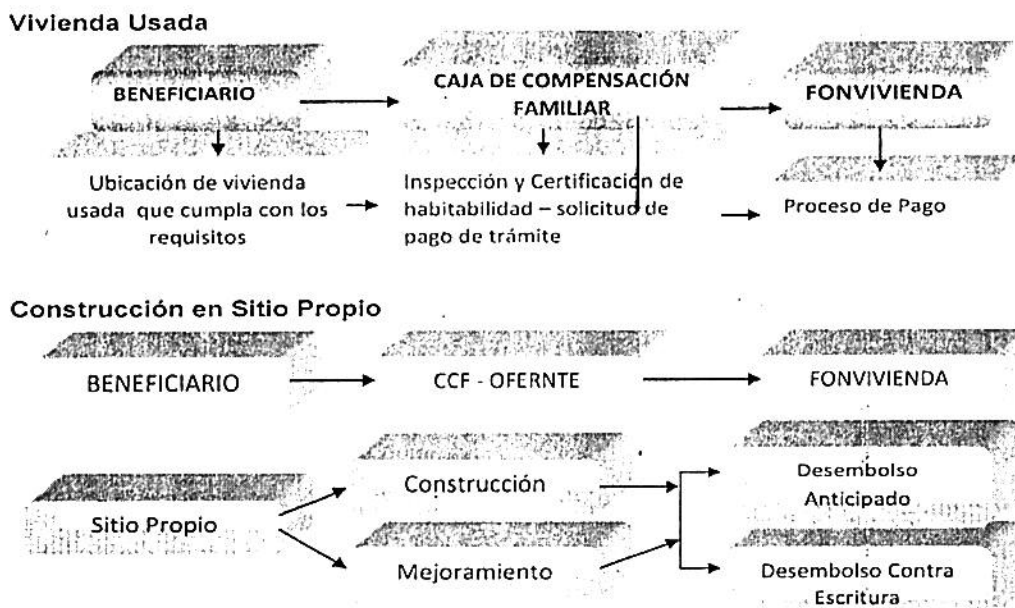


Modalidades de acceso a Vivienda en el esquema antiguo

Las normas establecieron varias modalidades para la aplicación de los SFVU²⁶ Vivienda otorgado a la población en situación de desplazamiento, podrá ser aplicado, tanto en suelo urbano como en suelo rural, en las siguientes modalidades:

- ✦ Mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes.
- ✦ Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano. Para la modalidad de construcción en sitio propio en suelo rural se regirá por las normas señaladas en el parágrafo.
- ✦ Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.
- ✦ Arrendamiento de vivienda: para hogares no propietarios y hogares que siendo propietarios no pueden volver al lugar donde tengan su propiedad, su trámite se realiza ante la CCF.

**Gráfico 6: Modalidades de Acceso a Vivienda; Vivienda Usada
Construcción en Sitio Propio**



²⁶ Artículo 5º del decreto 2190 de 2009



Como ya se había señalado, del presupuesto destinado a vivienda de PD, gran parte se otorga o adjudica a los beneficiarios mediante la asignación de SFVU, estos recursos permanecen en cuentas de ahorro programadas –CAP–, hasta el momento que el beneficiario lo aplica a una solución de vivienda en una de las modalidades.

Si el Beneficiario aplica para vivienda nueva en proyectos de vivienda, el Oferente, diseña, formula, y presenta, el proyecto ante la entidad evaluadora o directamente ante la entidad otorgante si previamente tiene licencia de construcción, si el proyecto es aprobado, el oferente, debe convocar a beneficiarios de SFVU a participar en el proyecto, de los postulados por el oferente, por resolución la entidad otorgante selecciona mediante cruce de verificación con la Unidad de Víctimas, los beneficiarios que participaran en el proyecto, el oferente debe abrir un fideicomiso con en empresa Fiduciaria a través de la cual se administraran los recursos de los SFVU y otros recursos de contrapartidas del municipio, beneficiarios, el departamento y/u Otras, si los hay.

Con el fin de proteger los recursos de los SFVU el oferente debe constituir pólizas con empresas aseguradoras a favor del al entidad otorgante, sobre el monto de los subsidios que se trasladen a la Fiducia, dichos recursos provienen de las CAP's de los beneficiarios.

El control y seguimiento los realizara en primera medida; el Interventor, el cual será nombrado por la fiduciaria de terna enviada por el oferente; la supervisión que la realiza la entidad Otorgante a través de Fonade.

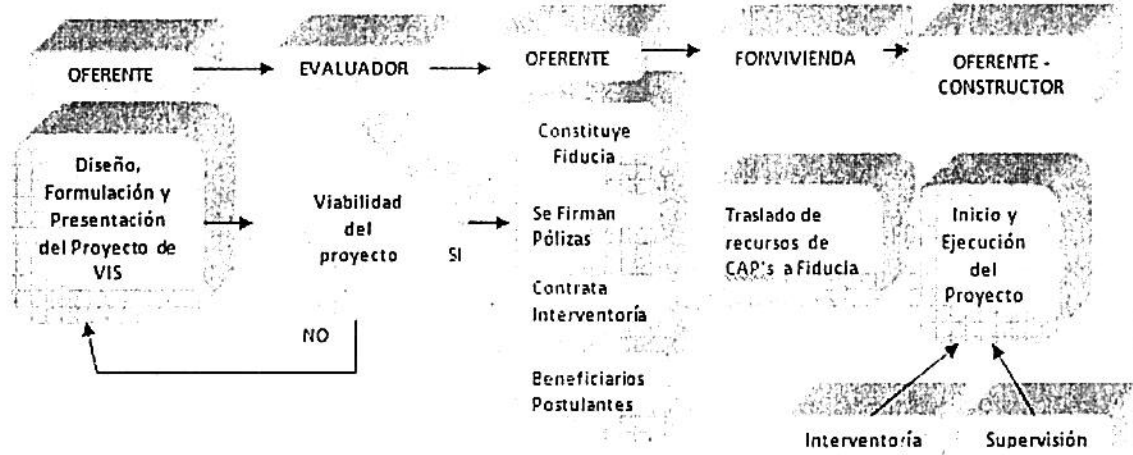
Adicional a lo anterior se destina recursos denominados de Promoción de Oferta y Demanda, orientados principalmente a obras de urbanismo, las cuales deben ser previas al inicio de las obras de los proyectos de vivienda en donde se podrá destinar hasta el treinta por ciento (30%)²⁷, el valor del aporte será de 7.5 smmlv en relación a cada hogar en situación de desplazamiento vinculado a los planes de vivienda²⁸

²⁷ Artículo 8° del decreto 4911 de 2009 del MAVCT

²⁸ Artículo 2° resolución 1024 de 2011



Gráfico 7: Modalidades de Acceso a Vivienda Nueva



PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA

Con el propósito de dar acceso a la población más pobre el gobierno lanza el Programa de Vivienda Gratuita, buscando reducir el déficit habitacional y con las expedición de la ley 1537 de 2012 se establecen una serie de disposiciones sobre financiación de vivienda, focalización de recursos en vivienda de interés social prioritaria y habilitación de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda.

Con la nueva normatividad se realizan cambios en los esquemas de ejecución de los proyectos, la principal variación se presenta en el papel que cumple las entidades oferentes, ya que pasan de diseñar, presentar los proyectos, postular los beneficiados y ejecutar los proyectos aprobados, en el nuevo esquema el oferente solo cumple el papel de diseñar y presentar proyectos, mientras que la selección de los postulantes se le deja al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DPS- y la ejecución, administración, contratación de los constructores e interventores se le deja a una Entidad Ejecutora, que para vivienda gratuita es un Fideicomiso.

La administración de los recursos y bienes se realiza a través de un Patrimonio Autónomo Matriz –PAM-²⁹, quien actuara como operador, contratado por Fonvivienda, este operador es quien contrata. A las empresas constructoras o firma convenios con las entidades territoriales para la ejecución de los proyectos, contrata la supervisión y la interventoría, también puede contratar otras fiducias o

²⁹ Mediante Contrato 302 de 2012 Fonvivienda firmo con Fiduciaria Bogotá –Fidubogota la administración de los recursos destinados a vivienda gratuita



patrimonios autónomos derivados –PAD, para cada proyecto y estos serán los encargados de escriturar las viviendas a los beneficiarios.

Se establecieron tres esquemas, que se describen a continuación.

I. **Adquisición de Viviendas de Interés Prioritario –VIP- que desarrollen privados:**

El fideicomiso realiza un proceso de selección de proyectos de vivienda iniciados o en ejecución con privados, previa revisión de la entidad evaluadora, se seleccionan los proyectos, se firman contratos de compra-venta, con los constructores y una vez terminadas y cuenten con certificado de existencia emitido por la entidad supervisora, se compran las viviendas por parte del Fideicomiso, para ser entregadas a título de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE- a los beneficiarios.

II. **Selección de Constructores para el diseño y/o Construcción de Proyectos en Lotes aportados por las Entidades Territoriales:**

Con la transferencia a título gratuito a los patrimonios autónomos constituidos por Fonvivienda, de lotes por parte de las entidades territoriales³⁰, y previa revisión de la entidad evaluadora, sobre la viabilidad de los lotes para el desarrollo de proyectos de vivienda, el fideicomiso inicia la selección de constructores que diseñen y/o Construyan el proyecto de VIP, con los constructores seleccionados se suscriben Contratos de obra, y el Fideicomiso contrata a un interventor y se asigna a proyecto.

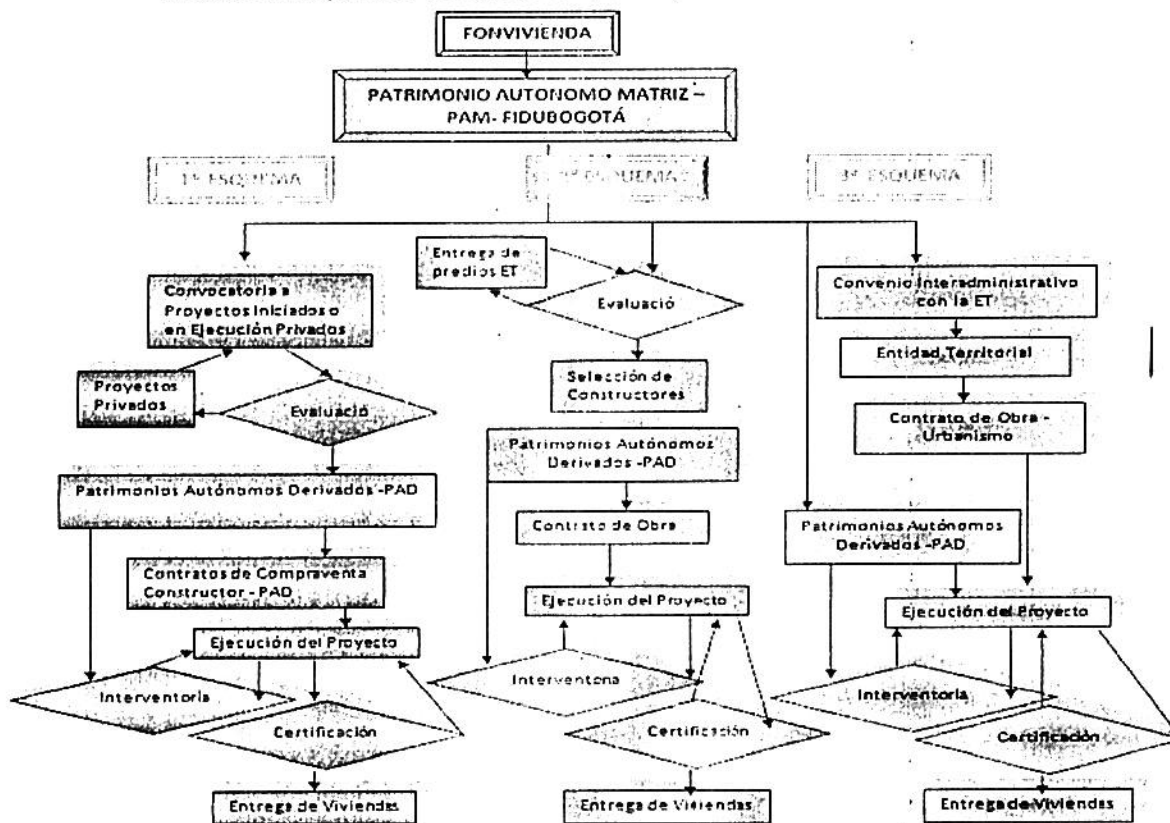
III. **Adquisición de viviendas ejecutadas, promovidas o gestionadas por Entidades Públicas:**

Mediante Convenios Interadministrativos, se ejecutan proyectos VIP de vivienda bajo responsabilidad de la Entidad Territorial, la cual debe encargarse de seleccionar al constructor de las viviendas y adelantar las actividades requeridas para la ejecución del proyecto, adicional se firma una promesa de compra-venta con el Fideicomiso y el Entidad Territorial o Entidad Pública propietaria del predio, para la venta de las viviendas que le serán transferidas a los beneficiarios de SFVE.

³⁰ Artículo 41 de la Ley 1537 de 2012



Gráfico 8: Esquemas de Ejecución de Proyectos de vivienda Gratuita



POSTULACIÓN Y SELECCIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS

Se consideran potenciales beneficiarios del SFVE los hogares registrados en los siguientes listados o bases de datos³¹:

1. Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos o la que haga sus veces.
2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBÉN III o el que haga sus veces.
3. Registro Único de Población Desplazada -.RUPD o la que haga sus veces

Se establece que el Departamento Administrativo de la Protección Social, sea la entidad encargada de realizar selección de los potenciales beneficiarios del SFVE

³¹ Artículo 6° Decreto 1921 de 2012 Presidencia de la República



teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización³².

Los criterios de priorización³³:

- I. **Población Desplazada:** 1^{er} orden de priorización: Hogares que hayan sido beneficiarios de un SFVU asignado por Fonvivienda que se encuentre sin aplicar; 2^o orden de priorización, lo Hogares que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del SFV. administrado por Fonvivienda y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007; 3^{er} orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUPD, que no hayan participado en ninguna convocatoria Fonvivienda dirigida a población desplazada; 4^o Priorización: Si agotado el 3^{er} orden de priorización, el número de viviendas a transferir excede el número de hogares a ser beneficiarios, el DPS utilizará la base del Sisbén III, para completar el número de hogares desplazados faltantes.

- II. **Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo:** 1er orden de priorización los Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, que se encuentren incluidos en los censos ya elaborados por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres CMGR (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres CDGR (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, al momento de entrada en vigencia del presente decreto; 2^o orden de priorización los hogares localizados en zonas de alto riesgo, que se encuentren incluidos en los censos ya elaborados por los CNGR, avalados por los CDGR y refrendados por la UNGRD, al momento de entrada en vigencia del presente decreto; 3er orden de priorización, los hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, que se encuentren incluidos en los censos que se elaboren, avalen y refrenden, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto; 4^o Priorización, los hogares localizados en zonas de alto riesgo que se encuentren incluidos en los censos que se elaboren, avalen y refrenden a partir de la entrada en vigencia del presente decreto.

³² Artículo 7° del Decreto 1921 de 2012

³³ Artículo 8° del Decreto 1921 de 2012



La Convocatoria la realiza Fonvivienda³⁴, mediante acto administrativo, dirigido a los hogares potencialmente beneficiarios, de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS, para su postulación ante el Fonvivienda o el operador que este designe, hasta completar el número de hogares beneficiarios de acuerdo con las viviendas a ser transferidas.

La postulación la realizan los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS, suministrando la información de postulación al operador designado y la documentación requerida³⁵.

El DPS definió el mecanismo para realizar el sorteo³⁶ donde establece los testigos y el procedimiento del mismo.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

En las vigencias 2012 y 2013, se asignó al MVCT recursos destinados al programa de vivienda a población víctima, adicional a lo anterior, en 2012 se expide la ley 1537, con lo cual se inicia el programa de vivienda gratuita del Gobierno Nacional, en 2013 se asignan al Ministerio más recursos destinados a este programa de vivienda.

La ejecución presupuestal presentada por el MVCT, en las vigencias 2012 y 2013, al transferir los recursos al Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda- es del 99.99% en 2012 y 2013, en el programa de SFV para población desplazada y del 99.98% en el programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE-

Tabla 12: Ejecución Presupuestal Programas de vivienda años 2012 - 2013

AÑO	RUBRO PRESUPUESTAL	NOMBRE	ASIGNACION	EJECUCIÓN
2012	620-1402-4-11	SFV para Población Desplazada	\$ 400.000.000.000	\$ 399.958.026.377
2013	620-1402-4-11	SFV para Población Desplazada	\$ 500.000.000.000	\$ 499.953.756.600
2013		Subsidio Familiar de Vivienda en Especie SFVE	\$ 594.300.000.000	\$ 594.167.000.000

Fuente: MVCT oficio 2014EE0012110 21/02/2014

EJECUCIÓN EN FONVIVIENDA

La ejecución del Gasto transferido por el MVCT a Fonvivienda, se divide en dos, primero en los costos asociados a administración y asignación de los Subsidios

³⁴ Artículo 10° decreto 1921 de 2012

³⁵ Artículo 11 del Decreto 1921 de 2102

³⁶ Resolución 010 de 2013 DPS



Familiares de Vivienda –SFV- y en donde Fonvivienda a tercerizado en varias entidades los procesos, como la operación de los subsidios de vivienda, evaluación y viabilidad de los proyectos, supervisión y con la entrada en vigencia de la ley 1537 de 2012 para el programa de vivienda gratuita, también se contrata la Entidad Ejecutora, para la administración de los recursos y la contratación de constructores e interventoría; y segundo en la asignación de los SFV.

- 1) **Costos asociados:** Entre los años 2012 y 2013 se presenta un incremento del 132% en el total de costos al pasar de \$23.928 millones en 2012 a \$55.686 millones en 2013 y se reflejan en los cambios en su composición, con el ingreso del nuevo programa de vivienda gratuita, es así como los pagos realizados a la operadora de los SFV (CAVIS UT) paso de representar el 66.9% (\$16.000 millones) en 2012 del total al 7%. (\$4.000 millones) en 2013; los costos por supervisión pasaron del 28% (\$6.772 millones) al 5.7%(\$3.183 millones) en el periodo.

Con la suscripción entre Fonvivienda y la Fiduciaria Bogotá del contrato 302 de 2012, y que deja Fidubogota, como el Patrimonio Autónomo Matriz –PAM-, a través de cual se administran los recursos y bienes destinados al programa de vivienda gratuita, en la vigencia 2012 los costos asociados a esta entidad ejecutora era de \$749 millones y pasa en 2013 a \$48.106 millones, es de aclarar que el PAM contrata la supervisión, la interventoría, la elegibilidad de proyectos, con los recursos que administra.

Tabla 13: Costos asociados a los programas de vivienda 2012 - 2013

ACTIVIDAD	COSTO	
	2012	2013
1. Operación del Subsidio de la entidad a través de la entidad operadora del SFV/CAVIS UT	\$ 16.000.000.000	\$ 4.000.000.000
2. Supervisión de los proyectos a través de la entidad supervisora de proyectos VIS/FONADE	\$ 6.771.791.973	\$ 3.183.240.000
3. Auditoría de los procesos a través de la entidad auditora del programa	\$ 100.000.000	\$ 181.810.000
4. Publicación en el diario oficial de resoluciones de asignación de SFV	\$ 25.000.000	\$ 25.000.000
5. envío de notificaciones de resultados de las asignaciones del SFV / ADPOSTAL	\$ 281.985.400	\$ 189.280.000
6. Costos Contrato 302 con Fidubogotá	\$ 749.418.717	\$ 48.106.247.623
TOTAL	\$ 23.928.196.090	\$ 55.685.577.623

Fuente: MVCT oficio 2014EE0012110 21/02/2014 y 2014EE0041505

- 2) **Asignación de SFV:** Mediante la Asignación de SFV es como Fonvivienda ejecuta la mayor parte de los recursos que administra del MVCT, y consiste en la entrega del SFV a cada beneficiario seleccionado de las convocatorias que



realiza la entidad y que es consignado en una cuenta de ahorro programado – CAP- en donde el titular es el beneficiario y solo puede retirarse de la cuenta cuando el subsidio sea aplicado a una de las modalidades de adquisición de vivienda que maneja Fonvivienda.

- 3) **Regionalización del presupuestal:** La asignación de los recursos de asignación en el presupuesto de los SFV debe regionalizarse, es decir deben distribuirse por departamento de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio³⁷, es así como en el año 2012 se asignaron recursos por \$23.338 millones de la Bolsa de Población Desplazada y se asignaron 1.456 SFV

Tabla 14: Regionalización Presupuestal de SFV por Departamento en la Vigencias 2012 y 2013

DEPARTAMENTO	2012		2013	
	Nº SFV	Valor Asignado	Nº SFV	Valor Asignado
ANTIOQUIA	342	\$ 5.571.272.250	603	\$ 12.057.727.772
ARAUCA			33	\$ 340.436.250
ATLANTICO	3	\$ 51.003.000	1862	\$ 74.184.864.880
BOGOTA D. C.	429	\$ 7.242.246.000	538	\$ 9.798.386.250
BOLIVAR	39	\$ 663.039.000	718	\$ 28.155.077.856
BOYACA			51	\$ 1.893.771.000
CALDAS			239	\$ 9.561.082.994
CAQUETA	3	\$ 51.003.000	39	\$ 593.467.500
CAUCA			1212	\$ 48.323.084.250
CESAR	3	\$ 46.350.000	1187	\$ 39.398.301.272
CHOCO			111	\$ 4.842.153.000
CORDOBA	33	\$ 561.033.000	1288	\$ 52.185.340.732
CUNDINAMARCA	5	\$ 80.352.000	1242	\$ 46.414.460.300
HUILA	104	\$ 1.657.983.000	38	\$ 587.100.000
LA GUAJIRA			591	\$ 24.064.766.000
MAGDALENA	66	\$ 934.923.000	2061	\$ 80.607.600.039
META	66	\$ 1.070.883.000	151	\$ 4.878.093.060
NARIÑO			1051	\$ 42.165.324.200
N. SANTANDER	2	\$ 34.002.000	1.785	\$ 70.858.083.250
PUTUMAYO	71	\$ 1.199.316.000	2	\$ 35.370.000
QUINDIO	105	\$ 1.712.670.750	204	\$ 8.029.984.210
RISARALDA	69	\$ 801.390.000	745	\$ 29.442.880.900
SANTANDER	69	\$ 877.195.250	68	\$ 1.202.580.000
SUCRE			2105	\$ 84.544.108.000
TOLIMA	1	\$ 17.001.000	207	\$ 7.613.895.268

³⁷ Artículo 11 decreto 2190 de 2009 del MAVDT



DEPARTAMENTO	2012		2013	
VALLE	46	\$ 766.536.000	2975	\$ 105.200.973.730
TOTAL	1.456	\$ 23.338.198.250	21.106	\$ 786.978.912.713

Fuente: Oficio del MVCT a la CGR N° 2014EE0022335 del 21/03/2014

En la ejecución definitiva de los recursos y su asignación a nivel territorial, se observan cambios sustanciales; en los de la bolsa a población desplazada, la asignación de SFV para el año 2012 fue de 67 SFV y, en 2013, fue de 33. La razón de estos cambios en la asignación de recursos se debió a que en el año 2012 se trasladaron de la Bolsa de Población Desplazada al Patrimonio Autónomo Matriz –PAM-, administrado por Fidubogotá, \$369.376 millones del programa de Vivienda Gratuita.

En el año 2013, se asignaron y ejecutaron recursos por \$ 769.264 millones con 20.029 SFV, en vivienda gratuita en la cual de la población beneficiada y que es priorizada con subsidio de vivienda gratuita, se encuentra la población desplazada y que de acuerdo al registro único de víctimas, en 2013 se asignaron 19.370 SFVE a esta población de este programa.

Tabla 15: Ejecución presupuestal por programa de vivienda vigencias 2012 – 2013

DEPARTAMENTO	BOLSA DESPLAZADOS				VIVIENDA GRATUITA	
	2012		2013		2013	
	Nº SFV	VALOR SFV	Nº SFV	VALOR SFV	Nº SFV	VALOR SFV
ANTIOQUIA	14	234.912.000	5	78.821.250	436	\$ 9.421.256.522
ATLANTICO	1	17.001.000	2	35.370.000	1788	\$ 72.688.861.255
ARAUCA			1	10.316.250		
BOGOTA D. C.	13	217.911.000	7	111.956.250	76	\$ 2.018.595.000
BOLIVAR	3	51.003.000			716	\$ 28.072.547.856
BOYACA					51	\$ 1.893.771.000
CALDAS					239	\$ 9.561.082.994
CAQUETA	3	42.368.250	3	46.350.000		
CAUCA					1.179	\$ 47.739.479.250
CESAR	1	15.450.000	1	17.685.000	1.189	\$ 39.460.029.272
CHOCO					111	\$ 4.842.153.000
CORDOBA	1	17.001.000	1	9.800.976	1.284	\$ 52.146.136.828
CUNDINAMARCA	1	17.001.000	1	17.685.000	1240	\$ 46.379.090.300
HUILA	3	47.901.000	1	15.450.000		
LA GUAJIRA					591	\$ 24.064.766.000
MAGDALENA	2	28.331.000	1	17.685.000	2.028	\$ 80.023.995.039
META	2	32.451.000	1	17.685.000	118	\$ 4.294.488.060
NARIÑO	1	15.450.000	2	30.107.500	1.025	\$ 41.902.724.200
N. SANTANDER	1	17.001.000	1	15.450.000	1.781	\$ 70.744.653.250
PUTUMAYO	2	34.002.000				



DEPARTAMENTO		BOLSA DESPLAZADOS			VIVIENDA GRATUITA	
QUINDIO	2	34.002.000	1	9.107.700	202	\$ 8.011.768.810
RISARALDA	3	39.740.000			745	\$ 29.442.880.900
SANTANDER	4	53.905.750	3	53.055.000		
SUCRE			1	17.685.000	2.072	\$ 83.960.503.000
TOLIMA	5	81.903.000	.1	17.685.000	174	\$ 7.030.290.268
VALLE	5	80.352.000			2.984	\$ 105.565.284.730
TOTAL	67	1.077.686.000	33	521.894.926	20.029	\$ 769.264.357.534

Cabe mencionar que las personas a las que se les haya entregado SFV, antes de la implementación a la ley 1537 de 2012 y no se han aplicado o cobrado el subsidio, pueden postularse a los SFVE, con la condición de aportar el primer subsidio al PAM, para acceder a los proyectos de vivienda nueva, que se desarrollen en el marco de vivienda gratuita. El beneficiario debe autorizar a Fonvivienda la movilización de la CAP al PAM, Fonvivienda la hará efectiva solo en el caso en que el postulante sea seleccionado beneficiario³⁸.

Como lo establece la ley, estos aportes de subsidios asignados antes de 2012 también son fuente de recursos del programa de vivienda gratuita³⁹, razón por la cual, además de los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación –PGN-, se deben tener en cuenta los recursos que se transfieren de SFV de población desplazada, otorgados en las convocatorias establecidas por Fonvivienda a población desplazada

Estado de los Proyectos:

El estado de los proyectos de vivienda de los programas de vivienda a población desplazada y gratuita, en los años 2012 y 2013, muestra que para los proyectos que se iniciaron antes de la vigencia 2012 se encuentran en ejecución 2.372 soluciones de vivienda, algunas de las cuales pertenecen a proyectos que tienen a atrasos superiores a los tres (3) años; con declaratoria de incumplimiento 1.264 soluciones de vivienda, muchas de las cuales tienen a atrasos que alcanzan los nueve (9) años, 127 soluciones de vivienda que no han iniciado y 1747 viviendas entregadas y legalizadas.

³⁸ Artículo 25 Decreto 1921 de 2012 Presidencia de la República

³⁹ Artículo 8° de la ley 1537 de 2012... " Los recursos para atención en vivienda, previstos en desarrollo de la Ley 1448 de 2011, podrán formar parte de los patrimonios autónomos que se constituyan de acuerdo con este artículo, siempre y cuando estén destinados otorgar subsidios de vivienda en especie a población desplazada adicionales a los que otorgaría según la regla de distribución que el Gobierno Nacional reglamentará de acuerdo con lo establecido en esta ley".