



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fondo Nacional de Vivienda
República de Colombia

RESOLUCIÓN NÚMERO

(1590)
06 AGOSTO 2020

“Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia, contra la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018”

EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las conferidas el artículo 8 del Decreto 555 de 2003 y el Decreto 1077 de 2015, la Resolución 1604 de 2009, la Resolución de 019 de 2011 y el Protocolo de Incumplimiento, y

CONSIDERANDO

Que mediante Resolución No.0831 del 30 de mayo de 2018, la Dirección ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, resolvió declarar el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el municipio de Chibolo, Cesar, en su calidad de oferente, para el proyecto denominado **URBANIZACIÓN JOAQUÍN ANAYA**, ubicado en el municipio de Chibolo, departamento de Magdalena, al cual se asignaron 153 subsidios familiares de vivienda; y como consecuencia de lo anterior hacer efectiva la garantía constituida a favor del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

Que para este acto administrativo se procedió a realizar notificación por correo electrónico a la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, el día 09 de julio de 2018, quien por intermedio del Doctor CARLOS EDUARDO VALENCIA CARDONA actuando como Representante Legal de la Aseguradora, interpuso recurso de Reposición en contra de la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018, según escrito radicado mediante correo electrónico del 23 de julio de 2018, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

ARGUMENTOS DEL RECORRENTE

La ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, ENTIDAD COOPERATIVA, a través de apoderado legalmente reconocido, manifiesta su inconformidad y fundamenta el recurso de Reposición que interpone contra la Resolución No.0831 de 30 de mayo de 018, en los siguientes términos:

Calle 18 No. 7 – 59 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 332 34 34 • Ext: 2142
www.minvivienda.gov.co

Versión: 5.0
Fecha:10/06/2020
Código:GDC-PL-11
Página 1 de 7

“Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia, contra la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018”

Que existe una violación al derecho de defensa de la Aseguradora Solidaria de Colombia, por cuanto el acto administrativo no está debidamente motivado ya que la resolución No. 0831 de mayo 30 de 2018 efectuó un escueto o lacónico recuento de los hechos, concluyendo sin mayor precisión que el proyecto denominado URBANIZACIÓN JOAQUÍN ANAYA se encuentra incumplido, además que se han expedido las alertas temprana, media y roja, las cuales no fueron puestas en conocimiento de la entidad aseguradora, asimismo que desconoce las causas o motivos que soportan la declaración de incumplimiento por lo tanto le impidió a la compañía aseguradora ejercer en debida forma el derecho fundamental de defensa.

Que no está probada la ocurrencia del siniestro ni la cuantía de perjuicios, toda vez que la Resolución no. 0831 de mayo 30 de 2018 no identifica los presuntos incumplimientos objeto de cobertura a través de la póliza de cumplimiento no. 820-47-9940001597 1, por cuanto no se ha indicado la existencia del incumplimiento, ni se ha establecido el mal manejo o uso de los subsidios por parte de la UNIÓN TEMPORAL CHIBOLO.

Que existe una violación al límite de la responsabilidad de la aseguradora por cuanto se señala en la Resolución 0831 de mayo de 2018 que el valor de los 153 subsidios objeto del incumplimiento es de 2.458.404.000, pero según informe de la Arquitecta Lina Maria Aguirre del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el valor de los subsidios es de \$614.488.000.

Que de conformidad con el estado de los subsidios: *“153 SFV – 152 en Fiducia, 69 Aptos para certificar (agosto), 44 a nivel de cuchillas, 4 cimentación, 36 en replanteo sin iniciar”*, el presunto incumplimiento no es de tal magnitud, pues nueve (9) meses antes de la notificación el acto administrativo existía *“ejecuciones representativas”* por parte del oferente y que no eran conocidas por FONVIVIENDA, que no fueron tenidas en consideración al momento de declararse el incumplimiento. Esta situación nos lleva a *“concluir que, para la fecha (julio de 2018) FONVIVIENDA no conoce el estado actual de ejecución del proyecto URBANIZACIÓN JOAQUÍN ANAYA, pese a ello declara su incumplimiento total”* por lo tanto la Aseguradora no será responsable por una suma mayor o superior a la real ejecución del proyecto.

Con los argumentos expuestos anteriormente se solicita la revocatoria, de la totalidad o en subsidio parcialmente, de la Resolución No 0831 del 30 de mayo de 2018.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El Decreto 555 de 2003, que creó EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA, con el objetivo de que ejecutara y administrara todo lo concerniente al SISTEMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, le otorgó, entre otras, la función de garantizar y diseñar políticas de control financiero y físico de los proyectos a los cuales se les asignan subsidios familiares de vivienda y además las de imponer sanciones por incumplimiento a las condiciones de inversión de los recursos de vivienda de interés social.

Las pólizas que amparan los recursos que asigna EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA, protegen el patrimonio de la entidad ante los posibles incumplimientos de los oferentes elegidos para desarrollar los planes de vivienda, a quienes se les ha otorgado subsidios de vivienda de un grupo de determinado de beneficiarios de los mismos, pues esa la finalidad de esas garantías, de conformidad con lo previsto en el

Calle 18 No. 7 – 59 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 332 34 34 • Ext: 2142
www.minvivienda.gov.co

Versión: 5.0
Fecha:10/06/2020
Código:GDC-PL-11
Página 2 de 7

“Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia, contra la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018”

Decreto 1077 de 2015 y la Resolución No. 019 de 2011.

En efecto, en el artículo 4º de la Resolución No. 019 de 2011 se determina la facultad que tiene la entidad otorgante de los subsidios de vivienda para declarar el siniestro y por consiguiente el incumplimiento del oferente frente a estas garantías que se otorgan en defensa del patrimonio público entregado con fines específicos a programas de vivienda de interés social.

Manifiesta el recurrente que existe una violación al derecho de defensa de la Aseguradora por cuanto el acto administrativo no está debidamente motivado y considera que éste efectuó un escueto o lacónico recuento de los hechos, concluyendo sin mayor precisión que el proyecto denominado URBANIZACIÓN JOAQUÍN ANAYA se encuentra incumplido, además que se han expedido las alertas temprana, media y roja, las cuales no fueron puestas en conocimiento de la entidad aseguradora.

Al respecto, sea lo primero indicar que la resolución impugnada tiene su sustento en el seguimiento efectuado por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial, ENTERRITORIO (antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE) y sus informes que dan cuenta del incumplimiento por parte del oferente en el proceso constructivo de las viviendas. Dicha información es de público conocimiento a través del Link <https://www.enterritorio.gov.co/geotec/proyectos/main/home>, por lo cual, esos informes son el fundamento técnico y hacen parte de la Resolución 0831 del 30 de mayo de 2018. Es la entidad supervisora – ENTERRITORIO – la que a través de sus informes hace el seguimiento técnico de los proyectos y quien manifiesta si el grado de cumplimiento o avances del proyecto es el adecuado o corresponde con lo desembolsado financieramente, con respecto a la ejecución física y recomienda a Fonvivienda la declaratoria del incumplimiento.

No se comprende el por qué el recurrente indica que no se profundizó en las razones de la decisión, cuando es claro que en la Resolución No 0831 del 30 de mayo de 2018, se menciona de manera expresa las obligaciones incumplidas por el oferente del proyecto denominado URBANIZACIÓN JOAQUÍN ANAYA, que evidencian la situación crítica que presenta el proyecto y que dio lugar a la expedición de las alertas y las recomendaciones para que el proyecto se declara incumplido.

Las alertas temprana, media y roja, están establecidas en el Protocolo de Incumplimiento, con el objetivo de informar, no solo al oferente, sino a la Entidad Aseguradora del avance de las obras y el grado de cumplimiento de los oferentes en el desarrollo de los proyectos de vivienda, las cuales, para el caso específico del proyecto URBANIZACIÓN JOAQUÍN ANAYA, desarrollado en el municipio de Chibolo, Magdalena, fueron puestas a disposición de la entidad aseguradora SOLIDARIA S.A., como bien lo manifiesta el recurrente en su escrito, cuando afirma haber recibido los siguientes oficios: “Oficio No. 20152200194381 correspondiente al informe de visita No. 1 de fecha julio 9 de 2015, Oficio No. 20152200384111 correspondiente al informe de visita No. 2 del 31 de diciembre de 2015., Oficio No. 20162200191951 correspondiente al informe de visita No. 4 del 29 de julio de 2016, Solamente se entregó carta remisoria, más el informe de la visita no se adjuntó, Oficio No. 20162200226241 correspondiente al informe de visita No. 5 del 25 de agosto de 2016, Solamente se entregó carta remisoria, más el informe de la visita no se adjuntó. Oficio No. 20172200142321 correspondiente al informe de visita No. 8 del 31 de mayo de 2017, Solamente se entregó carta remisorio, más el informe de la visita no se adjuntó, Oficio No. 20172200226631 correspondiente al informe de visita No. 9 del 03 de septiembre de 2017, Solamente se entregó carta remisoria, más el informe de la visita no se adjuntó, Oficio No. 20172200282021

Calle 18 No. 7 – 59 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 332 34 34 • Ext: 2142
www.minvivienda.gov.co

Versión: 5.0
Fecha:10/06/2020
Código:GDC-PL-11
Página 3 de 7

“Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia, contra la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018”

*correspondiente al informe de visita No. 10 del 31 de octubre de 2017, Solamente se entregó carta remisoría, más el informe de la visita no se adjuntó, Oficio No. 20182200114131 correspondiente al informe de visita No. 12 del 26 de abril de 2018, Solamente se entregó carta remisoría, más el informe de la visita no se adjuntó”. Resaltando que desde el informe No 3 del 18 de marzo de 2016, se le da a conocer a la Entidad Aseguradora, la **alerta roja** en que se encuentra el proyecto y se hace una relación de las causas para emitirla, reiterada en los informes No 4, 5, 8 y 9, 10 y 12, previas a la declaratoria de incumplimiento y que aduce haber recibido, asimismo en cada uno de los informes que se remiten a los diferentes actores, oferentes, aseguradoras, Fonvivienda, Ministerio, por parte de ENTerritorio, se les informa que “en la página web FONADE: www.fonade.gov.co, en el aplicativo Geotec / supervisión de proyectos, encontrará recomendaciones que le serán de gran utilidad al momento de solicitar la certificación de los subsidios, ya que en ellas se detallan los requisitos que se deben cumplir para el efecto. **Si requiere ver informes anteriores del mismo proyecto o de otros proyectos, puede consultarlos ingresando desde el mismo portal en la siguiente dirección: <http://www.fonade.gov.co/geotec/proyecos/main/home/php>**”.*

(Resaltado nuestro).

Por lo tanto, no son de recibo las afirmaciones del recurrente que se le violó el derecho a la defensa a la Compañía Aseguradora SOLIDARIA S.A., por cuanto no se le informó en debida forma los problemas técnicos, administrativos, jurídicos y financieros en que se encontraba el proyecto URBANIZACIÓN JOAQUÍN ANAYA, antes de la declaratoria de incumplimiento, pues, la entidad supervisora ENTERRITORIO, a medida que iba realizando las visitas al proyecto le informaba el estado del proyecto a la Aseguradora, no solo por medios escritos, sino también a través de los informes que se colgaban en página web en el aplicativo GEOTEC, el cual es de dominio público y a los cuales se puede acceder libremente, por lo que no se hace necesario la transcripción de los mismos en el acto administrativo de la declaratoria de incumplimiento, cómo lo menciona el recurrente en el escrito del recurso de reposición. Así las cosas, se evidencia que la tuvo conocimiento del estado del proyecto, pero no tomó las debidas acciones para conminar a su asegurado al cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato de seguro.

En cuanto a que no se ha probado el siniestro, ni la cuantía de los perjuicios al no identificar los presuntos incumplimientos, dichos argumentos tampoco son de recibo, por cuanto en los informes emitidos por la entidad supervisora Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial, ENTerritorio, se evidenció que el oferente del proyecto URBANIZACIÓN JOAQUÍN ANAYA no había cumplido con la obligación de construir las viviendas y la legalización de los subsidios familiares de vivienda, por lo tanto, no ha ejecutado correctamente los recursos asignados por el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA.

En consecuencia, en caso de que los proyectos no presenten un cumplimiento o avance que corresponda con los desembolsos que se le han realizado, o que no acaten las especificaciones técnicas, jurídicas y financieras de la oferta de vivienda elegida es procedente decretar la medida de incumplimiento.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 6º de la Resolución No. 019 de 2011, norma que postula que “*la garantía se hará efectiva cuando el representante legal de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda expida el acto administrativo correspondiente, en el cual se establezca el incumplimiento del oferente*”.

A su vez el artículo 7º ibídem, define el procedimiento a seguir para la declaratoria del incumplimiento y obliga, a la entidad que otorga los subsidios de vivienda, a notificar a la

Calle 18 No. 7 – 59 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 332 34 34 • Ext: 2142
www.minvivienda.gov.co

Versión: 5.0

Fecha:10/06/2020

Código:GDC-PL-11

Página 4 de 7

“Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia, contra la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018”

Compañía Aseguradora el acto administrativo del incumplimiento y la Entidad Aseguradora está obligada a efectuar el pago de la indemnización en los términos del artículo 1080 y 1110 del Código de Comercio, dando cumplimiento así al principio de legalidad que rige la actuación administrativa y el debido proceso.

En tal sentido, la acreditación y la ocurrencia de los perjuicios están debidamente sustentados en los informes que realiza la supervisión del proyecto ENterritorio, que son el fundamento del acto administrativo, y con la notificación a la Aseguradora se surte el requisito de informarle de la declaratoria del siniestro y del incumplimiento del oferente; el acto administrativo es la prueba de la realización del riesgo y constituye una ventaja para la aseguradora, ya que tiene la posibilidad de discutir el acto en la medida que los fundamentos jurídicos y fácticos que la administración adujo para acreditar el siniestro no sean suficientes.

No es admisible indicar que no se ha probado el siniestro o su cuantía, puesto que cuando se invierten dineros Estatales en la solución de los problemas de vivienda de unos beneficiarios, no se puede pretender que las viviendas se entreguen a medio construir o mal construidas, esa no es la finalidad de las políticas estatales y los objetivos pretendidos por la normatividad que regula el otorgamiento y aplicación de los subsidios familiares de vivienda, el riesgo que se asegura no solamente es el buen manejo de estos recursos, sino que las soluciones de vivienda se construyan en debida forma, se le inviertan los recursos destinados a tal fin se legalicen dichos subsidios, pues este es el espíritu de la normatividad que se expidió en materia de vivienda de interés social.

El subsidio familiar de vivienda de interés social se otorga con el fin de cumplir con las metas sociales del Estado, el hecho de que no se verifique su cumplimiento hace que estas metas no se cumplan, por ende cuando ocurren problemas o atrasos en el cumplimiento de la construcción de las soluciones de vivienda, o no se construyan de conformidad con las normas que sustentan la construcción, o no se legalizan en debida forma los subsidios familiares de vivienda, se está incumpliendo la obligación amparada por el riesgo y por consiguiente implica que no se aplique correctamente los dineros del Estado, hecho que fue ampliamente consignado en los informes de la entidad supervisora ENterritorio y que son de documentos públicos en virtud de las obligaciones contractuales determinadas en los contratos interadministrativos, suscritos con la Entidad Supervisora.

Asimismo, la póliza que es exigida por el Decreto 2190 de 2009, vigente para la época del desembolso de los subsidios familiares de vivienda (hoy derogado y compilado en el Decreto 1077 de 2015) y reglamentada por la Resolución 019 de 2011 está enmarcada dentro de los seguros de cumplimiento que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de obligaciones que emanan de una Ley, contrario sensu con las que emanan de un contrato.

Dicho seguro de cumplimiento, de acuerdo con la clasificación consignada en el artículo 1082 del Código de Comercio se concibe dentro de los seguros de daños, de carácter patrimonial, en la medida que pretende el restablecimiento del patrimonio económico del acreedor de la obligación (asegurado), por causa del incumplimiento de la disposición legal por parte del deudor (tomador del seguro).

Este seguro es la medida mediante la cual se propende por poner a buen resguardo los dineros (limitados) que otorga el Estado en la modalidad de Subsidios Familiares de Vivienda a la población menos favorecida, en situación de desplazamiento, o afectada por un desastre natural o atentados terroristas etc.

“Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia, contra la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018”

Adicionalmente al libelista, debemos acotarle que, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 1495 del Código Civil, los riesgos amparados por la póliza versan sobre unas obligaciones de hacer a cargo del oferente, las cuales, por su naturaleza, deben ser satisfechas en un todo, y resulta imposible su cumplimiento por partes, pues la esencia jurídica de la obligación legal contraída es una obligación de carácter indivisible, y por tanto se encuentra amparadas por la misma circunstancia. En consecuencia, este argumento tampoco tiene la vocación de prosperar.

Por otra parte, es necesario aclararle a la Compañía Aseguradora que los proyectos enmarcados en el programa de Promoción de Oferta y Demanda, tienen dos fuentes de financiación los recursos establecidos en la Resolución 691 de 2012. Uno corresponde a los recursos POD destinados a la realización de obras de urbanismo, en cuantía de \$614.488.000 y la otra fuente, son los recursos del subsidio familiar de vivienda establecidos en el Decreto 1077 de 2015, destinados a la realización de las viviendas en cuantía de \$ 2.452.536.000.

Finalmente, a la fecha de la expedición de la presente Resolución, una vez verificado el estado de legalización de los subsidios familiares de vivienda, se tiene que de los 153 subsidios familiares de vivienda, se legalizados 69 por valor de \$1.108.692.000, quedando pendiente la legalización de 83 subsidios por valor de \$1.333.644.000, por lo tanto en aplicación a lo normado en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 que manifiesta que: “Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: “1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”, es evidente que mantener la medida administrativa de incumplimiento por la totalidad de los subsidios familiares de vivienda, sin tener en cuenta aquellos que han sido legalizados, podría ocasionar un grave perjuicio a la Entidad Aseguradora, por lo tanto, será procedente la revocatoria parcial de la Resolución 0831 del 30 de mayo de 2018, ajustando el incumplimiento sólo para ochenta y tres (83) Subsidios Familiares de Vivienda no legalizados, por valor de \$1.467.008.400 pesos, liquidados al 110%, en relación con la póliza 820-47-994000015971 expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia.

Conforme a lo expuesto, la dirección del Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA-,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Revocar el ARTÍCULO SEGUNDO de la Resolución No 0831 del 30 de mayo de 2018, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

En su lugar, quedará de la siguiente forma:

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, hacer efectiva la garantía constituida a favor del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA sobre la póliza No 820-47-994000015971, correspondiente a ochenta y tres (83) Subsidios Familiares de Vivienda no legalizados, por valor de \$1.467.008.400 pesos, liquidados al 110% expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia de conformidad con lo normado en los artículos 1077 y 1080 del Código de Comercio y la Resolución 019 de 2011 y la Resolución 019 de 2011.

“Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia, contra la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018”

ARTÍCULO SEGUNDO: Confirmar los demás artículos de la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018, por la cual el Director Ejecutivo del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA declaró un incumplimiento, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar del contenido de la presente Resolución, al Representante Legal de la Aseguradora LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA., o quien haga sus veces, haciéndole saber que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los **06 AGOSTO 2020**



Erles E. Espinosa

Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda

Proyectó: Francisco Rincón
Revisó: Gladys Lucía Daza Monroy
Aprobó: Julio Cesar Baez Cardozo