

INFORME

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**PLAN DE VIVIENDA MUNICIPIO DE GRAMALOTE Y LOS EFECTOS
SOBRE EL SUBSIDIO DE ARRENDAMIENTO**

**FONDO ADAPTACIÓN - FA,
UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES –
UNGRD Y FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES –
FNGRD**

Vigencias 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.

CGR-CDSI Nro. 016
Junio de 2022

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

FONDO ADAPTACIÓN – FA VIGENCIAS 2015 AL 2021 UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD Y FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES – FNDRD 2015, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralora General de la República (E)	Lina María Aldana Acevedo
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura	Luis Fernando Mejía Gómez
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Directora de Estudios Sectoriales	Martha Marlene Sosa Hernández
Supervisor Nivel Central	Pablo Andrés Rodríguez Martínez
Gerente Departamental Norte de Santander	Héctor Fabián Parra Cabrera
Ejecutivo de Auditoría	Adriana Cristina Carvajal Paipa
Supervisora Encargada Gerencia Norte de Santander	Nohora Oliveros Quintero
Líder de auditoría	Santiago Contreras Mejía
Audidores	Renson Andrey García Arengas Fabián Ricardo Silva Zambrano Lola Rueda Jaimez Alba Violeta Mrad Cala
Experto en Responsabilidad Fiscal	Bety Leonor Escalante Aranda

TABLA DE CONTENIDO

1. ASUNTO EN CUESTIÓN	5
1.1 OBJETIVO GENERAL	5
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
1.3 CRITERIOS IDENTIFICADOS	6
1.4 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	11
1.5. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	12
1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS	15
1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	15
2. HECHOS RELEVANTES	16
3. CONCLUSIÓN DE LA VERIFICACIÓN EFECTUADA A LA CONTRATACIÓN.....	17
4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	18
5. ANEXOS.....	56
5.1 MATRIZ DE HALLAZGOS.....	56

85111

Bogotá D.C

Doctor

EDUARDO JOSÉ GONZALEZ ANGULO

Director General

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD

eduardo.gonzalez@gestiondelriesgo.gov.co

correspondencia@gestiondelriesgo.gov.co

Bogotá D.C. Colombia

Doctor

RICARDO CASTIBLANCO RAMIREZ

Presidente

Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD

Fiduciaria la Previsora – FIDUPREVISORA-

Calle 72 Nro.10 – 03 Piso 5 Bogotá, D.C

fngrd@fiduprevisora.com.co

ksastre@fiduprevisora.com.co

cbarrera@fiduprevisora.com.co

Doctora

RAQUEL GARAVITO CHAPAVAL

Gerente

Fondo Adaptación

raquelgaravito@fondoadaptacion.gov.co

atencionalciudadano@fondoadaptacion.gov.co

claudiadiaz@fondoadaptacion.gov.co

helgahernandez@fondoadaptacion.gov.co

Bogotá D.C. Colombia

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, la Resolución Orgánica CGR 024 de 2019 y el Decreto 403 de 2020, por la cual se reglamenta la actuación especial de fiscalización y en virtud de las funciones constitucionales asignadas en defensa de los intereses patrimoniales del Estado y las Resoluciones de la CGR 6680 del 2012, 6750 de 2012 y 7130 de 2013, aprobó adelantar Actuación Especial de Fiscalización al Fondo Adaptación - FA, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD y al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, de las vigencias 2015 a 2021.

1. ASUNTO EN CUESTIÓN

El Fondo Adaptación-FA, contrató con la Unión Temporal Nuevo Gramalote-UTNG, mediante el Contrato de obra Nro. 165 de 2015, la construcción de 1.007 viviendas en el nuevo casco urbano del municipio de Gramalote. El número de las viviendas se redujo a 988¹, de las cuales 128 no se terminaron al finalizar la etapa de ejecución del contrato 165/15. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido por el FA, a partir de lo pactado en la suspensión Nro. 5 y en el acta de reinicio de la suspensión Nro. 5, de fecha 26 de mayo de 2020, que estableció la fecha 27 de octubre de 2020, la terminación del contrato.

En relación con los subsidios de arriendo a los damnificados del desastre en el municipio de Gramalote, Norte de Santander, a partir de declaratoria del desastre nacional y la grave calamidad pública en diciembre de 2010, se activó la asistencia humanitaria por parte de Colombia Humanitaria² al municipio de Gramalote. Entre otros, la asistencia humanitaria, incluyó el apoyo para arriendos temporales a 1.267 familias damnificadas.

Cabe resaltar que el pago de subsidios se ha prorrogado hasta tanto persista la necesidad en el Municipio. Es decir, se entregarán subsidios para arriendos temporales a las familias que lo soliciten de las 128 viviendas que faltan por entregar, hasta que exista la declaratoria de emergencia en el municipio³ y a las familias que soliciten el pago anterior a la entrega de la vivienda, este último sin fecha de finalización definida.

En tal sentido, para la Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron los siguientes objetivos:

1.1. OBJETIVO GENERAL

Evaluar la contratación asociada al Plan de Vivienda, en el municipio de Gramalote y los efectos sobre los subsidios de arrendamiento, que se han entregado y se están entregando a las 128 familias beneficiarias de las viviendas restantes, por construir, terminar y entregar.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar, revisar y establecer si los procesos de contratación asociada al Plan de Vivienda en el municipio de Gramalote, suscritos por el Fondo Adaptación, al igual que los contratos de interventoría, desde la etapa precontractual, contractual y postcontractual, se ajustaron al marco legal aplicable y si se

¹ Otro sí nro. 6 del 29 de mayo de 2018.

² Subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo FNGRD)

cumplieron las obligaciones o responsabilidades correspondientes, teniendo en cuenta la observancia de los fines de la contratación estatal.

- Determinar los subsidios de arrendamiento otorgados por la UNGRD/FNGRD, a las familias del municipio de Gramalote, por el periodo que no han tenido vivienda, determinando el cumplimiento de los requisitos para su asignación.
- Evaluar y establecer los efectos fiscales, por los retrasos en la entrega de viviendas e incumplimiento de los contratistas del Fondo Adaptación, en atención a la asignación de subsidio de arrendamiento a las familias que otorga la UNGRD/FNGRD.
- Atender las denuncias asignadas, insumos, y las alertas o insumos enviados por la DIARI, relacionadas con los contratos objeto de la actuación.

1.3. CRITERIOS IDENTIFICADOS

En el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes y criterios de evaluación:

Cuadro. 1
Criterios identificados

Fuente de criterio	Criterios
Constitución Política de Colombia	Artículo 6, Responsabilidad de particulares y servidores públicos y artículo 209
Ley 80 de 1993	<p>Estatuto General de Contratación de la Administración Pública como su artículo 3 que prevé que los servidores públicos y los particulares que celebren contratos con el Estado deberán buscar el cumplimiento de los fines del Estado, así como la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los cuales se materializan en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, que enumera algunos de ellos, así:</p> <p><i>“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”</i></p> <p>La actividad contractual del Estado debe desarrollarse en virtud de los principios de transparencia (artículo 24 ley 80 de 1993), economía (artículo 25 Ley 80 de 1993) y responsabilidad (artículo 26 Ley 80 de</p>

Fuente de criterio	Criterios
	1993) previstos en la Ley 80 de 1993, así como en los postulados que rigen la función pública (artículo 209 Constitución Política), los cuales se efectivizarán en la medida en que se cumpla con los deberes de planeación y selección objetiva del contratista (artículo 32 Ley 1150 de 2007).
Ley 388 de 1997	Sobre Macroproyectos los artículos 113 y 114
Ley 610 de 2000	<p>Artículo 3, define la gestión fiscal como “ (...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.</p> <p>Artículo 6, define el daño patrimonial como la “(...) lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.</p>
Decreto Ley 267 de 2000	El numeral 1° del artículo 35 establece como función del Contralor General de la República, la de “fijar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal, del control fiscal del Estado y las demás funciones asignadas a la Contraloría General de la República de conformidad con la Constitución y la Ley; así mismo, el numeral 4 le atribuye la función de “dirigir como autoridad superior las labores administrativas y de vigilancia fiscal de las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la ley”.
Ley 734 de 2002	Código Disciplinario Único, artículos 27 y 34, Deberes, numerales 2 y 18. Art. 53. “Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019” “Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011”.
Ley 1150 de 2007	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
Decreto Ley 4674 de 2010	<p>Por el cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas, para la definición de los mecanismos para el otorgamiento de medidas de acceso a vivienda.</p> <p><i>Artículo 3. Las autoridades territoriales y de Policía son las encargadas de velar por la seguridad y la protección de la vida de las personas que se encuentren en zonas de alto riesgo a raíz de la fuerte ola invernal que azota el país (...)</i></p>

Fuente de criterio	Criterios
Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, como sus artículos 83 de Supervisión e Interventoría Contractual y 84 de las Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.
Ley 1523 de 2012	<p>Parágrafo 1 del artículo 48, que establece: <i>“La ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”</i>.</p> <p>Artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, dispone entre los principios de la gestión del riesgo el de la coordinación, que tiene como objetivo el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Y el principio de Concurrencia, cuya acción puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades.</p> <p>Artículo 18, se establece como una de las funciones de la UNGRD, la de <i>“Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas”</i>.</p> <p>Artículo 57, en relación con las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.</p>
Ley 1712 de 2014	Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, como su artículo 10 establece la Publicidad de la Contratación.
Ley 1952 de 2019	Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019	Reformó el Régimen de Control Fiscal modificando los artículos 267, 268, 272 y 274 de la Constitución Política de Colombia y en reglamentación el Gobierno Nacional expidió entre otros, el Decreto 403 de 2020 con el cual en el artículo 126 se modifica el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000.
Decreto 4580 de 2010	Por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.
Decreto 4819 de 2010	Creación del Fondo Adaptación, Artículo 7. Régimen Contractual.
Decreto 4821 de 2010	Inclusión de elementos nuevos que se asemejen al proyecto urbanístico del reasentamiento del nuevo casco urbano de Gramalote.
Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011	<i>Artículo 4. Funciones. Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes: 1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial. 2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD. 3. Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD y</i>

Fuente de criterio	Criterios
	<p><i>actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD. 4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia. 5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo. 6. Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales 7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.</i></p> <p><i>Artículo 9. Patrimonio y recursos de la Unidad: El patrimonio de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, estará constituido por:</i></p> <p><i>1. Las transferencias y aportes que reciba del presupuesto general de la Nación; 2. Los bienes, derechos y recursos que la Nación y las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, de cualquier orden, le transfieran a cualquier título; 3. Los recursos provenientes de convenios a nivel nacional e internacional, públicos o privados; 4. Las participaciones en tasas o impuestos que sean autorizados por normas específicas; 5. Los rendimientos de las operaciones, negocios jurídicos e inversiones que realice y demás beneficios que se generen por las operaciones autorizadas; 6. Los bienes muebles e inmuebles que como persona jurídica haya adquirido o adquiriera a cualquier título; 7. Los bienes y dineros que reciba a cualquier título.</i></p> <p><i>Artículo 11. Funciones de la Dirección General. Son funciones de la Dirección General, las siguientes:</i></p> <p><i>3. Ejercer la ordenación del gasto de la entidad y ejercer la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades o del que haga sus veces, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2378 de 1997, sin perjuicio de la ordenación del gasto que se encuentra dispuesta para la ejecución de los recursos destinados para la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011.</i></p>
Decreto 399 de 2021	Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, Estudios y documentos previos, modificado por el artículo 1º del Decreto 399 de abril 13 de 2021.
Decreto 1289 de 2018	Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”. Art 2.3.1.6.1.2.1. Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Art 2.3.1.6.2.4. Aspectos presupuestales.
Decreto Ley 403 de 2020	Que modifica la Ley 42 de 1993 -Función Administrativa.
Resolución Orgánica No 6680 de 2012	Modificada por las Resoluciones 6750 de 2012, 7130 de 2013 y 7363 de 2013, se adoptaron, al interior de la Contraloría General de la República, herramientas tendientes a la maximización de la eficiencia, oportunidad y efectividad del ejercicio de la vigilancia fiscal, dentro de las cuales se cuenta, entre otras, la denominada actuación especial de fiscalización, concebida como “(...) una acción de control fiscal breve y sumaria, en la que el funcionario o los funcionarios designados abordan una investigación sobre hechos relativos a entidades sujetos de control o los

Fuente de criterio	Criterios
	<p><i>recursos públicos respecto de los cuales tenga competencia la Contraloría General de la República y que lleguen a su conocimiento por cualquier medio de información o denuncia ciudadana, la cual podrá adquirir connotación fiscal por su afectación al interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público”.</i></p>
<p>Resolución Nro. 908 de 28 de julio de 2016</p>	<p>Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD, con la que se adoptan los procedimientos, criterios y responsabilidades para la asignación de subsidios de arriendo, en el marco de situaciones de calamidad pública o desastre.</p> <p><i>Artículo 4, establece los criterios para la asignación de los subsidios de arriendo. Entre otros establece que: debe existir declaratoria de calamidad pública o desastre, solo se otorgará un solo subsidio por RUD, los hogares deben suscribir un contrato de arrendamiento y solo un subsidio pro hogar. Por su parte, el parágrafo del artículo en mención, establece entre otra, que no podrán ser beneficiarios de los subsidios los hogares que posean otra vivienda en la zona no afectada.</i></p> <p><i>Artículo 9, describe que la administración municipal debe verificar el cumplimiento del artículo 4 y que la UNGRD “(...) efectuará la revisión de las solicitudes de subsidio de arriendo temporal remitidas por la entidad territorial respectiva. De encontrarse inconsistencias, devolverá la documentación respectiva a la administración municipal a través de su CMGRD y/o CDGRD a fin de que sean subsanadas y efectúe nuevamente la solicitud”.</i></p> <p><i>Artículo 11, describe las administraciones locales son las encargadas de verificar que las personas cumplan con lo señalado en el artículo 4 de la misma, de reportar a la UNGRD los casos que no cumplan con lo descrito en el artículo 4, de realizar el seguimiento a la utilización del subsidio de arriendo y de verificar que el hogar beneficiario del subsidio se traslada al inmueble contratado.</i></p> <p><i>Artículo 12, establece que, debe verificar que el municipio cuente con la declaratoria de calamidad pública o desastre, de autorizar a la Fiduprevisora SA, el desembolso de los subsidios aprobados e Informar al municipio y/o departamento los pagos aprobados.</i></p> <p><i>Artículo 13, establece que la Fiduprevisora SA debe informar a la UNGRD la fecha, oficina, estado del pago y demás datos pertinentes respecto a la transferencia de recursos aprobados para el pago de los subsidios de arriendo. Igualmente, de remitir los subsidios no cobrados y Atender de manera oportuna las consultas efectuadas de la UNGRD.</i></p>
<p>Acuerdo Nro. 019 de diciembre de 2014</p>	<p>Concejo Municipal de Gramalote que adopta la nueva versión del EOT del Municipio de Gramalote, con el fin de habilitar el uso del suelo del nuevo casco urbano para el inicio de las obras civiles.</p>
<p>Resolución 871 de 2015</p>	<p>Registro final de familias habitantes y el Inventario de predios y habitantes afectados del antiguo casco urbano del antiguo casco urbano del municipio de Gramalote.</p>

Fuente de criterio	Criterios
Resolución Nro.290 del 24 de marzo de 2017	Que adiciona al artículo 4, de la Resolución 908 de 2016. Sobre ordenamiento territorial, la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Decreto 3905 de 2008 y el Decreto 4674 de 2010.
Resolución reglamentaria orgánica Nro.0024 de enero 9 del 2019	Contraloría General de la República, por medio de la cual se reglamenta la actuación especial de fiscalización
Resolución 095 del 18 de febrero de 2015	Fondo Adaptación, por medio de la cual se adoptó el Manual de Contratación de la Entidad, el cual establece: <i>SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. EL FONDO procurará solucionar mediante arreglo directo las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual en las etapas de ejecución, terminación y liquidación. De no ser posible la solución directa, podrá emplear los mecanismos previstos en la ley, tales como conciliación, amigable composición, transacción y arbitramento, previa justificación del mecanismo seleccionado y atendiendo los lineamientos de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado».</i>
Contrato 165 de 2015 y modificaciones.	Contrato de obra para la construcción de las viviendas en el nuevo municipio de Gramalote.
Contrato 171 de 2015	Contrato de interventoría para la construcción de las viviendas en el nuevo municipio de Gramalote.
Sentencia C-300/2012 de la Honorable Corte Constitucional	

Fuente: Consulta en páginas oficiales a través de internet y documentos entregados por el FA y UNGRD

Elaboró: Equipo Auditor

1.4. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

El alcance de la Actuación Especial de Fiscalización -AEF, es la evaluación de la gestión del Fondo Adaptación, respecto a la terminación de las 128 viviendas y la asignación subsidios de arriendo por parte de la UNGRD/FNGRD. En ese orden y dirección, se evaluó la ejecución financiera del contrato Nro. 165 de 2015, en su última etapa (128 viviendas), el estado y antecedentes del proceso administrativo sancionatorio y laudo arbitral del Contrato Nro. 165 de 2015, los nuevos procesos para contratar la terminación de las viviendas, desde el punto de vista del cumplimiento contractual y la verificación de los recursos asignados por concepto de auxilios de arriendo, en las vigencias 2015 a 2021.

El valor auditado para las subvenciones en el municipio de Gramalote, es de \$9.595.348.633, correspondiente al valor total de subsidios de arriendo autorizados para el pago a los arrendadores de las familias damnificadas del municipio de Gramalote, valor reportado por la UNGRD, durante las vigencias 2015 a 2021.

En cuanto a la construcción de las viviendas, el valor auditado es el monto por facturar de \$8.574.517.864 del contrato Nro. 165 de 2015, el cual se aplicará al nuevo presupuesto para contratar la construcción y terminación de las 128 viviendas faltantes de las 988 contratadas.

En total el valor auditado en la presente AEF es \$18.169.866.497, que corresponde a la suma de los subsidios de vivienda y el saldo por facturar del Contrato Nro. 165 de 2015.

Por su parte, la consolidación de la información suministrada por la UNGRD, la Fiduprevisora y la alcaldía de Gramalote, permitió observar la trazabilidad de los trámites realizados por los arrendatarios, las gestiones de las entidades descritas y finalmente, los pagos a través del Banco Agrario a los arrendadores. Cabe agregar que las entidades referidas, no contaban con el consolidado y análisis de los pagos autorizados, pagos efectivos y el seguimiento a la oportunidad y efectividad de los subsidios.

Los análisis efectuados en el marco de la Actuación Especial de Fiscalización, se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el Fondo Adaptación y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, Fiduprevisora S.A, la alcaldía de Gramalote y el Banco Agrario, en papeles de trabajo que reposan en el aplicativo APA de la CGR.

1.5. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

El Fondo Adaptación adelantó cuatro (4) procesos precontractuales para la contratación de la terminación de 128 viviendas faltantes del macroproyecto Gramalote, que no se perfeccionaron entre abril de 2021 a febrero de 2022. Dichos procesos de selección presentaron deficiencias en la estimación del presupuesto y el plazo para la cobertura de la póliza de estabilidad y calidad de la obra; situaciones que evidenciaron deficiencias en la planeación contractual, cuya ineficacia ha prolongado en el tiempo afectaciones en los recursos públicos proyectados para la terminación de las viviendas, y la consecuente apropiación de recursos para subvención de auxilios de arrendamiento para las familias que no han recibido la solución de vivienda, conllevando a mantener de forma indeterminada la emergencia decretada por el ente territorial.

Así mismo, en cuanto a la entrega de subsidios de arriendos para las familias damnificadas, se cotejó la información suministrada por la UNGRD, la Fiduprevisora S.A, la Alcaldía de Gramalote y el Banco Agrario, obteniéndose los hallazgos números 3, 4 y 5. Uno de los cuales tiene incidencia fiscal por \$18.599.667 y una solicitud de indagación preliminar, para establecer el estado de pagos por \$636.506.328.

En relación con la construcción y terminación de las 128 viviendas faltantes, se destaca que los costos para tal fin, se incrementan constantemente; esto, debido al deterioro de las obras entregadas al FA, de viviendas con diferentes porcentajes de avance y el incremento del valor de los insumos y suministros, transporte y la mano de obra.

En lo relacionado con la entrega de subsidios de arriendo, su asignación y pago está supeditado a la emergencia declarada en el municipio. El pago se realiza, tanto para las 128 familias que no han recibido la vivienda, como para las que recibieron la vivienda y demuestren que cumplen con los requisitos (Res 0908/16 y Res 0290/17) en vigencias anteriores a la fecha de la entrega de la vivienda.

A partir del análisis efectuado en la presente Actuación Especial de Fiscalización, se detectaron debilidades en el control que debe aplicar el Fondo Adaptación, para la planeación requerida dentro de los procesos iniciados para la contratación de la terminación y construcción de las 128 viviendas faltantes, esto es, en lo que respecta a estudios para el conocimiento de las realidades del mercado a la fecha de cada proceso, e igualmente, al análisis de la situación real del proyecto, según lo establecido para los estudios y documentos previos, que son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato establecido por el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 399 del 13 de abril de 2021.

Lo anterior, por cuanto las observaciones al primer proceso cargado en SECOP II, evidencian que los precios establecidos por el Fondo Adaptación, no se ajustaban a la realidad del mercado de acuerdo con el tipo de construcción descrito en la necesidad.

En el segundo proceso, el FA realizó el ajuste del presupuesto; no obstante, no ajustó el plazo exigido para la póliza de estabilidad y calidad de la obra. Por lo cual, las aseguradoras no otorgaron dicha póliza para el proceso, declarándose desierto por la falta de tal garantía. En consecuencia, el FA realizó redujo en el tercer proceso, el plazo asegurado, pasando de cinco (5) a dos (2) años, igual a lo que se había estipulado en el Contrato Nro. 165 de 2015.

Finalmente, en el cuarto proceso publicado en febrero de 2022, nuevamente se presentan observaciones relacionadas con los precios, que no se ajustan a la realidad del mercado, originando la cancelación de este para ajustes.

En efecto, las debilidades en los estudios de mercado y estudios previos redundaron en el no perfeccionamiento de un proceso de contratación, para la terminación y/o construcción de las 128 viviendas faltantes, en el municipio de Gramalote, debiéndose modificar cada vigencia el presupuesto, aumentado así los costos para la terminación de las viviendas, debido a cambios en las condiciones del mercado y al estado de deterioro de las viviendas sin terminar.

Cabe resaltar, que el Fondo Adaptación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, se encuentran estructurando un convenio, para terminar la construcción de las 128 viviendas faltantes en el municipio de Gramalote.

De otra parte, la no entrega de las viviendas en oportunidad, deriva en el trámite y pago de subsidios de arriendo a las familias beneficiarias de las 128 viviendas faltantes que lo soliciten y cumplan con los requisitos. De la misma manera, conlleva a un mayor tiempo de espera para la reubicación definitiva de las 128 familias; aunado a las dificultades que presentan para la participación activa del proceso de recuperación del tejido social familiar y comunitario en el nuevo municipio, establecido en el Plan de Reasentamiento 2015 del Fondo Adaptación.

Además, el Fondo Adaptación, al pactar una cláusula compromisoria mediante otrosí Nro. 4 del 21/12/2017 del Contrato Nro. 165 de 2015, mecanismo no estipulado inicialmente en el contrato principal, no justificó previamente la complejidad técnica y jurídica de la idoneidad del mecanismo de resolución de conflictos contractuales, tal como lo exige el artículo 30 de su Manual de Contratación adoptado mediante Resolución 095 del 18/02/2015.

Así mismo, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE, en el documento *“El Arbitramento y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”* de julio de 2016, describe que: *“el recurso a la justicia arbitral se convirtió en una práctica estandarizada, sin evaluación previa de su potencial eficacia para cada caso concreto, según la naturaleza de las partes, el objetivo del contrato y la cuantía del proceso, entre otras consideraciones”*. Seguidamente expresa que *“la toma de estas decisiones implica contar con información robusta a partir de la cual sea posible realizar una elección adecuada y solventar las controversias que se presentan, de manera rápida y eficiente, para que puedan fluir los proyectos estatales prioritarios para la competitividad y el desarrollo del país”*.

En tal sentido, al revisar la Cláusula Quinta del otrosí Nro. 4 del fecha 21 de diciembre de 2017 al Contrato Nro. 165 de 2015, en cuanto a su alcance, el Fondo Adaptación no garantizó la protección de los intereses del estado respecto de la deficiente gestión evidenciada del contratista, por el reiterado incumplimiento en la ejecución de las obligaciones contractuales dentro de los términos estipulados que conllevó a una terminación del plazo del contrato sin que se cumpliera la totalidad de las obras pactadas, generando por el contrario, a que el contratista adelantara en contra del Fondo Adaptación una Demanda Arbitral ante el Centro del Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá con el Nro. 125449 del 13 de octubre de 2020, cuyas pretensiones ascienden aproximadamente a 20 mil millones de pesos.

Esta situación ha generado a su vez, que el proyecto a la fecha no ha concluido con las soluciones de vivienda a cargo del Fondo Adaptación, la consecuente continuidad indeterminada del pago de subsidios de arrendamiento que no estaban complementados por la UNGRD hasta tanto dure la declaratoria de la calamidad y aunado a la falta de un pronunciamiento sobre este aspecto por parte de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres frente a la gestión del Fondo Adaptación

para la culminación de las 128 viviendas pendientes por entregar a las familias beneficiarias.

1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Resultado de la Actuación Especial de Fiscalización a los contratos anteriormente relacionados, se constituyeron cinco (5) hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) tienen presunta incidencia disciplinaria (hallazgos números 1, 3 y 4), uno (1) con incidencia fiscal por \$18.599.667 (hallazgo Nro. 3) y uno (1) para apertura de Indagación Preliminar (hallazgo Nro. 4) como se relaciona en el anexo, matriz de hallazgos.

2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

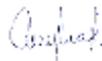
El Fondo Adaptación -FA, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD, deberán elaborar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República -CGR, como resultado de la actuación fiscal y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deben ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta actuación, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo - Directora Vigilancia Fiscal.



Revisó: Pablo Andrés Rodríguez Martínez – Supervisor de la Actuación
Nohora Oliveros Quintero – Supervisora Encargada de la Actuación

Elaboró: Equipo Auditor

Aprobado: Acta de Comité de Evaluación Sectorial Nro.24 del 22 de junio de 2022.
Acta Extraordinaria de Colegiatura Nro. 046 del 21 de junio de 2022

2. HECHOS RELEVANTES ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

En relación con el Plan de Vivienda en el municipio de Gramalote, en marzo de 2015, el Fondo Adaptación - FA, presentó el instrumento denominado “*Plan de reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote*”, en el que estableció los programas y proyectos a desarrollar para la reconstrucción en un nuevo sitio el destruido municipio de Gramalote⁴. Igualmente, describió una serie de medidas de apoyo para la rehabilitación social y económica del municipio. En tal sentido, el FA contrato con la Unión Temporal Nuevo Gramalote⁵ (Contrato Nro.165 de 2015), la construcción inicial de seiscientas (600) soluciones de vivienda y posteriormente, mediante Otrosí Nro.2, amplía a 407 viviendas adicionales, para un total de 1.007. Cabe resaltar, que el número se redujo a 988⁶ viviendas, de las cuales 128, no se finalizaron.

La no entrega oportuna de las viviendas, redundando entre otras a que: **a)** No se cumpla a cabalidad la recuperación del tejido social familiar y comunitario de todas las familias beneficiarias, **b)** Inicio de un proceso por presunto incumplimiento parcial, pero definitivo del Contrato Nro.165 de 2015, el cual tiene medida cautelar dictada por el Tribunal de Arbitramento convocado ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, por la Unión Temporal Nuevo Gramalote, para dirimir sus controversias con el Fondo Adaptación derivadas del contrato Nro.165 de 2015, **c)** El inicio de una demanda al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, para dirimir las controversias derivadas de la ejecución del Contrato de Obra Pública Nro.165 de 2015, con el Fondo Adaptación y **d)** El pago de subsidios a las familias hasta que se haga entrega de las 128 viviendas, por parte de la UNGRD. Recursos que debe asumir el Estado, por la no entrega oportuna de las viviendas.

Con relación al pago de subsidios, intervienen cuatro entidades, cuyas funciones de verificación, revisión, autorización y seguimiento, están establecidas en la Resolución 0908 del 2016 de la UNGRD. A pesar de observarse claramente las funciones de las entidades, se evidenció falta de control, coordinación y monitoreo que ocasiona desorden administrativo en la administración y seguimiento de los recursos y la evaluación de la efectividad de los mismos. Con referencia a lo anterior, se estableció un hallazgo fiscal por \$18.599.667 por pagos de subsidios, sin apego a los criterios para la asignación.

⁴ Desastre ocurrido entre el 16 y el 17 de diciembre 2010 el municipio de Gramalote

⁵ Conformada por: 1. Constructora San Fernando del Rodeo S.A.S, 2. Constructora Monape S.A.S y 3. Constructora J.R LTDA.

⁶ Otrosí nro. 6 del 29 de mayo de 2018.

Ahora bien, desde el 21 de octubre de 2017⁷, se ha pagado por concepto de subsidios de arriendo un total de \$1.775.722.983. Asimismo, después de la terminación de la etapa de ejecución del contrato Nro.165 de 2015 (27 de octubre de 2020), se ha pagado por concepto de subsidios de arriendo \$702.330.000. Es preciso observar que los subsidios se continuarán entregando a las familias que los soliciten, de las 128 viviendas que faltan por entregar, hasta tanto, persista la declaratoria de emergencia en el municipio. Igualmente, se realiza pago a las familias que soliciten pagos anteriores a la fecha de entrega de la vivienda, este último sin fecha de finalización.

Finalmente, en cuanto a la construcción de las 128 viviendas faltantes, se destaca que los costos para su terminación son inciertos, debido al deterioro de las viviendas iniciadas y al incremento de los insumos, mano de obra y materiales de construcción.

3. CONCLUSIÓN DE LA VERIFICACIÓN EFECTUADA

En cuanto a la ejecución financiera de las 128 viviendas faltantes por construir y terminar, se evidenció un saldo por facturar de \$8.488.991.512, y un avance de obra que refleja un 28.81%, facturado por \$2.920.599.930. En cuanto a los nuevos procesos, el valor del presupuesto para la terminación y construcción de las 128 viviendas faltantes ha variado, inicialmente por \$10.856.106.573, para el primer proceso publicado el 14 de abril de 2021, y de \$13.241.041.302, para el cuarto proceso publicado el 22 de febrero de 2022.

De otra parte, se verificaron los reportes de solicitudes de desembolso -SD, por los cuales la UNGRD autoriza a la Fiduprevisora el pago de subsidios de arriendo por \$9.595.348.633, de los cuales se registran con estado cancelado \$7.556.595.975, con estado diferente a cancelado⁸ \$1.402.246.330 y pendientes por identificar \$636.506.328; es decir, no se tiene certeza de estado de la autorización, por lo cual, se solicita indagación preliminar IP.

La no contratación para la construcción y terminación de las 128 viviendas faltantes afecta la participación activa de las 128 familias, en la vida económica, social comunitaria, cultural e institucional del nuevo municipio de Gramalote. Además, el Estado debe asumir los recursos para el pago de subsidios de arriendo a las familias que lo soliciten a través de la Alcaldía y la UNGRD, previo cumplimiento de los requisitos.

⁷ Fecha establecida para la ejecución del contrato 165 de 2015, después del Otrosí Nro.1 y el 27 de octubre de 2020.

⁸ Masivo, reintegrado, pendiente o devuelto.

En relación con el estado de avance físico de las 128 viviendas faltantes, a la fecha del presente informe, se cumplen 19 meses sin ser intervenidas, incrementando su deterioro por la intemperie del avance de cada vivienda y factores antrópicos. Posiblemente, puede derivar en un menoscabo de los recursos invertidos en el avance parcial de las viviendas entregadas por el contratista.

Ahora bien, se observó en el proceso contractual Nro. 165 del 2015, frente a las complejidades técnicas que presentaba la ejecución del proyecto a la fecha del Otrosí Nro. 4, la inobservancia por parte del Fondo Adaptación, de la justificación previa requerida para la selección de un mecanismo más adecuado para la resolución de conflictos contractuales (y sus consecuencias en el proceso administrativo por presunto incumplimiento parcial pero definitivo iniciado por el Fondo). Justificación estipulada en el manual de contratación y de las recomendaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE.

De igual manera, se detectaron debilidades en el control que debe aplicar el Fondo Adaptación en la Planeación, requerida dentro de los procesos iniciados para la construcción de viviendas faltantes, esto es, en lo que respecta a estudios para el conocimiento de las realidades del mercado a la fecha de cada proceso, e igualmente, en el análisis del tiempo exigido para las pólizas de garantía requeridas para el proyecto.

Cabe resaltar, sobre la demanda arbitral en el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, para dirimir controversias del Contrato Nro. 165 de 2015, con el Fondo Adaptación y la Unión Temporal Nuevo Gramalote. Inicialmente, las pretensiones del contratista eran por \$4.165.000.000; posteriormente, con el aporte de dos dictámenes periciales, el 07 de diciembre de 2021, se aumentó el valor a \$28.662.172.009. Finalmente, en acta de audiencia del 19 de mayo de 2022, se fijaron los honorarios por parte de los árbitros que conforman el Tribunal de Arbitramento.

4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

En la presente Actuación Especial de Fiscalización -AEF, a la contratación asociada al Plan de Vivienda en el Municipio de Gramalote y los efectos sobre los subsidios de arrendamiento, que se entregaron a las familias beneficiarias durante las vigencias 2015 al 2021, se desarrollaron los objetivos y procedimientos, producto de lo cual se obtuvieron los siguientes resultados:

4.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro.1
Evaluar, revisar y establecer si los procesos de contratación asociada al Plan de Vivienda en el municipio de Gramalote, suscritos por el Fondo Adaptación, al igual que los contratos de interventoría, desde la etapa precontractual, contractual y postcontractual, se ajustaron al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades correspondientes, teniendo en cuenta la observancia de los fines de la contratación estatal.

Realizada la evaluación de la ejecución financiera de las 128 viviendas faltantes por entregar del contrato 165 de 2015, el proceso administrativo sancionatorio y laudo arbitral al contrato 165 de 2015, los nuevos procesos para contratar la terminación de las viviendas faltantes y el estado de estas, se establecieron los siguientes Hallazgos:

- **Hallazgo 1. Planeación Contractual para la terminación de 128 viviendas de las 988 del contrato Nro.165 de 2015, en el nuevo municipio de Gramalote, (A- D)**

Deficiencia en la planeación de los procesos para la contratación de la construcción de las 128 viviendas faltantes, por cuanto la entidad no ajustó oportuna y adecuadamente los precios acordes a la realidad del mercado y tampoco el tiempo requerido en la póliza de calidad y estabilidad de la obra.

De otra parte, los procesos de selección no se perfeccionaron, conllevando a la no construcción oportuna de las 128 viviendas faltantes.

Constitución Política de Colombia, artículos 2, 209, 366 y 267 modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo Nro. 04 de 2019, entre otros aspectos, da competencia a la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal, que además de ser posterior y selectivo, podrá ejercerse de manera preventiva y concomitante.

Artículos 23, 24 y 26 de la Ley 80 de 1993

Artículo 34 y 53 de la Ley 734 de 2002.

Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 399 del 13 de abril de 2021.

Sentencia C-300/2012 de la Honorable Corte Constitucional

La Constitución Política, en su artículo 209, exige que la función administrativa esté al servicio de los intereses generales y se desarrolle con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, con adecuados estudios económicos y financieros que permitan adelantar procesos contractuales, teniendo en cuenta como parte fundamental

que la planeación debe ser lógica y coherente con las metas y recursos para el desarrollo de los proyectos, como pilar fundamental de la contratación estatal y del gasto público social.

El servidor público y el particular que administren recursos públicos. deben vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación.

Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato.

Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Igualmente, los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

Finalmente, el servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

El Fondo Adaptación celebró con la Unión Temporal Nuevo Gramalote, el Contrato de obra Nro. 165 de 2015, para la construcción de 1007, en el nuevo casco urbano del municipio de Gramalote. El contrato terminó la etapa de ejecución el 27 de

octubre de 2020, faltando por construir 128 viviendas de las 988⁹ acordadas posteriormente; el Contrato 165 de 2015, en incumplimiento parcial, pero definitivo, finalizó con un saldo por ejecutar y pagar de \$8.574.517.864.

Para la terminación de las viviendas faltantes, el Fondo Adaptación - FA estructuró e inició nuevos procesos contractuales en el SECOP II, que se relacionan a continuación:

Cuadro 2.
Procesos de contratación viviendas faltantes

Proceso	I	II	III	IV
	FA-LP-I-S-005-2020 ¹⁰	FA-LP-I-S-006-2021 ¹¹	FA-SAMC-I-S-002-2021 ¹²	FA-LP-IS-001-2022 ¹³
Fecha publicación	14/04/2021	24/05/2021	04/10/2021	22/02/2022
Apertura	N/A	Res 208 del 11/07/2021	Res 634 del 19/10/2021	N/A
Tipo	Licitación Pública	Licitación Pública	Selección Abreviada de Menor Cuantía sin Manifestación de Interés	Licitación Pública
Presupuesto	10.856.106.573 COP	12.461.827.081 COP	12.461.837.081 COP	13.241.041.302 COP
Duración	8 meses	8 meses	8 meses	8 meses
Estado	Proceso cancelado para hacer ajustes. 21/05/2021	Desierto - Res. 0301 del 27/07/2021	Desierto Res 910 del 23/12/2021; Recurso reposición 06//01/2022; Confirmación desierto Res 077 del 24/01/2022.	Proceso cancelado para hacer ajustes. 23/03/2022
Estabilidad y calidad de la obra	Estudios previos	5 años	5 años	2 años
	Análisis de sector y de mercado	2 años	2 años	2 años
	Minuta clausulado contractual	5 años	5 años	2 años
Días calendario desde la terminación del Cto165/15	5 meses, y 15 días	6 meses, y 25 días	11 meses, y 5 días	15 meses, y 23 días

Fuente: FA - SECOP II
Elaboró: Grupo Auditor

Del cuadro anterior, se observa que, a partir de la terminación de la etapa de ejecución del contrato, el 27 de octubre de 2020, hasta la cancelación del 4 proceso, cargado en SECOP II, el 23 de marzo de 2022, ha transcurrido a esa fecha 16 meses y 24 días calendario.

⁹ Otro sí nro. 6 de 29 de mayo de 2018

¹⁰<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1911965&isFromPublicArea=True&isModal=False>

¹¹<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2030718&isFromPublicArea=True&isModal=False>

¹²<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2328143&isFromPublicArea=True&isModal=False>

¹³<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2844911&isFromPublicArea=True&isModal=False>

Igualmente, según el cuadro anterior se describen a continuación los motivos que llevaron a la cancelación o declaratoria del desierto de los procesos para la contratación de las viviendas faltantes:

- Las observaciones del proceso I, apuntan a evidenciar que los precios establecidos por el Fondo no se ajustan a la realidad del mercado para el tipo de construcción descrito en la necesidad y el estado de avance de las obras en 120 viviendas intervenidas y la intervención que requiere las 8 sin avance.
- En el proceso II, el FA hace un ajuste en el presupuesto; no obstante, no analiza el plazo exigido para la póliza de estabilidad y calidad de la obra. Finalmente, las aseguradas no otorgaron la póliza para el proceso, declarándose desierto por la falta de dicha póliza.
- En el proceso III, el FA ajusta el tiempo de vigencia de la póliza. Esto, teniendo como precedente para la estructuración el contrato 165 de 2015; es decir, pasó de 5 años a 2 años igual a los requeridos en el contrato 165.
- En el proceso IV, nuevamente se presentan observaciones relacionadas con los precios que no se ajustan a la realidad del mercado, generando la cancelación del proceso.

Después de las consideraciones anteriores, se evidencia un débil desarrollo de los estudios de mercado, para el conocimiento de las realidades del mercado a la fecha de cada proceso, e igualmente, no da cumplimiento a cabalidad y con el análisis que requería la situación del proyecto, según lo establecido para los estudios y documentos previos que son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato establecido artículo 2.2.1.1.2.1.1. y del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 399 del 13 de abril de 2021.

Al respecto la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-300/2012, describe que la planeación está directamente relacionado el principio de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia, a saber:

(...)

1.7.2.1 *El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de perfectibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos[46].*

Este principio está entonces directamente relacionado con los de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia. De un lado, se relaciona con los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior) y racionalidad de la intervención estatal (artículo 334 superior), pues los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato -en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios. Ciertamente, los estudios previos

determinan el retorno que pueden esperar los inversionistas, el cual, si no es obtenido por causas imputables al Estado en el marco del esquema de distribución de riesgos, puede llevar a condenas judiciales o a la necesidad de renegociaciones a favor del contratista.

De otro lado, se relaciona con el principio de libre concurrencia –manifestación de los principios constitucionales de libre competencia e igualdad, ya que permite que cualquier interesado con posibilidad de presentar una buena oferta según la información disponible, pueda participar en el respectivo proceso de selección; si la información fruto de la etapa precontractual es lejana a la realidad del negocio, posibles oferentes se abstendrán de presentar propuestas, en perjuicio de la libre competencia, y de la posibilidad de la entidad de acceder a ofertas más favorables[47]. En este punto, vale la pena recordar que en los contratos de concesión, usualmente el concesionario acude a la financiación de terceros (por medio de créditos, venta de títulos, etc.), razón por la cual es indispensable contar con una imagen lo más cercana a la realidad de las dimensiones del negocio, con el fin de que los inversionistas lleven a cabo el respectivo análisis costo-beneficio y tomen decisiones sobre si participan o no en el proyecto. Sin esta información, las decisiones de financiación no podrán basarse en una previsión real de cómo obtener la mayor cantidad de servicios por el dinero invertido, elemento determinante de las decisiones de participación. (...)

En efecto, las debilidades en los estudios de mercado y estudios previos redundaron en el no perfeccionamiento de proceso de contratación, para la terminación y/o construcción de las 128 viviendas faltantes, en el municipio de Gramalote.

Cabe agregar que la no construcción oportuna de las 128 viviendas faltantes impide a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD, estimar la temporalidad de la entrega de subsidios a las familias que no han recibido la vivienda en el municipio de Gramalote.

De otra parte, la asignación de los subsidios de arriendo temporal será prorrogable hasta tanto persistan la necesidad en el municipio, es decir, hasta que se terminen las 128 viviendas faltantes.

Situación ocasionada por debilidades de control que no permitieron advertir oportunamente el problema en la deficiencia de la planeación de los procesos para la contratación de la terminación y construcción de las 128 viviendas faltantes, en contravía del principio fundamental de la Planeación para la contratación estatal, que debe observarse a cabalidad en el ejercicio de la administración pública.

La entidad no ajustó oportuna y adecuadamente los precios acordes a la realidad del mercado y tampoco el tiempo requerido en la póliza de calidad y estabilidad de la obra.

Los procesos de selección no se perfeccionaron, conllevando a la no construcción oportuna de las 128 viviendas faltantes. La no contratación oportuna incide en la necesidad de modificar el presupuesto, aumentado así los costos para la terminación de las viviendas debido a cambios en las condiciones del mercado.

Igualmente, la UNGRD debe tramitar y pagar subsidios de arriendo a las familias beneficiarias de las 128 viviendas faltantes que lo soliciten.

De la misma manera, genera un mayor tiempo de espera a 128 familias para la reubicación definitiva en el nuevo casco urbano de Gramalote; aunado a la imposibilidad de participación del proceso de *recuperación del tejido social familiar y comunitario*¹⁴ en el nuevo municipio.

Respuesta de la entidad

Mediante Radicado del FA E-2022-013276 del 15/6/2022, el Fondo Adaptación dio respuesta a las observaciones 1, 2 y 3, comunicadas mediante Sigedoc 2022EE0100852 del 10-06-2022. Dichas observaciones se habían comunicado inicialmente mediante Sigedoc Nro. 2022EE0082635 del 13/05/2022 y en su momento el FA remitió respuesta mediante Sigedoc 2022ER0079714 del 19/05/2022. Quedando en definitiva la respuesta a los alcances¹⁵ de las observaciones 1, 2 y 3, con las explicaciones, aclaraciones y soportes allegados, en los siguientes términos:

“Rpta. Según el Equipo Auditor las debilidades en los estudios de mercado y estudios previos, redundaron en el no perfeccionamiento del proceso de contratación para la terminación y/o construcción de las 128 viviendas faltantes en el municipio de Gramalote, entre otros cuestionamientos. Por lo que, para dar respuesta se analizarán las diferentes situaciones que han dificultado la adjudicación de los procesos de selección publicados por el Fondo a fin de determinar que no son atribuibles a la Entidad, pese a las gestiones adelantadas”.

La entidad aduce, que la CGR al indicar que han pasado 16 meses y 22 días desde la terminación del mismo, sin que se haya contratado las 128 viviendas faltantes del proyecto, no tiene en cuenta diferentes circunstancias acaecidas desde la terminación del contrato, que afectaron “(...) los procesos de todas las entidades públicas, introduciendo un alto nivel de incertidumbre, **sin precedentes**, en el comportamiento del mercado de bienes y servicios en general y especialmente en lo relacionado con suministros y materiales de la construcción, tales como”: la pandemia, paro nacional, inflación que conllevó a incrementos salariales más allá de los proyectados e incremento en insumos materiales, variación en los índices de precios al consumidor, escasez en materiales de la construcción y guerra de Ucrania.

Que dichas condiciones impactaron la economía del país entre febrero de 2021 y 2022, coincidiendo con los procesos de planeación de la contratación. Seguidamente, describe que las condiciones especiales debieron ser consideradas

¹⁴ Fondo Adaptación. Plan de Reasentamiento, 2015

¹⁵ Sigedoc 2022EE0100852 del 10/06/2022

para la elaboración de los estudios de sector y de mercado, aplicando el principio de economía para determinar el presupuesto.

En tal sentido, describe la entidad optó por “(...) *asumir una postura conservadora y con una proyección de retorno a condiciones normales de mercado y de precios*”. Esta alternativa, evita incurrir en sobreestimación de costos, aplicándola durante el año 2021. Agrega, que las condiciones especiales “(...) *como las ocurridas durante los años 2021 y 2022 incorporaron **mayores posibilidades de desviación en las proyecciones** no sólo de precios de insumos, sino de variables macroeconómicas de orden mundial*”.

De igual manera, describe que, en el año 2021, se generó una tendencia especulativa, que ocasionó “(...) *una contracción de la demanda la cual al intentar recuperarse **elevó los precios del mercado**, fenómeno que también debe ser manejado con precaución, toda vez que tiende a ser temporal*”.

Que, en el año 2022, las condiciones atípicas del mercado se tornaron definitivas en cuanto a precios y la entidad realizó ajustes al presupuesto, “(...) *pero manteniendo una expectativa de estabilización de precios y no de una continuidad alcista en los mismos, situación que económicamente también debe ser tomada de manera cautelosa ante la permanente presión especulativa del mercado*”.

Ahora bien, en relación con los Estudios de mercado, la entidad describe, grosso modo, las actividades ejecutadas en el proceso FA-LP-005-2021, para determinar el presupuesto, a partir de las cotizaciones y el análisis realizado por el equipo, dando como resultado los costos directos, indirectos y al PAPSO, determinando un presupuesto total de \$10.856.106.573.

Adicionalmente, a los costos en mención, se observa en la respuesta un presupuesto para la terminación de \$11.133.638.565 determinado por la supervisión del contrato 165/2015. Dicho presupuesto se obtuvo a partir de la actualización de precios a 2021, del saldo por ejecutar del contrato 165 de 2015.

En cuanto al proceso LP-I-S-006-2021, la entidad describe los ítems representativos, que conllevaron a la actualización del presupuesto. El ajuste, se basó en: “(...) *determinar mediante los análisis de precios unitarios APU **un precio de mercado más representativo, permitiendo atender lo percibido en el mercado, especialmente, variaciones significativas en precios de insumos, como el acero de refuerzo***.”

Sin embargo, las condiciones de incertidumbre socio-económicas y de índole político económica a nivel local y mundial afectó el presupuesto oficial establecido inicialmente, forzó el ajuste en el estudio de mercado y no una falta de planeación o diligencia por parte de la Entidad”.

De otra parte, en cuanto a las garantías de la LP-I-S-006-2021, la entidad aduce que la garantía de estabilidad y calidad de la obra por 5 años se estableció de acuerdo con el Decreto 1082 de 2015 y no al régimen privado aplicado en el contrato de obra Nro. 165/2015.

Seguidamente, la entidad describe las respuestas de los interesados en relación con la póliza en cuestión. Igualmente, expone las acciones de la entidad, una vez se declara desierto el proceso para contar con el aseguramiento. En consecuencia, y amparados en el Decreto 1082 de 2015, el comité de contratación recomendó adelantar un nuevo proceso de selección, en el cual se disminuya el amparo.

Sin embargo, el proponente del nuevo proceso, que cumplió con el pliego de condiciones, estaba incurso en causal de inhabilidad por estar reportado uno de sus integrantes en el Boletín de responsables Fiscales al momento del cierre del proceso de selección.

En cuanto al principio de planeación, la entidad trae a colación la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁶, agregando que, “(...) *el Fondo en cumplimiento de la normativa del Estatuto Contractual y las condiciones imperantes al momento de la estructuración de los procesos de selección tuvo en cuenta las condiciones del mercado, sin embargo, no era posible que, aun teniendo la mayor diligencia, pudiera prever situaciones como las que actualmente el mundo está viviendo, y que inexorablemente afectan las condiciones socioeconómicas del país*”.

Al respecto, la entidad resume las actuaciones y las dificultades que presentaron los diferentes procesos cargados en el SECOP II. Así mismo, expone que actualmente se encuentran estructurando con el PNUD, un convenio para la terminación de las 128 viviendas.

Análisis de la respuesta

En relación con el tiempo transcurrido desde la terminación la ejecución del contrato 165 de 2015 (27/10/2020), sin que se entreguen las 128 viviendas a los beneficiarios, este, no está supeditado a circunstancias que pudieron afectar los procesos.

Con referencia lo anterior, al cierre del presente informe de la Actuación Especial de Fiscalización, no se han entregado las 128 viviendas faltantes en el municipio a los beneficiarios, generando: **a)** Dificultando que las 128 familias que no han recibido vivienda, participen activamente en la vida económica, social comunitaria, cultural e institución en el nuevo municipio de Gramalote, **b)** Pago de subsidios a las familias que soliciten, correspondientes a las 128 viviendas faltantes y pagos por vigencias anteriores a familias que recibieron la viviendas. Recursos que debe asumir el

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 29 de agosto de 2009, Rad. 15324.

Estado por la no entrega oportuna de las viviendas, y c) Incumplimiento del FA del plan de reasentamiento propuesto por la entidad para la reconstrucción del municipio de Gramalote.

Por su parte, en las observaciones realizadas al presupuesto establecidos en los diferentes procesos, se evidencian en común, que el mismo no se ajusta a las condiciones del mercado para la fecha de cada proceso.

Igualmente, la entidad no ajustó con oportunidad el tiempo de la póliza de estabilidad y calidad de la obra. Se observa que la revisión del tiempo se realiza en el proceso III (FA-SAMC-I-S-002-2021). Esto, debido a que el proceso II (FA-LP-I-S-006-2021), se declara desierto por la falta de la póliza en cuestión.

El tiempo establecido de 5 años en los dos primeros procesos, no consideró el estado de avance del proyecto, el siniestro de este y las condiciones del sector asegurador para el tipo de proyecto a asegurar. En cuanto, al régimen de contratación, el artículo 2.2.1.2.3.1.14 del Decreto 1082 de 2015, (modificado Decreto 399 de 2021), establece que previa justificación técnica, la entidad puede aceptar una vigencia inferior a 5 años. Dicha justificación, no se observó en el (III) proceso FA-SAMC-I-S-002-2021.

En resumen, la entidad no advirtió oportunamente el problema en los procesos iniciados para el perfeccionamiento de la contratación para la culminación oportuna de 128 soluciones de vivienda, denotando deficiencias en el deber de la planeación y las consecuencias fiscales para la nación, al tener que responder, de manera indeterminada, por el pago cuantioso de los subsidios de arrendamiento a 128 familias que aún faltan por vivienda.

Así mismo, se mantiene la afectación de las 128 familias que llevan más de 7 años, esperando poder contar con una vivienda digna, generando inestabilidad en la ubicación de las familias beneficiadas y conllevando a mantener, de forma indeterminada, la emergencia decretada por el ente territorial

Por lo anterior, la CGR concluye que el FA no desvirtúa lo observado y se configura hallazgo administrativo (A) con presunta incidencia disciplinaria (D).

➤ **Hallazgo 2. Evaluación de la Cláusula compromisoria del Otrosí Nro. 4 al contrato Nro.165 de 2015. (A)**

El Fondo Adaptación no justificó el mecanismo acordado en el otrosí Nro. 4 del 21-12-2017, para la solución de controversias del contrato Nro. 165 de 2015. Lo anterior, de acuerdo con el manual de contratación de la entidad y las recomendaciones de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado. En dicho Otrosí, se acordó que toda controversia que surja por causa o con ocasión de la

celebración, ejecución o liquidación del contrato Nro. 165 de 2015, incluyendo aquellas relativas a su existencia, validez, terminación u obligaciones que se extiendan más allá del plazo del mismo, así como toda especie derivada de sus otrosíes, modificaciones y adiciones, será decidida de manera definitiva por un tribunal de arbitramento.

Resolución 095 del 18 de febrero de 2015, expedida por el Fondo Adaptación.
Otrosí Nro. 4 del 21-12-2017 del contrato 165 de 2015.
Memorando Nro. 1-2017-029382 del 21 de diciembre de 2017 del FA.

El artículo 30 de la Resolución 095 del 18 de febrero de 2015, expedida por el Fondo Adaptación, por medio de la cual se adoptó el Manual de Contratación de la Entidad, el cual establece:

«1...] SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. EL FONDO procurará solucionar mediante arreglo directo las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual en las etapas de ejecución, terminación y liquidación.

De no ser posible la solución directa, podrá emplear los mecanismos previstos en la ley, tales como conciliación, amigable composición, transacción y arbitramento, previa justificación del mecanismo seleccionado y atendiendo los lineamientos de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado».

Ahora bien, el Otrosí Nro. 4 del contrato Nro. 165 de 2015, en la Cláusula Quinta acordó lo siguiente:

“CLÁUSULA QUINTA: CLÁUSULA COMPROMISORIA: Las PARTES acuerdan que toda controversia que surja por causa o con ocasión de la celebración, ejecución o liquidación del contrato Nro.165 de 2015, celebrado entre el Fondo Adaptación y la Unión Temporal Nuevo Gramalote, incluyendo aquellas relativas a su existencia, validez, terminación u obligaciones que se extiendan más allá del plazo del mismo, así como todo especie derivado de sus otrosíes, modificaciones y adiciones, será decidida de manera definitiva por un tribunal de arbitramento constituido bajo las reglas de la Cámara de Comercio de Bogotá, el cual seguirá las reglas de procedimiento consagradas en el Código General del Proceso y en la Ley 1563.de 2012 - Estatuto de Arbitraje.”

Mediante el memorando Nro. 1-2017-029382 del 21 de diciembre de 2017, se remitió el alcance de la solicitud de modificación 4 del contrato de obra Nro. 165 de 2015.

El Fondo Adaptación - FA, no justificó previamente el mecanismo para resolución de conflictos contractuales, acordado en el Otrosí Nro. 4 del 21 de diciembre de 2017, “CLÁUSULA QUINTA: CLÁUSULA COMPROMISORIA”. La justificación

previa del mecanismo esta descrito en el artículo 30 de la Resolución 095 del 18 de febrero de 2015¹⁷, expedida por el Fondo Adaptación.

Igualmente, el citado artículo refiere que se debe consultar lineamientos de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, para emplear entre otros, el arbitramento para resolución de conflictos. En relación con este último, el documento “*El Arbitramento y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*”, publicado en julio de 2016, por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE, describe que “(...) el recurso a la justicia arbitral se convirtió en una práctica estandarizada, sin evaluación previa de su potencial eficacia para cada caso concreto, según la naturaleza de las partes, el objetivo del contrato y la cuantía del proceso, entre otras consideraciones”.

Seguidamente expresa que; “(...) la toma de estas decisiones implica contar con información robusta a partir de la cual sea posible realizar una elección adecuada y solventar las controversias que se presentan, de manera rápida y eficiente, para que puedan fluir los proyectos estatales prioritarios para la competitividad y el desarrollo del país”.

En resumen, el FA no justificó ampliamente la complejidad técnica y jurídica de la idoneidad del mecanismo acordado para el contrato Nro. 165 de 2015, limitándose a exigir que los costos generados por la implementación de este mecanismo de solución de controversias sean asumidos totalmente por el contratista.

Respecto a la evaluación para establecer el potencial de eficacia del mecanismo acordado, el FA no actuó con la rigurosidad suficiente. Esto se evidencia en la no trazabilidad de la evaluación de las materias sobre las cuales no se había logrado alcanzar acuerdos en la ejecución del contrato, que según Otrosí Nro. 4 del 21 de diciembre de 2017, presentaba retrasos en la ejecución.

En cuando a la ejecución del contrato 165 de 2015, el Otrosí Nro. 4 del 21 de diciembre de 2017, describe que, al 20 de diciembre de 2017, se encuentran terminadas al 90%, 542 viviendas de grupo 1 y 2. y para las 313 viviendas restantes, presenta una reprogramación. No obstante, según actas de entrega de vivienda a los beneficiarios, a 21 diciembre de 2017, reporta la entrega de 349 viviendas. Claramente, se evidencia inconsistencias en la motivación del Otrosí Nro. 4 del 21 de diciembre de 2017.

Con relación a las salvedades, se consignan en la cláusula séptima, lo siguiente:

*Entre los conceptos susceptibles de reclamación por parte del **CONTRATISTA** figuran los siguientes:*

¹⁷ Manual de contratación del Fondo Adaptación

1. Solicita el **CONTRATISTA** sean reconocidos los mayores costos y gastos incurridos por los siguientes conceptos: (i) Mayores costos por administración de la primera etapa del Contrato, es decir hasta antes de la adición del Contrato, (II) Mayores costos por administración de la segunda etapa del Contrato, es decir después de la adición del Contrato; (iii) Ajustes y actualización de precios por cambio de vigencia 2017 y 2018; (iv) Costos adicionales por entrega de lotes sin urbanizar, sin servicios públicos, ni vías. de acceso adecuadas; (y) Mayor cimentación; (vi) Costos no previstos por la custodia y guarda de las viviendas que no han podido ser entregadas a los propietarios por causas no imputables al **CONTRATISTA**; y (vii) Mayor permanencia en obra como consecuencia de la prórroga del Contrato a la vigencia 2018.

Ahora bien, en el documento remitido por el Subgerente de Gestión del Riesgo a la Secretaría General del FA, se lee que la aprobación de la prórroga "(...) no debe exonerar a la UTNG de las posibles consecuencias derivadas de los informes de incumplimientos evidenciados y reportados al Fondo". Esta afirmación no consideró los alcances de la cláusula compromisoria.

Situación ocasionada por inobservancia de la evaluación para la selección el mecanismo adecuado para la resolución de conflictos contractuales, en concordancia, con la Resolución 095 del 18 de febrero de 2015, y las recomendaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE.

Lo que ocasiona la selección de mecanismos para resolución de conflictos contractuales, sin la previa justificación frente a la luz de las complejidades técnicas que presentaba la ejecución del proyecto a la fecha del Otrosí Nro. 4.

Respuesta de la entidad

Mediante Radicado del FA E-2022-013276 del 15/6/2022, el Fondo Adaptación dio respuesta a las observaciones 1, 2 y 3, comunicadas mediante Sigedoc 2022EE0100852 del 10-06-2022. Dichas observaciones se habían comunicado inicialmente mediante Sigedoc Nro. 2022EE0082635 del 13/05/2022 y en su momento el FA remitió respuesta mediante Sigedoc 2022ER0079714 del 19/05/2022. Quedando en definitiva la respuesta a los alcances¹⁸ de las observaciones 1, 2 y 3, con las explicaciones, aclaraciones y soportes allegados, en los siguientes términos:

"Teniendo en cuenta la complejidad de las controversias que existían entre las partes al momento de la celebración del otrosí 4, según las salvedades dejadas en los documentos modificatorios 3 y 4, y en los considerandos de este último, se descartó la posibilidad de un arreglo directo; por lo que, se consideró necesario acudir a un tercero para solucionar las controversias existentes en desarrollo del Contrato de Obra Nro.165 de 2015. En consecuencia, se propuso el mecanismo de arbitramento mediante la inclusión de la

¹⁸ Sigedoc 2022EE0100852 del 10/06/2022

cláusula compromisoria como lo permitía la Resolución interna 095 del 18 de febrero de 2015 y el manual de contratación de la Entidad vigente para ese momento, actualmente derogado.

En primer lugar, se cuestiona que la Entidad no justificó previamente el mecanismo, y posteriormente que el Fondo no justificó ampliamente la complejidad técnica y jurídica de la idoneidad del mecanismo acordado para el Contrato nro. 165 de 2015. Sin embargo, verificando las disposiciones del manual de contratación este exigía una justificación previa, y los lineamientos de la ANDJE de contar con la información robusta que permitiera la elección adecuada y solventar las controversias que se presentan, de manera rápida y eficiente. Exigencias que fueron cumplidas por el Fondo Adaptación.

En los diferentes informes presentados por la Interventoría, las respuestas dadas por la Entidad a los requerimientos efectuados por la Unión Temporal, así como lo señalado en las modificaciones contractuales dan cuenta de las diferencias existentes entre las partes y la imposibilidad de llegar a un acuerdo, lo que dificultaba la ejecución del contrato y la finalidad propuesta en este.

En el considerando Nro.7 del otrosí 4, se incluyeron las recomendaciones dadas por la interventoría en los siguientes términos:

(...)

En el mismo otrosí se incluyeron nueve cláusulas de las cuales ocho correspondían a los acuerdos logrados con el contratista y una (la séptima) registra detalladamente las diferencias entre las partes.

Adicionalmente, la firma de abogados Suárez Beltrán SAS a través del oficio nro. SBA-2017- 3360 del 17 de noviembre de 2017 conceptuó sobre las reclamaciones presentadas por el Contratista de Obra. Anexo

En comunicación con radicado nro. E-2017-041545 del 6 de diciembre de 2017, el Gerente General de Fondo para la época dio respuesta a las reclamaciones efectuadas por la Unión Temporal, negando cada una de ellas. Anexo

Lo que permite concluir que el Fondo sí contaba con la trazabilidad de la evaluación de las materias sobre las cuales no se había logrado acuerdos en la ejecución del contrato, y no como lo señala el Equipo Auditor.

Así mismo, las salvedades explican por sí solas la complejidad técnica de las controversias existentes que a pesar de su magnitud no redujo en ninguna de las partes el deseo de terminar la construcción de todas las viviendas incluidas en el Plan de Reasentamiento, de manera que se lograra, por encima de cualquier pretensión, satisfacer el interés general de la población Gramalotera de retornar a sus viviendas.

De otra parte, para justificar jurídicamente la adopción de la cláusula compromisoria el asesor externo 17 para la fecha emitió concepto encontrando la pertinencia de pactarla por cuanto «el FONDO y el CONTRATISTA podrán estipular cláusula compromisoria, en documento separado, para acudir al arbitramento, no tan solo porque legalmente no existe restricción alguna, sino también porque el FONDO podrá justificar la conveniencia de

hacerlo con apoyo en las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodean la ejecución de un contrato cuantioso y con respecto al cual se hace necesario que se solucionen rápidamente los conflictos que puedan aquejarlo en procura del bienestar de los habitantes de Gramalote. En ese sentido, pareciera del todo factible cumplir con las exigencias de la Directiva Presidencial No. 03 del 23 de diciembre de 2015 sobre el particular». (Énfasis nuestro) (...)

Análisis de la respuesta

La entidad aduce que se cumplió con todas las exigencias del manual de contratación y los lineamientos del ANDJE; no obstante, no allega la justificación previa para la selección del mecanismo de solución de controversias en el marco del análisis del Otrosí Nro. 4 de fecha 21 de diciembre de 2017, que, acorde con el manual de contratación vigente para la época, artículo 30 de la Resolución 098 de 2016 y las circulares de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, debió valorar el alcance para pactar dicha cláusula compromisoria.

De acuerdo con lo anterior, el Fondo Adaptación no allegó la justificación previa del mecanismo seleccionado para la solución de controversias, y no aportó un soporte que dé cuenta de la atención a los lineamientos de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado. Si bien es cierto, la entidad se regía por el derecho privado, era su deber velar por los intereses del estado, atendiendo los principios de la contratación pública, lo cual no se evidencia en los términos en que se pactó el Otrosí Nro. 4 del 21/12/2017 al Contrato 165 de 2015 y conllevando que en la fecha el contratista impetró demanda arbitral contra el Fondo Adaptación.

En consecuencia, la CGR concluye que el FA no desvirtúa lo observado, y se configura el hallazgo administrativo.

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 2

Determinar los subsidios de arrendamiento otorgados por la UNGRD/FNGRD a las familias del municipio de Gramalote por el periodo que no han tenido vivienda, determinando el cumplimiento de los requisitos para su asignación.
--

Realizada la evaluación del estado de los subsidios asignados en las vigencias 2015 a 2021 y el cumplimiento de los requisitos para la asignación según las Resoluciones Nro. 0908 de 28 de julio de 2016 y Nro. 0290 del 24 de marzo de 2017 de la UNGRD, se establecieron los siguientes Hallazgos:

- **Hallazgo 3. Pagos efectivos a arrendadores, Administrativa (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D) y Fiscal (F).**

La UNGRD asignó pagos de subsidios de arrendamiento, sin el cumplimiento de los requisitos para la asignación del pago, de acuerdo con el artículo 4 de la Resolución

908 del 28 de julio de 2016, modificado por la Resolución 0290 del 24 de marzo de 2017, de la UNGRD; conllevando a un daño patrimonial por \$18.599.667.

Ley 610 de 2000, Art. 3 y 6

Ley 734 de 2002, Artículo 34.

Ley 4147 de 2011, Artículo 11.

Ley 1523 de 2012, parágrafo 1 del artículo 48.

Resolución 908 del 28 de julio de 2016, artículos 4, 9, 11, 12 y 13.

Resolución 0290 del 24 de marzo de 2017.

En relación a la gestión fiscal el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, la define como *“(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.*

Igualmente, el artículo 6 de la mencionada Ley, define el daño patrimonial como la *“(...) lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

De otra parte, el artículo 11 del Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011, otorga al Director General de la UNGRD, la facultad de ordenación del Gasto de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades.

Igualmente, el parágrafo 1 del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012, que establece: *“La ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”.*

Que el artículo 4 de la Resolución 908 del 28 de julio de 2016, de la UNGRD, establece los criterios para la asignación de los subsidios de arriendo. Entre otros establece que: debe existir declaratoria de calamidad pública o desastre, solo se otorgará un solo subsidio por RUD, los hogares deben suscribir un contrato de arrendamiento y solo un subsidio pro hogar. Por su parte, el parágrafo del artículo

en mención, establece entre otra, que no podrán ser beneficiarios de los subsidios los hogares que posean otra vivienda en la zona no afectada.

En cuanto al procedimiento para otorgar los subsidios, el Artículo 9 de la Resolución 0908/16, describe que la administración municipal debe verificar el cumplimiento del artículo 4 y que la UNGRD “(...) *efectuará la revisión de las solicitudes de subsidio de arriendo temporal remitidas por la entidad territorial respectiva. De encontrarse inconsistencias, devolverá la documentación respectiva a la administración municipal a través de su CMGRD y/o CDGRD a fin de que sean subsanadas y efectúe nuevamente la solicitud*”.

A su vez, el artículo 11 de la Resolución 908, describe las administraciones locales son las encargadas de verificar que las personas cumplan con lo señalado en el artículo 4 de la misma, de reportar a la UNGRD los casos que no cumplan con lo descrito en el artículo 4, de realizar el seguimiento a la utilización del subsidio de arriendo y de verificar que el hogar beneficiario del subsidio se traslada al inmueble contratado.

En cuanto a las responsabilidades de la UNGRD, el artículo 12 establece que debe verificar que el municipio cuente con la declaratoria de calamidad pública o desastre, de autorizar a la Fidupervisora SA, el desembolso de los subsidios aprobados e Informar al municipio y/o departamento los pagos aprobados.

Por su parte, el artículo 13 establece entre otros, que la Fidupervisora SA, debe informar a la UNGRD; fecha, oficina, estado del pago y demás datos pertinentes respecto a la transferencia de recursos aprobados para el pago de los subsidios de arriendo. Igualmente, de remitir los subsidios no cobrados y atender de manera oportuna las consultas efectuadas de la UNGRD.

Posteriormente, la Resolución 0290 del 24 de marzo de 2017 de la UNGRD, agregó a los criterios del artículo 4 de la Resolución 0908 de 2016, que el arrendatario se encuentre registrado en la lista final de familias habitantes compilada por el FA, a través, de la Resolución 871 de 2015.

A partir del cruce de información allegada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD¹⁹, la Fidupervisora S.A²⁰, por el Banco Agrario, a través de la Fidupervisora y el municipio de Gramalote, se evidenció el incumplimiento de los criterios para otorgar los subsidios de arriendo a los jefes cabeza de hogar, en el municipio de Gramalote, conforme lo establece el Art. 4 de la Resolución 0908 de 2016. A saber:

¹⁹ Rad UNGRD nro. 2022EE02970 del 18-03-2022

²⁰ Rad Fidupervisora 20220040565811 del 08-03-2022

1. Un pago adicional en la vigencia 2016, a favor de arrendatario por \$600.000, suma superior al máximo que debía recibir cada familia. Según la respuesta de la UNGRD, solicitó "(...) al Municipio de Gramalote mediante comunicación radicada bajo Nro. 2022EE04940 y alcance según radicado No. 2022EE04990, para efectos que la entidad territorial en el marco de sus funciones y competencias legales y las responsabilidades atribuidas en la Resolución Nro. 908 de 2016, informe sobre la inconsistencia de esta remisión"²¹.
2. Pagos por \$2.400.000 a arrendadores, después de la novedad por muerte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, del arrendatario (ver cuadro siguiente). La verificación se realizó en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil^{22,23} y la base de Datos Única de Afiliados BDUA del Sistema General de Seguridad Social, en Salud BDUA-SGSSS²⁴.

En respuesta a las inconsistencias, la UNGRD aduce que algunos pagos corresponden a vigencias anteriores; sin embargo, no adjunta la totalidad de los contratos y demás documentos que soporte lo descrito en la respuesta. En el cuadro 5. se relacionan los pagos que no poseen los soportes para dilucidar las inconsistencias.

Igualmente, la alcaldía de Gramalote informa que los subsidios no se cancelan al trimestre vencido y que tardan en tramitarse y pagarse, razón por la cual se desembolsaron después de la fecha de defunción; no obstante, la administración municipal no adjuntó los soportes requeridos para establecer las fechas de evaluación de las solicitudes.

Cuadro 5.
Relación de subsidios posteriores al deceso del arrendatario.

CC Arrendador	CC Arrendatario	SD	Periodo SD	Pagado	Pago	Deceso ²⁵
88.209.XXX	5.449.XXX	30456	2017-III	\$ 600.000	13/09/2018	4/06/2017
		33565	2017-IV	\$ 600.000	14/03/2019	
1.090.442.XXX	5.450.XXX	33565	2017-IV	\$ 600.000	16/01/2019	12/07/2017
5.449.XXX	27.722.XXX	33565	2017-IV	\$ 600.000	22/02/2019	24/09/201

Fuente: información reportada por el FA, UNGRD y municipio Gramalote
Elaboró: equipo auditor

3. Finalmente, en el cuadro 06, se relacionan pagos por \$15.599.667, a arrendadores jefes cabeza de hogar, realizados posteriormente a la entrega de la vivienda, según los oficios (18) del Fondo Adaptación al municipio, en los cuales le relaciona las viviendas entregadas.

²¹ Radicado UNGRD 2022EE04970 del 06-05-2022

²² <https://defunciones.registraduria.gov.co/>

²³ <https://wsp.registraduria.gov.co/censo/consultar/>

²⁴ <https://www.adres.gov.co/consulte-su-eps>

²⁵ Consulta Estado Registraduría

Cuadro 6.
Subsidios pagados después de la entrega de las viviendas

#	C.C. Arrendatario	Entrega vivienda	Último periodo tramitado	\$ - Pagos posteriores a la fecha de entrega de la vivienda
1	27718XXX	31/08/2017	31/12/2017	406.667
2	27721XXX	2/09/2017	31/12/2017	420.000
3	27721XXX	13/05/2017	31/12/2017	1.513.333
4	13228XXX	31/08/2017	31/12/2017	406.667
5	27748XXX	10/03/2017	30/03/2017	133.333
6	1092155XXX	4/11/2017	31/12/2017	373.333
7	13452XXX	2/03/2017	30/03/2017	186.667
8	5449XXX	6/06/2017	1/10/2017	600.000
9	27721XXX	2/03/2017	30/03/2017	186.667
10	27721XXX	2/03/2017	30/03/2017	186.667
11	5450XXX	27/02/2017	30/03/2017	206.667
12	27718XXX	12/05/2017	30/09/2017	273.000
13	1092154XXX	7/03/2017	30/03/2017	153.333
14	5450XXX	10/03/2017	30/03/2017	133.333
15	1962XXX	10/03/2017	30/03/2017	133.333
16	13232XXX	18/11/2017	18/12/2017	200.000
17	1092155XXX	25/04/2018	30/06/2018	433.333
18	27809XXX	25/04/2018	30/06/2018	433.333
19	5449XXX	27/02/2017	30/03/2017	206.667
20	27718XXX	20/10/2017	31/12/2017	466.667
21	27720XXX	2/03/2017	30/03/2017	186.667
22	27887XXX	8/07/2017	31/12/2017	1.146.667
23	88167XXX	2/09/2017	31/12/2017	420.000
24	27719XXX	11/05/2018	30/06/2018	326.667
25	5448XXX	8/06/2018	30/06/2018	146.667
26	27718XXX	30/05/2018	30/06/2018	200.000
27	13244XXX	8/06/2018	30/06/2018	146.667
28	27720XXX	30/05/2018	30/06/2018	200.000
29	60444XXX	11/05/2018	30/06/2018	326.667
30	27718XXX	14/06/2018	30/06/2018	106.667
31	1962XXX	2/06/2018	30/06/2018	186.667
32	1092155XXX	24/05/2018	30/06/2018	240.000
33	5450XXX	8/06/2018	30/06/2018	146.667
34	1962XXX	14/06/2018	30/06/2018	106.667
35	88168XXX	11/05/2018	30/06/2018	326.667
36	27724XXX	8/06/2018	30/06/2018	146.667
37	88167XXX	2/06/2018	30/06/2018	186.667
38	60358XXX	2/06/2018	30/06/2018	186.667
39	60375XXX	8/06/2018	30/06/2018	146.667
40	2007XXX	30/05/2018	30/06/2018	200.000
41	1963XXX	22/06/2018	30/06/2018	53.333
42	13254XXX	11/05/2018	30/06/2018	326.667
43	27683XXX	11/05/2018	30/06/2018	326.667
44	52308XXX	8/06/2018	30/06/2018	146.667
45	1991XXX	24/05/2018	30/06/2018	240.000
46	27720XXX	11/05/2018	30/06/2018	326.667
47	60446XXX	21/12/2018	31/12/2018	60.000
48	27719XXX	24/07/2018	31/12/2018	1.040.000
49	5448XXX	24/05/2018	30/06/2018	240.000
50	27719XXX	24/01/2019	30/06/2019	400.000
51	5450XXX	10/12/2020	30/12/2020	133.333
52	27720XXX	4/12/2020	30/12/2020	173.333
			Total	\$15.599.667

Fuente: información reportada por el FA, UNGRD y municipio Gramalote
 Elaboró: equipo auditor

Después de las consideraciones anteriores, se evidencia una gestión fiscal antieconómica por la asignación y posibles pagos de subsidios, sin el cumplimiento del artículo 4 de la Resolución 908 del 28 de julio de 2016, de la UNGRD, modificado por la Resolución 0290 del 24 de marzo de 2017, de la UNGRD; conllevando a un daño patrimonial de \$18.599.667.

Cuadro 7.
Resumen pagos sin cumplimiento del artículo 4 de la Resolución 0909/2016.

Descripción	Pago
Pago adicional	\$600.000
Pagos posteriores al deceso del arrendatario	\$2.400.000
Pagos después de la entrega de las viviendas	\$15.599.667
Total	\$18.599.667

Fuente: información reportada por el FA, UNGRD y municipio Gramalote
Elaboró: equipo auditor

Situación ocasionada por falta de mecanismos de control, coordinación y monitoreo por parte la Fiduprevisora para informar a la UNGRD, datos pertinentes respecto a la transferencia a la alcaldía para la revisión de las solicitudes de subsidio de arriendo temporal y realizar el seguimiento a la utilización del subsidio de arriendo, y de la UNGRD, en la autorización a la Fiduprevisora SA, para el desembolso de los subsidios, que permitan advertir las inconsistencias detectadas frente a la asignación y pago de los recursos.

Lo que genera uso ineficiente de recursos públicos que conlleva a detrimento patrimonial en cuantía de \$18.599.667, por pagos de subsidios sin apego a los criterios para la asignación y posterior pago.

Hallazgo presenta connotación Administrativa (A), con presunta incidencia Disciplinaria (D) y Fiscal (F) por \$18.599.667.

Respuesta entidad

Mediante Radicado de la UNGRD 2022EE07146 del 15/6/2022, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres dio respuesta a las observaciones 3, 4 y 5 comunicadas mediante Sigedoc 2022EE0100958 del 10/06/2022. Dichas observaciones se comunicaron inicialmente mediante Sigedoc Nro. 2022EE0082639 del 13/05/2022 y en su momento la UNGRD remitió respuesta mediante Sigedoc 2022ER0080685 del 20/05/2022. Quedando, en definitiva, la respuesta a los alcances²⁶ de las observaciones 3, 4 y 5 con las explicaciones, aclaraciones y soportes allegados, en los siguientes términos:

“ 1. Un pago adicional en la vigencia 2016, a favor de arrendatario por \$600.000, suma superior al máximo que debía recibir cada familia

²⁶ Sigedoc 2022EE0100958 del 10/06/2022

Una vez realizada la verificación con el equipo técnico de la Subdirección para el Manejo de Desastres, se identifica que el municipio de Gramalote remitió a la UNGRD de manera duplicada la documentación correspondiente al arrendamiento del primer trimestre de 2019, como se evidencia en los contratos que se anexan, lo cual conllevó a que por error involuntario se efectuara un desembolso adicional de \$600.000 para este periodo a favor del arrendador de dicho beneficiario.

No obstante, la UNGRD en atención al procedimiento establecido en la Resolución No. 908 de 2016, se encuentra evaluando la procedencia o no de la aplicación del artículo 16 para el caso en comento; que regula lo relacionado con fraude a subvención, así:

(...)

2. Pagos por \$16.466.666, a arrendadores de personas no registradas en la Resolución 871 de 2015 y que tramitaron subsidios después de la entrada en vigencia de la Resolución 0290 del 24 de marzo de 2017, de la UNGRD”.

Revisados los 6 casos señalados en el cuadro anterior, se identifica que 5 de estos cumplen los 8 criterios determinados en el artículo 4º de la Resolución 0908 de 2016, adicionada por la Resolución 290 de 2017, puesto que para estos casos se tiene en cuenta lo citado en el artículo 1º Parágrafo 2º de la Resolución 0290 de 2017 en la cual se indica que “ (...) Para el caso de los subsidios de arriendo que hubiese que entregar en el Municipio de Gramalote – Norte de Santander se incorporará como criterio de asignación estar incluido en el Registro Final de Familias Habitantes Habilitadas adoptado por el Fondo Adaptación mediante Resolución 871 F.A) y conforme a los registros oficiales entregados por el Fondo Adaptación a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para tal efecto.

(...)

Es de vital importancia hacer énfasis en que estas familias pese a no encontrarse en la Resolución 871 de 2015, el Fondo Adaptación les hizo entrega efectiva de su vivienda, puesto que al momento de la emergencia eran poseedores de una vivienda ubicada en zona rural y fueron reconocidos como beneficiarios de una solución de vivienda de interés prioritario (VIP) en el nuevo casco urbano de Gramalote.

(...)

En cuanto, al sexto arrendatario, la entidad informa que “(...) corresponde al mismo núcleo familiar de la señora (...) CC 1.090.407.XX, de conformidad con los certificados de ambas personas del Registro Único de Damnificados – Reunidos que se adjuntan”

“3. Pagos por \$2.400.000, a arrendadores, después de la novedad por muerte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Es importante señalar que si bien los contratos fueron suscritos luego de la fecha del deceso del arrendatario la UNGRD otorga el apoyo económico debido a que el compromiso de pago adquirido con el arrendador ya se había causado, a su vez la UNGRD requirió al Ente Territorial la verificación del caso, ya que esta Unidad recibió por parte de la Alcaldía de Gramalote la documentación para el trámite de pago luego del deceso. No obstante lo anterior, esta Unidad administrativa considera relevante mencionar lo citado en la Resolución 0908 del 2016, en cuanto al control de esta asignación, que en el marco de

dicho procedimiento asumen las entidades y autoridades públicas que intervienen, y los mecanismos establecidos para la verificación, revisión, autorización y seguimiento al otorgamiento de este apoyo económico humanitario; así:

(...)

4. Finalmente, en atención a la relación de pagos por \$806.123.656, a arrendadores jefes cabeza de hogar, realizados posteriormente a la entrega de la vivienda, según los oficios (18) del Fondo Adaptación, al municipio en los cuales le relaciona las viviendas entregadas.

En atención a los 564 casos es importante mencionar que una vez realizada la revisión caso por caso se evidenció que en 512 el organismo de control está tomando como referencia la fecha de solicitud de desembolso – SD, la cual no corresponde al periodo del contrato de arrendamiento, por ende, se observa la realización de desembolsos con posterioridad a la fecha de entrega de la vivienda al beneficiario.

(...)

Es importante reiterar lo manifestado en el oficio 2022EE05834 del 20 de mayo de 2022 remitido al Ente de Control, en donde se resalta que la entidad territorial allegó a la UNGRD, la documentación y demás soportes para la solicitud de desembolso – SD de este beneficio económico con fechas posteriores a la vigencia y causación del arrendamiento, sin que ello implique que esta Unidad Administrativa haya efectuado pago alguno que corresponda a periodos contractuales posteriores a la entrega de la vivienda.

Como soporte a lo citado se anexan los 512 contratos que corresponden al último contrato de arrendamiento tramitado para cada familia, objeto de la observación, en donde claramente se evidencia la fecha del último periodo tramitado, la cual es anterior o igual a la entrega de la vivienda, (...).

(...)

- b) Una vez aclarado lo anterior, si bien es cierto que para los 52 casos la UNGRD tramitó contratos donde se incluían días adicionales después de la fecha de la entrega de la vivienda, es de vital importancia precisar que los valores que el Ente de Control toma, corresponden al total del valor del trimestre, pero una vez realizada la revisión exhaustiva caso por caso se encontró que hay beneficiarios a los cuales se les tramitó ocho (8) o, incluso nueve (9) días demás, por consiguiente vemos trascendental que se realice el análisis de la siguiente tabla dónde se reflejan los días adicionales que se tramitaron y su respectivo valor:

#	C.C. Arrendatario	Fecha Entrega vivienda	Fecha Último periodo tramitado	Días adicionales tramitados	Valor de los días adicionales	Observaciones
1	27718XXX	31/08/2017	31/12/2017	90	600.000,00	El trimestre 2017-III (que comprende de 01 julio hasta 30 septiembre) se tramitó hasta el 31/08/2017, por lo que el pago de dicho trimestre es un valor menor a \$600.000 pues éste se liquida proporcional a los días hasta la entrega de la vivienda (\$406.667).
2	27721XXX	2/09/2017	31/12/2017	90	600.000,00	El trimestre 2017-III (que

#	C.C. Arrendatario	Fecha Entrega vivienda	Fecha Último periodo tramitado	Días adicionales tramitados	Valor de los días adicionales	Observaciones
						comprende de 01 julio hasta 30 septiembre) se tramitó hasta el 02/09/2017, por lo que el pago de dicho trimestre es un valor menor a \$600.000 pues éste se liquida proporcional a los días hasta la entrega de la vivienda (\$420.000).
3	27721XXX	13/05/2017	31/12/2017	227	1.513.333,33	
4	13228XXX	31/08/2017	31/12/2017	90	600.000,00	El trimestre 2017-III (que comprende de 01 julio hasta 30 septiembre) se tramitó hasta el 31/08/2017, por lo que el pago de dicho trimestre es un valor menor a \$600.000 pues éste se liquida proporcional a los días hasta la entrega de la vivienda (\$406.667).
5	27748XXX	10/03/2017	30/03/2017	20	133.333,33	
6	1092155XXX	4/11/2017	31/12/2017	56	373.333,33	
7	13452XXX	2/03/2017	30/03/2017	28	186.666,67	
8	5449XXX	6/06/2017	1/10/2017	90	600.000,00	El trimestre 2017-II (que comprende de 01 abril hasta 30 junio) se tramitó hasta el 06/06/2017, por lo que el pago de dicho trimestre es un valor menor a \$600.000 pues éste se liquida proporcional a los días hasta la entrega de la vivienda (\$440.000).
9	27721XXX	2/03/2017	30/03/2017	28	186.666,67	
10	27721XXX	2/03/2017	30/03/2017	28	186.666,67	
11	5450XXX	27/02/2017	30/03/2017	31	206.666,67	
12	27718XXX	12/05/2017	30/09/2017	90	600.000,00	El trimestre 2017-II (que comprende de 01 abril hasta 30 junio) se tramitó hasta el 12/05/2017, por lo que el pago de dicho trimestre es un valor menor a \$600.000 pues éste se liquida proporcional a los días hasta la entrega de la vivienda (\$273.000).
13	1092154XXX	7/03/2017	30/03/2017	23	153.333,33	
14	5450XXX	10/03/2017	30/03/2017	20	133.333,33	
15	1962XXX	10/03/2017	30/03/2017	20	133.333,33	
16	13232XXX	18/11/2017	18/12/2017	30	200.000,00	
17	1092155XXX	25/04/2018	30/06/2018	65	433.333,33	
18	27809XXX	25/04/2018	30/06/2018	65	433.333,33	
19	5449XXX	27/02/2017	30/03/2017	31	206.666,67	
20	27718XXX	20/10/2017	31/12/2017	70	466.666,67	
21	27720XXX	2/03/2017	30/03/2017	28	186.666,67	
22	27887XXX	8/07/2017	31/12/2017	172	1.146.666,67	
23	88167XXX	2/09/2017	31/12/2017	90	600.000,00	El trimestre 2017-III (que comprende de 01 julio hasta 30 septiembre) se tramitó hasta el 02/09/2017, por lo que el pago de dicho trimestre es un valor menor a \$600.000 pues éste se liquida proporcional a los días hasta la entrega de la vivienda

#	C.C. Arrendatar io	Fecha Entrega vivienda	Fecha Último periodo tramitado	Días adicionales tramitados	Valor de los días adicionales	Observaciones
						(\$420.000).
24	27719XXX	11/05/2018	30/06/2018	49	326.666,67	
25	5448XXX	8/06/2018	30/06/2018	22	146.666,67	
26	27718XXX	30/05/2018	30/06/2018	30	200.000,00	
27	13244XXX	8/06/2018	30/06/2018	22	146.666,67	
28	27720XXX	30/05/2018	30/06/2018	30	200.000,00	
29	60444XXX	11/05/2018	30/06/2018	49	326.666,67	
30	27718XXX	14/06/2018	30/06/2018	16	106.666,67	
31	1962XXX	2/06/2018	30/06/2018	28	186.666,67	
32	1092155XXX	24/05/2018	30/06/2018	36	240.000,00	
33	5450XXX	8/06/2018	30/06/2018	22	146.666,67	
34	1962XXX	14/06/2018	30/06/2018	16	106.666,67	
35	88168XXX	11/05/2018	30/06/2018	49	326.666,67	
36	27724XXX	8/06/2018	30/06/2018	22	146.666,67	
37	88167XXX	2/06/2018	30/06/2018	28	186.666,67	
38	60358XXX	2/06/2018	30/06/2018	28	186.666,67	
39	60375XXX	8/06/2018	30/06/2018	22	146.666,67	
40	2007XXX	30/05/2018	30/06/2018	30	200.000,00	
41	1963XXX	22/06/2018	30/06/2018	8	53.333,33	
42	13254XXX	11/05/2018	30/06/2018	49	326.666,67	
43	27683XXX	11/05/2018	30/06/2018	49	326.666,67	
44	52308XXX	8/06/2018	30/06/2018	22	146.666,67	
45	1991XXX	24/05/2018	30/06/2018	36	240.000,00	
46	27720XXX	11/05/2018	30/06/2018	49	326.666,67	
47	60446XXX	21/12/2018	31/12/2018	9	60.000,00	
48	27719XXX	24/07/2018	31/12/2018	156	1.040.000,00	
49	5448XXX	24/05/2018	30/06/2018	36	240.000,00	
50	27719XXX	24/01/2019	30/06/2019	60	400.000,00	
51	5450XXX	10/12/2020	30/12/2020	20	133.333,33	
52	27720XXX	4/12/2020	30/12/2020	26	173.333,33	
					16.673.333,33	

Por otra parte y en atención a los principios que rigen la gestión del riesgo, la concurrencia de la entidad territorial y el marco de sus funciones y las responsabilidades que se le atribuyen en desarrollo del procedimiento previsto en la Resolución No. 908 de 2016 de la UNGRD, particularmente respecto a la verificación de información, cruce y validación de la documentación de los damnificados previo a su radicación ante la UNGRD, para la obtención del apoyo económico para alojamiento temporal, así como del seguimiento a la utilización de los subsidios de arriendo temporal asignados a los hogares beneficiarios; se ha oficiado al Municipio de Gramalote mediante comunicación radicada bajo 2022EE04940 de fecha 02 de mayo de 2022, para efectos que en el marco de sus funciones y competencias legales y las responsabilidades atribuidas en la Resolución No. 908 de 2016, informe sobre la verificación de esta situación con respecto a los casos identificados. No obstante, se informa que a la fecha no se ha recibido respuesta a la solicitud realizada al Ente Territorial sobre la justificación de estos registros. (...)"

Análisis de la respuesta

1. Pago adicional. La entidad no desvirtuó la observación, se mantiene en firme el punto Nro. 1 por valor adicional pagado correspondiente a \$600.000.

2. En relación con los 6 arrendatarios que tramitaron subsidios sin estar registrados en la Resolución 871 de 2015, se requirió aclaración al Fondo Adaptación, de porque los mismo recibieron vivienda sin encontrarse en dicha Resolución. Lo anterior, teniendo en cuenta que la UNGRD, pagó subsidios de arriendo a los arrendatarios a partir de los reportes del FA.

En respuesta al requerimiento²⁷, el FA informó que los arrendatarios con cédulas de ciudadanía número 1.963.XXX, 27.719.XXX, 27.720.XXX, 88.167.XXX y 1.092.155.XXX, residían en el área rural del municipio, por lo tanto, no se encuentran en el registro final de habitantes de la Res 871/2015; no obstante, hacen parte del registro de damnificados del municipio. En tal sentido y atendiendo el numeral 7.1.4.4 del Plan de Reasentamiento, le fue entregada vivienda previo cumplimiento de los requisitos del programa de solución de vivienda de interés prioritario VIP.

De otra parte, el arrendatario con número de cédula 37243XXX, se encuentra en el núcleo familiar del arrendatario con cédula de ciudadanía número 1.090.407.XXX.

Después de las consideraciones anteriores, se desvirtúa lo observado, en relación con el pago de subsidios tramitados por personas que no se encuentran en la Resolución 871/2015.

3. En su respuesta la entidad no desvirtúa lo observado, en relación con los pagos de contratos suscritos después fecha del deceso del arrendatario, por \$2.400.000.
4. En primer lugar, la entidad aduce que este Órgano de Control tomó la fecha de asignación del subsidio para la identificación de los 564 casos; no obstante, para determinar los 564 casos con pagos posteriores a la entrega de la vivienda se tomó como referencia el “*último período tramitado*”, descrito en el archivo en Excel “*Literal a). Observaciones PUNTO 5*” del anexo 5 de la respuesta²⁸ al requerimiento de aclaración de los casos en cuestión.

En segundo lugar, la entidad describe que solo 52 de los 564 casos, se identificaron pagos posteriores a la entrega de la vivienda; por lo tanto, remite a la alcaldía del municipio de Gramalote, para la respectiva verificación.

En relación con este último, para los 512 casos restantes, la entidad allega igual cantidad de contratos, informando que corresponde al “*(...) último contrato de arrendamiento tramitado para cada familia (...)*”. Adicionalmente, informa que

²⁷ 2022ER0085404 del 27-05-2022

²⁸ Radicado UNGRD 2022EE04970

los pagos posteriores a la fecha de entrega de la vivienda corresponden a trámites de periodos anteriores, cuya documentación se allegó con posterioridad a la fecha de la entrega de la vivienda.

En consecuencia, se acepta lo soportes y descargos de la entidad, modificando el monto de la incidencia fiscal. Por lo tanto, se configura el hallazgo y se modifican los montos determinados inicialmente, como se establece en el siguiente cuadro.

Cuadro 8.
Resumen pagos sin cumplimiento del artículo 4 de la Resolución 0909/2016

Descripción	Pago
Pago adicional	\$600.000
Pagos posteriores al deceso del arrendatario	\$2.400.000
Pagos después de la entrega de las viviendas	\$15.599.667
Total	\$ 18.599.667

Fuente: información reportada por el FA, UNGRD y municipio Gramalote
Elaboró: equipo auditor

Dadas las consideraciones anteriores, la UNGRD no desvirtúa lo observado por la CGR, salvo los valores descritos en el anterior análisis. Por lo tanto, se ajusta el hallazgo de acuerdo con la repuesta allegada por la entidad y se configura el hallazgo Administrativo (A), con presunta incidencia Disciplinaria (D) y Fiscal (F) por \$18.599.667.

Hallazgo 4. Reporte de pagos a arrendadores. UNGRD y Fiduprevisora. Administrativa (A), con presunta incidencia Disciplinaria (D) y para Indagación Preliminar (IP).

A partir de la información allegada por la Fiduprevisora, no identifica el estado de 1.078 registros, que suman \$636.506.328; en consecuencia, se sugiere la realización de una indagación preliminar para abordar el tema objeto de estudio y establecer trazabilidad de los recursos. Igualmente, se evidencia desorden administrativo de las entidades (UNGRD, Fiduprevisora y alcaldía) para el seguimiento de los recursos en todas sus etapas, el inexistente control de las asignaciones, pagos y efectividad de los subsidios entregados.

Ley 610 de 2000, Art. 3 y 6.

Ley 734 de 2002, Art. 34.

Ley 4147 de 2011, artículo 11.

Ley 1523 de 2012, parágrafo 1 del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012

Resolución 908 del 28 de julio de 2016, artículo 12, 13.

Resolución 0290 del 24 de marzo de 2017

En relación a la gestión fiscal el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, la define como "(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los

servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

Igualmente, el artículo 6 de la mencionada Ley, define el daño patrimonial como la “(...) *lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

De otra parte, el artículo 11 del Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011, otorga al Director General de la UNGRD la facultad de ordenación del Gasto de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades.

Igualmente, el parágrafo 1 del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012, que establece: “*La ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”.*

En cuanto a las responsabilidades de la UNGRD, el artículo 12 Resolución 908 del 28 de julio de 2016, de la UNGRD establece que, debe verificar que el municipio cuente con la declaratoria de calamidad pública o desastre, de autorizar a la Fiduprevisora SA, el desembolso de los subsidios aprobados e Informar al municipio y/o departamento los pagos aprobados.

Por su parte, el artículo 13 establece entre otros, que la Fiduprevisora SA, debe informar a la UNGRD; fecha, oficina, estado del pago y demás datos pertinentes respecto a la transferencia de recursos aprobados para el pago de los subsidios de arriendo. Igualmente, de remitir los subsidios no cobrados y Atender de manera oportuna las consultas efectuadas de la UNGRD.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD, informó a este Órgano de Control en la reunión virtual y mediante respuesta a los requerimientos²⁹, que según los Certificados de Disponibilidad Presupuestal -CDP,

²⁹ Rad UNGRD nro. 2022EE02970 del 18-03-2022

el monto total relacionado con los subsidios de arriendo en el municipio de Gramalote es de \$10.683.600.000, de los cuales se tramitaron \$9.595.348.633, para solicitudes de desembolso. Aclara la entidad que la diferencia corresponde a solicitudes de subsidios aprobadas para tramitar.

Cuadro 9.
Solicitudes de desembolso de la UNGRD

Entidad	Valor \$
Inmobiliaria Tonchalá LTDA	\$3.000.000
Corporación de Servicio Pastoral Social de la Diócesis de Cúcuta	\$180.452.995
Autorizaciones al Banco Agrario	\$9.411.895.638
TOTAL	\$9.595.348.633

Fuente: UNGRD – Fiduprevisora SA
Elaboró: equipo auditor.

Con referencia lo anterior, en respuesta a los requerimientos, la Fiduprevisora S.A allega³⁰ la Base de Datos, con las solicitudes de desembolsos de subsidios de arriendo tramitados para el municipio de Gramalote, el valor total de solicitudes coincide con la suministrada por la UNGRD \$9.595.348.633 (ver cuadros 9 y 10).

Por su parte, la base de datos con el registro de los giros realizados en las oficinas de la entidad Bancaria, en el Municipio de Gramalote Norte de Santander, allegada a este Órgano de Control por la UNGRD y remitida por el Banco Agrario, relaciona pagos por \$9.595.348.633. En el siguiente cuadro se resume lo descrito anteriormente.

Cuadro 10.
Relación total de pagos reportados por el Banco Agrario

Estado del pago	Valor
Pagos efectivamente cancelados	\$7.556.595.975
Pagos y/o trámites con estado diferente a cancelado (masivo, reintegrado, pendiente o devuelto)	\$1.402.246.330
Pagos sin identificar el estado	\$636.506.328
Total pagos	\$9.595.348.633

Fuente: Banco Agrario
Elaboró: equipo auditor.

Del cuadro anterior, se observa lo siguiente:

- Se han realizado pagos por \$7.556.595.975, a arrendadores en el municipio de Gramalote por concepto de subsidios.
- Se han pagado y/o tramitados pagos por \$1.402.246.330, a beneficiarios en el municipio de Gramalote.
- Pagos sin identificar el estado (cancelado, masivo, reintegrado, pendiente o devuelto) por \$636.506.328.

³⁰ Rad Fiduprevisora 20220040565811 del 08-03-2022

Después de las consideraciones anteriores, se evidencia una gestión fiscal antieconómica por presuntos pagos y tramites de subsidios no identificados; es decir, con estado diferente a cancelado, que puede conllevar a un posible daño patrimonial no cuantificado y por determinar.

Situación ocasionada por falta de mecanismos de control, coordinación y monitoreo por parte la Fiduprevisora, para informar a la UNGRD, datos pertinentes respecto a la transferencia, de la alcaldía para la revisión de las solicitudes de subsidio de arriendo temporal y de realizar el seguimiento a la utilización del subsidio de arriendo, y por parte de la UNGRD, en la autorización a la Fiduprevisora SA, para el desembolso de los subsidios, que permitan advertir las inconsistencias detectadas frente a la asignación y pago de los recursos.

Lo que genera uso ineficiente de recursos públicos que puede conllevar a un posible detrimento patrimonial no cuantificado y por determinar. Por lo tanto, se solicita una Indagación Preliminar.

En consecuencia, se valida el hallazgo y se constituye el hallazgo administrativo (A), con presunta incidencia Disciplinaria (D) y para solicitud de Indagación Preliminar (IP).

Respuestas de las entidades

Mediante Radicado de la UNGRD 2022EE07146 del 15/6/2022, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres dio respuesta a las observaciones 3, 4 y 5 comunicadas mediante Sigedoc 2022EE0100958 del 10-06-2022. Dichas observaciones se habían comunicado inicialmente mediante Sigedoc Nro. 2022EE0082639 del 13-05-2022 y en su momento la UNGRD remitió respuesta mediante Sigedoc 2022ER0080685 del 20/05/2022. Así mismo el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD, mediante radicado 20221420002811 del 15-06-2022 dio respuesta a las Observaciones 3, 4 y 5 comunicadas mediante Sigedoc 2022EE0100958 del 10/06/2022, las cuales habían sido comunicadas inicialmente mediante Sigedoc 2022EE82639 del 13/05/2022. Quedando, en definitiva, la respuesta a los alcances³¹ de las observaciones 3, 4 y 5 con las explicaciones, aclaraciones y soportes allegados, en los siguientes términos:

UNGRD.

En la observación se distinguen dos procesos distintos, (...) el primero denominado “asignación de los recursos” entendido como tal la solicitud de desembolso, y el segundo el denominado como “pago de los recursos”.

³¹ Sigedoc 2022EE0100958 del 10/06/2022

Precisa la entidad que en el marco de sus competencias garantiza la asignación de los recursos. A su vez, en el marco del procedimiento establecido en la Resolución 0908 de 2016, la responsabilidad de la UNGRD es la siguiente:

e) Autorizar a la Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y representante del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para que desembolse, a la entidad financiera respectiva, los recursos necesarios del fideicomiso, para el reconocimiento y entrega del mencionado subsidio de arriendo. (...)

Resalta la entidad que:

“(...) en estricto cumplimiento del procedimiento administrativo establecido y por consiguiente, el proceso de asignación de los recursos objeto de esta observación no presentó inconsistencia alguna razón por la cual esta observación no haya justificación fáctica, habida cuenta que esta Unidad Administrativa ha tomado todas las medidas de control y ha requerido las explicaciones a que hubiere lugar dentro del proceso de pago a cargo de la Fiduprevisora S.A., conforme lo indica el procedimiento y tal y como se demostró con lo expuesto en el oficio No. 2022EE05834 de 20 de mayo de 2022”.

Fiduprevisora

En su respuesta describe, que las entidades relacionadas en la observación han cumplido con lo establecido en la Resolución 908/2016. Que los controles empleados para la administración de los recursos destinados para subsidios de arriendo de gramalote, han sido efectivos toda vez que *“(...) el grupo auditor ha manifestado que la información suministrada por las dos entidades auditadas ha sido la misma en cuanto a que se ha instruido y girado la suma de \$9.595.348.633, por lo anterior se evidencia que no existe ninguna conducta fiscal antieconómica por presuntos pagos y tramites de subsidios no identificados”.*

Seguidamente expresa que:

“Por lo aquí expuesto es importante precisar que dichas conciliaciones con el banco no son una causal por la cual se deba entender que exista el uso ineficiente de recursos públicos que conllevó a un presunto detrimento patrimonial y una conducta fiscal antieconómica, pues existe la documentación que respaldan los giros al municipio de Gramalote por concepto de subsidios de arrendamiento por valor de \$9.595.348.633 como son las instrucciones dadas por la UNGRD con las respetivas SD y CE realizados por el FNGRD, los cuales son los garantes de dichos giros. (...)”

Análisis de la respuesta

Las entidades no hacen referencia a la gestión en el marco de sus funciones y responsabilidades establecidas en los artículos 12, 13 y 14 de la Resolución 908 de 2016, para dilucidar el estado de los 1.078 registros pendientes por identificar, por \$636.506.328. Cabe agregar, que la UNGRD es la ordenadora del gasto no tiene

trazabilidad de la asignación, pago y seguimiento de los recursos de los subsidios de arriendo tramitados.

Igualmente, se evidencia falta de mecanismos de control, coordinación y monitoreo por parte la Fiduprevisora, para informar a la UNGRD, datos pertinentes respecto a las transferencias. De la alcaldía para la revisión de las solicitudes de subsidio de arriendo temporal y el seguimiento a la utilización del subsidio de arriendo, y por parte de la UNGRD, en el control del estado de los pagos, que permitan advertir las inconsistencias detectadas frente a los pagos y efectividad de los mismos.

Finalmente, se observa desorden administrativo de las entidades (UNGRD, Fiduprevisora y alcaldía de Gramalote), que no permite a las entidades en cuestión, conocer con oportunidad la trazabilidad en la administración de los recursos destinados a la subvención en el municipio de Gramalote.

Por lo tanto, de acuerdo con la respuesta de las entidades a la observación comunicada, se valida y se ajusta el hallazgo y se constituye el hallazgo Administrativo (A), con presunta incidencia Disciplinaria (D) y para solicitud de Indagación Preliminar (IP).

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro.3
Evaluar y establecer los efectos fiscales por los retrasos en la entrega de viviendas e incumplimiento de los contratistas del Fondo Adaptación, en atención a la asignación de subsidio de arrendamiento a las familias que otorga la UNGRD/FNGRD.

Realizada la evaluación del costo – oportunidad en la entrega de las viviendas, la asignación de los subsidios de arriendo y los posibles efectos fiscales de la no entrega oportuna de las 128 viviendas faltantes, se estableció el siguiente Hallazgo:

➤ **Hallazgo 5. Gestión de la UNGRD y Fondo Adaptación (A)**

Deficiencias en la comunicación entre la UNGRD, el Fondo Adaptación y la Alcaldía de Gramalote, para la gestión de la asignación, pago y seguimiento de los subsidios de arriendo en el municipio de gramalote.

Aunado a lo anterior, se ha pagado subsidios por la no entrega de las viviendas en oportunidad, por un valor de \$1.775.722.983 desde el 21 de octubre de 2017, fecha establecida para la ejecución del contrato 165 de 2015, después del Otrosí Nro.1 y el 27 de octubre de 2020, fecha en que se termina la etapa de ejecución del contrato 165. Y por un valor de \$702.330.000 después de la terminación de la ejecución del contrato 165 de 2015.

Artículos 4 y 9 Decreto 4147 de 2011

Artículos 1, 2 y 5 de la Ley 1523 de 2012
Resolución 908 del 28 de julio de 2016
Resolución 0290 del 24 de marzo de 2017
Contrato 165 de 2015 y sus modificaciones
Artículo 7 del Decreto-Ley 4819 de 2010

Decreto-Ley 4819 de 2010, creación del Fondo Adaptación, Artículo 7. Régimen Contractual.

El artículo 11 del Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011, otorga al Director General de la UNGRD la facultad de ordenación del gasto de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades.

Igualmente, el párrafo 1 del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012, que establece: *“La ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”*.

Que el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, dispone entre los principios de la gestión del riesgo el de la coordinación, que tiene como objetivo el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Y el principio de Concurrencia, cuya acción puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades.

Igualmente, en el artículo 18 de la mencionada Ley, se establece como una de las funciones de la UNGRD, la de “Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas”.

Por su parte, el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, en relación con las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

En cuanto a las responsabilidades de la UNGRD, el artículo 12 de la Resolución 908 del 28 de julio de 2016 de la UNGRD establece que, debe verificar que el municipio cuente con la declaratoria de calamidad pública o desastre, de autorizar a la Fiduprevisora SA, el desembolso de los subsidios aprobados e Informar al municipio y/o departamento los pagos aprobados.

Por su parte, el artículo 13 establece entre otros, que la Fiduprevisora SA debe informar a la UNGRD la fecha, oficina, estado del pago y demás datos pertinentes respecto a la transferencia de recursos aprobados para el pago de los subsidios de arriendo. Igualmente, de remitir los subsidios no cobrados y Atender de manera oportuna las consultas efectuadas de la UNGRD.

La UNGRD autorizó el desembolso de subsidios a los habitantes damnificados en el municipio de Gramalote, en el marco del Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria en Colombia, adoptado mediante Resolución Nro. 1808 de 2013 de la misma UNGRD.

Lo anterior, dado que el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD, tiene la facultad de ordenación del Gasto. El proceso de asignación, grosso modo, sigue las siguientes instancias: a) Solicitud del atentatorio ante la Alcaldía, b) Revisión y envío de la documentación por parte de la alcaldía la UNGRD c) Revisión y solicitud de desembolso por parte de la UNGRD a la d) Pago Fiduprevisora SA a través del Banco Agrario a los arrendadores.

Seguidamente, mediante la Resolución Nro. 0908 del 28 de julio de 2016 de la UNGRD, se establecen los criterios para el acceso a los subsidios y el procedimiento para tal efecto. Posteriormente, mediante Resolución Nro. 0290 de 2017, adiciona como criterio, que los beneficiarios de los subsidios deben estar incluidos en la lista final de habitantes adoptada por el Fondo Adaptación - FA, mediante Resolución Nro. 871 de 2015, que modificó la Resolución 881 de 2014.

En cuanto a las autorización y pago de subsidios, la UNGRD informó a este Órgano de Control, en respuesta a requerimientos³², el pago de \$9.595.348.633. No obstante, la Fiduprevisora allega³³ los comprobantes de egreso -CE, realizados al Banco Agrario por \$7.807.481.969, observándose inconsistencias en lo reportado por la UNGRD. En consecuencia, no evidenció el control para el seguimiento de los pagos efectivos a los arrendadores.

Con referencia a lo anterior, se elaboró el siguiente cuadro que muestra la relación de la construcción y entrega de viviendas contratadas por el Fondo Adaptación en el municipio de Gramalote y las solicitudes pagos efectivos de los subsidios.

Cuadro 11.
Relación de pagos de subsidios vs entrega de viviendas

Cto. 165 de 2015	Inicial	Final	# Viviendas 100% ³⁴	# Viviendas entregadas ³⁵	Subsidios autorizados	Pagos efectivos
Antes firma de contrato	28/05/2015	6/12/2015	No aplica		\$2.190.000.000	\$18.750.000
Inicial (600 viviendas)	7/12/2015	21/01/2017	0		\$2.938.800.000	\$4.815.600.000
Otrosí Nro.1 (407 viviendas adicionales)	-	21/12/2017	0	349 28/12/2017	\$ 870.000.000	\$542.400.000
Otrosí Nro.4	-	30/05/2018	0		\$ 840.000.000	\$3.000.000
Otrosí Nro.6	-	30/10/2018	408	577 28/12/2018	\$ 125.196.000	\$793.937.000
Otrosí Nro.7	-	28/02/2019	540		\$ 360.353.343	\$226.800.000
Suspensión 1	27/02/2019	5/03/2019	-			
Otrosí Nro.8	-	7/10/2019	686		\$ 534.126.658	\$494.033.340
Suspensión 2, 3 y 4	5/10/2019	21/11/2019	-	796 und		

³² Rad UNGRD nro. 2022EE02970 del 18-03-2022.

³³ Correo electrónico Fiduprevisora del 07-05-2022.

³⁴ Información de los Otrosíes.

³⁵ Según actas de entrega a los beneficiarios.

Cto. 165 de 2015	Inicial	Final	# Viviendas 100% ³⁴	# Viviendas entregadas ³⁵	Subsidios autorizados	Pagos efectivos
				19/12/2019		
Otrosí Nro.10	-	22/08/2020	835		\$ 788.199.299	\$255.552.643
Suspensión 5	21/03/2020	25/05/2020	-			
Acta de reinicio de la suspensión 5	26/05/2020	27/10/2020	860	838 und 19/12/2020	\$ 48.420.000	\$2.400.000
Después de la terminación del contrato	28/10/2020	2/03/2022	No aplica	853 und 11/12/2021	\$ 900.253.333	\$702.330.000
TOTAL			860	853	\$9.595.348.633	\$7.854.802.983

Fuente: información reportada por el FA, UNGRD y municipio Gramalote
 Elaboró: equipo auditor

El cuadro anterior, señala la relación entre el pago de subsidios y la ejecución del contrato 165 de 2015, para la construcción y entrega de las viviendas en el municipio de Gramalote, por parte del Fondo Adaptación. En este punto, es importante mencionar que el pago de subsidios será prorrogable hasta tanto persista la necesidad en el Municipio. Es decir, se entregará subsidios a las familias que lo soliciten de las 128 viviendas que faltan por entregar hasta que persista la declaratoria de emergencia en el municipio³⁶ y a las familias que soliciten el pago retroactivo, este último sin fecha de finalización.

En cuanto, a la ejecución del contrato para la construcción de las 600 viviendas contratadas inicialmente por el Fondo Adaptación debió terminar el 21 de enero de 2017. Sin embargo, no se cumplió con el cronograma establecido y antes de finalizar se prorroga el tiempo de ejecución y se adiciona la construcción de 407 viviendas adicionales.

De otra parte, la gestión de la UNGRD, ante el Fondo Adaptación -FA, para estimar el tiempo de entrega de subsidios, este informa que realiza un cruce de información con la copia del oficio que envía el Fondo Adaptación -FA, al municipio de Gramalote, con la relación de las viviendas entregadas. Cabe agregar que la proyección del presupuesto se basa en el listado de las familias que no han recibido vivienda, a partir del cual se realiza un cálculo simple de los 4 trimestres de la vigencia por el número de familias. En cuanto a los subsidios reprogramados (retroactivos), los pagos se realizan con cargo a CDPs, de vigencias anteriores.

De igual forma, el municipio no evidenció el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución 0908 de 2016 y en la Resolución 0290 de 2017. Lo anterior, en relación con los requisitos para la aprobación de los subsidios. Igualmente, le corresponde al municipio hacer seguimiento a la utilización de los subsidios de arriendo temporal asignados a los hogares beneficiarios del mismo³⁷. Dicho seguimiento no fue evidenciado por el municipio, adicionalmente, no posee información de los pagos efectivos realizados a los arrendadores y no se observa la gestión de la UNGRD, para establecer los subsidios efectivamente pagados.

³⁷ Artículo 11 de la Resolución 0908 del 2016

Por su parte, el Fondo Adaptación no ha contratado la terminación de las 128 viviendas faltantes, los procesos de selección cargados en SECOP II, no se perfeccionaron, por presuntas deficiencias en el análisis de mercado y estudios previos, que redundan en la no construcción oportuna de las 128 faltantes y pagos de subsidios por parte de la UNGRD e imposibilidad de participación activa del proceso de *recuperación del tejido social familiar y comunitario*³⁸ en el municipio de las familias que no han recibido la vivienda.

De acuerdo con las consideraciones que se han venido realizando, a partir de las solicitudes de desembolso -SD de la UNGRD, se ha pagado por concepto de subsidios de arriendo \$1.775.722.983, desde el 21 de octubre de 2017, fecha establecida para la ejecución del contrato 165 de 2015, después del Otrosí Nro. 1 y el 27 de octubre de 2020, fecha en que se termina la etapa de ejecución del contrato 165.

Igualmente, se ha pagado por concepto de subsidios de arriendo \$702.330.000, después de la terminación de la ejecución del contrato 165 de 2015, el 27 de octubre de 2020, hasta el segundo trimestre de 2022.

Situación evidenciada por deficiencias en la comunicación entre entidades del orden nacional y territorial, las cuales dificultan la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia, frente a la gestión de la asignación, pago y seguimiento de los subsidios de arriendo en el municipio de gramalote. De igual forma, por incumplimiento de la ejecución del contrato de obra 165 de 2015.

Lo que genera pagos de subsidios a las familias que los soliciten de las 128 vivienda faltantes por entregar; No entrega en oportunidad de las viviendas a las 128 familias faltantes, que implica pago de subsidios hasta tanto persista la necesidad del municipio; finalmente, retrasos en la incorporación de las 128 familias faltantes por recibir la vivienda en la vida económica, social comunitaria, cultural e institución en el nuevo municipio de Gramalote.

Respuesta entidad – UNGRD

Mediante Radicado de la UNGRD 2022EE07146 del 15/6/2022, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres dio respuesta a las observaciones 3, 4 y 5 comunicadas mediante Sigedoc 2022EE0100958 del 10/06/2022. Dichas observaciones se habían comunicado inicialmente mediante Sigedoc Nro. 2022EE0082639 del 13-05-2022 y en su momento la UNGRD remitió respuesta mediante Sigedoc 2022ER0080685 del 20/05/2022. Quedando, en definitiva, la

³⁸ Fondo Adaptación. Plan de Reasentamiento, 2015.

respuesta a los alcances³⁹ de las observaciones 3, 4 y 5 con las explicaciones, aclaraciones y soportes allegados, en los siguientes términos:

Respuesta: En atención a esta observación es importante aclarar que la entrega de la solución de vivienda definitiva a las 128 familias faltantes damnificadas para el caso del Municipio de Gramalote está en cabeza del Fondo de Adaptación y no del Fondo Nacional De Gestión Del riesgo de Desastres, ni de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

No obstante a lo anterior, en atención a los objetivos legales del FNGRD, las competencias atribuidas en la Ley a la UNGRD y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva que rigen la gestión del riesgo, aunado a la situación de vulnerabilidad de las familias damnificadas, en aras de garantizarles a esta población el acceso en cuanto al componente de gastos soportables del derecho a la vivienda digna, lo que exige esfuerzos institucionales en procura de la realización efectiva del principio de igualdad material, así como una respuesta inmediata de las autoridades en observancia del principio de solidaridad; esta ayuda económica humanitaria se prolonga hasta tanto persista para el municipio la necesidad de la concurrencia de la Nación para la atención directa de esta línea, como se ha soportado en las solicitudes enviadas por el Ente territorial a la UNGRD.

En este orden de ideas la UNGRD, ha cumplido con los fines esenciales del estado, en el marco del principio de solidaridad social prorrogando este apoyo económico hasta tanto se garantice el derecho de vivienda y el mínimo vital de las familias damnificadas.

Por lo anterior corresponde al fondo de adaptación pronunciarse frente a lo observado por el Órgano de control.

Análisis de la respuesta

Si bien es cierto que la UNGRD no tiene competencia para la entrega de las 128 viviendas faltantes del contrato de obra 165 de 2015, es la ordenadora del gasto para el pago de los subsidios de arriendo de las personas que no han recibido vivienda y que cumplen con los requisitos establecidos por la entidad.

Posteriormente, la UNGRD adoptó el procedimiento para la entrega de subsidios mediante la Resolución 0908/2016 y mediante Resolución 0290/2017, incluyó como requisito para acceder a los subsidios de arriendo, la lista final de habitantes adoptada por el FA. Según lo citado, en el interregno de tiempo para la adaptación como criterio de la lista final de habitantes, no se puede establecer la efectividad en la entrega de los subsidios a los beneficiarios realmente identificados.

De otra parte, la UNGRD no tiene control de los subsidios efectivamente pagados a los beneficiarios, observándose 1.078 registros sin identificación del estado (pagos,

³⁹ Sigedoc 2022EE0100958 del 10/06/2022

devueltos o pendientes) por \$636.506.328. Igualmente, se observa que el presupuesto no se proyecta a partir del análisis de los beneficiarios habilitados para acceder a la subvención, así como gestión ante el Fondo Adaptación y la alcaldía, para estimar los recursos que se requieren en cada vigencia.

De acuerdo con lo anterior, la UNGRD no desvirtuó lo observado por la CGR, y se configura el hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad - Fondo Adaptación

Mediante Radicado del FA E-2022-013276 del 15/6/2022, el Fondo Adaptación dio respuesta a las observaciones 1, 2 y 3, comunicadas mediante Sigedoc 2022EE0100852 del 10/06/2022. Dichas observaciones se habían comunicado inicialmente mediante Sigedoc Nro. 2022EE0082635 del 13/05/2022 y en su momento el FA remitió respuesta mediante Sigedoc 2022ER0079714 del 19/05/2022. Quedando en definitiva la respuesta a los alcances⁴⁰ de las observaciones 1, 2 y 3, con las explicaciones, aclaraciones y soportes allegados, en los siguientes términos:

*La Resolución 908 de 2016, Por la cual se definen los procedimientos, criterios y responsabilidades para la asignación de subsidios de arriendo en el marco de situaciones de calamidad pública o desastre, establece a la **UNGRD** y la **Alcaldía Municipal** como las entidades competentes para tramitar y adjudicar una vez verificado el cumplimiento de requisitos los subsidios de arriendo a las personas que lo solicitan.*

En virtud de las normas citadas, la competencia del Fondo Adaptación se enmarca en la expedición del registro de familias habitantes del municipio, el cual constituye el criterio para la asignación de arriendos como bien lo señala la Resolución 290 del 24 de marzo de 2017 de la UNGRD que consagra:

(...)

Conforme con lo señalado en la citada la norma, la competencia del Fondo respecto de la entrega de subsidios a los habitantes del municipio de Gramalote se marcó únicamente en la expedición de la Resolución 871 de 2015; no obstante, como ya fue mencionado en las respuestas reseñadas por la CGR en este documento: «En cuanto, a las gestiones de la UNGRD, ante el Fondo Adaptación -FA, para estimar el tiempo de entrega de subsidios, este informa que realiza un cruce de información con la copia del oficio que envía el Fondo Adaptación -FA, al municipio de Gramalote, con la relación de las viviendas entregadas. cabe agregar, que la proyección del presupuesto se basa en el listado de las familias que no han recibido vivienda, a partir del cual se realiza un cálculo simple de los 4 trimestres de la vigencia, por el número de familias [...]».

El Fondo remite periódicamente tanto a la UNGRD como a la administración municipal los listados actualizados de las viviendas entregadas a las familias incluidas en el mencionado registro con corte a cada periodo. Así pues, desde la emisión de la citada resolución el

⁴⁰ Sigedoc 2022EE0100852 del 10/06/2022

Fondo ha remitido 45 oficios, y cuya última comunicación fue enviada el 9 de febrero de 2022 con radicado Nro.E-2022-000587. (Anexo. Comunicación E-2022-000587).

En virtud de lo anterior, de manera respetuosa se solicita se retire la **Observación 3"** con presunta incidencia administrativa del Informe Final de Actuación Especial de Fiscalización-AEF del Megaproyecto Gramalote, teniendo en cuenta los fundamentos expuestos".

Análisis de la respuesta

Si bien es cierto que el FA no tiene competencia para la entrega de los subsidios, sus deficiencias para hacer cumplir el cronograma del Contrato 165 de 2015 y los cronogramas de los Otrosíes 1, 4, 7, 8 y 10, incumpliendo con la entrega de la totalidad de las soluciones de vivienda definidas en el Plan de Reasentamiento. Instrumento guía para el desarrollo de los programas, proyectos y demás medidas que se han implementado en el municipio, y que persigue entre otros: la incorporación de las familias, en la vida económica, social comunitaria, cultural e institucional en el nuevo municipio.

Lo anterior, generó el pago de subsidios por \$1.775.722.983, después del 21 de diciembre de 2017, fecha final para la ejecución del contrato 165 establecida en el Otrosí Nro. 1(adiciona al contrato la construcción de 407 viviendas, para un total de 1.007), y el pago de subsidios por \$702.330.000 después del 27 de octubre de 2020, fecha de la terminación de la etapa de ejecución del contrato (Otrosí 10 y acta de reinicio de la suspensión Nro. 5). Pagos de subsidios adicionales, no presupuestados, asumidos por el Estado para la entrega de subsidios de arriendo, en cumplimiento de la normatividad que regula la entrega de subsidios.

De acuerdo con lo anterior, se observa la deficiente gestión y coordinación entre las entidades Fondo Adaptación y la UNGRD para el cumplimiento de las metas y el logro de los resultados esperados, con lo cual se evitaría continuar con el pago de subsidios de arrendamiento por tiempo indefinido y se daría solución a las 128 familias que no cuentan aún con su vivienda y la recuperación del tejido social, familiar y comunitario en el municipio de Gramalote.

En consecuencia, ni el FA, ni la UNGRD, desvirtúan lo observado por la CGR, y se configura el hallazgo administrativo (A).

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro.4

Atender las denuncias asignadas, insumos, y las alertas o insumos enviados por la DIARI, relacionadas con los contratos objeto de la actuación.

No se recibieron denuncias relacionadas con la materia a auditar durante el proceso auditor.

5. ANEXOS

5.1. MATRIZ DE HALLAZGOS

OBJETIVO	HALLAZGO	A	D	P	F	IP	\$F
1	01. Planeación Contractual para la terminación de 128 viviendas de las 988 del contrato Nro.165 de 2015, en el nuevo municipio de Gramalote.	X	X				
1	02. Evaluación de la Cláusula compromisoria del Otrosí Nro. 4 al contrato Nro. 165 de 2015	X					
2	03. Pagos efectivos a arrendadores	X	X		X		\$18.599.667
2	04. Reporte de pagos a arrendadores	X	X			X	
3	05. Gestión de la UNGRD, Fondo Adaptación y la Alcaldía Gramalote	X					
	TOTALES	5	3	0	1	1	\$18.599.667