

# LECCIONES *aprendidas*

*Sector vivienda.*

Gestión de inviabilidad predial en  
proyectos de vivienda pública  
- San Bernardo (Nariño) 2026.



**Tabla de contenido**

<b>GESTIÓN DE INVIABILIDAD PREDIAL EN PROYECTOS DE VIVIENDA PÚBLICA – SAN BERNARDO (NARIÑO)</b> .....	3
<b>FICHA DEL PROYECTO</b> .....	3
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>DESCRIPCIÓN</b> .....	4
<b>1.1 Antecedentes/ Contexto</b> .....	4
<b>1.2 Descripción de la situación o experiencia</b> .....	5
<b>RESULTADOS</b> .....	6
<b>1.3 LECCIONES APRENDIDAS</b> .....	7
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	7
<b>CONCLUSIONES</b> .....	9

## **GESTIÓN DE INVIABILIDAD PREDIAL EN PROYECTOS DE VIVIENDA PÚBLICA – SAN BERNARDO (NARIÑO)**

### **RESUMEN**

El presente documento consolida las lecciones aprendidas derivadas de la no ejecución de 57 soluciones de vivienda en el municipio de San Bernardo (Nariño), en el marco del Contrato de Obra No. 178 de 2016 del Fondo Adaptación.

Durante la ejecución del contrato, se evidenciaron múltiples restricciones de tipo predial, jurídico, técnico, ambiental y financiero que impidieron la identificación de un terreno viable para el desarrollo del proyecto, pese a la evaluación de diversas alternativas.

La experiencia permitió identificar la necesidad de fortalecer la fase de planeación, especialmente en los procesos de estructuración y validación predial, así como la importancia de contar con mecanismos contractuales claros para la gestión de situaciones de inviabilidad no imputables a las partes.

A nivel institucional, esta lección contribuye al fortalecimiento de la gestión del riesgo en proyectos, la toma de decisiones oportunas y la optimización del uso de recursos públicos, evitando la materialización de riesgos mayores en la etapa de ejecución.

**Palabras claves:** Contrato de obra, contratación pública, inviabilidad predial, planeación, vivienda.

### **FICHA DEL PROYECTO**

**Tabla 1. Información general**

<b>Sector/ Macroproyecto</b>	<b>Vivienda</b>
<b>Ubicación (Municipio /Departamento)</b>	Municipio de San Bernardo (Nariño)
<b>Fecha de inicio del proyecto</b>	27 de febrero de 2017
<b>Porcentaje de avance físico el proyecto</b>	5%

**Lecciones aprendidas**  
**Gestión de inviabilidad predial en proyectos de vivienda pública - San Bernardo (Nariño)**  
**Sistema de gestión de Calidad**  
**2-CVC-F-03 - V 2.0**

Fecha de terminación del proyecto (si aplica)	21 de febrero de 2022
Número y tipo de beneficiarios	57 beneficiarios (familias)
Recursos invertidos (valores en pesos colombianos)	\$2.943.490.230 por 57 Viviendas

Fuente: Propia

## INTRODUCCIÓN

El Fondo Adaptación fue creado mediante el Decreto Ley 4819 de 2010 para abordar la construcción, reconstrucción, recuperación y reactivación económica y social de las áreas afectadas por los eventos del fenómeno de La Niña de 2010 y 2011.

En el marco de sus atribuciones, el Fondo expidió el Instructivo General del Programa Nacional de Vivienda para establecer los lineamientos de intervención en viviendas destruidas. El Contrato No. 178 de 2016 fue suscrito con el objetivo de ejecutar obras para la reubicación o reconstrucción de 272 viviendas en municipios de los departamentos de Cauca y Nariño.

El presente documento sistematiza la experiencia del municipio de San Bernardo (Nariño), donde se proyectaba la construcción de 57 unidades de vivienda. Pese a los considerables esfuerzos, la ejecución de este frente de obra no fue posible ejecutarlo debido a múltiples factores, principalmente la imposibilidad de conseguir un predio apto que cumpliera con las condiciones contractuales y de viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera. Esta situación generó una exclusión del proyecto en San Bernardo, afectando a las familias beneficiarias en este municipio. Además, se documentan ajustes en los proyectos de Corinto y Puracé, resultando en un total de 201 viviendas entregadas bajo el contrato No. 178 de 2016.

## DESCRIPCIÓN

### 1.1 Antecedentes/ Contexto

El Contrato No. 178 de 2016 fue firmado el 18 de octubre de 2016, con un plazo de ejecución de quince (15) meses y un alcance inicial de 272 registros de vivienda en los departamentos de Cauca y Nariño. El acta de inicio se suscribió el 27 de febrero de 2017, mediante otrosí No. 5 fue ajustado el alcance a 260 registro de vivienda.

Para el municipio de San Bernardo, se establecieron 57 soluciones de vivienda,

**Lecciones aprendidas**  
**Gestión de inviabilidad predial en proyectos de vivienda pública - San Bernardo (Nariño)**  
**Sistema de gestión de Calidad**  
**2-CVC-F-03 - V 2.0**

desde el inicio de las actividades de identificación de posibles lotes para la reubicación, el contratista (GERMAN MORA INSUASTI) y la interventoría (GNG INGENIERÍA SAS) enfrentaron graves dificultades. Los problemas más comunes incluían:

- **Titulación y tradición:** Muchos predios carecían de títulos saneados, presentaban falsa tradición, múltiples sucesiones pendientes o inconsistencias en los registros de área (problemas de cabida y linderos).
- **Riesgos geológicos y topográficos:** Se identificaron lotes en zonas de riesgo por deslizamientos potenciales (remoción en masa alta), presencia de ramales de la falla geológica de El Romeral y topografía en ladera que requeriría costosas obras de contención.
- **Acceso y servicios públicos:** Dificultad de acceso para el suministro de materiales, grandes distancias a puntos de conexión de acueducto y alcantarillado, la inexistencia de dichos servicios y predios en Zona Rural.
- **Costos elevados:** La escasa oferta de terrenos y las "*falsas expectativas*" generadas por operadores anteriores inflaron los precios, superando el presupuesto asignado por vivienda

## 1.2 Descripción de la situación o experiencia

Durante las etapas de reconocimiento y preconstrucción, el contratista y la interventoría adelantaron diferentes actividades orientadas a identificar alternativas prediales viables para la construcción de las viviendas proyectadas en San Bernardo. Como resultado de estas gestiones, fueron evaluados múltiples lotes ubicados tanto en el municipio como en sectores aledaños, desarrollándose visitas técnicas, análisis prediales, estudios preliminares y revisiones jurídicas y ambientales.

Los análisis realizados permitieron evidenciar que la mayoría de los predios presentaban limitaciones significativas relacionadas con riesgos geológicos, dificultades de acceso, ausencia de servicios públicos, restricciones normativas, problemas de titulación o costos de adecuación que hacían inviable financieramente la ejecución del proyecto.

En algunos casos, los terrenos requerían importantes obras adicionales de estabilización, construcción de vías, redes de acueducto, alcantarillado o infraestructura eléctrica, generando sobrecostos que superaban los valores permitidos dentro del marco contractual. Asimismo, se evidenciaron situaciones de rechazo o inconformidad por parte de algunos beneficiarios frente a alternativas de reubicación alejadas del casco urbano o de sus dinámicas sociales y económicas.

De manera paralela, el Fondo Adaptación, el contratista y la interventoría

mantuvieron un proceso permanente de seguimiento y documentación de las gestiones adelantadas, generando informes técnicos, conceptos y comunicaciones que permitieron sustentar la inviabilidad del proyecto en el municipio. Como resultado de los análisis realizados y ante la imposibilidad de identificar un terreno que cumpliera integralmente con las condiciones técnicas, jurídicas, ambientales y financieras requeridas, la interventoría recomendó la exclusión del proyecto de San Bernardo del alcance contractual. Posteriormente, el Fondo Adaptación acogió dicha recomendación y formalizó la exclusión de las cincuenta y siete (57) viviendas inicialmente proyectadas para este municipio.

## **RESULTADOS**

La principal consecuencia de la situación presentada fue la no ejecución de las cincuenta y siete (57) soluciones de vivienda previstas para el municipio de San Bernardo en el marco del Contrato de Obra No. 178 de 2016. No obstante, la experiencia permitió identificar importantes aprendizajes institucionales relacionados con la planeación, estructuración y gestión de riesgos en proyectos de vivienda.

Uno de los principales logros del proceso fue la identificación temprana y documentada de las condiciones de inviabilidad predial, evitando la inversión de recursos públicos en un proyecto que no contaba con condiciones adecuadas para su ejecución. Asimismo, el ejercicio permitió fortalecer la articulación entre el Fondo Adaptación, la interventoría y el contratista, garantizando la trazabilidad de las decisiones adoptadas y la adecuada sustentación técnica y jurídica del proceso.

La experiencia también evidenció la importancia de las etapas de reconocimiento y preconstrucción como mecanismos fundamentales para validar la viabilidad de los proyectos antes de iniciar la fase constructiva. Gracias a los análisis adelantados, fue posible evitar la materialización de riesgos asociados a eventuales fallas constructivas, conflictos jurídicos, problemas de estabilidad geotécnica o afectaciones derivadas de la ausencia de infraestructura y servicios públicos.

Adicionalmente, el contrato logró la ejecución y entrega de doscientas una (201) soluciones de vivienda en otros municipios de los departamentos de Cauca y Nariño, permitiendo avanzar en el cumplimiento de los objetivos del programa de vivienda y garantizando beneficios para otras comunidades priorizadas.

Desde el punto de vista institucional, esta experiencia fortaleció la necesidad de incorporar criterios más rigurosos de validación predial y gestión del riesgo en las etapas iniciales de estructuración de proyectos, así como la importancia de contar con mecanismos contractuales que permitan gestionar de manera

### **Lecciones aprendidas**

**Gestión de inviabilidad predial en proyectos de vivienda pública - San Bernardo (Nariño)**

**Sistema de gestión de Calidad**

**2-CVC-F-03 - V 2.0**

oportuna situaciones de inviabilidad no imputables a las partes.

### **1.3 LECCIONES APRENDIDAS**

La experiencia desarrollada en el municipio de San Bernardo permitió evidenciar que la validación predial temprana constituye un factor crítico para el éxito de los proyectos de vivienda. La ausencia de análisis integrales en etapas iniciales incrementa significativamente el riesgo de inviabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, generando impactos en el alcance, el cronograma y la ejecución de los proyectos.

Asimismo, se identificó la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales para la toma oportuna de decisiones frente a escenarios de inviabilidad predial. Aunque las gestiones adelantadas permitieron documentar adecuadamente las dificultades existentes, la prolongación de la búsqueda de alternativas prediales generó desgaste administrativo, técnico y financiero que pudo haberse mitigado mediante criterios institucionales más claros para la definición de inviabilidad.

Otra lección relevante corresponde a la importancia de incorporar mecanismos contractuales flexibles que permitan gestionar situaciones de imposibilidad técnica o jurídica no imputables a las partes. La experiencia evidenció que los proyectos de vivienda ejecutados en territorios con alta complejidad predial requieren esquemas contractuales que contemplen ajustes de alcance, exclusiones o modificaciones debidamente sustentadas, evitando controversias jurídicas o riesgos de incumplimiento.

De igual manera, se destacó la relevancia de la gestión del riesgo como eje transversal de la estructuración y ejecución de proyectos. La identificación temprana de riesgos geológicos, prediales y financieros permitió prevenir impactos mayores y proteger los recursos públicos, demostrando la necesidad de fortalecer la integración entre los procesos de planeación, estructuración, supervisión y gestión del riesgo institucional.

Finalmente, la experiencia evidenció el valor de la documentación técnica, jurídica y administrativa como soporte para la toma de decisiones institucionales. La trazabilidad de las actuaciones, conceptos y comunicaciones permitió justificar adecuadamente la exclusión del proyecto y proteger jurídicamente a las partes involucradas.

### **RECOMENDACIONES**

A partir del análisis técnico, jurídico y operativo realizado durante la ejecución

**Lecciones aprendidas**  
**Gestión de inviabilidad predial en proyectos de vivienda pública - San Bernardo (Nariño)**  
**Sistema de gestión de Calidad**  
**2-CVC-F-03 - V 2.0**

del proyecto de vivienda en San Bernardo, se identificaron oportunidades de mejora orientadas al fortalecimiento de los procesos institucionales de planeación, gestión del riesgo, supervisión contractual y toma de decisiones, razón por la cual se formulan las siguientes recomendaciones:

- Implementar estudios prediales más profundos, que incluyan análisis de títulos detallados (no solo certificados, sino análisis de la tradición del inmueble), evaluaciones geotécnicas preliminares, estudios de riesgos y levantamientos topográficos para identificar riesgos y costos de adecuación desde el inicio, antes de la asignación formal de proyectos a terrenos específicos.
- En municipios con alta escasez de suelo urbanizable o problemáticas prediales conocidas, considerar desde la fase de planeación la posibilidad de tipologías de vivienda alternativas (ej. multifamiliar en altura, si el EOT lo permite y es socialmente aceptado) o la reubicación en municipios aledaños que sí ofrezcan terrenos viables, siempre que se cuente con la aprobación de los beneficiarios y la viabilidad técnica y financiera.
- Se considera pertinente desarrollar lineamientos institucionales que definan criterios objetivos para la declaratoria de inviabilidad predial, estableciendo procedimientos, roles y responsabilidades para la toma de decisiones en este tipo de situaciones.
- Con el fin de cumplir con el objeto y alcance del contrato suscrito (178 de 2016), el contrato No. 178 de 2016 fue liquidado bilateralmente el 21 de febrero de 2025. La exclusión del proyecto en San Bernardo se realizó basándose en una recomendación de la interventoría que el Fondo Adaptación aceptó formalmente. Esta exclusión se justificó en sendos comunicados por las partes donde se identifican las gestiones realizadas por el contratista y la inviabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera de los lotes estudiados.

El principio jurídico "*ad impossibilia nemo tenetur*" (nadie está obligado a lo imposible) fue aplicado para eximir de responsabilidad al contratista, ya que la ejecución de las 57 viviendas en San Bernardo se volvió objetivamente imposible debido a circunstancias ajenas a su control y calificadas como fuerza mayor por las partes.

Dado que el contrato ha sido liquidado bilateralmente y la no ejecución en San Bernardo se fundamentó en causas de fuerza mayor y la imposibilidad legal documentada, se requieren acciones jurídicas adicionales para cumplir con el objeto y alcance del contrato 178 de 2016 en relación con el frente de obra de San Bernardo. La situación no fue resuelta de manera oportuna, toda vez que no fue suscrita la modificación al alcance del

contrato, sin embargo, si fue sustentado y acordado por las partes que no fue posible ejecutar el proyecto en el municipio tal como quedó documentado en la liquidación bilateral. Por lo que se recomienda revisar y fortalecer los mecanismos contractuales asociados a proyectos de vivienda, incorporando disposiciones que permitan gestionar adecuadamente eventos de imposibilidad técnica o jurídica no imputables a las partes, garantizando seguridad jurídica y protección de los recursos públicos.

Finalmente, se recomienda fortalecer la articulación entre los procesos de planeación, estructuración, supervisión y gestión del riesgo institucional, promoviendo una visión preventiva que permita anticipar escenarios críticos y mejorar la toma de decisiones en futuros proyectos.

## **CONCLUSIONES**

La experiencia en San Bernardo con el Contrato 178 de 2016 ofrece valiosas lecciones sobre la complejidad de la gestión de proyectos de vivienda que involucran adquisición predial. Los desafíos fueron múltiples y persistentes, abarcando problemas de titulación, tipo de uso del suelo, riesgos geológicos, falta de acceso y servicios públicos, costos excesivos y el desacuerdo de la comunidad en ubicaciones lejanas.

A pesar de los exhaustivos esfuerzos de búsqueda y evaluación de terrenos por parte del contratista y la interventoría, incluyendo la visita a más de una docena de lotes y propuestas de obras adicionales, ninguna opción resultó viable dentro de las condiciones contractuales y el presupuesto asignado. Esto llevó a la justificada no ejecución del proyecto de San Bernardo.

Es crucial destacar que la estructura del contrato, en cumplimiento del principio de planeación, con sus etapas de reconocimiento y preconstrucción, permitió identificar estas inviabilidades de manera sistemática y evitar mayores inversiones en un proyecto no factible. La decisión final de exclusión se basó en el principio de que "*nadie está obligado a lo imposible*", ya que las barreras encontradas se consideraron fuerza mayor, no lográndose la viabilidad jurídica, técnica, económica y/o ambiental del proyecto. El Contrato 178 de 2016 fue liquidado bilateralmente con un cumplimiento del 76.34% al haber entregado 201 viviendas de las 260 viviendas proyectadas entregar en el marco del contrato.

Así mismo, se evidenció la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales y contractuales para gestionar situaciones de imposibilidad no imputables a las partes, garantizando una administración eficiente de los recursos públicos y una adecuada protección jurídica para los actores

involucrados.

Finalmente, esta lección aprendida se consolida como un insumo estratégico para el fortalecimiento de la gestión del conocimiento institucional y la mejora continua de los procesos relacionados con la estructuración y ejecución de proyectos de vivienda en el Fondo Adaptación.

## Investigación y textos

### EQUIPO DE TRABAJO

E.T de Dirección de Proyectos de Infraestructura y Macroproyectos Niña 2010-2011 - Sector Vivienda

#### Datos de contacto:

Julio César Báez Cardozo  
Asesor III  
Juliobaez.subgerencia@fondoadaptacion.gov.co  
mauricioyasno@fondoadaptacion.gov.co

Mauricio Yasnó Roncancio  
Contratista – Apoyo Supervisión  
mauricioyasno@fondoadaptacion.gov.co

#### Como citar este documento.

Fondo Adaptación (2025) Lecciones Aprendidas.  
Gestión de inviabilidad predial en proyectos de vivienda pública - San Bernardo (Nariño).

## **CONTROL DE CAMBIOS Y NOMENCLATURA**

<b>VERSIÓN</b>	<b>FECHA</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
1.0	7/11/2017	Documento inicial del formato
1.1	2018/10	Cambio de logos
2.0	5/11/2024	Se actualiza todo el formato. Se genera una plantilla que permita documentar la gestión del conocimiento (Lecciones aprendidas/Buenas Prácticas/Casos de Estudio) de todas las áreas de la entidad.