

Bogotá, D.C.,

2024EE0012856



Doctor,

CARLOS ARDILA ESPINOSA

Representante a la Cámara por Putumayo

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

carlos.ardila@camara.gov.co

Carrera 7 No. 8 – 68, Capitolio Nacional

Bogotá, D.C.

ASUNTO: Respuesta a la Proposición No. 19 de 2023 – Debate de Control Político sobre la reconstrucción del Municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo.

RADICADO: MVCT 2024ER0022663.

Respetado Representante Ardila, reciba un cordial saludo:

El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA fue creado mediante el Decreto Ley 555 de 2003, como un Fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Así, el artículo el 14 del Decreto Ley 555 de 2003 estableció que las funciones técnicas y administrativas para el desarrollo de las actividades propias del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, son realizadas a través de las dependencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). En tal sentido, se remite la respuesta consolidada de la Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la Proposición No. 19 de 2023, relacionada con la reconstrucción del Municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo, en los siguientes términos:

1. ¿Cuál es el estado actual de los proyectos de construcción de vivienda urbana y rural nueva, definidos en el Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del municipio de Mocoa? ¿Cuáles eran los plazos iniciales de ejecución de estos proyectos? ¿A qué se deben los retrasos?

En primer lugar, es necesario precisar que, si bien el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es el órgano rector de la política de vivienda, encargado de

formular las políticas, planes, programas y regulaciones sobre vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y territorial, así como formular los instrumentos normativos para su implementación, corresponde a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, adelantar las acciones pertinentes sobre las afectaciones y mitigación de los efectos negativos causados por los desastres naturales del país.

En este sentido, es importante mencionar que la Ley 1523 de 2015, mediante la cual se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, como entidades públicas, privadas y comunitarias, que dentro de las políticas y normas reguladas, pretende adelantar el proceso social de la gestión del riesgo para proteger a la población en busca de mejorar la calidad de vida, seguridad y bienestar de todos los habitantes.

De esta manera, este Ministerio, integrante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), apoya los procesos de rehabilitación, reconstrucción y construcción de viviendas afectadas debido a situaciones de desastre, dentro de los Planes de Acción Específicos que formulan las entidades territoriales junto con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con las líneas de acción y metas previstas en materia de vivienda mediante la asignación de Subsidios Familiares de Vivienda para los hogares que cumplan con los requisitos y se encuentren registrados en el censo de damnificados.

Ahora bien, en el marco de los Planes de Acción Específicos para la reconstrucción de Mocoa, es importante manifestar que el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, suscribió dos convenios interadministrativos con el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo – FNGRD, a partir de los cuales corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, **aportar recursos a través de Fonvivienda para la asignación de Subsidios Familiares de Vivienda Urbana**, así como realizar la asignación de los subsidios y junto con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, efectuar la supervisión al Convenio. **En consecuencia, corresponde a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en calidad de ordenador del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, contratar la elaboración de los estudios, diseños, construcción e interventoría de las obras para la construcción de viviendas.**

De este modo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se permite manifestar que **el Convenio Interadministrativo No. 9677-PAAL001-217-2017**, tiene como objetivo principal atender a los hogares damnificados de la avenida torrencial del mes de marzo de 2017, que en concordancia con el Plan de Acción Específico (PAE), la meta consistía en 1.209 viviendas, 300 en Sauces I para entregar en 2018 y 909 viviendas en Sauces II para entregar en el año 2020.

Teniendo en cuenta lo anterior, en desarrollo de este Convenio, Fonvivienda ha desembolsado recursos al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres por la suma de \$71.351.988.240, asignando 1.099 subsidios, de los cuales se han recibido diez (10) renunciaciones y cuatro (4) subsidios han perdido ejecutoriedad, quedando, por tanto, 124 subsidios de vivienda por asignar.

Por consiguiente, de las 1.209 viviendas, se entregaron 300 viviendas en el proyecto de Sauces I en el año 2018, siendo ese mismo año en que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres suscribió los contratos de obra No. 9677-PPAL001-243-2018 y No. 9677-PPAL001-244-2018, para la construcción de las 909 viviendas de Sauces II con el contratista Germán Mora Insuasti, quien tuvo retrasos en la ejecución, por lo que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres impuso multas al contratista. Posteriormente, en junio del año 2019, los contratos de obra fueron cedidos al *Consortio Mocoa 2019*, quienes iniciaron ejecución en septiembre del mismo año.

A pesar de lo anterior, este Ministerio se permite informar que los contratos con el *Consortio Mocoa 2019*, también presentaron retrasos en la ejecución, por lo que en octubre del año 2021, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres impuso al contratista una multa por el contrato No. 244-2018, por un valor equivalente a \$91.003.588,77. Posteriormente, en el mes de mayo de 2022, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres declaró el incumplimiento parcial de los dos contratos e impuso multas por el valor de \$1.943.457.009 para el contrato No. 244-2018 y por el valor de \$1.990.594.174 para el contrato No. 243-2018.

En igual sentido, para el mes de junio del año 2022, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres declaró el incumplimiento total de los dos contratos e impuso la cláusula penal pecuniaria correspondiente. En consecuencia, a través de audiencia del 26 de julio de 2022, el *Consortio Mocoa 2019* presentó propuesta de arreglo directo, la cual fue aceptada por la UNGRD. Este arreglo directo, fue legalizado a través de modificaciones a los contratos de obra, en los cuales se amplió el plazo de ejecución y se modificaron los hitos de entrega, así como también se adicionó el valor de los contratos con recursos de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Ahora bien, de acuerdo con la información reportada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el contrato No. 243-2018 estuvo suspendido en dos oportunidades: la primera del 2 al 13 de abril del año 2020 y la segunda del 1 al 18 de marzo del 2021, mientras que el contrato No. 244-2018 estuvo suspendido del 2 al 26 de abril de 2020 y del 21 de diciembre de 2020 al 18 de marzo de 2021. Adicionalmente, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres manifiesta que la ejecución del proyecto ha presentado los obstáculos que se citan, a continuación:

" - *Pandemia y sus efectos en el sector de la construcción lo que generó la escasez*

de acero a nivel mundial y cemento.

- *Escasez de mano de obra calificada y no calificada en Mocoa para la construcción del proyecto (sistema industrializado de construcción de viviendas).*
- *Escasez de material (triturado) para la preparación de concreto.*
- *Posible falta de gestión de recursos por parte del Contratista que repercute en la demora para realizar los pagos a los subcontratistas de obra y proveedores.”*

Adicionalmente, es pertinente destacar que los contratos ejecutados por el *Consortio Mocoa 2019*, terminaron por vencimiento en el plazo contractual, cuya fecha de terminación y estado del proyecto, se mencionan a continuación:

- Contrato de obra 9677-PPAL001-243-2018, terminó por vencimiento en el plazo contractual, el pasado 31 de mayo de 2023, dentro del cual se intervinieron 140 viviendas, que a la fecha no se encuentran terminadas y presentan diferentes avances.
- Contrato de obra 9677-PPAL001-244-2018, por vencimiento en el plazo contractual, el pasado 31 de julio de 2023, dentro del cual se intervinieron 28 viviendas, que a la fecha no se encuentran terminadas y presentan diferentes avances.
- Finalmente, el contrato de interventoría de los contratos, identificado con la nomenclatura 9677-PPAL001-277-2018, terminó su plazo de ejecución el 30 de septiembre de 2023.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres informó que el día 31 de enero de 2024 presentó la radicación de la liquidación del contrato 243-2018 ante la Fiduciaria FIDUPREVISORA, teniendo pendiente por presentar la radicación de la liquidación del contrato 244-2018.

Referente al Contrato de Interventoría 9677-PPAL001-243-2018, la supervisión de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres informa que, a la fecha, se cuenta con un proceso por presunto incumplimiento, mediante el cual el contratista y la aseguradora ya realizaron los respectivos descargos. Al respecto, la audiencia del proceso por incumplimiento se encuentra suspendida y su reanudación está programada para el 12 de abril de 2024.

El Convenio 9677-PPAL001-217-2017 tiene plazo de ejecución hasta el día 30 de junio de 2024.

Ahora bien, de acuerdo con las mesas de trabajo realizadas, en el marco de los comités técnicos del convenio, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres planteó una hoja de ruta encaminada para establecer acciones jurídicas, como presuntos incumplimientos, multas, cierres o liquidaciones de la contratación derivada, así como también planteó una hoja de ruta para concretar acciones y estrategias para la construcción de las 909 soluciones de vivienda. Lo anterior, con la finalidad de cumplir con el objeto del **Convenio**

Interadministrativo No. 9677-PAAL001-217-2017. Actualmente se está adelantando lo siguiente:

- Realizar la gestión financiera al interior de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para que los recursos disponibles por el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres sean incorporados al **Convenio No. 9677-PPAL001-217-2017** por un valor equivalente a OCHENTA MIL SETECIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$80.750.000.000) y una prórroga del convenio hasta el 31 de diciembre de 2025, recursos destinados para llevar a cabo el cumplimiento del proyecto de construcción de vivienda Sauces II.

A partir de estos recursos, se plantea la construcción de 408 unidades de vivienda, la contratación de consultoría y/o peritaje para establecer el estado de las 168 viviendas que presentan diferentes avances en su ejecución, así como lograr su posterior reconstrucción y terminación. Además de realizar la actualización de diseños para la nueva implantación del proyecto, de acuerdo con la definición de los determinantes ambientales. Lo anterior, mientras se liberan los recursos de la liquidación de los contratos actuales, con el fin de construir las 303 unidades de vivienda faltantes, con las que se completarían las 909 viviendas que contempla el proyecto Sauces II.

Por otra parte, se precisa que el segundo convenio suscrito entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Fonvivienda, para la reconstrucción de Mocoa, corresponde al **Convenio Interadministrativo No. 9677-PAAL001-783-2018**, Mocoa, Putumayo, actualmente se encuentra en liquidación; el plazo se terminó el 28 de junio de 2023 sin que hubiese tenido ejecución física, ni financiera, quedando pendiente la construcción de las 87 viviendas que se tenían previstas en el Plan de Acción Específico para la reconstrucción de Mocoa (2018).

Este convenio se suscribió el 28 de diciembre de 2018 entre el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD y el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, con el objeto de *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar y ejecutar el programa de construcción de vivienda nueva en fase de recuperación, en el marco de la Declaratoria de Situación de Calamidad Pública del Municipio de Mocoa, Putumayo, de conformidad con el Decreto Municipal No 00176 del 12 de agosto de 2018”*.

Inicialmente se suscribió por un valor de \$ 5.763.690.979, recursos que fueron aportados por Fonvivienda para la asignación de 87 subsidios familiares de vivienda y fueron desembolsados al FIC dispuesto por Fiduprevisora a nombre del FNGRD. El convenio tuvo 2 prórrogas y 1 adición de recursos por valor de \$ 3.545.309.021 con aportes de la UNGRD.

El valor final del convenio es de \$9.309.000.000,00 de los cuales FONVIVIENDA aportó recursos por \$ 5.763.690.979, y la UNGRD aportó recursos por \$ 3.545.309.021. Según la última información presentada por la UNGRD en octubre de 2023, no ha habido ejecución financiera, el 100% de los aportes de Fonvivienda se encuentran en el FIC y hay un saldo de rendimientos financieros por valor de \$1.039.212.093,49, los cuales deben ser reintegrados a la Dirección del Tesoro Nacional. Se desconoce si con cargo a los rendimientos financieros se han realizado más pagos por concepto de comisiones fiduciarias, toda vez que la información suministrada en octubre estaba incompleta.

Después de cuatro años y medio de ejecución y dos prórrogas el convenio se terminó el 28 de junio de 2023, sin ejecución física, ni financiera, debido a que nunca se contó con un predio urbano viable para la ejecución del proyecto, razón por la cual el FNGRD no adelantó ningún proceso de contratación derivada y por parte de Fonvivienda tampoco se pudo adelantar ninguna convocatoria para la asignación de subsidios. Cabe aclarar que el Registro Único de Damnificados de esta calamidad fue remitido a Fonvivienda el 26 de julio de 2023; fecha posterior al vencimiento del convenio.

Aunque en el convenio no se estipuló quién debía aportar el predio para la ejecución del proyecto, en el Plan de Acción Específico para la reconstrucción de Mocoa quedó establecido que la adquisición de predios era una actividad a cargo de la UNGRD; de la cual no se tiene evidencia que se hayan adelantado gestiones.

Una vez finalizado el plazo de ejecución del convenio, se realizaron tres mesas de trabajo con la UNGRD, los días 28 de septiembre, 12 y 25 de octubre de 2023, en las cuales se logró avanzar en complementar la información requerida para la liquidación, quedando pendiente el balance final del FIC donde se especifique el saldo que se debe reintegrar a la Dirección del Tesoro Nacional. Sin embargo, en los meses de noviembre, diciembre de 2023 y enero de 2024, no se pudieron realizar mesas de seguimiento a la liquidación, debido a que la UNGRD informó que estaban en proceso de transferir este convenio a la Subdirección de Reducción del Riesgo y asignar nuevo supervisor. Actualmente se están realizando todas las gestiones por parte de la supervisión de Fonvivienda, para realizar la liquidación del convenio.

Finalmente, con relación a los proyectos de construcción de vivienda rural nueva, definidos en el Plan de Acción Específico para la reconstrucción del municipio de Mocoa, es necesario aclarar que los mismos fueron formulados entre el 2017 y 2018, cuando la competencia de las acciones en materia de vivienda rural se encontraba a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por consiguiente, es pertinente precisar que, de acuerdo con el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, es partir del año 2020 que la formulación y ejecución de la política de vivienda rural se encuentra a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, adoptada a través del Decreto 1341 de 2020.

2. ¿Qué dificultades se han presentado durante la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda urbana y rural nueva, definidos en el Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del municipio de Mocoa? ¿Qué acciones o medidas se han tomado para subsanar estas dificultades e impulsar estos proyectos?

Al respecto, este Ministerio se permite destacar que, como se indicó en la respuesta anterior, la construcción de vivienda urbana en el proyecto Sauces II ha presentado dificultades en su ejecución debido a los reiterados incumplimientos del contratista de obra, quien ha manifestado que llegó al máximo de su capacidad financiera, razón por la cual la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a través de la mesa de seguimiento realizada el pasado 6 de febrero del 2023 con las veedurías ciudadanas, informó que realizará un ajuste en la forma de pago de los contratos con el fin de garantizar el flujo de caja de la obra.

Adicionalmente, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ha informado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, en visita realizada por Corpoamazonía en el mes de junio del año 2021 al predio en el que se construyen las viviendas del Proyecto Sauces II, identificó un cuerpo de agua transitorio que atraviesa la parte posterior del predio, situación que cambia las determinantes ambientales, razón por la cual la Secretaría de Planeación de Mocoa no otorgó la prórroga de la licencia urbanística del proyecto en mención. Actualmente, se está a la espera de que Corpoamazonía defina si es posible obtener un permiso de ocupación de cauce o cuál es el ancho de ronda hídrica que se debe conservar.

Frente al **Convenio Interadministrativo 9677-PAAL001-217-2017**, se ha solicitado a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que en su calidad de contratante y en cumplimiento de sus compromisos contractuales, adopte las acciones pertinentes y respectivas frente a los contratos derivados y se estudie la posibilidad de aplicarle al contratista las sanciones señaladas en el artículo 2.1.6.2.1 del Decreto 1516 de 2016. Así mismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha ofrecido el apoyo técnico y jurídico a la UNGRD para evaluar las alternativas jurídicas y técnicas que permitan agilizar la construcción de las viviendas.

Finalmente, este Ministerio considera importante reiterar que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es la entidad encargada de fijar o formular las políticas a nivel nacional, en materia de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, así como en materia de agua potable y saneamiento básico, por lo que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no desarrolla ni contrata directamente proyectos de vivienda, sino que asigna subsidios como apoyo a los proyectos presentados por las entidades territoriales y particulares, a través del

Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, como fondo ejecutor de la política del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social. En consecuencia, compete a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo a través del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo realizar las gestiones necesarias para la contratación y desarrollo de los proyectos de vivienda con el respectivo constructor contratado y la interventoría del proyecto, para la debida ejecución de las unidades habitacionales a desarrollarse en el municipio de Mocoa.

En los términos expuestos se da respuesta a su solicitud, quedando a su disposición para atender cualquier inquietud adicional al respecto.

Cordial saludo,


ARTURO GALEANO ÁVILA
Director Ejecutivo de Fonvivienda

Elaboró:

Carolina Aguilera López 
Profesional Especializado SPAT
(Supervisora CNV 783-2018)

Jose Pernet - Profesional 
Especializado SPAT (Supervisor
CNV 217-2017)

Revisó:

Vanessa Barney - Asesora
Despacho del Viceministro de
Vivienda 

Nathalia Lucumi - Contratista
Despacho del Viceministro de
Vivienda 

Ana Matilde Avendaño -
Asesora Despacho Ministra

Leslie Martinez Luque -
Contratista Fonvivienda 

Lizeth Bermúdez Díaz 
Contratista Fonvivienda