



N°. Radicado : 2025-440-026598-1

Folios: 1

Fecha : 21/11/2025 15:28:37

Anexos : 1

Destino: CRISTIAN CAMILO CONDE CASTRO

Origen: 440-DGBPR

Asunto: Respuesta al radicado No 2025EE0245258.

Bogotá D.C.

Doctor.

CRISTIAN CAMILO CONDE CASTRO

luz.suarezc@contraloria.gov.co

mileidi.corpus@contraloria.gov.co

cgr@contraloria.gov.co

Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia.

Contraloría General de la República.

Asunto: Respuesta al radicado No 2025EE0245258. Comunicación de observaciones generadas en el trámite de la denuncia 2025-331755-80054-D.

Respetado doctor Conde;

En atención a la Comunicación de observaciones generadas en el trámite de la denuncia 2025-331755-80054-D, relacionadas con presuntas irregularidades en la correcta ejecución de recursos del Ministerio de Agricultura para población víctima de la violencia en el municipio de Montebello, Antioquia. Proyecto Fidu_18_Vn_Antioquia_Bv_Urt_01_ Consorcio Zona Caribe Antioquia, nos permitimos informar lo siguiente:

Respecto a las observaciones No 1 “Calidad y estabilidad de obras ejecutadas en el contrato de obra pública No.087 de 2023, Montebello - Antioquia. (A-F-D).” y observación No 3 “Interventoría, supervisión y liquidación del Contrato de Obra N°087”

Sea lo primero indicar, que conforme a La competencia que corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del programa de vivienda interés social rural, esto es, en el marco de los arts. 295 y 300 de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 1985 de 2013, corresponde exclusivamente a la función de cierre del programa desde el punto de vista de la gestión presupuestal, siempre que, para esto último, se cuente con las apropiaciones presupuestales que estén bajo el Marco de Gasto de Mediano Plazo, así como el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior corresponde al desarrollo del programa que se divide en dos fases, atendiendo a los siguientes roles:

Fase I. Periodo comprendido entre el año de 2000 al 2017, el Ministerio fungió como rector de la política pública de vivienda de interés social y prioritario rural y el Banco Agrario de Colombia S.A. como entidad otorgante.¹

¹ **Decreto 1071 de 2015.** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural “ARTÍCULO 2.2.1.1.2. Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente título se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: 1. **Entidad Otorgante:** Es la entidad encargada de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural con recursos del Presupuesto General de la Nación o de las contribuciones parafiscales.”(Negrilla fuera de texto)

Fase II. Periodo comprendido entre el año de 2018 al 2019, el Ministerio además de ejercer la función de rector de la política pública de vivienda de interés social y prioritario rural ejerció de forma directa como entidad otorgante y de manera concomitante se suscribió un contrato de fiducia con Fiduagraria S.A. quien actúa como entidad operadora.²

En ese orden, se entiende que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha venido ejecutando la política de Vivienda de Interés Social Rural – VISR en dirección al cierre del programa marcando una pauta frente a la nueva competencia frente a la rectoría de la política pública de vivienda rural, cuyo objetivo es mejorar las condiciones habitacionales de las familias rurales de escasos recursos económicos residentes en el campo colombiano.

En relación con *el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 300 de la Ley 2294 de 2023*, es necesario precisar que en concordancia con el artículo 255 del precitado cuerpo normativo, esta cartera ministerial, continua con la culminación de los proyectos rurales con subsidios asignados que se encuentran en proceso de entrega en el marco del cierre del programa previos a la vigencia 2020.

Partiendo de lo anterior, no es de recibo para esta Cartera Ministerial que se nos indilgue responsabilidad fiscal dentro del mencionado proceso, ya que las observaciones administrativas planteadas dentro del escrito, van encaminadas a describir situaciones dadas netamente dentro del contrato de obra contrato No.087 de 2023 con el consorcio SHADDAl como se evidencia a continuación:

“(...) Hallazgo No 1 Contrato de Obra No.019-2019 Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural, denominado CESAR VICTIMAS (CESVIC-01). (A, D, F).

“ La Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. - FIDUAGRARIA S.A, suscribió el 9 de octubre de 2023 con el Consorcio SHADDAl el contrato de obra No. 087 de 2023 que tiene por objeto ejecutar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los estudios previos, la construcción de las soluciones de vivienda de interés social rural, correspondientes a los proyectos viabilizados y aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2018 correspondiente al Programa Estratégico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), en concordancia con los diagnósticos y estructuración de proyectos que fueron viabilizados en la ejecución de dichas fases y el diagnóstico e inclusión de los beneficiarios viables en un proyecto viabilizado, conforme los departamentos y municipios de acuerdo al anexo No. 1 cuadro de SFVISR en las modalidades de vivienda nueva y anexo 2 cuadro de SFVISR en modalidad de vivienda nueva y listado de beneficiarios, por valor de \$4.624.481.233,12, un plazo de ejecución contractual de seis (6) meses, con fecha de inicio el 4 de diciembre de 2023”.³

² Decreto 1071 de 2015. “ARTÍCULO 2.2.1.1.2. Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente título se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: 2. **Entidad Operadora:** Es la persona jurídica contratada por la Entidad Otorgante para que estructure el proyecto de vivienda, elabore los diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural.” (Negrilla fuera de texto)

³ Página 7. Comunicación de observaciones generadas en el trámite de la denuncia 2025-331755-80054-D.

“En el municipio de Montebello, se realizó visita técnica durante el periodo comprendido entre el 15/10/2025 al 17/10/2025 con el fin adelantar la inspección de las obras civiles ejecutadas en virtud del contrato de obra pública No.087 de 2023 suscrito el entre Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. - FIDUAGRARIA S.A. - actuando única y exclusivamente como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo VISR-MADR 2018 y el consorcio SHADDAI, el cual tiene por objeto: “Ejecutar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los estudios previos, la construcción de las soluciones de vivienda de interés social rural, correspondientes a los proyectos viabilizados y aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2018 correspondiente al programa estratégico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), en concordancia con los diagnósticos y estructuración de proyectos que fueron viabilizados en la ejecución de dichas fases y el diagnóstico e inclusión de los beneficiarios viables en un proyecto viabilizado, conforme los departamentos y municipios de acuerdo al anexo No. 1 cuadro de SFVISR en las modalidades de vivienda nueva y anexo 2 cuadro de SFVISR en modalidad de vivienda nueva y listado de beneficiarios.”⁴

Hallazgo No. 3 Interventoría, supervisión y liquidación del Contrato de Obra N°087

“En el contrato de obra No.087-2023 Vigencia 2018, suscrito entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. - Fiduagraria S.A. y el Consorcio SHADDAI, describe:

Cláusula tercera. Obligaciones del contratista: El contratista tiene las siguientes actividades y acciones que deben ser entendidas en armonía con las obligaciones y productos correspondientes.

Cláusula Novena. Supervisión: El contratante ejercerá la vigilancia de la ejecución del presente contrato por intermedio del profesional de la unidad de gestión o quien haga sus veces, quien como supervisor será el enlace con el interventor para gestionar ante el contratante toda la actividad administrativa, financiera y jurídica que esté relacionada con el contrato que aquí se suscribe y realizar las gestiones establecidas en la guía de roles y responsabilidades la supervisión e Interventoría U.G. VISR, sin allanarse a la ejecución del contrato, por cuanto esta es una actividad inherente al interventor.”⁵

“De acuerdo con lo anterior, de la revisión realizada a la información contentiva del contrato de obra N°087-2023, no se evidenció los informes de supervisión, actas, y documentos oficiales generados por éste y solo se suministró pantallazos de correos electrónicos, los cuales no constituyen evidencia suficiente ni adecuada para demostrar el cumplimiento de las funciones de la supervisión exigidos por la normativa aplicable.

Además, en el contrato de obra N°087-2023 se estableció que la liquidación se realizaría dentro de los tres (3) meses siguientes, contados a partir del vencimiento del plazo ejecución del contrato; sin embargo, no se evidenció actas de recibo por parte de la

⁴ Página 9. Comunicación de observaciones generadas en el trámite de la denuncia 2025-331755-80054-D.

⁵ Página 27. Comunicación de observaciones generadas en el trámite de la denuncia 2025-331755-80054-D.

interventoría y de la supervisión y a la fecha aún no se registran soportes de la liquidación del contrato, sin que se evidencie la justificación debidamente soportada de las razones de la no liquidación de éste.

Lo que no permite constatar que se haya realizado el seguimiento y control oportuno a la ejecución del contrato por parte del supervisor designado, y la no certeza de las condiciones establecidas en la liquidación, con el riesgo de autorizar pagos de obras no ejecutadas y la no identificación oportuna del incumplimiento de las condiciones establecidas. Observación Administrativa con presunta connotación Disciplinaria.”⁶

Derivado de lo anteriormente expuesto, resulta pertinente señalar lo siguiente:

1. En virtud de lo previsto en los Decretos 1071 de 2015 y 890 de 2017 y los contratos de fiducia mercantil Nos. 20180472 y 20190418, el operador es la persona jurídica contratada por la entidad otorgante, para la administración y ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, incluyendo las etapas de diagnóstico, estructuración, ***ejecución de obra civil, trabajo social y ambiental e interventoría de obra***, con la finalidad de garantizar la materialización de las soluciones de vivienda a las familias beneficiarias del subsidio. Por lo tanto, en respetuoso concepto de esta Dirección, este Ministerio ni su titular, son destinatarios de responsabilidad ya que se trata netamente de observaciones en cuanto a deficiencias constructivas y falta de supervisión e interventoría de las mismas, por ende, se constituiría falta de legitimación en la causa por pasiva dada la competencia y reserva legal que le corresponde a Fiduagraría S.A.
2. Dentro de los manuales operativos suscrito con ocasión a los contratos 20180472 y 20190418, se destaca la responsabilidad de la fiducia en cuanto a la suscribir de los contratos de obra, de interventoría de obra y de trabajo social y ambiental indispensables para la ejecución de los subsidios como se evidencia a continuación:

“(…) MANUAL OPERATIVO SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL – SFVISR CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL NO. 20180472 NUMERAL 1.8.1. OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA:

- *Responder por la ejecución del objeto y alcance del presente contrato, en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas.*
- *Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.*
- *Suscribir los contratos de obra, de interventoría de obra y de trabajo social y ambiental, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo que por este documento se constituye, de acuerdo a las directrices que sobre el particular imparta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

⁶ Página 28. Comunicación de observaciones generadas en el trámite de la denuncia 2025-331755-80054-D.

- *Exigir a los contratistas de la contratación derivada del patrimonio autónomo una póliza de seguros expedida por una compañía aseguradora legalmente establecida en Colombia que garantice la correcta ejecución de los contratos y cuyo beneficiario sea el Patrimonio Autónomo.*
- *Ejercer la protección y defensa del patrimonio autónomo contra actos de terceros y aún del mismo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en tal sentido, la FIDUCIARIA tomará todas las acciones necesarias para defender los activos y derechos incorporados en el patrimonio autónomo, incluyendo la contratación de servicios profesionales y de asesores externos especializados.*
- *Llevar la contabilidad del patrimonio autónomo de manera independiente y conforme a las normas legales vigentes. (...)*

“(...) MANUAL OPERATIVO CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN Y PAGOS, DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL – SFVISR. CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL No. 20190418. NUMERAL 7.6.1 Ejecución de Proyectos del SFVISR

7.6.1 Ejecución de Proyectos del SFVISR

Con la validación de la estructuración técnica de los proyectos por parte de la Entidad Otorgante, la Entidad Operadora procederá a iniciar la ejecución del respectivo proyecto validado, en conjunto con los proponentes contratados como Entidades Ejecutoras, interventoría de obra, trabajo social y ambiental, requeridos para la construcción de las soluciones de vivienda.

La Entidad Operadora velará porque las entidades ejecutoras (contratistas de obra), los contratistas de interventoría y de trabajo social y ambiental que sean seleccionados para la ejecución de los proyectos de vivienda; demuestren idoneidad, capacidad financiera y experiencia acreditada, conforme al cumplimiento de los criterios, condiciones y requisitos establecidos en el Manual de Contratación del Patrimonio Autónomo VISR - MADR, el cual hace parte integral del presente reglamento operativo Anexo Técnico UGVR-AT-05. Manual de Contratación del Patrimonio Autónomo VISR – MADR 2019. (...)

3. Que, dentro de las obligaciones previamente señaladas, se evidencia que la responsabilidad directa en la suscripción, administración y seguimiento de los contratos de obra e interventoría recae en Fiduagraria S.A., en su calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo VISR-MADR, conjuntamente con el Consorcio SHADDAL, con quienes se celebró el Contrato No. 087-2023, el cual tuvo por objeto la ejecución de 112 subsidios familiares de vivienda de interés social rural en el departamento de Antioquia y, específicamente, la construcción de 14 soluciones habitacionales en el municipio de Montebello, desarrolladas en el marco del proyecto FIDU 18 VN Antioquia BV_URT_01 – Consorcio Zona Caribe Antioquia. Recordando igual, que estas viviendas presentan diversas anomalías constructivas, tales como deficiencias en la construcción de pozos y desagües, agrietamientos en pisos, humedades por filtraciones en muros y

cubiertas, fallas en las redes hidrosanitarias y eléctricas, así como deficiencias en acabados y carpintería metálica, entre otras.

En consecuencia a los numerales anteriores, no es de recibo endilgar responsabilidad fiscal a esta Cartera Ministerial, en tanto no ostentó la calidad de gestora fiscal sobre los recursos ejecutados en esos contratos ni la posición de garante respecto de su ejecución, pólizas o calidad de obra, mas aun cuando en su condición de rector de la política pública y ordenador del gasto presupuestal, no ejecutó contratos ni administró de manera directa los dineros objeto de las observaciones. Tal función fue transferida a un patrimonio autónomo constituido bajo fiducia mercantil ⁷ y administrado por Fidagraria S. A., entidad que, en su calidad de vocera y gestora, asumió la titularidad funcional sobre la ejecución contractual y financiera. Por ende, y en aras de garantizar la indemnidad del patrimonio público, la investigación y eventual determinación de responsabilidad debe circunscribirse a quienes, conforme al marco normativo y contractual, ostentaron la calidad de gestores fiscales, es decir, la fiduciaria Fidagraria S. A. y los contratistas de obra e interventoría.

En referencia a la observación No 2 “*Publicación contratos obra No.087-2023 y Contrato de Interventoría No. 042-2020 en el SECOP II.*”

No es de recibo imputar responsabilidad fiscal a esta cartera ministerio por omisión de la publicación de los contratos de obra e interventoría No.087-2023 y No. 042-2020 en la plataforma secop, teniendo en cuenta que como se ha dicho en párrafos anteriores ambos contratos fueron suscritos y administrados en el marco del Patrimonio Autónomo VISR por Fidagraria S. A.

Por lo anterior, la responsabilidad de hacer pública la información de las contrataciones realizadas en el marco de la ejecución del patrimonio autónomo indilgado a la fiducia mediante los contratos No 20180472 y 20190418, corresponde directamente a esa

⁷ Ley 80 de 1993 art. 32 numeral 5 Encargos fiduciarios y fiducia pública.

Concepto 2482 de 15 de febrero de 2023, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

“(…) Los negocios fiduciarios son actos jurídicos de confianza, en virtud de los cuales una persona (fiduciante, constituyente o fideicomitente) entrega a otra (fiduciario) uno o más bienes determinados, transfiriéndole o no la propiedad, con el propósito de que esta última cumpla una finalidad específica, ya sea en beneficio del mismo constituyente o de un tercero (en ambos casos: beneficiario o fideicomisario).

Dentro de esta clase de negocios, se distinguen, principalmente, el contrato de fiducia mercantil, el de encargo fiduciario y la llamada «fiducia pública». A diferencia de los dos últimos, el contrato de fiducia mercantil, regulado principalmente en el Código de Comercio y en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, implica la transferencia de la propiedad de los bienes o recursos respectivos, para constituir con ellos un patrimonio autónomo.

(los) contratos de fiducia son negocios jurídicos accesorios y subordinados a los respectivos contratos de aporte, por lo que las cláusulas de aquellos no pueden contradecir las estipulaciones y previsiones contenidas en los contratos de aporte y en los documentos que se entienden incorporados a estos (como los pliegos de condiciones y sus anexos, entre otros), sino que, por el contrario, deben estar en completa armonía y coherencia con dichos acuerdos y documentos”. (...)



entidad, ya que la misma, ejecuta actividades propias de gestión contractual, administra el recurso público otorgado, y debe ser esta la encargada de garantizar el cumplimiento de la ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

En mérito de lo expuesto, esta Dirección se pronuncia respecto las observaciones comunicadas, y solicita respetuosamente a su despacho que dentro de las mismas no se indilgue responsabilidad alguna a esta cartera Ministerial.

Atentamente

Firmado digitalmente por: DIANA CAROLINA GALINDO POBLADOR
Fecha: 21-11-2025 15:29:08

DIANA CAROLINA GALINDO POBLADOR
DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE BIENES PÚBLICOS RURALES
Directora

Con Copia a: CGR cgr@contraloria.gov.co, CGR 1 mileidi.corpus@contraloria.gov.co

Anexo(s): 1, Otro: ANEXOS 2025EE0245258.zip

Número de folios: 1

c3f82400-cf74-4e9b-bd30-5f9a174706a5

Este documento ha sido firmado electrónicamente y puede ser verificado mediante el código CSV aquí: <https://sgdea.minagricultura.gov.co:8443/soaint-sgd-web-ciudadanos/#/>



Elaboró: ADRIANA PAOLA ACERO LOPEZ
Aprobó: DIANA CAROLINA GALINDO POBLADOR