



Nº. Radicado : 2025-400-019129-1

Folios: 1

Fecha : 08/09/2025 11:49:48

Anexos : 0

Destino: AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Origen: 400-DVDR

Asunto: Respuesta Proposición No. 1 Debate de C

Bogotá D.C.

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretario

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

debatescomisionprimera@camara.gov.co

Ciudad

ASUNTO: Respuesta Proposición No. 1 Debate de Control Político “Derecho a la vivienda digna para las víctimas”

Radicado: 2025-313-018311-2, 2025-313-018368-2, 2025-313-018518-2, 2025-313-018573-2

Respetada Doctora Amparo Yaneth, cordial saludo;

En atención al oficio de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, relacionado con la citación para el Debate de Control Político para tratar temas sobre la “Derecho a la vivienda digna para las víctimas”; de acuerdo con la Proposición No. 1 de 2025, presentada por la Honorable Representante Karen Astrith Manrique Olarte, y allegada a este Ministerio por la Doctora Amparo Yaneth Calderón Perdomo – Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes; de manera atenta y conforme a lo previsto en el artículo 3 del Decreto 1985 de 2013, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), otorgo respuesta en los siguientes términos:

1. ¿Cuántos proyectos de vivienda de interés social rural o urbano con subsidios asignados antes del 1° de enero de 2020 se encuentran inconclusos o sin ejecutar en el país? Anexe hoja de cálculo en la que se discrimine de cada proyecto, departamento, municipio, proyecto, contratista, número de beneficiarios, estado del proyecto, razón por la cual no se ha finalizado.

De acuerdo con la solicitud de la Honorable Representante, se remite el reporte general en el Anexo denominado: Base consolidada, en donde encontrarán las variables de concepto de inversión, vigencia, resolución de otorgamiento, departamento, municipio, tipo de solución y el estado. Lo anterior, se aporta de conformidad con los datos¹ registrados por

1. Con fundamento en el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia y en desarrollo de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 (Habeas Data) y su Decreto Reglamentario 1377 de 2013, las bases de datos anexas han sido objeto de un proceso de anonimización consistente en la supresión de números de cédula y nombres de los titulares, en estricto cumplimiento de los principios de finalidad, minimización y seguridad previstos en los artículos 4° y 5° de la citada ley. De esta manera, se garantiza que la información conservada se limite a los datos estrictamente

Banco Agrario (2000 a 2017) y Fiduagraria para las vigencias 2018 y 2019 a continuación se relaciona el resultado consolidado:

BANCO AGRARIO DE COLOMBIA

Periodos	Subsidios Otorgados	Soluciones Terminadas	Hogares Retirados	Viviendas por Terminar
2000-2010	113.797	93.384	8.133	12.315
2011-2017	107.662	80.733	2.855	24.074
Total general	221.459	174.117	10.988	36.389

Fuente: Banco Agrario de Colombia. Corte 31 de mayo de 2025

FIDUAGRARIA

Periodos	Subsidios Otorgados	Soluciones Terminadas	Hogares Retirados	Viviendas por Terminar
2018	3.260	1.201	33	2.026
2019	7.216	1.608	183	5.425
Total general	10.476	2.809	216	7.451

Fuente: Fiduagraria. Corte mayo de 2025

2. ¿Qué medidas o acciones concretas ha adelantado el Ministerio para cumplir con lo dispuesto en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 300 de la Ley 2294 de 2023?

Previo a dar respuesta referente a las medidas adelantadas por esta cartera ministerial, se aporta el contexto normativo aplicable que delimita las acciones adelantadas:

- Contexto normativo del subsidio y marco de competencias

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 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.²

necesarios para el cumplimiento de los fines autorizados, salvaguardando el derecho fundamental a la intimidad, al buen nombre y a la protección de datos personales.

² **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*

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.³

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.

Acciones generales para el cumplimiento de los Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural otorgados por esta cartera Ministerial.

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 255 de la ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 300 de la Ley 2294 de 2023, en la cual se impone el deber de realizar una auditoría para determinar el estado real de los subsidios otorgados antes de la vigencia 2020, esta cartera ministerial adelantó la siguiente contratación:

- Para el periodo comprendido entre el año 2000 a 2017, el Ministerio adjudicó el proceso de selección por concurso de méritos abierto MADR-CM-001-2025" cuyo objeto es: **'REALIZAR UNA AUDITORÍA EXTERNA PARA VERIFICAR EL ESTADO ACTUAL DEL PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL OTORGADO Y OPERADO POR EL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A, CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2000 A 2017, CONFORME LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY 2294 DE 2023, 'CIERRE PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL"', al proponente CONSORCIO AUDIVIV.**

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)

³ **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)

Actualmente se encuentra en ejecución y se avanza con la entrega de los productos conforme lo establecido en el pliego de condiciones del proceso de selección objetiva. El vencimiento del plazo contractual está definido para el mes de enero de 2026, fecha en la cual se espera tener el informe de auditoría que defina las acciones a seguir.

Es preciso indicar que la contratación de esta auditoría revistió un esfuerzo al interior del Ministerio para encontrar un proveedor que asumiera el análisis alrededor de 17 años de subsidios otorgados y gestionados a través del Banco Agrario de Colombia S.A., razón por la cual el proceso de selección pudo ser adjudicado solo hasta este año. Sin perjuicio de ello, el Programa ha avanzado en ese periodo, con la información disponible.

- Para el periodo comprendido entre el año 2018 y 2019, el Ministerio celebró con la firma auditoria CROWE CO S.A., el contrato de prestación de servicios MADR-622-2023, cuyo objeto fue la verificación y análisis del estado del programa del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural conforme a lo consagrado en el artículo 295 de la Ley 2294 del 2023, del cual ya se cuenta con el informe definitivo en el que se evidenció alta complejidad debido a la deficiente calidad, fragmentación y falta de consistencia de la información suministrada por la entidad operadora, lo que obligó a suspender actividades y prorrogar el contrato en dos ocasiones.

Gran parte de la documentación estaba en formatos no editables, incompletos o mal digitalizados, sin un sistema de codificación unificado que permitiera trazabilidad de los subsidios. Esta situación llevó a que el equipo auditor destinara una parte significativa del tiempo y recursos no a la verificación en terreno como se esperaba, sino a la depuración, consolidación y reconstrucción de bases de datos para identificar beneficiarios, contratos, presupuestos y causales de no entrega. A lo anterior se sumó la magnitud del rezago en la ejecución, lo que aumentó la dificultad de obtener una visión clara y confiable del estado real del programa.

- Sin perjuicio de la contratación de auditoría anteriormente relacionada, el Ministerio ha realizado y mantiene actividades de seguimiento a la materialización de los subsidios otorgados desde el año 2000 al 2017 por parte del Banco Agrario de Colombia S.A.; así mismo se adelantan actividades supervisión y seguimiento de los encargos fiduciarios celebrados para las vigencias 2018-2019 a cargo del operador FIDUAGRARIA S.A., en este entendido, esta entidad conserva la función de supervisión sobre su contratación derivada.
- El 14 de enero de 2025, el director del Departamento de Planeación Nacional anunció la expedición de un decreto de aplazamiento por el orden de 12 billones de pesos que afectará a cada uno de los sectores públicos del ejecutivo y un plan de austeridad para hacer frente al desbalance fiscal que enfrenta el país⁴.

Como consecuencia de la situación fiscal que enfrenta el país, el Subdirector de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del



Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la circular externa 002 expedida el 7 de enero de 2025 se informó que se daría aplicación al párrafo transitorio del artículo 319 de la ley 2294 de 2023, mediante el cual, se dispone el reintegro de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que se hubieran girado a entidades financieras por un periodo superior a dos años.

De conformidad con los lineamientos emitidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la Circular Externa 002 de fecha 7 de enero de 2025, que se cita a continuación:



CIRCULAR EXTERNA 002

Bogotá D. C. 07 de enero de 2025

PARA: SECRETARIOS GENERALES, DIRECTORES FINANCIEROS, JEFES FINANCIEROS, JEFES DE PRESUPUESTO Y JEFES DE TESORERIAS O QUIENES HAGAN SUS VECES, QUE MANEJAN RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION, EN LAS SIGUIENTES UNIDADES EJECUTORAS:

Fondo Nacional de Vivienda, Fondo de Adaptación, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Vivienda, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Agencia de Desarrollo Rural, Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Centro Nacional de Memoria Histórica, Archivo General, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Ministerio de Minas y Energía, Contraloría General de la República, Agencia Nacional Inmobiliaria.

ASUNTO: Aplicación del Párrafo Transitorio del artículo 319 de la Ley 2294 de 2023.

De acuerdo con esta circular, su aplicación ocasionaría que, los rezagos presupuestales que están previstos para el programa de vivienda rural, descritos a continuación, cuyos beneficiarios son en su totalidad beneficiarios del programa de subsidios de vivienda de interés social rural que corresponden a población incluida dentro de los criterios de mandato de garantía reforzada de protección por tratarse de población rural y, en su mayoría, víctimas del conflicto armado.

Referencia	Saldo a 31 de diciembre de 2024
Resolución 101 -2015 (Banco Agrario de Colombia)	232.488.350.725,13
Resolución 129-2016 (Banco Agrario de Colombia)	82.032.921.705,63
Resolución 87 – 2017 (Banco Agrario de Colombia)	185.003.394.602,88

Referencia	Saldo a 31 de diciembre de 2024
Fiduagraria Convenio 2018 -0472	135.961.441.058,16
Fiduagraria Convenio 2019 -0418	159.164.378.568,40
Resolución 00091 – 2021 (Banco Agrario de Colombia)	15.570.443.933,00
Resolución 0459 -2022 (Banco Agrario de Colombia)	10.669.194.736,47
Total	820.890.125.329,67

Toda vez que, el programa de vivienda de interés social rural (VISR) responde por los compromisos adquiridos por el sector entre las vigencias 2000 a 2019 en materia de vivienda rural, tanto del otorgamiento de subsidios de vivienda nueva o mejoramiento, la coordinación, otorgamiento, ejecución y cierre de los programas de vivienda de interés social rural requieren de la disponibilidad de los recursos causados en vigencias anteriores.

De este modo, es importante dejar en claro que, el consolidado de la totalidad de subsidios otorgados, en especial, aquellos pendientes de materializar y que son objeto del cierre del programa requieren necesariamente de los recursos que se relacionan en el cuadro relacionado arriba y que serían objeto de aplicación de la mencionada circular.

Lo anterior, dado que con el otorgamiento del subsidio se asignaron recursos en cada caso, por parte de las autoridades públicas (Banco Agrario de Colombia o Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), y toda vez que, una parte muy significativa de este dinero se encuentra en el escenario previsto en el artículo 319 de la ley 2294 de 2023, tal como fue descrito en la anterior tabla, dichos recursos son imprescindibles para atender los derechos fundamentales de la población que fue beneficiaria del otorgamiento.

- Adicional a la situación expuesta, es preciso informar que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la presente vigencia se enfrenta a la imposibilidad de disponer de los recursos dispuestos en la actividad 1.3. del Proyecto denominado “Consolidación CIERRE DEL PROGRAMA DE SUBSIDIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO DE VIVIENDA INTERÉS SOCIAL RURAL PARA LA POBLACIÓN RURAL NACIONAL”, pues los recursos consagrados en dicha actividad terminaron respaldando el pago de una vigencia expirada, por compromisos adquiridos en el año 2023 que al dar cumplimiento afectan en gran medida la programación inicial para esta vigencia.
- En este contexto, considerando que el cierre de este programa debe adelantarse bajo el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo en razón a la dimensión del cierre del programa y la capacidad del Estado para mitigar el rezago en la materialización de subsidios de vivienda a lo largo de 17 años de gestión, La dirección de gestión de bienes públicos Rurales ha adelantado acciones de focalización y optimización de los recursos de acuerdo con la actividad 1.3. Realizar la indexación y cierre de los subsidios adjudicados registrada en la ficha Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional - BPIN., estimando las circunstancias

propias del Banco Agrario de Colombia como entidad otorgante y de Fiduagraria como operadora.

3. ¿Qué hallazgos ha identificado el Ministerio en relación con fallas estructurales en la contratación o ejecución de los proyectos de vivienda de interés social? ¿Quiénes son los responsables?

Respuesta: En relación con los hallazgos identificados en el marco de las funciones de supervisión designadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como entidad otorgante *“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. Rol que desempeña el Ministerio Agrario de Colombia”*, se ha evidenciado lo siguiente:

- **Inviabilidades.** El cierre del programa de vivienda se ha visto impactado por la imposibilidad de materializar los subsidios otorgados que presentan inviabilidades técnicas y ambientales identificadas en los predios destinados a la construcción de la vivienda; ésta circunstancia se ha ido descubriendo a lo largo de la evaluación y estructuración de proyectos acorde con programación de la ficha bajo el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En esa medida, se advierte que históricamente resultó inadecuado otorgar primero y verificar después.
- **Siniestralidad.** Se ha identificado que, debido a la complejidad en la materialización de los subsidios por ubicación, particularidades propias de las comunidades a las cuales está dirigido o por falta de control por parte de la entidad operadora, se han siniestrado proyectos, los cuales demandan por parte de la entidad operadora gestión de acciones contractuales, recuperación de anticipos, inicio de acciones penales, reclamaciones ante las aseguradoras, acciones sobre las cuales se ha realizado seguimiento por parte de la entidad otorgante.
- **Restricción presupuestal.** Como ha sido enunciado, la dificultad presupuestal originada en la aplicación del artículo 319 de la ley 2294 de 2023 afecta el cierre del proyecto de vivienda rural pues cambia la forma como fue concebido según la proyección en el tiempo de las vigencias 2024 a 2032.

Así mismo, de acuerdo al pronunciamiento del 14 de enero de 2025, el director del Departamento de Planeación Nacional anunció la expedición de un decreto de aplazamiento por el orden de 12 billones de pesos que afectará a cada uno de los sectores públicos del ejecutivo y un plan de austeridad para hacer frente al desbalance fiscal que enfrenta el país; como consecuencia de la situación fiscal que enfrenta el país, el Subdirector de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la circular externa 002 expedida el 7 de enero de 2025 se informó que se daría aplicación al parágrafo transitorio del artículo 319 de la ley 2294 de 2023, mediante el cual, se dispone el reintegro de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que se hubieran girado a entidades financieras por un periodo superior a dos años.

De acuerdo con esta circular, su aplicación ocasionaría que, los rezagos presupuestales que están previstos para el programa VISR, cuyos beneficiarios son en su totalidad beneficiarios del programa de subsidios de vivienda de interés social rural que, en su mayoría corresponden a población incluida dentro de los criterios de mandato de garantía reforzada de protección por tratarse de población rural y, en su mayoría, víctimas del conflicto armado.

4 ¿Cuáles han sido las causas identificadas por el Ministerio para el incumplimiento o rezago en la ejecución de estos proyectos específicamente en el departamento de Arauca?

Respuesta: Para dar una respuesta completa a esta pregunta, es preciso insistir en que la materialización del rezago de los subsidios otorgados durante las vigencias 2000 a 2019 fueron concebidas a través de un cierre de proyecto que debe adelantarse bajo el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual implica la ejecución escalonada de los subsidios pendientes de terminación, según la ficha de proyecto hasta el año 2032 según las capacidades de las Gerencias Integrales contratadas por parte del Banco Agrario de Colombia S.A. como otorgante (para los subsidios otorgados desde el 2000 al 2017) y la capacidad de la entidad operadora Fiduagraría S.A. para las vigencias 2018 y 2019, es decir, la materialización está sujeta a disponibilidades anuales, pues resulta imposible para el Estado Colombiano atender todo el rezago del programa en una sola anualidad.

Sin perjuicio de lo expuesto, es claro que el programa también presenta dificultades de orden contractual y presupuestal que generan un impacto sistémico, afectando varios departamentos y entre ellos el de Arauca, los cuales se describen a continuación:

1. **Aplazamiento presupuestal general:** Expedición Decreto 0069 del 14 de enero de 2025 *“Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación vigencia 2025”*, por 12 billones de pesos que afecta a todos los sectores públicos del Ejecutivo, como parte de un plan de austeridad para enfrentar el desbalance fiscal nacional.
2. **Reintegro obligatorio de recursos:** Aplicación del párrafo transitorio del artículo 319 de la Ley 2294 de 2023 (Circular Externa 002 del 7 de enero de 2025), que ordena el reintegro de recursos del Presupuesto General de la Nación girados a entidades financieras por más de dos años.
3. **Impacto jurídico y financiero directo sobre el programa:** La aplicación de la norma mencionada afecta los fondos disponibles para el VISR, especialmente para población rural con garantía reforzada y víctimas del conflicto armado.
4. **Reto presupuestal:** Relacionado con el valor de “líquido cero”, que implica la inexistencia de recursos para nuevas ejecuciones, lo que condiciona el cumplimiento de compromisos contractuales y limita la ejecución de actividades.

5. ¿Qué tipo de seguimiento técnico o jurídico ha hecho el Ministerio sobre los contratos ejecutados por FIDUAGRARIA, Banco Agrario o gerencias integrales que incumplieron sus compromisos en Arauca y el país?

Respuesta: En atención a la pregunta formulada sobre el tipo de seguimiento técnico o jurídico realizado por la entidad a los contratos ejecutados, es preciso recordar el rol que se tiene, por parte del Ministerio frente a los demás actores relacionados en la pregunta, así:

Frente al Banco Agrario de Colombia S.A. (para el periodo comprendido del 2000 al 2017) quien se desempeña como entidad otorgante, realiza la contratación de gerencias integrales para materialización de subsidios sobre las cuales tiene la función de seguimiento directo. El Ministerio en este caso, conforme la programación de la gestión, los resultados que presenta el Banco con informes periódicos ante el Ministerio y en el marco de la Comisión Intersectorial realiza seguimiento continuo y coadyuva las solicitudes de giro según la capacidad institucional, solidando la información del estado del programa. Actualmente está realizando la supervisión al contrato de auditoría que impuso el Plan Nacional de Desarrollo a fin de asegurar las acciones a seguir, según el estado de los subsidios.

Frente a las gestiones adelantadas por FIDUAGRARIA S.A. como entidad operadora, el Ministerio ejerce un control más de cerca como supervisor en el marco de los contratos de fiducia celebrados para las vigencias 2018 y 2019 y por ello mantiene comunicaciones continuas para la valoración de proyectos, la evaluación de los trámites sujetos a evaluación, realización de comités y en general control mensual de avance contractual manteniendo una comunicación continua.

Respecto a los compromisos en Arauca y en el resto del país, se cuenta con un conjunto de acciones de control y seguimiento que integran componentes técnicos, financieros y jurídicos. Dichas acciones se desarrollan en el marco de las obligaciones contractuales y se fundamentan en la supervisión ejercida sobre los informes presentados por los contratistas y/o interventores, con el propósito de garantizar la verificación integral del cumplimiento, identificar riesgos o incumplimientos, y adoptar medidas correctivas. La estrategia se sustenta en el trabajo coordinado de equipos interdisciplinarios de apoyo a la supervisión, lo que permite un abordaje de la ejecución contractual, asegurando la trazabilidad, transparencia y eficacia de la gestión pública mediante las siguientes acciones de seguimiento:

- Conformación de un equipo interdisciplinario de apoyo a la supervisión integrado por profesionales de las áreas técnica, financiera y jurídica, para garantizar una verificación integral de las obligaciones contractuales.
- Revisión sistemática de los informes de interventoría y supervisión presentados por FIDUAGRARIA, Banco Agrario de Colombia y sus gerencias integrales.

- Validación financiera detallada mediante el análisis de la ejecución presupuestal y flujos de caja reportados.
- Verificación jurídica del cumplimiento de cláusulas contractuales incluyendo garantías, pólizas, régimen sancionatorio y aplicación de multas o declaratorias de incumplimiento cuando proceda.
- Requerimientos formales de aclaración y subsanación dirigidos a FIDUAGRARIA, Banco Agrario de Colombia y sus gerencias integrales.
- Programación de comités de seguimiento con participación de las partes contratantes.

6 ¿Cuántas sanciones he impuesto el Ministerio a operadores incumplidos y qué acciones de repetición se han iniciado?

Respuesta: En la actualidad no se han efectuado sanciones dado que, en el marco de los contratos correspondientes a las vigencias 2018 y 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural celebró un contrato de encargo fiduciario con FIDUAGRARIA S.A., otorgándole plena autonomía para la operación, administración y ejecución de los recursos y obligaciones derivados de dichos contratos. Por tanto, es FDUAGRARIA S.A. la entidad llamada a imponer sanciones, multas adelantar acciones contractuales o acciones penales, realizar reclamaciones y otras acciones frente a los ejecutores incumplidos. Lo cual en efecto ha realizado y aún se encuentra en trámite gran parte de dichas acciones. Lo anterior de acuerdo con la responsabilidad contractual y las consecuencias legales, financieras y operativas derivadas del incumplimiento de los contratistas de dicha entidad.

Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, ha reiterado que en los contratos fiduciarios la responsabilidad frente a terceros recae en la fiduciaria y no en el fideicomitente, salvo que se pacte lo contrario de forma expresa (Sentencias del 21 de septiembre de 2017, Exp. 52206; y del 26 de abril de 2018, Exp. 44859). Así mismo, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (Sentencia del 19 de agosto de 2005, Exp. 76001-3103-002-1998-07939-01) precisó que la cláusula de indemnidad desplaza la responsabilidad hacia la fiduciaria, excluyendo al fideicomitente de eventuales reclamaciones.

En consecuencia, el Ministerio no ha impuesto sanciones a los ejecutores incumplidos ni ha iniciado acciones de repetición, ya que la competencia para hacerlo corresponde a FIDUAGRARIA S.A., conforme a las obligaciones y facultades que le otorga el contrato fiduciario y el marco normativo aplicable. Sin embargo, el Ministerio ejerce supervisión contractual sobre la fiduciaria, verificando que esta adopte las medidas contractuales, legales y sancionatorias pertinentes frente a los incumplimientos detectados, garantizando así la correcta ejecución de los recursos y el cumplimiento de los fines del encargo fiduciario.

En lo que respecta al Banco Agrario de Colombia S.A., es preciso indicar que él ejerce la función de entidad otorgante y para ello contrata con gerencias integrales para la materialización de los subsidios, de conformidad con los artículos 295 y 300 de la Ley 2294 de 2023, el Decreto 1985 de 2013, las Leyes 1537 de 2012 y 1955 de 2019, y el Decreto Ley 890 de 2017, la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del Programa de Vivienda de Interés Social Rural se circunscribe exclusivamente a la función de cierre desde el punto de vista presupuestal pero no ejerce el rol de contratante ante el Banco que lo faculta para imposición de multas.

El Banco Agrario, como otorgante designado por ley, es el único competente para contratar, administrar y ejecutar los recursos, así como para imponer sanciones o adelantar acciones de repetición contra los contratistas o suboperadores que incumplan sus compromisos.

7. ¿Cuántos proyectos en Arauca fueron desfinanciados o quedaron técnicamente inviables por incremento de costos? ¿Cuál es la brecha presupuestal

Respuesta. Tal como se ha informado a lo largo del escrito, el cierre del programa se diseñó bajo el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo en razón a la dimensión del cierre del programa y la capacidad del Estado para mitigar el rezago en la materialización de subsidios de vivienda a lo largo de 17 años de gestión, para el momento del presente informe, el proyecto se estima con fecha de terminación en el año 2032.

En consideración a ello, es preciso tener presente que los subsidios otorgados en el departamento de Arauca se encuentran en diversas etapas, según la capacidad operativa de los operadores, así:

Para los subsidios otorgados durante los años 2000 a 2017 se tiene lo siguiente:

BANCO AGRARIO DE COLOMBIA - DEPARTAMENTO DE ARAUCA (2000-2017)				
Clase de Subsidio	Subsidios Otorgados	Soluciones Terminadas	Hogares Retirados	Viviendas por Terminar
Subsidios Otorgados desde 2000 a 2010	851	468	108	275
Subsidios Otorgados desde 2011 a 2017	831	118	5	708

Fuente: Banco Agrario de Colombia. Corte 31 de julio de 2025

Para los subsidios otorgados durante la vigencia 2018 y 2019 se tiene lo siguiente:

FIDUAGRARIA DEPARTAMENTO DE ARAUCA (2018-2019)				
Etiquetas de fila	Subsidios Otorgados	Soluciones Terminadas	Hogares Retirados	Viviendas por Terminar
2018	29	0	0	29
2019	219	5	0	224
Total general	248	5	0	253

Fuente: Fiduagraria. Corte mayo de 2025

Conforme se ha expuesto, a pesar de las dificultades presupuestales presentadas con anterioridad que afectan el avance general del programa, aún existen subsidios pendientes de estructurar y que por lo tanto no se tiene certeza si se pueden catalogar como inviables.

8. ¿Qué mecanismos de financiación alternativa se están considerando (adiciones, reprogramaciones, reasignaciones presupuestales) para cerrar esa brecha y garantizar la culminación de los proyectos?

Respuesta. En atención a la desfinanciación que enfrenta el Programa de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural (SFVISR), derivada de la aplicación de la Circular Externa 002 de 2025 — la cual ordena que los recursos correspondientes al valor “líquido cero” que financiaban el programa deban ser reintegrados y reprogramados—, se están evaluando mecanismos de financiación alternativa que permitan su continuidad y cierre efectivo.

La estrategia contempla que dichos recursos sean incorporados nuevamente a los planes de acción de forma escalonada y debidamente justificada, en concordancia con la disponibilidad presupuestal y las proyecciones establecidas en el Marco Fiscal y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Paralelamente, como parte del rediseño y/o reestructuración del programa, se analizan posibles ajustes normativos que viabilicen la entrega del SFVISR bajo la modalidad de autogestión reforzada, permitiendo que los beneficiarios ejecuten directamente el subsidio en dinero, con esquemas de control y verificación más estrictos. Así mismo, se estudia la posibilidad de traslado del programa a un nuevo operador con condiciones de ejecución ajustadas a las necesidades actuales, incluyendo criterios de eficiencia, cobertura y priorización de población con garantía reforzada.

Adicionalmente, se adelantan gestiones para la modificación de actividades del proyecto de inversión, con el fin de optimizar el uso de los recursos disponibles, priorizando aquellas intervenciones que generen mayor impacto y garanticen la culminación de los compromisos adquiridos.

Es importante señalar que todas las medidas planteadas se encuentran actualmente en fase de formulación y análisis jurídico, presupuestal y técnico, en concordancia con la normatividad aplicable y con el necesario ajuste técnico-normativo a las realidades y necesidades territoriales. Estas acciones buscan no solo cerrar la brecha financiera existente, sino también optimizar la gestión operativa y jurídica del programa, asegurando su sostenibilidad y el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las comunidades rurales y víctimas del conflicto armado que constituyen su población objetivo.

9. ¿Cuál es la hoja de ruta institucional, con cronograma claro, para culminar los proyectos antes de finalizar 2026?

Respuesta. La determinación de un cronograma específico para la culminación de los proyectos del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (SFVISR) depende actualmente de la asignación y programación de los recursos presupuestales por parte de las instancias competentes. Sin embargo, la ruta de trabajo

y las actividades a desarrollar ya se encuentran definidas y en ejecución, con el fin de garantizar que, una vez asegurada la financiación, la ejecución pueda desarrollarse de manera inmediata y ordenada.

En este sentido, se adelantan las siguientes acciones como hoja de ruta:

1. Celebración del contrato de prestación de servicios MADR-622-2023 con la firma de auditoría CROWE CO S.A., cuyo objeto es la verificación y análisis del estado del programa correspondiente a las vigencias 2018-2019, conforme a lo establecido en el artículo 295 de la Ley 2294 de 2023.
2. Supervisión y seguimiento permanente de los contratos fiduciarios de las vigencias 2018-2019 a cargo del operador FIDUAGRARIA S.A., incorporando criterios técnicos, financieros y jurídicos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y la adopción de medidas correctivas cuando sea necesario.
3. Radicación de solicitudes formales ante el Ministerio de Hacienda, argumentando el impacto de la aplicación de la Circular Externa 002 de 2025 en el cierre del programa, con el fin de gestionar los recursos necesarios para su culminación.
4. Adjudicación del proceso de selección por concurso de méritos MADR-CM-001-2025 al proponente CONSORCIO AUDIVIV, cuyo objeto es realizar una auditoría externa para verificar el estado actual del programa otorgado y operado por el Banco Agrario de Colombia S.A. en las vigencias 2000 a 2017, conforme a lo previsto en el artículo 295 de la Ley 2294 de 2023.

Estas acciones, se encuentran en ejecución parcial, se encuentran articuladas bajo un enfoque integral que combina supervisión técnica, jurídica y financiera, y están condicionadas a la disponibilidad presupuestal, a los ajustes normativos que se requieran y a la capacidad de respuesta de los operadores. Sin embargo, las actividades esbozadas se encuentran en proceso de consolidación para conformar una estrategia de cierre del programa.

10. ¿Existe coordinación efectiva con el Ministerio de Vivienda, el de Hacienda, el DPS, UARIV y gobiernos locales para garantizar el cierre integral de los proyectos rezagados?

Respuesta: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha venido realizando articulación interinstitucional orientada a impulsar el cierre del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, bajo un esquema de articulación con las entidades competentes.

En particular, con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en su calidad de cabeza del sector, se han establecido las siguientes coordinaciones:

1. Coordinación para el seguimiento a fallos de la Corte Constitucional
 - Elaboración y validación de insumos para el plan de acción de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, con un trabajo conjunto orientado a garantizar el goce

efectivo del derecho a la vivienda rural y el hábitat digno para la población víctima del conflicto armado.

2. Coordinación en asuntos judiciales y asignación de funciones

- En virtud del Decreto 1419 del 26 de noviembre de 2024, el Presidente de la República aceptó el impedimento manifestado por la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, doctora Martha Viviana Carvajalino Villegas.
- Mediante dicho acto, se designó a la Ministra de Vivienda, doctora Helga María Rivas, para asumir estos asuntos, lo que ha permitido establecer una articulación conjunta para el tratamiento de asuntos judiciales.

3. Tal como ha ocurrido a lo largo del desarrollo del programa, durante el cierre, se mantiene una participación conjunta de las dos carteras ministeriales en la Comisión Intersectorial de Política de Vivienda de Interés Social Rural en cumplimiento con los lineamientos dados por el Decreto 1071 de 2015.

Esta coordinación efectiva con el Ministerio de Vivienda se complementa con gestiones paralelas de articulación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

11. ¿Qué mecanismos de articulación institucional se han implementado con el Ministerio de Vivienda, Hacienda, DPS, UARIV y las entidades territoriales para garantizar el cierre financiero, técnico y social de los proyectos?

Respuesta. Para garantizar el cierre financiero, técnico y social de los proyectos del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (SFVISR), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha establecido e implementado mecanismos de articulación interinstitucional con las entidades nacionales y territoriales competentes, bajo un enfoque integral y coordinado.

1. Con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Coordinación técnica y jurídica en el marco de la asignación de funciones mediante Decreto 1419 del 26 de noviembre de 2024, apoyando transversalmente la gestión de actividades de tipo administrativo y judicial.

Desarrollo de un plan de acción conjunto de acuerdo con la competencia de cada Ministerio para el seguimiento Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, con el fin de garantizar el derecho a la vivienda rural y un hábitat digno para la población víctima del conflicto armado.

2. Con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Radicación de solicitudes formales para gestionar recursos y atender el impacto de la Circular Externa 002 de 2025, la cual ordena el reintegro de recursos líquidos cero, afectando la financiación del programa.

3. Con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

Intercambio de información y alineación de criterios de priorización para la atención de beneficiarios con garantía reforzada, especialmente población víctima del conflicto armado y comunidades rurales en condiciones de vulnerabilidad.

Vinculación de las metas de vivienda rural a estrategias de desarrollo social y reparación integral.

4. Con las entidades territoriales.

Participación en mesas técnicas de seguimiento para definir cronogramas y acciones de cierre, condicionados a la disponibilidad presupuestal.

Estos mecanismos de articulación permiten unificar esfuerzos, optimizar el uso de recursos y asegurar que las decisiones técnicas, financieras y sociales estén alineadas con la normatividad aplicable y las realidades territoriales, garantizando así un cierre integral y oportuno de los proyectos rezagados.

12. ¿Cuál es la fecha estimada para la culminación total de los proyectos rezagados en Arauca?

Respuesta: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DPS, la UARIV y las autoridades territoriales de Arauca, orienta los esfuerzos institucionales a la culminación integral de los proyectos en curso y rezagados del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (SFVISR).

La determinación de una fecha precisa para el cierre total de los proyectos en Arauca presenta limitaciones objetivas debido a dos factores de impacto nacional:

La aplicación de la Circular Externa 002 del 7 de enero de 2025, que ordena el reintegro de los recursos correspondientes al valor “líquido cero” girados a entidades financieras por más de dos años, afectando directamente la disponibilidad presupuestal del programa.

El Decreto 0069 del 24 de enero de 2025, que aplazó apropiaciones del Presupuesto General de la Nación por 12 billones de pesos, incidiendo en los flujos de recursos para los sectores sociales, incluida la vivienda rural.

Pese a estas restricciones, la entidad adelanta gestiones concretas para resolver la situación presupuestal, entre ellas: la radicación de solicitudes formales ante el Ministerio de Hacienda para la reprogramación escalonada y justificada de recursos; la modificación de actividades del proyecto de inversión para optimizar el uso de los fondos disponibles; y la priorización de intervenciones en proyectos con mayor avance físico y social.

Ahora bien, en el marco del proyecto en curso, se estimó su terminación en el año 2032, sin embargo, no se contempló en dicho proyecto los retos administrativos de la ejecución. De forma paralela, se mantiene la articulación interinstitucional con las entidades del orden nacional y territorial para garantizar que, una vez asegurada la financiación y efectuados

los ajustes técnicos y normativos necesarios, se ejecute de manera sostenida la ruta de cierre, asegurando la entrega efectiva de soluciones habitacionales y el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la población rural y víctima del conflicto armado.

13. ¿Cómo responde el Ministerio al daño causado a las víctimas, en términos de revictimización, pérdida de confianza institucional y vulneración del derecho a la vivienda?

Respuesta: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoce que el derecho a la vivienda digna, particularmente en el contexto rural, adquiere el carácter de derecho fundamental cuando se vincula a la protección de poblaciones con especial garantía reforzada, como las víctimas del conflicto armado, en concordancia con los artículos 51, 64 y 93 de la Constitución Política, la Ley 1448 de 2011 y la Ley 2294 de 2023.

En este marco, la entidad ha actuado con debida diligencia, adelantando las acciones necesarias para atender los compromisos pendientes y evitando la revictimización de los beneficiarios. Actualmente, se encuentra en la búsqueda activa de asignaciones presupuestales ante el Ministerio de Hacienda y otras instancias competentes, con el propósito de materializar la entrega de las viviendas rezagadas de gobiernos anteriores, muchas de las cuales corresponden a proyectos vinculados con población víctima y rural en condiciones de alta vulnerabilidad.

Las acciones emprendidas se estructuran en tres líneas:

- Cumplimiento de órdenes judiciales.
- Diseño e implementación de alternativas para la satisfacción progresiva del derecho
- Gestión de ajustes normativos y operativos, incluyendo la modalidad de autogestión y la optimización de actividades del proyecto de inversión, priorizando a las familias víctimas.
- Seguimiento y articulación interinstitucional: Supervisión técnica, financiera y jurídica de los operadores (FIDUAGRARIA y Banco Agrario), con seguimiento a metas y activación de mecanismos contractuales frente a incumplimientos.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reafirma que la vivienda digna constituye un derecho fundamental cuando está vinculada a la protección de población con garantía reforzada, como lo ha reconocido de forma reiterada la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, la Sentencia SU-360 de 2015 y la Sentencia T-239 de 2018, entre otras providencias. Bajo este entendimiento, la entidad ha desplegado acciones institucionales e interinstitucionales para garantizar la culminación de los proyectos de vivienda rural, incluyendo la supervisión técnica, jurídica y financiera de los contratos; la priorización de beneficiarios; y la gestión de optimización de actividades del proyecto de inversión; y la articulación con entidades nacionales y territoriales.

Sin embargo, se reconoce que la ejecución y el cierre oportuno del programa se han visto directamente afectados por la aplicación de la Circular Externa 002 de 2025, que ordena el

reintegro de recursos correspondientes al valor denominado “líquido cero” —recursos que, en su momento, financiaban parte significativa del programa—. Esta disposición ha reducido de manera inmediata la disponibilidad presupuestal y ha obligado a reprogramar escalonadamente las metas y actividades, condicionando la capacidad de entrega de las soluciones habitacionales rezagadas.

Pese a esta limitación, el Ministerio mantiene su compromiso de agotar todas las gestiones necesarias para superar el déficit presupuestal y materializar la entrega de las viviendas pendientes, asegurando que las decisiones adoptadas se ajusten al marco normativo, a los principios de enfoque diferencial y de no revictimización, y a la garantía efectiva de los derechos de las comunidades rurales y víctimas del conflicto armado.

Cordialmente,

JOSÉ LUIS QUIROGA PACHECHO
Viceministro (e) de Desarrollo Rural

Revisó: Diana Carolina Galindo Poblador – Directora de Gestión de Bienes Públicos Rurales *Diana Carolina Galindo Poblador*
Diana Carolina Polo Chávez – Viceministerio de Desarrollo Rural *Diana Carolina Polo Ch.*
Bryan Triana Ancinez – Grupo Asuntos Legislativos *Bryan Triana Ancinez*

Tramitó: Rodrigo Andrés Álvarez Galindez – Asesor Despacho de la Ministra *RAAG*