

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Hicencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

INFORME FINAL ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
Memorando de Asignación No.2.29 del 11 de octubre de 2024
Acta de Comité Técnico de Auditorías No.110 del 26 de noviembre de 2024

DEPARTAMENTO DE CALDAS
SECRETARIA DE VIVIENDA Y TERRITORIO

PVCFT 2024

Juan Carlos Pérez Vásquez
Contralor General de Caldas

María Doralba Ríos Largo
Subcontralora

Lina Alejandra Gómez Suárez
Directora Técnica

Equipo Auditor

Lina Alejandra Gómez Suárez
Supervisora

María Cristina Zuleta Ceballos
Líder de Equipo de Auditoría

María Cristina Zuleta Ceballos
Auditora

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

TABLA DE CONTENIDO

1.	OBJETIVO GENERAL DE LA AEF.....	3
1.1	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	3
2.	HECHOS RELEVANTES.....	4
3.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
3.1	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	7
3.2	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	7
3.3	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	8
4.	HALLAZGOS.....	9
4.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 01(Observación de Auditoría No.01) Falencias del Sistema de Control Interno en la implementación de mecanismos de control, evaluación seguimiento y monitoreo al Fideicomiso Grupo II – Secretaria de Vivienda y Territorio Departamento de Caldas.	9
4.2	HALLAZGO ADMINISTRATIVO No.02. (Observación de Auditoría No.02). Deficiencias para la amortización del anticipo otorgado al Fideicomitente Constructor Desarrollador – PAD II, una vez vencido el plazo contractual del Fideicomiso y sin ejecutarse el total de actividades programadas en los diez frentes de obra. Con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$6.335.653.109.	20
4.3	HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 03. (Observación de Auditoría No.03). Matriz de Riesgos del PATRIMONIO AUTONOMO DERIVADO GRUPO II se encuentra desactualizada.	50
5.	CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS.....	60

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Hicencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF

Conceptuar y evaluar sobre el cumplimiento en lo relacionado con la denuncia.

No. 176-2024 con radicado EI-00001299 del 05 de junio de 2024, interpuesta por el Concejo Municipal de Aguadas- Caldas, donde pone en conocimiento la incertidumbre frente al destino del dinero aportado por el Municipio de Aguadas en el proyecto de “MIL VIVIENDAS” y la denuncia No. 272-2024 con radicado II-00002513 del 03 de septiembre de 2024 interpuesta por el Concejo Municipal de Chinchiná en referencia a los avances y el empleo de los recursos girados por parte del municipio.

1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.1.1 Evaluar el control fiscal interno en relación con la denuncia No. 176-2024 con radicado EI-00001299 del 05 de junio de 2024, interpuesta por el Concejo Municipal de Aguada- Caldas y la denuncia No. 272-2024 con radicado II-00002513 del 03 de septiembre de 2024 interpuesta por el Concejo Municipal de Chinchiná respectivamente en concordancia con la Guía de Auditoría Territorial - GAT 3.0.

1.1.2 Verificar y Evaluar las presuntas irregularidades en las denuncias No. 176-2024 con radicado EI-00001299 del 05 de junio de 2024, interpuesta por el Concejo Municipal de Aguada- Caldas y la denuncia No. 272-2024 con radicado II-00002513 del 03 de septiembre de 2024 interpuesta por el Concejo Municipal de Chinchiná, siendo acumuladas en atención a los temas denunciados y por la conexidad con los sujetos intervinientes, de conformidad con el auto 361 “Por medio del cual se decide la acumulación de PQD”, referente al convenio del patrimonio autónomo derivado grupo 2 al que pertenecen los municipios en lo ateniende a la etapa pos contractual.

1.1.3 Verificar los rendimientos financieros de los aportes realizados por los municipios de Aguadas y Chinchiná al proyecto “MIL VIVIENDAS” desde la vigencia 2021 a 2024.

1.1.4 Verificar los rendimientos financieros de los aportes realizados por los municipios de Aguadas y Chinchiná al proyecto “MIL VIVIENDAS” desde la vigencia 2021 a 2024.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

2. HECHOS RELEVANTES

El programa “1000 VIVIENDAS” se concibió para priorizar la vivienda digna para el Departamento de Caldas, en tal sentido formo parte del programa de gobierno “*Primero La Gente*”; con esta idea la administración departamental, se dirigió al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en busca de una solución para los caldenses de escasos, es así como le otorgaron mil subsidios, con ese apoyo y el de otros municipios se creó Mil Viviendas, como un proyecto que hace parte del Plan de Desarrollo 2020-2023, con el objetivo de entregar a los caldenses 980 viviendas en algunos municipios caldenses.

En tal sentido, a continuación, se presentan algunos aspectos generales del Convenio suscrito entre el Departamento de Caldas y los municipios que conforman el PAD II:

- En la actualidad, y según informe del Interventor del Fideicomiso Derivado Grupo II Mil Viviendas, el Constructor Desarrollador desde el 20 de marzo de 2024, no se presenta a los frentes de obra, es decir en la actualidad el proyecto Mil viviendas se encuentra paralizado.
- Se presentan retrasos en los pagos de salarios, seguridad social a los trabajadores en los diferentes frentes de obra.
- El anticipo no se ha amortizado o legalizado.
- El plazo de duración del Fideicomiso Grupo II, venció el 1 de junio de 2024.
- Existe una controversia pendiente por resolver ante el tribunal de arbitramento de la Cámara de Comercio de Manizales ante la demanda interpuesta por el Fideicomitente Constructor Desarrollador Consorcio Viviendas Caldas, es decir un proceso de reconvencción.

Respecto a los rendimientos financieros generados de los recursos aportados por los municipios de Aguadas y Chinchiná a septiembre 30 de 2024, ascienden a un valor de \$19.046.046 y \$105.216.051 respectivamente; dineros que a la fecha permanecen en la Fiduciaria Central; es importante precisar que los rendimientos que se generan con los aportes de los municipios que conforma el Grupo II, no se han destinado para ningún fin, no obstante, los rendimientos de los aportes de la Secretaria de Vivienda y Territorio del Departamento de Caldas, se destinan a sufragar gastos administrativos como son: El pago de honorarios al personal de apoyo a la supervisión, contratación de servicios personales, trámites notariales y judiciales , gastos y costos fiduciarios, entre otros.

En el mismo orden de ideas-, las nuevas administraciones municipales que conforman el PAD II Mil viviendas, signaron un Acta de Socialización Estado del Proyecto y Garantías, con el objeto de Socializar y dar respuesta a las inquietudes de los

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Hicencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

alcaldes, sobre las garantías que a la fecha se tienen y así mismo sobre los valores invertidos por cada ente territorial, además dar entrega en custodia de los lotes en tanto se reinicien las obras.

Referente al Plan de Mejoramiento, por las situaciones de fuerza mayor, cómo son la liquidación del Grupo I y paralización de las obras en los diferentes frentes del Grupo II Mil Viviendas, desde el mes de marzo de la presente anualidad, no se logró el cumplimiento total de las acciones a realizar en virtud de los hallazgos establecidos en el informe final del mes de diciembre de 2023 AEF; se trae a colación el Hallazgo No.8 Incumplimiento al contrato del desarrollador o Constructor Grupo I, cuya acción correctiva consistía en: Verificar el estado actual de transferencia de predios y la suscripción de los correspondientes comodatos y generar un plan de contingencia para realizar las transferencias de los predios y la suscripción de los comodatos pendientes a la fecha, para la correcta ejecución del proyecto.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

3. CARTA DE CONCLUSIONES

Manizales, 26 de noviembre de 2024

Doctores
HENRY GUTIÉRREZ ÁNGEL
 Gobernador de Caldas
JORGE WILLIAM RUIZ OSPINA
 Secretario de Vivienda y Territorio.

Respetados Doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 268 y 272 de la Constitución Política (modificados con el Acto Legislativo 04 de 2019) y de conformidad con lo estipulado en la Resolución 458 de diciembre 15 de 2022, la Contraloría General de Caldas realizó actuación Especial de Fiscalización en atención a las PQD radicadas bajo los No. EI-00001299 del 05 de junio de 2024 y II-00002513 del 03 de septiembre de 2024, las cuales fueron acumuladas con el auto 361 del dos (2) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) emitido por la oficina de Participación Ciudadana.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad, cantidad y certificaciones de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad evaluada en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la contraloría expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la destinación y ejecución de los recursos auditados.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la Actuación Especial de Fiscalización, conforme a lo establecido en la Resolución No 458 de diciembre de 2022, proferida por la Contraloría General de Caldas, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los contemplados en el artículo 3 del Decreto 403 de 2020.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Hecicio</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

Estos principios requieren de parte de la Contraloría General de Caldas la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos del proceso auditor.

La auditoría se adelantó por la Contraloría General de Caldas. El período auditado corresponde a la vigencia 2023 y 2024, y de ser necesario la auditora podrá ir hacia vigencias anteriores o hasta la vigencia actual.

Las observaciones del informe preliminar se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, y las respuestas (derecho de contradicción) fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la Contraloría General de Caldas consideró pertinentes.

3.1 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Para evaluar el objetivo relacionado con el control fiscal interno, se diligenció la caracterización del riesgo de la actuación especial de fiscalización tomando cuatro aspectos evaluables a propósito de los objetivos planteados, arrojando un riesgo inherente final **Ineficiente**.

En tal sentido, a continuación, se presentan algunos aspectos generales del Convenio suscrito entre el Departamento de Caldas y los municipios que conforman el PAD II:

El Fideicomiso Derivado Grupo II Mil Viviendas, no ha cumplido con su objeto, es decir la construcción de 668 unidades de viviendas en los municipios que lo conforman, teniendo en cuenta que, a la fecha, las obras se encuentran paralizadas y el plazo de ejecución venció el 1 de junio de 2024; el anticipo otorgado al constructor desarrollador no ha sido legalizado, además, se presenta una controversia pendiente por resolver ante el tribunal de arbitramento de la Cámara de Comercio de Manizales.

3.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la actuación especial de fiscalización, se establecieron tres (3) hallazgos administrativos, como se relacionan a continuación:

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor
Administrativos	3	
Disciplinarios	1	
Penales	0	
Fiscales	1	\$6.535.653.109.
Sancionatorio	0	

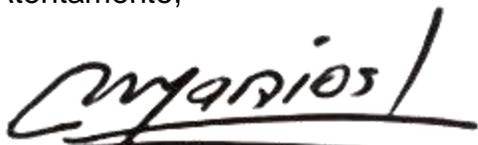
3.3 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de Caldas como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportadas en total apego al oficio de comunicación del informe final de auditoria.

Quienes debe garantizar la efectividad y cumplimiento de los planes de mejoramiento serán las oficinas de control interno, quienes reportarán de forma semestral el seguimiento y evaluación a este órgano de control.

La Contraloría General de Caldas evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en la actuación especial de fiscalización, según lo establecido en la Guía de auditoría aplicable vigente en auditorias posteriores.

Atentamente,



MARÍA DORALBA RÍOS LARGO
 Contralora General de Caldas (E)
 Resolución de Encargo No.505 del 22 de noviembre de 2024

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

4. HALLAZGOS

HALLAZGO ADMINISTRATIVO No 1. (Observación de Auditoría No.01) Falencias del Sistema de Control Interno en la implementación de mecanismos de control, evaluación seguimiento y monitoreo al Fideicomiso Grupo II – Secretaria de Vivienda y Territorio Departamento de Caldas.

Criterios

- Constitución Política de 1991- Artículos 209 y 269 Todas las entidades públicas en sus diferentes órdenes y niveles deben contar con métodos y procedimientos de control interno.
- Ley 87 de 1993, artículos 2° “Objetivos del control interno, literales a, d, f y g. y Artículo 12 “Funciones de los Auditores Internos”, literales a, d, g y h.
- Decreto 1083 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública – Control Interno – MECI, Artículo 2.2.21.4.8. Adicionado por el art. 16, Decreto Nacional 648 de 2017., literales a y c.
- Decreto 124 de enero 26 de 2016, artículo 2.1.4.6.” Mecanismos de seguimiento al cumplimiento y monitoreo”.
- Decreto 943 de 2014, “*Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno*”.

Condición

Durante la ejecución de la Actuación Especial de Fiscalización, se evidenció que respecto a las auditorías realizadas por Control Interno al programa “MIL VIVIENDAS” para las vigencias 2023 y 2024, no se programaron auditorías internas al referido proyecto de la Secretaria de Vivienda de la Gobernación de Caldas.

No obstante, el párrafo anterior en el transcurso de la actuación especial, se evidenció que la Administración Departamental – Secretaria de Vivienda y Territorio presenta serias falencias en su Control Fiscal Interno que afectan el buen desempeño de la Secretaria de Vivienda; esto debido al incumplimiento del objeto contractual del Fideicomiso Grupo II y la no amortización del anticipo desembolsado al Fideicomitente Constructor Desarrollador; lo descrito se puede evidenciar en el cuerpo del presente informe.

Causas

- Debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema.
- Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.



Efectos

- Incumplimiento a disposiciones generales y normatividad interna.

Derecho de Contradicción

La Secretaría de Vivienda y Territorio de manera respetuosa se opone a la observación No. 01 por cuanto la realidad dista de lo allí consignado en la misma, en lo que respecta a la deficiencia en la implementación de mecanismos de control, evaluación, seguimiento y monitoreo al Fideicomiso Grupo II Mil Viviendas.

El Sistema de Control interno implementado por esta Secretaria con respecto a los planes, métodos y mecanismos que se han agotado con fines de dar seguimiento y monitoreo al Patrimonio Autónomo Derivado II Mil Viviendas han buscado por todos los medios no solo garantizar la ejecución del proyecto sino que también ha velado porque dentro del marco legalmente establecido se logre el resarcimiento de los daños causados buscando lograr hasta el último momento que los objetivos trazados por la entidad y que dieron origen al mismo, sean cumplidos tanto por las entidades adscritas como por el contratista desarrollador.



Esta dependencia, se permite demostrar que ha buscado por todos los medios legalmente establecidos lograr la ejecución del proyecto Grupo II Mil Viviendas, demostrándose ello en las incalculables actividades que se han ejecutado y planes de acción con fines de dar advertencia a todos los órganos de control sobre los incumplimientos realizados por parte del Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas, los cuales claramente han hecho que a la fecha haya sido imposible dar cumplimiento al Contrato De Fiducia Mercantil Inmobiliario de Administración y Pagos Fideicomiso Derivado Grupo II Mil Viviendas, sumado a todas las actuaciones de índole administrativo e internas que han logrado no solo tener elementos suficientes de prueba en donde se evidencia que la no ejecución del contrato en mención no es atribuible a la Gobernación de Caldas, sino que por el contrario se continua insistiendo en la recuperación de los recursos tanto de los municipios afectados sino también de este ente.

Es así como especialmente desde finales del 2023, se han implementado mecanismos con fines de que el Constructor desarrollador contratado por el Patrimonio Autónomo Matriz diese cumplimiento al objeto contractual, en donde en un trabajo armónico con los municipios que integran el Grupo II y en igual sentido los empleados que estaban bajo subordinación del Consorcio Desarrollo Viviendas Calda que fueron afectados por el no pago a sus acreencias laborales sumado a los proveedores a quienes tampoco se les dio cumplimiento en el pago de los compromisos contractuales asumidos por el desarrollador, se ha logrado no solo la protección de los recursos que en la actualidad hay en el PAD II, sino que también la búsqueda legal por aquellos que fueron administrados de manera indebida por parte del Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas, en donde en efecto la Gobernación de Caldas dando cumplimiento a las condiciones contractuales destinó los recursos en un Patrimonio Autónomo Matriz quien a su vez contrató los servicios de Interventoría con supervisión técnica independiente con el CONSORCIO INTERVENTORÍA CALDAS 680 para que fuese el encargado de *"presentar informes diarios, semanales mensuales del estado de la obra así como realizar seguimiento y control: inspección, asesoría, comprobación, evaluación, certificación y planeación de la obra, con el fin de establecer si la ejecución de la misma se ajusta a lo contemplado en los términos del contrato del Constructor desarrollador; ejecutando el control debido para el aseguramiento en tiempo y dinero presupuestados para el desarrollo del proyecto y demás requeridos tal y como obra en su contrato"* y demás obligaciones que le fueron suscritas y aceptadas por el mismo.



El día 12 de Diciembre de 2023, la Gobernación de Caldas mediante esta secretaría, notificó al Constructor desarrollado e interventoría sobre un atraso en obra superior al 10 %, motivo por el cual para el día 21 de Diciembre del mismo año fueron citadas las partes a efectos de dar cumplimiento al Manual Operativo, en donde inicialmente cuando hay controversias deben de hacerse mediante una mesa de trabajo, en esta la entidad exigió al Constructor desarrollador de asumir unos compromisos, entre ellos suministrar un plan de contingencia frente al atraso en obras que le permitiera regularizarse en sus actividades y en igual sentido cumplir con lo prometido, siendo avalado el plan presentado por este por la interventoría para el 19 de enero del 2024.

En el momento en que se encienden las alarmas sobre un posible atraso, la entidad demuestra ante los entes de control y partes su interés de dar continuidad al proyecto, pero a su vez de que de manera efectiva sea desplegado un plan de contingencia por parte del constructor que le permitiera ponerse al día con sus obligaciones, pues por parte de la entidad se había dado cumplimiento a lo versado en el contrato PAD II desde inicios del mismo.

Ahora bien, pese a que el Constructor asumió unos compromisos por medio de un plan de contingencia avalados por la interventoría y estudiados mediante Comité técnico del 02 de Febrero de 2024, los mismos no fueron implementados y para el 22 de febrero del año avante el Consorcio Interventoría Caldas 680, reporta NULA la implementación del mismo por parte del Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas y no había dado el resultado esperado para normalizar el estado del proyecto.

Siendo así las cosas, la Gobernación de Caldas en calidad de Fideicomitente Gestor haciendo monitoreo a la situación, presenta esta información según el Manual Operativo Vigente de manera inicial al Comité Técnico para el 23 de Febrero del 2024, quienes tal y como se evidencia en acta No. 54 de Comité Técnico, realizan un análisis sobre las posibilidades técnicas y jurídicas que se tienen al respecto de las situaciones presentadas e informadas, en donde para la fecha se tenía conocimiento de algunos requerimientos sobre pago de acreencias laborales y se hizo el respectivo reporte a Latina de Fianzas informando la situación con fines de buscar la afectación a pólizas.

Así mismo se inician las acciones que legamente son permitidas bajo este negocio fiduciario y según los lineamientos contractuales sobre las alternativas a la controversia e incumplimientos que para la fecha presentaba el Constructor Desarrollador.

Desde el mes de octubre de 2023, se tuvo acompañamiento de la Contraloría en este proceso, no obstante, en sesión del 07 de Marzo de 2024 la Gobernación de Caldas eleva una alerta ante este ente sobre el estado del proyecto y los presuntos incumplimientos en pago de salarios y acreencias laborales de los empleados que estaban bajo subordinación del Constructor Desarrollador.

Para el 08 de Marzo de 2024, la interventoría entrega efectivamente un inventario de los débitos laborales que presentaba para la fecha el Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas.



Posteriormente se citó a Comité especial de interventoría con fines de que se informara el estado actual de las obras en términos de calidad y avance , para lo cual informa el Consorcio Interventoría Caldas 680 un estado de inactividad en los frentes y con ello el Gestor cita a Comité Fiduciario realizado el 12 de Marzo de 2024, en donde se tuvo una exposición del atraso del proyecto ante Fiducentral y

la afianzadora Latina de Fianzas en donde el Constructor Desarrollador informa la intención de paralizar el 100% de actividades en los frentes, en tanto la Secretaría de Vivienda y Territorio internamente empieza a adelantar los respectivos trámites con miras de iniciar acciones jurídicas en contra del desarrollador constructor.

Para el 20 de Marzo de 2024, de manera imprevista e irresponsable el Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas abandona todos los frentes de obra de los 10 municipios pertenecientes al Grupo II, situación que de manera INMEDIATA tuvo reacción por parte del Fideicomitente Desarrollador quien convoca a Comité Fiduciario realizado el 03 de Abril de 2024 quienes mediante instrucción a Fiducentral le faculta para que *"pueda hacer uso de los rendimientos generados por concepto de recursos dinerarios existentes en el fideicomiso, correspondientes únicamente a los que fueron transferidos por dicha entidad para incremento del patrimonio autónomo; para efectos de que dichos rendimientos puedan destinarse a las actividades propias del Contrato de Fiducia Derivado, con destino a gastos administrativos y operativos del proyecto de vivienda"*

Por lo que el Otrosi No. 04 contempló entre otras, la posibilidad de cubrir con rendimientos de la Gobernación de Caldas, el pago de costos judiciales y contratación de servicios profesionales con miras de iniciar acciones jurídicas que permitieran la representación judicial del Fideicomitente Gestor y Fideicomitente Aportantes.

CLÁUSULAS

PRIMERA.- Incluir el numeral 14.26 en la CLÁUSULA DÉCIMA CUARTA.- INSTRUCCIONES, del Contrato de Fiducia Derivado, el cual quedará de la siguiente manera:

"(...) DÉCIMA CUARTA.- INSTRUCCIONES: En ejecución de las obligaciones derivadas del presente contrato LA FIDUCIARIA como vocera y administradora del FIDEICOMISO, obrará en desarrollo de las siguientes instrucciones impartidas por LOS FIDEICOMITENTES: (...)

14.26. Previa instrucción del COMITÉ FIDUCIARIO, realizar el traslado y los giros de los rendimientos generados por concepto de los recursos dinerarios existentes en el fideicomiso, correspondientes únicamente a los que fueron transferidos por la Secretaría de Vivienda y Territorio de la Gobernación de Caldas, para efectos de que dichos rendimientos puedan destinarse a las actividades propias del Contrato de Fiducia Derivado, con destino a gastos administrativos y operativos del proyecto de vivienda, tales como: el pago de honorarios de personal de apoyo a la supervisión, contratación de servicios profesionales, trámites notariales, costos de trámites judiciales y/o prejudiciales, pagos de pólizas y garantías, gastos por movimientos financieros, gastos y costos fiduciarios, así mismo, para la reinversión en las actividades de la cadena de valor del proyecto MI Viviendas Grupo 2". (...)"



SEGUNDA.- Incluir el subnumeral 16.3.12, en el numeral 16.3 – OBLIGACIONES DEL FIDEICOMITENTE GESTOR, de la CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA.- OBLIGACIONES QUE SURGEN PARA LAS PARTES, del Contrato de Fiducia Derivado, el cual quedará de la siguiente manera:

“(…) 7.2. OBLIGACIONES DEL FIDEICOMITENTE GESTOR: En virtud de la firma del presente contrato, EL FIDEICOMITENTE GESTOR, contraen las siguientes obligaciones, además de las que le imponga la ley y las demás que se citan en este contrato: (…)

16.3.12. Instruir a LA FIDUCIARIA, previa aprobación del COMITÉ FIDUCIARIO, para hacer uso de los rendimientos generados por concepto de los recursos dinerarios existentes en el fideicomiso, correspondientes únicamente a los que fueron transferidos por la Secretaría de Vivienda y Territorio de la Gobernación de Caldas, para efectos de que dichos rendimientos puedan destinarse a las actividades propias del Contrato de Fiducia Derivado, con destino a gastos administrativos y operativos de los proyectos de vivienda, tales como: el pago de honorarios de personal de apoyo a la supervisión, contratación de servicios profesionales, trámites notariales, costos de trámites judiciales y/o prejudiciales, pagos de pólizas y garantías, gastos por movimientos financieros, gastos y costos

Para el 23 de Abril de 2024, se tuvo una mesa de trabajo con el Representante Legal suplente del Consorcio Desarrollo Vivienda Caldas, quien se comprometió a presentar una propuesta financiera, técnica y jurídica.

No confiados en la supuesta propuesta, la Gobernación de Caldas realiza Comité Financiero No. 14 y Técnico No. 58 en donde finalmente el 17 de Abril el Comité Fiduciario instruye a la fiducia para que permita la efectiva contratación de un Asesor Jurídico para la defensa del Patrimonio Autónomo Matriz y sus derivados, contratando la firma de abogados Medellín & Durán. Desde el momento, se emprende un plan de defensa judicial encaminada en proteger los derechos e intereses tanto del Fideicomitente Gestor como los Fideicomitentes Aportantes afectados en donde en la actualidad cursa un proceso ante el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Manizales financiado con recursos propios de la Gobernación de Caldas buscando la reparación de los daños causados por el Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas y la recuperación del anticipo otorgado.

....Instrucción de modificar el contrato de fiducia mercantil de administración y pagos fideicomiso PAM Vivienda Gobernación de caldas en el subnumeral 4. e incluir el subnumeral 18, en el numeral 8.1 – OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA, de la CLÁUSULA OCTAVA. - DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA, del Contrato de Fiducia Matriz, el cual quedará de la siguiente manera: “(…) 8.1. OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA: Son obligaciones de la FIDUCIARIA las siguientes:(…) (…) 11. Contratar, conforme a las instrucciones que imparta el FIEICOMITENTE, los expertos que se requiera para defender o representar los intereses del FIDEICOMISO y del FIDEICOMITENTE GESTOR, respecto de este último con la salvedad que dicha defensa judicial debe corresponder únicamente a los aspectos propios del Contrato de Fiducia Matriz y sus correspondientes patrimonios autónomos derivados. (…) 18. Previa instrucción del Fideicomitente Gestor, realizar el traslado y los giros de los rendimientos generados por concepto de los recursos dinerarios existentes en el fideicomiso, correspondientes únicamente a los que fueron transferidos por la Secretaría de Vivienda y Territorio de la Gobernación de Caldas, para efectos de que con cargo a dichos



rendimientos puedan realizarse pagos con destino a la defensa judicial tanto del patrimonio autónomo, así como del Fideicomitente Gestor; con la salvedad que dicha defensa judicial debe corresponder únicamente a los aspectos propios del Contrato de Fiducia Matriz y sus correspondientes patrimonios autónomos derivados. (...)"

Para el 06 de Mayo se tuvo mesa de trabajo con el Constructor desarrollador, interventoría, y algunos empleados que se consideran afectados. En donde continuaba adquiriendo compromisos el constructor desarrollador como lo es la Legalización del Anticipo y pago de débitos laborales.

Para el 08 de Mayo, se tuvo mesa de trabajo con el Ministerio de Trabajo en donde asistió presencialmente la Gobernación de Caldas respaldando los derechos de los empleados afectados por el incumplimiento en el pago de acreencias laborales del constructor desarrollador y fruto de ello la apertura de procesos administrativos adelantados por dicha entidad en contra del Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas y sus integrantes.

Para el 16 de Mayo se tuvo seguimiento en donde se presentó informe a la Contraloría General de la República Provincial.

El 23 de Mayo de 2024, se tuvo una mesa de trabajo por convocatoria de la Gobernación de Caldas en donde se contó con la presencia del representante legal del Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas quien estableció los siguientes compromisos: Depuración y listado de acreencias laborales y pago de deudas diferenciadas en conforme y no conforme, entrega de la totalidad de insumos para legalizar el anticipo. Los cuales no fueron cumplidos por el constructor desarrollador para la fecha convenida.

Para el 01 de Junio del año en curso, feneció el Contrato del Patrimonio Autónomo Derivado II Mil Viviendas por vencimiento del plazo contractual, lo que llevó a que para el 04 de junio de 2024, se iniciaron las respectivas acciones ante el Tribunal de Arbitramento en donde se tiene a la fecha como resultado de todos los planes de acción la defensa y representación del Patrimonio Autónomo Derivado II Mil Viviendas un gran equipo de trabajo de abogados calificados en búsqueda de la recuperación del anticipo y pago de perjuicios ocasionados por parte del Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas.

El 15 de julio se dio la instrucción basada en la recomendación del Comité Técnico junto con la decisión de los integrantes del Comité fiduciario, para que Fiducentral hiciera activación de las garantías asociadas a los perjuicios causados por el Constructor desarrollador al Grupo II.



Para el 08 de Agosto, la Gobernación de Caldas realizó comité Fiduciario con fines de realizar "Análisis y aprobación para instruir a LA FIDUCIARIA haga uso de los rendimientos generados por concepto de los recursos dinerarios existentes en el fideicomiso, correspondientes únicamente a los que fueron transferidos por la Secretaría de Vivienda y Territorio de la Gobernación de Caldas, para efectos de que con cargo a dichos rendimientos puedan realizarse pagos con destino a la

defensa judicial tanto del patrimonio autónomo, así como del Fideicomitente Gestor, con la salvedad que dicha defensa judicial debe corresponder únicamente a los aspectos propios del Contrato de Fiducia Matriz y sus correspondientes patrimonios autónomos derivados"

CLÁUSULAS

PRIMERA.- Incluir el subnumeral 17, en el numeral 7.2 – OBLIGACIONES DEL FIDEICOMITENTE, de la CLÁUSULA SÉPTIMA- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL FIDEICOMIENTE, del Contrato de Fiducia Matriz, el cual quedará de la siguiente manera:

"(...) 7.2. OBLIGACIONES DEL FIDEICOMITENTE: El FIDEICOMITENTE en desarrollo del presente contrato se obliga a: (...)

17. Instruir a LA FIDUCIARIA, para hacer uso de los rendimientos generados por concepto de los recursos dinerarios existentes en el fideicomiso, correspondientes únicamente a los que fueron transferidos por la Secretaría de Vivienda y Territorio de la Gobernación de Caldas, para efectos de que con cargo a dichos rendimientos puedan realizarse pagos con destino a la defensa judicial tanto del patrimonio autónomo, así como del Fideicomitente Gestor, con la salvedad que dicha defensa judicial debe corresponder únicamente a los aspectos propios del Contrato de Fiducia Matriz y sus correspondientes patrimonios autónomos derivados. (...)"

SEGUNDA.- Modificar el subnumeral 11, e incluir el subnumeral 18, en el numeral 8.1 – OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA, de la CLÁUSULA OCTAVA- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA, del Contrato de Fiducia Matriz, los cuales quedarán de la siguiente manera:

"(...) 8.1. OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA: Son obligaciones de la FIDUCIARIA las siguientes: (...)

11. Contratar, conforme a las instrucciones que imparte el FIDEICOMITENTE, los expertos que se requiera para defender o representar los intereses del FIDEICOMISO y del FIDEICOMITENTE GESTOR, respecto de este último, con la salvedad que dicha defensa judicial debe corresponder únicamente a los aspectos propios del Contrato de Fiducia Matriz y sus correspondientes patrimonios autónomos derivados. (...)

18. Previa instrucción del Fideicomitente Gestor, realizar el traslado y los giros de los rendimientos generados por concepto de los recursos dinerarios existentes en el fideicomiso, correspondientes únicamente a los que fueron transferidos por la Secretaría de Vivienda y Territorio de la Gobernación de Caldas, para efectos de que con cargo a dichos rendimientos puedan realizarse pagos con destino a la defensa judicial tanto del patrimonio autónomo, así como del Fideicomitente Gestor, con la salvedad que dicha defensa judicial debe corresponder únicamente a los aspectos propios del Contrato de Fiducia Matriz y sus correspondientes patrimonios autónomos derivados. (...)"

TERCERA.- Las demás cláusulas del CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN Y PAGOS PAM VIVIENDA GOBERNACIÓN DE CALDAS no mencionados en el presente Otrosí, permanecen vigentes y no sufren alteración y/o modificación alguna.



El 05 de septiembre de 2024, se realizó comité fiduciario con fines de "analizar y aprobar la realización de contrato de obras menores con fines de conservación de los frentes del Grupo II, posterior al fenecimiento del plazo contractual del constructor desarrollador Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas" del cual se realizó la respectiva autorización a la fiducia, con fines de iniciar el respectivo proceso de contratación mediante modalidad de invitación privada en donde posterior al análisis pre contractual y a la recomendación del Comité Técnico No. 64 y en donde finalmente mediante Comité Fiduciario del 10 de Octubre de 2024 fue se tuvo como adjudicado a la empresa Innova Proyectos SAS para la realización del contrato con

objeto de...."Realizar obras menores para llevar a cabo actividades de rehabilitación y conservación de protección de estructuras existentes, mejoramiento del manejo de aguas lluvias, control de erosión, seguridad perimetral y mantenimiento regular de las obras no concluidas del proyecto mil viviendas Grupo II".

La Gobernación de Caldas y en especial la Secretaría de Vivienda y Territorio demuestra con todas y cada una de las actuaciones señaladas que ha realizado las acciones permitidas y que están a su alcance para garantizar un esquema de gestión inmediato que responda al principio de inmediatez y celeridad y eficiencia frente a los hechos acaecidos por el incumplimiento del Constructor desarrollador en la ejecución de las obras para las que fue contratado por el Patrimonio Autónomo Derivado II Mil Viviendas, en donde según los parámetros establecidos en el Manual Operativo que rige el proyecto en mención se ha velado porque el esquema de organización, reacción y operación se realicen de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes que rigen la materia de un contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliario de Administración y Pagos, en donde su sustento principal se haya en la Ley 1537 de 2012, compilados en igual sentido en el Código de Comercio y subsidiariamente Código Civil.

Considera entonces esta dependencia, que los métodos utilizados han respetados los principios legales, en donde se ha buscado por medio de diferentes mecanismos no solo responder a los requerimientos de los entes de control de manera oportuna, diligente y transparente, sino que también se tiene el compromiso de buscar las alternativas que permitan hacer que la justicia castigue a quienes corresponda por el uso inadecuado de los recursos públicos y con ello buscar la reparación de los perjuicios ocasionados por el Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas, sus integrantes o demás sujetos que deban ser llamados a responder por los hechos que han dificultado la ejecución del proyecto.

De manera constante se han realizado auditorías internas desde esta Secretaría al proyecto Mil viviendas Grupo II tal y como se evidencia no solo con el cumplimiento de todos los hallazgos instaurados en la anterior oportunidad por su Honorable entidad, sino que también en las mesas de trabajo que han permitido un monitoreo efectivo en donde debido a esto se ha logrado la ejecución de acciones en búsqueda de recuperar los recursos invertidos por los Fideicomitentes Aportantes y Gestor así como acompañar a los empleados, proveedores que han sido vulnerados por el no pago oportuno de sus acreencias laborales.

En igual sentido el control fiscal interno que se ha implementado en esta vigencia ha sido instaurado con fines de proteger los recursos que se encuentran depositados en el Patrimonio Autónomo Matriz y PAD II en donde no se ha entregado más dinero por concepto de anticipo y se busca especialmente recuperar el ya invertido, garantizando con ello que los recursos sean utilizados conforme a las normas implementando todas las acciones que legalmente nos son permitidas para alcanzar esos dos objetivos de protección y recuperación de los recursos públicos.

La Gobernación de Caldas ha sido diligente y oportuno en su actuar desde el momento en que se iniciaron a presentar atrasos y que se conocieron los

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

incumplimientos por parte del constructor, siendo entonces necesario que sea reconocido que dentro del marco de la celebración de un contrato privado, se ha tratado de respetar e implementar los principios constitucionales y que se ha reaccionado según los parámetros legalmente establecidos.

Por los argumentos establecidos de manera respetuosa reiteramos no estar conforme con esta observación y con los argumentos anteriores sumado al material que se aporta como insumo probatorio demostramos que el Fideicomitente Gestor ha hecho lo posible jurídicamente dentro del marco del presente proyecto y contrato celebrado.

Dado esto, solicitamos amablemente levantar el alcance administrativo de la presente observación.

La oficina de control interno por su parte, en comunicado que se adjunta explica los motivos por los cuales no quedó incluido en el plan de auditoría de las vigencias 2023 y 2024, auditoría del mencionado proyecto.

Pronunciamiento de la contraloría:

En su respuesta la Jefe de Control Interno del Departamento de Caldas, sostiene que:

<<En virtud del informe emitido por la Contraloría General de Caldas, como resultado de la actuación especial de fiscalización al Departamento de Caldas – Secretaria de Vivienda, relacionada con las presuntas irregularidades en la ejecución del proyecto “Mil viviendas”, y de manera particular en lo correspondiente a la observación No.1, de dicho informe, es preciso reiterar que la Oficina de Control Interno no realizó auditorías durante las vigencias 2023 y 2024 al referido proyecto, en razón a que no quedaron programadas en el “Plan de Trabajo o plan de auditorías” debidamente aprobados por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno (CICCI) en las respectivas vigencias, [...]>>, al respecto la Contraloría General de Caldas - CGC, con base a lo observado durante la ejecución de la Actuación Especial de Fiscalización –AEF y teniendo en cuenta que el proyecto “Mil Viviendas” hace parte del Plan de Desarrollo 2020-2023, con el objeto de entregar a los caldenses 980 viviendas, de las cuales corresponden al Grupo II 668, y teniendo en cuenta que el año 2023 era el último periodo del anterior Gobernador y que además no se había entregado tan siquiera una vivienda, es decir, se observa un incumplimiento de la meta, en este sentido y conforme a la Ley 87 de 1993, específicamente el artículo 12, **asigna a los jefe de control interno**, entre otras funciones, la competencia de velar por el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios.

En igual sentido, una vez analizados los argumentos planteados por la Secretaria de Vivienda, del Departamento de Caldas es importante precisar:

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

La observación se planteó con el fin de que a través de la oficina asesora de control interno del Departamento de Caldas, se ejecutaran auditorías internas en la Secretaría de Vivienda, al proyecto “Mil Viviendas” PAD II, toda vez que la debilidad planteada en la condición, conlleva a ser materializada, teniendo en cuenta que el término de ejecución del contrato PAD II, se encuentra vencido desde el primero de junio de 2024 sin el cumplimiento de su objeto contractual y sin la amortización del anticipo.

Es de anotar, que el equipo auditor, durante la etapa de planeación de la presente AEF, solicito al Sujeto de control, el pronunciamiento del acta de empalme a lo cual el actual Secretario de Vivienda, determina en su numeral 3:

<<Sobre el proyecto 1000 viviendas se encontró igualmente deficiencias en materia de ejecución y debilidad en el seguimiento al desembolso del anticipo asociado a la ejecución del contrato del constructor desarrollador del PAD II, en tanto el mismo no ha sido objeto de informes seguimientos por parte del administrador fiduciario constituido para tal efecto (alianza fiduciaria), dado que no obran en los archivos de la secretaria documentos que permitan el seguimiento de la administración y correcta inversión del anticipo, máxime cuando el desarrollo del proyecto presenta, según se reporta en el informe de empalme, retrasos en la ejecución.>>; situación refleja de debilidades del área de control interno.

Por lo anterior, el rol de evaluación y seguimiento del jefe de Control Interno, debe desarrollar procesos de evaluación planeados, documentados, organizados y sistemáticos, razón por la cual, el propósito de las auditorías internas es llevar a cabo la evaluación independiente y emitir un concepto acerca del funcionamiento del sistema de control interno, la gestión desarrollada y de los resultados alcanzado por parte de la Secretaría de Vivienda, que permitan generar recomendaciones y sugerencias que contribuyan al fortalecimiento de la gestión y desempeño de la referida Secretaria.

Por lo anterior expuesto se confirma la presenta observación en un hallazgo administrativo.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO No 2. (Observación de Auditoría No.02). Deficiencias para la amortización del anticipo otorgado al Fideicomitente Constructor Desarrollador – PAD II, una vez vencido el plazo contractual del Fideicomiso y sin ejecutarse el total de actividades programadas en los diez frentes de obra. Con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$6.335.653.109.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

Criterios

- Constitución Política Art. 6 y 209
- Ley 80 de 1993, “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”. Art.4 y 14.
- Ley 610 de 2000. Art.3 y 6
- Ley 1474 de 2011 Art.83 y 84.
- Ley 1537 de 2012 “*Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.*” Art. 1
- Ley 1952 de 2019 Art.38. numeral 1
- Contrato de Fiducia Mercantil Administración y Pagos Inmobiliario - Fideicomiso DERIVADO PAD II "MIL VIVIENDAS" Cláusula 4 numeral 4.2 Anticipo, Términos y Condiciones de la Administración del anticipo, Reglas para el manejo e Inversión del Anticipo.
- Manual Operativo PAM, PAD II, numeral 3.1.4 Desembolsos al Fideicomitente Constructor y Capítulo 5 Garantías.

Condición

Una vez analizada la información solicitada tanto en la etapa de planeación como en la ejecución, se observa que, el Departamento de Caldas, constituyó un patrimonio autónomo mediante la figura de contrato de Fiducia Mercantil de administración y pagos, con la Fiduciaria Central el Patrimonio Autónomo Matriz denominado FIDEICOMISO PAM VIVIENDA GOBERNACIÓN DE CALDAS; del mismo surgen los patrimonios derivados denominados PAD I, PAD II y Reserva Santa María.

Seguidamente, se planteó el objetivo de entregar a los caldenses 980 viviendas en algunos municipios y divididas en dos grupos: Grupo I y Grupo II; el caso que nos ocupa en la presente Actuación Especial de Fiscalización – AEF, es el Grupo II (toda vez que los denunciados, forman parte de éste grupo municipios de Aguadas y Chinchiná), que en adelante se denominará, Patrimonio Autónomo Derivado – PAD II, así las cosas, a continuación, se da a conocer algunos aspectos relevantes del Contrato de Fiducia Mercantil Grupo II:



Tabla 1. Aspectos Generales del Convenio suscrito entre la Secretaria de Vivienda del Depto de Caldas y los municipios que conforma el Grupo II

No.	CD-SV-1334-2021/11112021-1462
Objeto.	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, operativos y/o financieros para la ejecución y puesta en marcha del programa de construcción de vivienda de interés prioritario formulado por el Departamento en beneficio de los municipios de Aguadas, Belálcazar, Chinchiná, Filadelfia, Marmato, Neira, Palestina, Samaná, Victoria y Villamaria
Secretaría	Vivienda y Territorio - Departamento de Caldas
Convenientes	Filadelfia, Marmato, Palestina, Chinchiná, Victoria, Neira, Riosucio, Belálcazar, Samaná y Aguadas.
Aportes	Transferencia de recursos, lotes de los municipios
Duración del Contrato	24 meses y 4 días
Valor	Cuantía indeterminada pero determinable
Acta de Inicio	12/11/2021
Fecha de Terminación	15/11/2023



Tabla 2. Aspectos Generales del Contrato de Fiducia Mercantil
Administración y Pagos Inmobiliario - Fideicomiso DERIVADO PAD II "MIL
VIVIENDAS"

Objeto. (CI 5)	El presente contrato de Fiducia Mercantil irrevocable tiene por objeto constituir un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO PAD DERIVADO GRUPO II MIL VIVIENDAS (...)
Fecha	16/12/2022
Municipio que conforman el PAD II	Filadelfia, Marmato, Palestina, Chinchiná, Victoria, Neira, Riosucio, Belalcázar, Aguadas y Samaná - Fideicomitentes Aportantes
Constructor Desarrollador	Consortio Viviendas Caldas - Fideicomitente Constructor Desarrollador
Duración del Contrato	Desde la suscripción del acta de inicio hasta el cumplimiento de su objeto, el plazo para la ejecución del proyecto es el siguiente: Filadelfia (10 meses), Marmato (6 meses), Palestina (12,66 meses), Chinchiná (10 meses), Victoria (9 meses), Neira (6 meses), Riosucio (10 meses), Belalcázar (9meses) Samaná (7 meses) y Aguadas (10 meses)
Valor	\$48.906.763.828. Estos recursos serán entregados al Fideicomitente Constructor de la siguiente manera:\$25,192,763,828 - Avance parcial de Obra., y 23,714,000,000 como desembolsos del sistema financiero créditos hipotecarios de las familias beneficiarias y los 668 subsidios del Ministerio de Vivienda a cada beneficiario por 30 SMMLV, bajo la modalidad de subsidio de vivienda MI CASA YA, mientras éste vigente.
Acta de Inicio	11/05/2023
Plazo	Hasta el 01 de junio de 2024
Anticipo 30% Gobernación de Caldas	Valor base para el anticipo \$19.192.763.828, anticipo \$5.757.829.148
Anticipo 30% Aportes municipios	Valor base para el anticipo \$6.000.000.000, anticipo \$1.800.000.000

Valor total Anticipo 30%	\$ 7.557.829.148
Amortización Acta 1 2023	Vr. Acta No1. \$1.972.238.682 - Amortización Anticipo Acta No.1 \$591.671.604,60
Amortización Acta 2 2023	Vr. Acta No2. \$2.101.681.445. - Amortización Anticipo Acta No.2 \$630.504.434
Total Amortizado	\$ 1.222.176.039
Saldo Pendiente por Amortizar	\$ 6.335.653.109
Avance Físico del Proyecto	10%
Avance Financiero del Proyecto	\$ 4.073.920.127,00
Valor Girado	\$ 11.631.749.275
Fecha de Terminación	1/06/2024
Estado actual	Tribunal de Arbitramento - Reconvención

Según la Cláusula Cuarta: Fases De Operación del Contrato 4.2 Fase de ejecución, contempla el ANTICIPO; se pagará un 30% de los aportes realizados por la Gobernación de Caldas (Fideicomitente Gestor) y los municipios (Fideicomitentes Aportantes, valor que será amortizado mediante el cobro de avances parciales de obra, a través de actas aprobadas por la interventoría y la supervisión del contrato, con sus respectivos soportes como son facturas, planillas de pago de seguridad social, cada acta contará con una amortización mínima del 30%, a su vez, el anticipo deberá ser amortizado en un 100% máximo en la cuarta acta de pago.

Consecuente con lo anterior, es preciso manifestar que mediante acta No. 24 del 31 de mayo de 2023; el Comité Fiduciario aprueba el traslado de recursos, por valor de \$5.757.829.148 por parte de la Gobernación y \$1.800.000.00 de los municipios del Grupo II; para un valor total del anticipo de \$7.557.829.148 por su parte, en dicha vigencia 2023 el Constructor Desarrollador tan solo presentó dos actas parciales de obra, por valor de \$4.073.920.127, de las cuales se amortizó el 30% de anticipo por la suma de \$1.222.176.038, quedando pendiente un valor por amortizar de \$6.335.653.109, a pesar de que el contrato PAD II, venció el 1 de junio de 2024.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

Después de lo anterior expuesto, observa el equipo auditor un incumplimiento a la Cláusula 4 en relación con el reglamento para el manejo e inversión del anticipo, el cual contempla, entre otros:

<p>ii. Tal como se establece en las obligaciones previas a la suscripción del Acta de Inicio, el plazo máximo para la inversión del anticipo deberá ser en los dos (2) primeros meses a partir del desembolso del anticipo. La inversión del anticipo debe entenderse como la aprobación y autorización por parte de la interventoría, de las facturas de compra de equipos, materiales, insumos, planillas de pagos de nóminas, de acuerdo con el plan de manejo e inversión del anticipo; siendo preciso indicar que los giros con cargo al anticipo deberán ser realizados directamente a los terceros beneficiarios de estas cuentas.</p>
<p>ix. El CONSTRUCTOR DESARROLLADOR deberá consignar mensualmente a la Fiducia, como beneficiario de los rendimientos financieros que genere, el anticipo entregado para la ejecución del proyecto.</p>
<p>x. El inicio físico de las obras no está supeditado al desembolso del anticipo.</p>

Acorde con la imagen, el anticipo fue aprobado por parte del comité fiduciario el 31 de mayo de 2023, para un desembolso en el mes de julio de 2023, sin embargo, 16 meses después de haberse girado éste recurso al contratista, aún no se ha legalizado la inversión, además no ha consignado los rendimientos financieros a la Fiduciaria Central.

En este mismo orden de ideas, se pueden citar los diferentes requerimientos realizados por parte de la Interventoría del PAD II, según la siguiente tabla:

Comunicaciones del Interventor al Constructor Desarrollador PAD II			
Fecha	Oficio	Asunto	CGC
5/02/2024	CIC 680-180	Reiteración solicitud de documentos para legaliza anticipo	Baja ejecución plan de contingencia
23/02/2024	CIC 680-191	Pagos de salarios y aportes a la seguridad social	Soportes de pago del personal de obra y de los subcontratistas,
1/03/2024	CIC 680-197	Segundo requerimiento de pagos y seguridad social	Se comunica a la Gobernación de Caldas, al supervisor y gerente del proyecto.
15/05/2024	CIC 680-229	Legalización de anticipo	Factura con acta de corte de cada subcontrato, soportes de extractos bancarios.



Comunicaciones del Interventor al Constructor Desarrollador PAD II			
Fecha	Oficio	Asunto	CGC
19/05/2024	CIC 680-232	Solicitud soportes de pago personal de obra	Sólo ha entregado soportes de pago de las planillas de la seguridad social de octubre de 2023 a febrero de 2024.

Por lo anterior, se observa un incumplimiento a los pagos del personal de las obras, falta de legalización del anticipo con lo cual se evidencia un incumplimiento de los términos y condiciones de la administración del anticipo que establece entre otros:

- Aprobación por parte de la interventoría del plan de manejo e inversión del anticipo, en el cual se contemple los tiempos e inversiones de conformidad con las cuales se ejecutará el anticipo.

Según la imagen, el plan de inversión del anticipo, presentado al Interventor de las obras en los diferentes municipios, se presenta a continuación:

PLAN DE INVERSION DEL ANTICIPO CONSORCIO DESARROLLO VIVIENDAS CALDAS NIT 901.648.948 – 7			
ITEM	DESCRIPCION	VALOR	PORCENTAJE
1	Pago de salarios y/o Honorarios y/o Jornales	\$ 1,889,457,287.00	25.00%
2	Compra y/o Alquiler de equipos Pesados o Menores	\$ 2,569,661,910.32	34.00%
3	Compra de Materiales y/o Insumos y/o Accesorios.	\$ 3,068,478,634.09	40.60%
5	Gravamen	\$ 30,231,316.59	0.40%
TOTAL ANTICIPO		\$ 7,557,829,148.00	100.00%

La situación planteada refleja, incumplimiento para ejecutar las obras, teniendo en cuenta que desde el 20 de marzo de la presente anualidad el Constructor Desarrollador, no va a las obras, además existe un incumplimiento para el pagos de salarios con su respectivas prestaciones sociales, seguridad social, situaciones que pueden generar riesgo de demandas por parte de los trabajadores en los diferentes frentes de obra y al mismo tiempo, evidencian debilidades para la legalización del anticipo, a pesar de que, se tendrá como aporte del Fideicomitente Constructor Desarrollador los recursos propios o gestionados por él, los mismos que financiarán de manera transitoria el 48.5% de los diez frentes de obra hasta el recaudo de los subsidios de vivienda del Ministerio de Vivienda y los créditos hipotecarios de las familias hasta la escrituración de los inmuebles.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Hicencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

Las inconsistencias descritas han generado que en la actualidad el Contrato de Fiducia Mercantil Administración y Pagos – Inmobiliario - Fideicomiso Derivado PAD-II, se encuentra en un Tribunal de Arbitramiento ante la Cámara de Comercio de Manizales, a fin de proceder a un proceso de reconvención.

Por todo lo anterior expuesto, los dineros públicos girados al Fideicomitente Constructor Desarrollador, de los aportes del Departamento de Caldas (Fideicomitente Gestor) y los municipios de Filadelfia, Palestina, Samaná, Chinchiná, Victoria, Belalcázar, Marmato, Riosucio y Aguadas (Fideicomitentes Aportantes) del PAD II como anticipo por valor de \$ 7.557.829.148, no se ven reflejadas en el avance físico y las condiciones de las obras, toda vez que la ejecución del proyecto tiene un porcentaje de ejecución del 9.10%, y ya venció el término de ejecución, situación contraria a los fines esenciales del Estado.

En conclusión, se configura una observación administrativa, con presunto alcance disciplinario y fiscal por la suma de SEIS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CIENTO NOVENTA PESOS (\$6.335.653.190) MCTE, teniendo en cuenta el poco avance físico de las obras en los diferente frentes de trabajo, el incumplimiento en los pagos de los salarios y prestaciones sociales y seguridad social a los trabajadores, debilidad en el seguimiento y control al desembolso del anticipo, es decir, se evidencian una serie de inconsistencias relacionadas con la inversión del anticipo que impiden su legalización por parte del FIDEICOMITENTE CONSTRUCTOR DESARROLADOR, situación que señala además, una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente y aunado a ello, el plazo para la ejecución del contrato, venció el primero de junio de 2024.

Causas

- Debilidades en el seguimiento y control
- Falta de compromiso por parte de la afianzadora y de las partes involucradas en el Fideicomiso PAD II.
- Uso ineficiente de los recursos públicos.

Efectos

- Incumplimiento en la legalización del anticipo.
- Inobservancia del objeto del Fideicomiso Derivado Grupo II.
- Posible pérdida de recursos públicos.

Observación Administrativa con presunto alcance disciplinario y Fiscal por valor de \$6.335.653.190.



Derecho de Contradicción

Para efectos de la réplica a la observación sobre la cual se presenta la base de un posit hallazgo de alcance administrativo, fiscal y disciplinario, es preciso señalar que organismo parte de normativas que no son aplicables al contrato FIDEICOMISO PA DERIVADO GRUPO II MIL VIVIENDAS, pues para evidenciar que las supuest deficiencias en el control y seguimiento parte de la aplicación de los artículos 4 y 14 de la Ley 80 de 1993, que por expresa disposición legal contenida en el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 no resultan aplicables al contrato de fiducia mercantil celebrado entre Fiduciaria Central S.A. con Nit 800.171.372-1 como vocera y administradora de los Patrimonios Autónomos constituidos por la Gobernación de Caldas, este contrato se rige por el Derecho Privado. Establece el citado artículo, en su parte pertinente:

“ARTÍCULO 6o. FINANCIACIÓN Y DESARROLLO PARA LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO. Los recursos mencionados en el artículo anterior podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional.

“Para la constitución de patrimonios autónomos el Director o Representante Legal de la entidad respectiva celebrará directamente contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser aportantes de bienes o recursos, a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se registrá exclusivamente por las normas del derecho privado. (...)



“(...) Los patrimonios autónomos que se constituyan, de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado. Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, así como las actividades de seguimiento y control de los mismos, serán definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (...)”

Con fundamento en lo anterior, es preciso señalar además que la administración de los recursos entregados al patrimonio fue entregados al administrador fiduciario que, como tal, funge directamente como responsable de su administración en los términos de la citada norma, el Código de Comercio y las mismas disposiciones contractuales, veamos:

“FIDEICOMISO PAD DERIVADO GRUPO II MIL VIVIENDAS, afecto a las siguientes finalidades, en el desarrollo de las cuales la FIDUCIARIA deberá cumplir su gestión:

“5.1. En los términos del presente contrato, recibir y administrar los bienes inmuebles aportados por EL FIDEICOMITENTE APORTANTE, EL FIDEICOMITENTE GESTOR, y EL FIDEICOMISO MATRIZ, con el fin de permitir y facilitar el desarrollo del PROYECTO.

“5.2. Vincular en la conformación del PATRIMONIO AUTÓNOMO al FIDEICOMITENTE CONSTRUCTOR DESARROLLADOR, CONSORCIO DESARROLLO VIVIENDA CALDAS, seleccionado en el proceso de invitación



efectuado, y que será parte del PATRIMONIO AUTÓNOMO conforme a las instrucciones impartidas por el COMITÉ FIDUCIARIO.

“5.3. Suscribir los contratos necesarios para la ejecución del presente contrato y la consecución de su objeto, de conformidad con las instrucciones para que efecto imparta el COMITÉ FIDUCIARIO.

“5.4. Por instrucción del COMITÉ FIDUCIARIO realizar los desembolsos que este le solicite relacionados directamente y en forma exclusiva con la construcción total del PROYECTO, de acuerdo con lo establecido en el MANUAL OPERATIVO.

“5.5. Escriturar las unidades inmobiliarias resultantes del proyecto de vivienda de conformidad con los contratos de PROMESA DE COMPRAVENTA que se suscriban con los respectivos COMPRADORES del PROYECTO. Las escrituras serán suscritas por el FIDEICOMITENTE GESTOR, EL FIDEICOMITENTE CONSTRUCTOR DESARROLLADOR, por la FIDUCIARIA en su calidad de vocera y representante del presente y por el COMPRADOR.

“5.6. Suscribir la Escritura Pública de loteo, subdivisión, englobe o desenglobe, que pueda requerir alguno de los inmuebles previa instrucción impartida por el COMITÉ FIDUCIARIO.

“5.7. Entregar a los BENEFICIARIOS lo que corresponda a su beneficio, según lo que se pacta para ese efecto en este contrato, siempre y cuando exista recursos en el PATRIMONIO AUTÓNOMO.



“5.8. Permitir al FIDEICOMITENTE CONSTRUCTOR DESARROLLADOR, desarrollar y ejecutar por su propia cuenta y riesgo el PROYECTO, de acuerdo con lo previsto en los literales b y c del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, Numeral 44 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario, los decretos reglamentarios y demás normas concordantes que lo sustituyan o modifiquen, y demás pertinentes.

“5.9 Transfiera por instrucción del EL FIDEICOMITENTE GESTOR a la terminación de cada uno de los PROYECTOS, las unidades inmobiliarias resultantes del mismo respecto de las cuales se vincularon LOS ADHERENTES, siempre y cuando se encuentren a paz y salvo por todo concepto derivado del presente contrato de fiducia mercantil y del CONTRATO INDIVIDUAL DE VINCULACIÓN.

“5.10. Entregue a los BENEFICIARIOS del FIDEICOMISO, los bienes y recursos que se encuentren formando parte del mismo al momento de liquidarlo, una vez se haya efectuado la transferencia de todas las unidades, y que se hayan cubierto todos los costos y gastos del Patrimonio Autónomo”.

Sobre el particular es preciso señalar en el mismo sentido que la administración de los recursos objeto de la observación respecto de la que se emite pronunciamiento en el presente escrito (anticipo) fueron desembolsados a su vez a un fideicomiso administrados por la Alianza Fiduciaria S.A., la cual tenía bajo su guarda y en los términos del manual establecido para esta clase de fideicomisos la administración y de los recursos desembolsados.

En este sentido, es preciso afirmar categóricamente que no puede enajenarse debidamente en el seguimiento y control de los recursos, pues como se explicará en líneas ulteriores, sobre dichos recursos siempre se ha realizado en control conforme a los mecanismos brindados por el ordenamiento jurídico, con las facultades acordes con el régimen legal aplicable a las relaciones contractuales que sirven de sustento para regulación de este tipo de relaciones bilaterales, que no son, en todo caso, las dispuestas en las Leyes 80 de 1993 y 1474 de 2011, de las que parte el respetado organismo de control seccional para establecer el numeral segundo de la comunicación objeto de pronunciamiento en el presente escrito.

Así, para el presente caso, como bien se dejó sustentado de manera precedente, dicho ordenamiento corresponde al derecho privado, lo cual constituye para el presente caso, las normas del Código de Comercio de forma principal y el Código Civil de manera supletiva, especialmente los artículos 1226 y siguientes de la codificación mercantil, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia por ser un negocio jurídico que se rige por el citado ordenamiento jurídico.



En este sentido la observación objeto de pronunciamiento en este aparte, proceder a endilgar debilidades en el control sobre facultades unilaterales establecidas en la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, con las cuales no contaba, ni en la actualidad cuenta la administración departamental en cabeza de la Secretaria de Vivienda y Territorio para el contrato objeto de réplica, máxime cuando la administración y vocería de los Patrimonios Autónomos constituidos se defirieron, acorde con dicho ordenamiento de derecho privado, a un administrador fiduciario en los términos de los artículos 1226 y 1233 del Código de Comercio, razón por la que para efectos del control y seguimiento de los bienes fideicomitidos debía proceder en el marco de actuación establecido en la Ley 1537 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1432 de 2013 (no tenido en cuenta para la estructuración de la observación), situación que conlleva que la identificación de la causa no corresponda a la conclusión del mismo, en tanto establece un marco de imputación que tampoco es atribuible en manera alguna a la Secretaria de Vivienda y Territorio del Departamento de Caldas.

Sobre el régimen jurídico aplicable a los patrimonios autónomos autorizados por la Ley 1537 de 2012 ha señalado el H. Consejo de Estado, lo siguiente:

“La Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera¹⁶ define los negocios fiduciarios¹⁷ como:

“Actos de confianza en virtud de los cuales una persona entrega a otra uno o más bienes determinados, transfiriéndole o no la propiedad de los mismos, con el propósito de que ésta cumpla con ellos una finalidad específica, bien sea en beneficio del fideicomitente o de un tercero. Incluye la fiducia mercantil y los encargos fiduciarios, al igual que los negocios denominados de fiducia pública y los encargos fiduciarios públicos de que trata la Ley 80 de 1993 y disposiciones complementarias. (Subrayado fuera de texto)

“Atendiendo a su finalidad, los negocios fiduciarios, los cuales corresponden a un negocio de intermediación, se clasifican, de acuerdo con la citada circular, en:

“i) *Fiducia de inversión*

Esta modalidad se divide en:



“a) Fideicomiso de inversión con destinación específica: tiene como objetivo principal la inversión o colocación de sumas de dinero, atendiendo las instrucciones indicadas por el constituyente.

“b) Administración de inversiones de fondos mutuos de inversión: es un negocio fiduciario celebrado con fondos mutuos de inversión para la administración fiduciaria de sus inversiones.

“c) Inversión de capitales del exterior de portafolio: pretende la inversión de capitales del exterior de portafolio en Colombia.

“d) Inversión de capitales del exterior directa: tiene como objeto la inversión directa de capitales del exterior en Colombia.

“ii) Fiducia inmobiliaria

“En términos generales, este negocio fiduciario tiene como propósito «la administración de recursos y bienes afectos a un proyecto inmobiliario o a la administración de los recursos asociados al desarrollo y ejecución de un proyecto, de acuerdo con las instrucciones señaladas en el contrato»

Se desarrolla a partir de las siguientes modalidades:



“a) De administración y pagos: Bajo esta modalidad «se transfiere un bien inmueble a la sociedad fiduciaria, sin perjuicio de la transferencia o no de otros bienes o recursos, para que administre el proyecto inmobiliario, efectúe los pagos asociados a su desarrollo de acuerdo con las instrucciones señaladas en el acto constitutivo y transfiera las unidades construidas a quienes resulten beneficiarios del respectivo contrato».

“b) De tesorería: se encomienda a la sociedad fiduciaria la inversión y administración de los recursos en efectivo dirigidos a la ejecución de un proyecto inmobiliario.

“c) De preventas: se encarga a la sociedad fiduciaria de, principalmente, recaudar los dineros que resulten de la promoción y consecución de interesados en la adquisición de inmuebles de un proyecto inmobiliario. En esta dirección, la fiduciaria recibe, administra e invierte los recursos mientras se cumplen las condiciones establecidas para que los recursos se destinen a la ejecución del proyecto. (...).

“(...) no es una entidad estatal del orden nacional definida en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 la que celebra los contratos de obra a que se refiere la consulta, pues en forma expresa y por mandato legal consagrado en el artículo 23 de la Ley 1469 de 2011, FONVIVIENDA debe ejercer sus facultades en la estructuración de planes de vivienda y otros, a que se refiere el artículo 22 de la citada ley, mediante contratos de fiducia mercantil con sujeción a las reglas generales y al derecho comercial, sin las limitaciones previstas para el contrato de fiducia pública regulado en el Estatuto General de la Contratación.(...)”

“(...) 4.8.2. Los patrimonios autónomos creados con ocasión de los contratos de fiducia mercantil no tienen la calidad de entidad estatal, en los términos del artículo 2º de la Ley 80 de 1993

“En efecto, el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 identifica a las entidades estatales en los siguientes términos:

“(...) ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

“1o. Se denominan entidades estatales:



“a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

“b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

“A partir de la lectura de esta norma, es dable concluir que:

“a) El literal a) no incluye dentro de las entidades estatales a los patrimonios autónomos constituidos por entidades públicas en virtud de un contrato de fiducia mercantil.

“Además, se trata de un contrato de fiducia mercantil sujeto a las normas del derecho comercial, sometido al régimen especial que ordena la Ley 1469 de 2011, en su artículo 23, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y la Ley 1150 de 2007.

b) Igualmente, dichos patrimonios autónomos tampoco pueden incluirse en este literal, pues carecen de personalidad jurídica.



c) Los patrimonios autónomos creados con ocasión de un contrato de fiducia mercantil no corresponden a un organismo o dependencia del Estado con capacidad o competencia para celebrar contratos, pues para proceder en tal sentido, ante su falta de personalidad jurídica, requieren de la representación de la sociedad fiduciaria (...)

“(...) En materia de fiducia, la ley 80 instituyó la fiducia pública y el encargo fiduciario como formas generales de contratación de las entidades estatales. La fiducia mercantil, que da lugar a un patrimonio autónomo, no encaja en el estatuto general de contratación de la administración pública. Los patrimonios autónomos tampoco se ajustan al sistema presupuestal que se adoptó en la ley orgánica de presupuesto, en armonía con las normas constitucionales. (Subrayado fuera de texto)

“Tampoco es posible considerar que los mencionados patrimonios autónomos tienen la calidad de «entidad estatal», teniendo en cuenta que:

“a) Independientemente de si los recursos aportados y manejados mediante el patrimonio autónomo mantienen la calidad de recurso público, lo cierto es que tal carácter no convierte a dicho patrimonio en entidad estatal, lo cual se concluye del contenido del artículo 2º de la Ley 80 de 1993.

b) Al tratarse de una norma de competencia para celebrar contratos, su interpretación es restrictiva, de tal suerte que únicamente tienen la calidad de entidad estatal los entes allí señalados. (...)

“(...) i) Dichos contratos de obra y conexos son celebrados por la sociedad fiduciaria, en calidad de vocera y administradora del correspondiente patrimonio autónomo; (...)



“(….)iii) El patrimonio autónomo no tiene la calidad de entidad estatal, en los términos del artículo 2º de la Ley 80 de 1993.”

En la citada providencia se reiteró la connotación de derecho privado y la imposibilidad de los patrimonios autónomos de aplicar norma del Estatuto General de la Administración Pública al señalar que **“La fiducia mercantil, que da lugar a un patrimonio autónomo, no encaja en el estatuto general de contratación de la administración pública.”**

Con fundamento en el anterior y el marco normativo legal reglamentario, así como en el contenido y alcance que dicho régimen implica para los patrimonios autónomos constituidos para fines del desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario, definido reiteradamente por el Consejo de Estado como máximo consultor en materia administrativa, se da claridad que ni la Gobernación de Caldas (directamente o por medio de los organismos de administración de los Patrimonios Autónomos) tiene la posibilidad de ejercer el control contractual en los términos establecido por los artículos 4 y 14 de la Ley 80 de 1993 y 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Por ello la pretendida aplicación de las disposiciones que edifican la observación objeto de réplica en el presente escrito, se identifican supuestas debilidades en el control contractual, que parte de la aplicación de poderes otorgados a la entidades estatales que encajan en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, con lo cual se desdibujan los medios que pone a disposición el ordenamiento jurídico para este tipo de contratos, que corresponden a los señalados en las normas del derecho privado que hacen inviable la aplicación de las citadas disposiciones (artículos 4 y 14 de la Ley 80 de 1993 y 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011).

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

A contrario sensu, no se tiene en cuenta que la entidad ha realizado y tenido en cuenta todas las precauciones para realizar control y seguimiento al anticipo desembolsado al Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas sustentados en los mecanismos jurídicos que rigen este tipo de contratos, conforme se muestra a continuación:

Mediante contrato de fecha 21 de diciembre de 2022 se contrató al Consorcio Interventoría Caldas 680 para el desarrollo del objeto contractual "INTERVENTORÍA EN EL DESARROLLO, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO TÉCNICO, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, JURÍDICA Y AMBIENTAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE SEISCIENTAS SESENTA Y OCHO (668) VIVIENDAS TIPO Vivienda de Interés Social (VIP) CON Supervisión Técnica Independiente (S.T.I), en sistema de Mampostería Estructural; en los Municipios de FILADELFIA, MARMATO, PALESTINA, CHINCHINÁ, VICTORIA, AGUADAS, NEIRA, RIOSUCIO, BELALCÁZAR, SAMANA – VALENCIA del Departamento de Caldas, del programa de la Secretaría de vivienda y territorio de la Gobernación de Caldas, modalidad "Mil Viviendas" con el CONSORCIO DESARROLLO VIVIENDAS CALDAS.

Es decir, la interventoría tenía como obligación supervisar que de manera efectiva se estuviese haciendo uso adecuado de los rendimientos aportados por el fideicomitente gestor y aportantes, no estando dicha obligación dentro de las acordadas contractualmente por parte de la Gobernación.

A continuación, relacionamos todos y cada una de las gestiones realizadas por parte de esta administración con fines de dar seguimiento y tener conocimiento del manejo del anticipo:

- Fecha: 29 de noviembre de 2023



Esteban Díaz Osorio, Jefe Unidad Técnica Supervisor, Secretaría de Vivienda y Territorio Departamental

Destinatario: Consorcio Interventoría Caldas 680

Asunto: Requisitos amortización anticipo desarrollador constructor

Resumen: El oficio establece que el desarrollador constructor debe amortizar al menos el 30% del anticipo en cada acta parcial de obra, asegurando su total amortización en la cuarta acta de pago.

- Fecha: 12 de Diciembre de 2023
Fideicomitente gestor- Gobernación de Caldas
Destinatario Constructor desarrollador Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas e interventoría
Asunto: Atraso en obra superior al 10 %
Resumen: Requerimiento Plan de Contingencia para superar atraso en los términos del Manual Operativo
- Fecha: 21 de diciembre de 2023
Fideicomitente gestor - Gobernación de Caldas
Destinatario Constructor desarrollador Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas e interventoría
Resumen: Comité a efectos de dar cumplimiento al Manual Operativo a través de la formulación de un plan de contingencia que permita la superación del atraso.
- Fecha: 19 de enero del 2024.
Fideicomitente gestor - Gobernación de Caldas
Destinatario Constructor desarrollador Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas e interventoría
Resumen: Aprobación plan de contingencia por el Comité



- **Fecha: 23 de enero de 2024**
Oficio: Correo electrónico / Oficio SV 057
Remitente: Secretaría de Vivienda y Territorio
Destinatario: Alianza Fiduciaria S.A.
Asunto: Situación Financiera Fideicomiso Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas
Resumen: Solicitud de información financiera del fideicomiso del constructor desarrollador.

- **Fecha: 5 de febrero de 2024**
Oficio: CIC-680-180
Remitente: Consorcio Interventoría Caldas 680
Destinatario: Consorcio Desarrollo Vivienda Caldas
Asunto: Reiteración solicitud de documentos para legalización de anticipo
Resumen: Se solicita nuevamente al constructor desarrollador la entrega de documentación necesaria para cumplir con las obligaciones contractuales relacionadas con el manejo del anticipo.

- **Fecha: 23 de Febrero del 2024**
Acta No. 54
Remitente: Comité Técnico
Destinatario: Fiduciaria Central S.A.
Asunto: Análisis sobre las posibilidades técnicas y jurídicas sobre situación de ejecución de los proyectos:
Resumen: Requerimientos sobre incumplimiento a Latina de Fianzas informando la situación con fines de buscar la afectación de la fianza.

- **Fecha:** 6 de marzo de 2024
Oficio: Oficio SV 309
Remitente: Secretaría de Vivienda y Territorio
Destinatario: Alianza Fiduciaria S.A., FIDUCENTRAL S.A.
Asunto: Solicitud de información anticipo
Resumen: Solicitud de entrega de soportes para la legalización del anticipo.

- **Fecha:** 6 de marzo de 2024
Oficio: Oficio SV 294
Remitente: Secretaría de Vivienda y Territorio
Destinatario: Consorcio Interventoría Caldas 680
Asunto: Requerimiento informe estado revisión y validación documentos para legalización de anticipo del constructor desarrollador
Resumen: Solicitud de informe en donde se detalle la revisión exhaustiva y la validación de los documentos presentados por el constructor desarrollador como respaldo de su anticipo.

- **Fecha:** 13 de marzo de 2024
Oficio: Correo electrónico
Remitente: DIARI – Contraloría General de la República
Destinatario: Secretaría de Vivienda y Territorio
Asunto: Solicitud de información fideicomiso derivado grupo II mil viviendas
Resumen: Solicitud de información sobre fianzas y plan de inversión del anticipo aprobado por la interventoría.



- **Fecha:** 3 de abril de 2024
Oficio: Instrucción Fiduciaria (comité fiduciario No. 35)
Remitente: Comité Fiduciario 35
Destinatario: Fiduciaria Central S.A.
Asunto: Autorización de utilización de rendimientos financieros de los recursos aportados por el Fideicomitente Gestor para garantizar la defensa de los recursos de los patrimonios autónomos
Resumen: Contratación de asesoría jurídica y gastos judiciales.

- **Fecha:** 17 de abril de 2024
Oficio: Instrucción Fiduciaria (comité fiduciario No. 37)
Remitente: Comité Fiduciario 37
Destinatario: Fiduciaria Central S.A.
Asunto: Autorización para la destinación contratación de acompañamiento Jurídico Especializado por parte de la Sociedad Medellín & Duran Abogados S.A.S.
Resumen: Contrato de Asesoría Jurídica y representación judicial PAM vivienda gobernación de Caldas

- **Fecha:** 10 de mayo de 2024
Correo electrónico
Remitente: Secretaría de Vivienda y Territorio
Destinatario: Consorcio Desarrollo Vivienda Caldas
Asunto: Compromisos mesa de trabajo Contraloría 6/05/24 - G2 - Mil Viviendas
Resumen: Detalle de los compromisos adquiridos en la mesa de trabajo referentes a acreencias laborales y legalización del anticipo.

- **Fecha:** 15 de mayo de 2024
Oficio: CIC-680-229
Remitente: Consorcio Interventoría Caldas 680



Destinatario: Consorcio Desarrollo Vivienda Caldas
Asunto: Legalización del anticipo
Resumen: Requerimiento sobre soportes para la correcta legalización del anticipo.

- **Fecha:** 15 de mayo de 2024
Correo electrónico
Remitente: Consorcio Interventoría Caldas 680
Destinatario: Secretaría de Vivienda y Territorio, Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas
Asunto: Resumen inversión del anticipo - CSC Desarrollo Viviendas Caldas
Resumen: Solicitud de entrega de soportes para la legalización del anticipo. Se presenta hilo de correos sobre este tema.

- **Fecha:** 21 de mayo de 2024
Oficio: CIC-680-233
Remitente: Consorcio Interventoría Caldas 680
Destinatario: Consorcio Desarrollo Vivienda Caldas
Asunto: Soportes legalización de anticipo
Resumen: Se solicita nuevamente al constructor desarrollador la entrega de documentación necesaria para cumplir con las obligaciones contractuales relacionadas con el manejo del anticipo.

- **Fecha:** 21 de mayo de 2024
Oficio: Correo electrónico / Oficio SV 782
Remitente: Secretaría de Vivienda y Territorio
Destinatario: DIARI – Contraloría General de la República
Asunto: Solicitud grabaciones sesiones seguimiento previo concomitante CAT 2410 y CAT 2411
Resumen: Solicitud de soportes referentes al uso del anticipo desembolsado al Consorcio Desarrollo Vivienda Caldas.

- **Fecha:** 21 de mayo de 2024
Oficio: Oficio SV 794
Remitente: Secretaría de Vivienda y Territorio
Destinatario: Consorcio Interventoría Caldas 680
Asunto: Solicitud información anticipo constructor desarrollador
Resumen: Solicitud de soportes referentes al uso del anticipo desembolsado al Consorcio Desarrollo Vivienda Caldas.



- Fecha: 24 de mayo de 2024
Oficio: Concepto Jurídico
Remitente: Medellín & Duran S.A.S.
Destinatario: Secretaría de Vivienda y Territorio de Caldas
Asunto: Alternativas para las reclamaciones devenidas del incumplimiento del Consorcio Viviendas Caldas.
Resumen: Analizadas las dos alternativas, se concluye que el escenario que protege en mejores condiciones los intereses de la Gobernación de Caldas en calidad de Fideicomitente Gestor, es esperar al vencimiento del plazo del contrato, para posteriormente proceder en la etapa de liquidación a declarar los diferentes incumplimientos del Contratista, en atención a que no se desarrolló la totalidad de la obra en los tiempos establecidos, así como también, a aplicar las respectivas sanciones y penalidades que se puedan derivar de tal situación, como lo es la cláusula penal y la efectividad de las garantías de cumplimiento. Así mismo, el vencimiento del plazo del contrato no releva al Contratista de cumplir el mismo, por el contrario, lo ubica en un plano patológico, como es la mora e incumplimiento de sus obligaciones, dando lugar a la posibilidad de exigir el cumplimiento de la prestación acordada junto con los perjuicios causados, o en su lugar, solicitar el subrogado pecuniario de la prestación, junto con la indemnización de los perjuicios acreditados.
- Fecha: 22 de mayo de 2024
Oficio: CIC-680-234
Remitente: Consorcio Interventoría Caldas 680
Destinatario: Esteban Díaz Osorio, Secretaría de Vivienda y Territorio
Asunto: Respuesta oficio SV 00794 2024
Resumen: Remisión de la documentación que a la fecha tiene la interventoría sobre la legalización del anticipo.
- Fecha: 5 de junio de 2024
Correo electrónico
Remitente: DIARI – Contraloría General de la República
Destinatario: Secretaría de Vivienda y Territorio
Asunto: Derecho de petición - solicitud grabaciones seguimientos permanentes CAT 2410 y 2411
Resumen: La CGR indica que no puede remitir las grabaciones del seguimiento concomitante ya que estos documentos son catalogados como reserva.



- **Fecha:** 15 de julio de 2024
Oficio: Instrucción Fiduciaria (comité fiduciario No. 40)
Remitente: Comité Fiduciario 40
Destinatario: Fiduciaria Central S.A.
Asunto: Autorización para la destinación contratación de acompañamiento Jurídico Especializado por parte de la Sociedad Medellín & Duran Abogados S.A.S. para que bajo el contrato vigente pueda representar en sede arbitral al Fideicomitente Gestor (Gobernación de Caldas)
Resumen: Contrato de Asesoría Jurídica y representación judicial PAM vivienda gobernación de Caldas

- **Fecha:** 15 de julio de 2024
Oficio: Instrucción Fiduciaria (comité fiduciario No. 40)
Remitente: Comité Fiduciario 40
Destinatario: Fiduciaria Central S.A.
Asunto: Instrucción defensa de los recursos de PAM vivienda Gobernación de Caldas.

Resumen: "Instruir a la Fiduciaria para dar cumplimiento en los numerales 4 y 11 en la cláusula octava del contrato PAM para que, sirviendo como vocera del patrimonio autónomo, ordene la iniciación de todos los mecanismos administrativos, judiciales y arbitrales para el resarcimiento de los daños causados a los recursos del fideicomiso MATRIZ y sus derivados, con ocasión de los hechos y omisiones que le sean atribuibles al constructor desarrollador y su afianzador por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas en la suscripción de los contratos de fiducia correspondientes a los Grupos I y II del proyecto Mil Viviendas".

- **Fecha:** 17 de julio de 2024
Oficio: CIC-680-243
Remitente: Consorcio Interventoría Caldas 680
Destinatario: Esteban Díaz Osorio, Secretaría de Vivienda y Territorio



Asunto: Respuesta a correo electrónico del 12/7/24, solicitud de documentos anticipo Consorcio Desarrollador

Resumen: Remisión de la documentación que a la fecha tiene la interventoría sobre la legalización del anticipo. Se informa que el contratista no ha cumplido con la legalización del anticipo.

- **Fecha:** 10 de septiembre de 2024
- Acta de audiencia**
- Remitente:** Cámara de Comercio de Manizales
- Destinatario:** Gobernación de Caldas
- Asunto:** Tribunal de Arbitramento
- Resumen:** Se instalo el Tribunal de Arbitramento.

Como bien se puede concluir de todo el recuento anterior, es claro de las instancias fiduciarias y particularmente la Gobernación de Caldas, en cabeza de sus directivas, ha adoptado todos los controles y el seguimiento procedentes, en los términos del ordenamiento jurídico aplicable al contrato fiduciario, sobre el anticipo entregado al Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas, así como que ha procedido a la adopción de las medidas técnicas, administrativas, financieras y jurídicas procedentes tendientes a la recuperación de los dineros entregados por dicho concepto, los cuales en la actualidad se pretenden recuperar por vía judicial para lo cual se cuenta con un acompañamiento jurídico de cualidades profesionales de alto , que demuestra el máximo cuidado no solo en el seguimiento, sino en el control de los recursos, por lo que la causalidad se encuentra asociada exclusivamente al incumplimiento contractual que en la actualidad se pretende poner en conocimiento de los organismos de justicia competentes, lo cual indica que se no es posible establecer a la fecha el supuesto alcance fiscal consignado en la observación en cabeza de la Gobernación de Caldas, máxime cuando la gestión fiscal sobre los recursos del anticipo corresponden al Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas y su desembolso fue realizado directamente a Alianza Fiduciaria S.A., correspondiendo la verificación del Manual para los desembolsos a esa entidad financiera y la interventoría del contrato.



Por tanto, los llamados a responder por el uso adecuado de los recursos públicos son directamente el constructor desarrollador Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas y sus integrantes (Construcciones AC S.A.S., Fundación Presente y Futuro y Carlos Humberto Plaza Ramírez), Alianza Fiduciaria S.A. como receptora de los dineros del anticipo y la interventoría en su calidad de administradores y vigilantes de los recursos, pues la Gobernación de Caldas cumplió y actuó conforme a los términos contractuales y legalmente establecidos en el negocio fiduciario en donde el anticipo tenía un fin específico que debía ser cumplido por parte del Constructor desarrollador supervisado por la Interventoría y administrado los recursos por la Fiducia, lo anterior por cuanto era parte de la obligación contractual de estos el llevar un control técnico, financiero y demás aspectos que correspondía a la ejecución efectiva del proyecto, de lo cual se informó oportunamente al garante afianzador para que adoptara las medidas consecuentes en el contexto legal que rige este tipo de garantía.

Por lo anteriormente manifestado se solicita levantar el alcance administrativo, fiscal y disciplinario de la presente observación en frente de la Secretaría de Vivienda y Territorio del Departamento de Caldas, en atención viene adelantando de manera decidida, constante y efectiva la totalidad de las acciones y mecanismos administrativos y judiciales que tiene a su alcance para la salvaguarda de los recursos públicos destinados al proyecto de Vivienda de Interés Prioritario, sin que en manera alguna el fracaso del contrato le pueda ser atribuible, pues el mismo resulta del incumplimiento contractual mas no, de la ausencia o deficiencia en el control y seguimiento ejercicio, pues como se

da cuenta con la información aportada el control se realizó de manera semanal y mensual durante todo el lapso de vigencia del contrato y el plazo feneció con un incumplimiento del contratista constructor desarrollador, frente al cual se desplegaron y en la actualidad se vienen desplegando todas las gestiones administrativas y judiciales que la Gobernación, como fideicomitente gestor, tiene a sus disposición para la salvaguarda de los recursos fideicomitados al PAM y el PAD vivienda.

Pronunciamiento de la contraloría:

Se acepta lo argumentado por la Secretaria de Vivienda y Territorio en lo referente a los criterios art. 4 y 14 de La ley 80 de 1993; no obstante, las demás normas sí aplican para la presente observación, teniendo en cuenta que los Fideicomitentes Aportantes son entidades territoriales (Gobernación y municipios del Grupo II), en tal sentido, están de por medio recursos públicos, razón por la cual, es innegable que los dineros que fueron transferidos al FCD por concepto de anticipo por un valor \$7.557.829.148, debieron repercutir en el avance o materialización de las obras contratadas en los diferentes frentes, sin embargo, los dineros entregados al FCD, no fueron invertidos en su totalidad en las obras, dado que ya venció su plazo de ejecución y el Fideicomitente Constructor sólo desarrolló el 9.10% de las obras inicialmente contratadas.



En este mismo orden de ideas, existen las actas parciales de obra No.1 y 2 por la suma de \$4.073.920.127, menos el 30% de la amortización del anticipo por \$1.222.176.039 como puede apreciarse claramente el valor del saldo por amortizar del anticipo es de \$6.335.653.109, es decir no invertido en obra y que a la fecha del presente informe final se encuentra en poder del Fideicomitente Constructor Desarrollador, o en otro destino diferente a la finalidad del Contrato Fiduciaria PAD II, esta anomalía dificulta el cumplimiento del objeto contractual, para la construcción de 668 viviendas en los diferentes municipios que conforman el Grupo II.

Una vez verificados los soportes anexos a la contradicción de la presente observación en relación con los requerimientos realizados a Alianza Fiduciaria S. A, administradora de los recursos desembolsados, según la siguiente tabla:

Requerimientos Alianza Fiduciaria.			
Fecha	Oficio	Asunto	CGC
23/01/2024	S.V.057	Situación financiera Fideicomiso Consorcio Viviendas Caldas	No se observa la respuesta por parte de Alianza Fiduciaria sobre la solicitud.
6/03/2024	S.V.309	Solicitud de Información anticipo	Falta de respuesta por parte de Alianza Fiduciaria sobre el anticipo, a fin de responder por el incumplimiento.

En razón a la tabla, se puede evidenciar que la administradora de recursos Alianza Fiduciaria no se pronuncia frente a los citados requerimientos que hace la Secretaria de Vivienda y Territorio del Departamento de Caldas, podría admitirse entonces, que la no amortización del anticipo, el no pago de las acreencias a los trabajadores, proveedores y el incumplimiento del objeto contractual, constituyen riesgos potenciales que amenazan por rutas diferentes el patrimonio de los Fideicomitentes Aportes como lo son la Gobernación de Caldas y los municipios de Chinchiná, Palestina, Riosucio, Marmato, Belalcazar, Samaná, Victoria, Aguadas, Neira y Filadelfia.

En este mismo orden de ideas se puede relacionar la Fianza de Cumplimiento No.222842 emitida por la compañía Latina de Fianzas a nombre del Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas determina la fianza de Anticipo, Cumplimiento, Pago de Salarios y Prestaciones Sociales; de la siguiente manera:



**ANEXO DE MODIFICACIÓN
FIANZA DE CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES**

CIUDAD DE EXPEDICIÓN BOGOTÁ				BOGOTÁ I				C. REGISTRAL No. FIANZA 20230001		No. ANEXO 1	
Fecha de Expedición				Vigencia Desde				A Las Horas		Tipo de Provisión	
2023				2023				00:00		E	
DATOS DEL DEUDOR / AFIANZADO											
Nombre y Razón Social: CONSORCIO DESARROLLO VIVIENDAS CALDAS								NIT/C.C.		90642810-7	
Dirección: BOB DE LA POZA USA 292 2A								Ciudad: CASTAÑEDA		Teléfono: 315582291	
DATOS DEL BENEFICIARIO / ACREEDOR											
Nombre y Razón Social: FIDEICOMISO DERIVADO GRUPO II MIL VIVIENDAS								NIT/C.C.		830.053.04-3	
Dirección: AV. EL DOBADO No. 35A 51								Ciudad: BOGOTÁ		Teléfono: 4742437	
OBJETO DEL CONTRATO DE FIANZA											
Con sujeción a las condiciones generales del contrato de fianza que se anexa, y que forman parte integrante del mismo y que el beneficiario / acreedor / el deudor / afianzado declara haber recibido, COMPAÑIA LATINA DE FIANZAS S.A.S. garantiza:											
DE ACUERDO CON EL ACTA DE INICIO DEL 11 DE MAYO DE 2023, SE CORREN LAS FECHAS DE VIGENCIA COMO SE DESCRIBEN MÁS ABAJO. TODOS LOS DEMÁS TÉRMINOS Y CONDICIONES CONTINUAN VIGENTES Y SIN MODIFICAR.											
GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS POR PARTE DEL CONTRATISTA EN VIRTUD DEL CONTRATO FIDUCIARIO MEDIANTE DE ADMINISTRACIÓN DE PAGOS PARA EL GRUPO DOS (2) DE VIVIENDAS DEL PROYECTO DE VIVIENDAS 'MIL VIVIENDAS', CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA, EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS, EN ARMONÍA CON EL PLAN DE DESARROLLO 2020-2023 "UNIDOS ES POSIBLE"											
LA VIGENCIA DEL AMPARO DE ESTABILIDAD DE LA PRESENTE FIANZA ES DE DOS (2) AÑOS A PARTIR DE LA ENTREGA DE CADA VIVIENDA.											
Clase de Contrato	Fianza	Fianza Compulsiva			Contragarantía No.			Valor Afianzado	Remuneración		
		Vigencia Desde	Vigencia Hasta	Año	Vigencia Desde	Vigencia Hasta	Año				
	FINANCIARIO	11	05	2023	11	05	2024	\$ 5.462.420.472,00	\$ 0		
	PAGO DE OBLIGACIONES Y PRESTACIONES	11	05	2023	11	05	2024	\$ 3.275.847.838,00	\$ 0		
	FINANCIARIO	11	05	2023	11	05	2024	\$ 6.204.308.908,35	\$ 0		
	FINANCIARIO	11	05	2023	11	05	2024	\$ 7.587.829.748,00	\$ 0		
Remuneración:	Clase de Expedición:	NIT:	Total a pagar:	Valor Afianzado:	Fecha Límite de Pago:						
\$ 0	115		\$ 22.435.772.948	\$ 22.435.772.948	11/05/2025						

Ahora bien, la Secretaria de Vivienda y Territorio para el ejercicio de su contradicción, manifiesta haber realizado el reporte a la Compañía Latina de Fianzas, con el fin de lograr que se afecten las pólizas, en el Comité Técnico llevado a cabo el 23 de febrero de 2024, sin embargo, la referida Secretaria en su contradicción no anexa la respuesta emitida por parte de Latina de Fianzas sobre si acepta o no que se hagan efectivas las pólizas.

Por otra parte, la Secretaria de Vivienda y Territorio del Departamento de Caldas en su contradicción anexa el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, suscrito entre la Fiduciaria Central S. A. (vocera y administradora del patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO PAM VIVIENDA GOBERNACION DE CALDAS) y la firma MEDELLIN & DURAN ABOGADOS SAS, cuyo objeto <<consiste en la Prestación de Servicio Profesionales y de apoyo a la gestión para brindar asesoría jurídica y representación judicial a FIDUCIARIA CENTRAL S.A en su calidad de vocera y administradora de los patrimonios (...) Y FIDEICOMISO DERIVADO GRUPO II MIL VIVIENDAS (...)>>, por lo tanto, se notan esfuerzos para contrarrestar el riesgo ya materializado en lo relacionado con el contrato PAD II Mil viviendas, sin embargo, éste conlleva a la probabilidad de que se falle en favor o en contra del PAM; la misma

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Eficacia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

situación se pudiese presentar con el trámite arbitral que se adelanta en la Cámara de Comercio de Manizales.

Por todo lo anterior expuesto se confirma la observación planteada teniendo en cuenta la falta de amortización del anticipo otorgado al FIDEICOMITENTE CONSTRUCTOR DESARROLADOR, el cual debía ser amortizado dentro de los dos meses siguientes a la entrega del anticipo, aunado al agotamiento de la etapa de ejecución del contrato, además se observa un incumplimiento del mismo, debido al bajo avance físico de las obras en los diferentes frentes de trabajo, y a su vez, el riesgo derivado de la presunta inobservancia de los pagos de los salarios y prestaciones sociales y seguridad social a los trabajadores, así mismo, se observa debilidad en el seguimiento y control al desembolso del anticipo por parte de la interventoría, todas estas situaciones permiten evidenciar por parte de este órgano de control, una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente, en el Fideicomiso Derivado Grupo II Mil Viviendas y en este caso particular, el manejo del anticipo transferido al Fideicomitente Constructor Desarrollador en la vigencia 2023, motivo por el cual se configura un hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario y fiscal por la suma de SEIS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CIENTO NOVENTA PESOS (\$6.335.653.109) MCTE.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO No 3. (Observación de Auditoría No.03). Matriz de Riesgos del PATRIMONIO AUTONOMO DERIVADO GRUPO II se encuentra desactualizada.

Criterios

- Matriz de riesgos del Patrimonio Autónomo Derivado Grupo II
- Decreto 1082 de 2015 Art. 2.2.1.1.1.6.3 y 2.2.1.2.3.1.9 al 2.2.1.2.3.1.1.6, Decreto 1537 de 2001 Art.4
- Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 5 de marzo de 2023.
- Ley 87 de 2003 Art.2
- Contrato de Fiducia Mercantil PAD II CAPITULO XI

Condición

El equipo auditor durante la etapa de ejecución de la presente Actuación Especial auditoria en Departamento – Secretaria de Vivienda y Territorio, solicitó el mapa de riesgos del proyecto “Mil viviendas”, observando una desactualización en el siguiente riesgo:



N	Idea	Tipo	Descripción del Riesgo	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración	Categoría	¿A quién se le asigna?	Tratamiento	Probabilidad		¿Afecta la operación actual del proyecto?	Fecha de actualización	Fecha de cumplimiento	Muestreo y revisión	
											Impacto después del tratamiento	Probabilidad					
16	Revisión	Operacional	Demoras, insuficiencias por parte del constructor desarrollador en la entrega de informes y demás documentos relacionados con las actividades del proyecto.	Reprogramaciones de las actividades del proyecto, incremento en costos. Reclamaciones por incumplimiento.	Frecuente	Modificado 3	Alto	Alto	Constructor Desarrollador	Establecer hitos y etapas de supervisión en concordancia con la complejidad y relevancia de las actividades del proyecto.	Frecuente	Modificado 3	Alto	Alto	U	Constructor Desarrollador Fecha de Terminación del Contrato de Vivienda	Plan de trabajo
																	Decreto todo el plazo del proyecto, en cada nivel de seguimiento de avance

Según la tabla, se observa que la categoría del riesgo es alta, sin embargo, teniendo en cuenta que los frentes de obra se encuentran inactivos desde el 20 de marzo de 2024, esta categoría pudiese ubicarse en un riesgo extremo, en este mismo orden de ideas, la matriz no contempla, en el tipo de riesgo financiero la tardanza para legalizar el anticipo, sobre todo si se tiene en cuenta, que este anticipo debió amortizarse en el año 2023.

Causas

- Deficiencias en la comunicación entre la Secretaria de Vivienda y el Constructor
- Desarrollador.
- Debilidades de control y seguimiento
- Falta de capacitación

Efectos

- Incumplimiento a disposiciones generales
- Posible pérdida de recursos

Observación administrativa

Derecho de Contradicción



Es imperativo aclarar que el proceso de contratación mediante el cual fue adjudicado el contrato de obra al fideicomitente Constructor Desarrollador del Patrimonio Autónomo Derivado II, se llevó a cabo mediante la modalidad de invitación privada el cual fue adelantado por la Fiduciaria Central S.A, quien a su vez es encargada de la creación de los de los derivados provenientes del Patrimonio Autónomo Matriz ya constituido para el momento, lo anterior partiendo de la facultad intrínsecamente establecida en el Artículo 6 de la Ley 1537 de 2012

“por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”,

Artículo 6: “Financiación y desarrollo para los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Los recursos mencionados en el artículo anterior podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional. Para la constitución de patrimonios autónomos el Director o Representante Legal de la entidad respectiva celebrará directamente contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser aportantes de bienes o recursos, a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado”.



La modalidad de selección de contratistas mediante Invitación Privada consiste en que se solicita a un número determinado de personas no inferior a tres (3), para que en igualdad de condiciones presenten una oferta de acuerdo con los **Términos de Referencia** o invitación elaborados por el convocante, que para el caso en específico fue el Patrimonio Autónomo Matriz.

En razón a lo anteriormente expuesto, se suscribió un Manual Operativo con el propósito de brindar una herramienta que permitiera atender adecuadamente la operación del Patrimonio Autónomo Matriz y sus correspondientes Patrimonios Autónomos Derivados, enmarcados dentro del clausulado contractual y las obligaciones que surgen de las necesidades propias de la relación con las partes del proyecto y demás involucrados en los diferentes procesos y actividades relacionados con la ejecución del Fideicomiso.

En el mismo se estipulo lo siguiente:

4.5. PROCEDIMIENTO PARA LAS INVITACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

4.5.1. INICIO DEL PROCESO DE SELECCIÓN Los procedimientos de contratación iniciarán con ocasión de la definición de la necesidad de la ejecución de obras definidas por el LA SECRETARÍA DE VIVIENDA Y TERRITORIO DE LA GOBERNACIÓN DE CALDAS LA FIDUCIARIA en calidad de vocera y administradora del PATRIMONIO AUTÓNOMO PAM VIVIENDA GOBERNACION DE CALDAS será instruida por el BENEFICIARIO para adelantar y/o apoyar la etapa precontractual y contractual, para lo cual se deberá tener en cuenta que la decisión de selección del contratista será responsabilidad exclusiva del Comité Fiduciario del Patrimonio Autónomo.

4.5.2. ESTUDIO Y DOCUMENTOS PREVIOS Las áreas de LA GOBERNACIÓN DE CALDAS involucradas en el proceso de contratación elaborarán en cumplimiento de las obligaciones en el marco del contrato fiduciario y las condiciones previas que sean avaladas en los convenios interadministrativos suscritos con los Municipios cofinanciadores y/o terceros, los perfiles técnicos de los proyectos con la información suministrada y priorizada según las necesidades, para proceder con la elaboración de los documentos de estudios previos para todas las modalidades de contratación.

Lo transcrito da respaldo jurídico a las condiciones y metodología que fueron aplicadas para seleccionar el Oferente y garantizar así que cumpliera con los requisitos previamente establecidos según los criterios de necesidad por proyectos.

Las condiciones, calidades, términos de evaluación y factores de elegibilidad fueron descritas en el texto de invitación y términos de referencia especificados en la etapa precontractual del proyecto en mención.



Es importante indicar que la Secretaría de Vivienda y Territorio en su calidad de Fideicomitente Gestor realizó el respectivo proceso precontractual en donde como es de conocimiento del ente de control, los términos de referencia establecidos y con los que se realizó la propuesta, no pueden ser modificados a amaño de una de las partes y menos en un contrato de derecho privado, en donde existe la prevalencia de la voluntad de las partes y el deber de reciprocidad en los cambios.

Es decir, los parámetros establecidos y que dieron origen a la vinculación contractual no pueden ser modificados a amparo y merced únicamente del Fideicomitente Gestor tal y como lo requiere el ente de control aún menos cuando en respeto de las respectivas etapas contractuales ya surtió en la que se debían hacer las modificaciones que requiere el ente de control, siendo imposible atender a futuro a la modificación de una matriz de riesgos establecida en los Términos de Referencia.

Sumado lo anterior, tal y como muestra la Matriz de Riesgos, si bien se dio una categoría de "Riesgo Alto" con referencia a las actividades desarrolladas, el término de "Riesgo Extremo" en el tipo de riesgo financiero por la tardanza para legalizar el anticipo no varía la responsabilidad que en igual sentido se le sigue atribuyendo al Constructor desarrollador de hacer un uso adecuado de los rendimientos que para ejecución del proyecto le fueron asignados.

La matriz de riesgo establecida atiende a las necesidades propias del proyecto en mención y en donde al momento de realizarse el respectivo estudio jurídico, técnico



y económico en el desarrollo de la etapa precontractual el Consorcio Desarrollo Viviendas Caldas cumplía con todos los requisitos establecidos, declarándose solvente económicamente para ejecutar el proyecto, siendo imposible para esta entidad prever en el futuro que iba a existir un incumplimiento por parte del mismo y que sumado a ello existiría tardanza en la legalización del anticipo.

La matriz de riesgo, al hacer parte de los términos de referencia durante el proceso de selección tiene carácter vinculante y es ley para las partes. En este sentido, la matriz de riesgos reflejó las condiciones vigentes en el momento de su elaboración, basándose en los antecedentes y en los riesgos identificados hasta esa fecha.

Es deber de esta entidad respetar los lineamientos que fueron establecidos en la etapa precontractual y no podrán ser modificados en la actualidad ni en el desarrollo del contrato, por cuanto como se explicó la etapa procesal ya expiró y realmente reafirmamos ser imposible predecir un incumplimiento frente a un proponente que en el desarrollo de la etapa mencionada demostró contar con todas y cada una de las capacidades técnicas, económicas y jurídicas requeridas.

Independientemente de la connotación del riesgo, los controles y gestiones administrativas con miras a advertir a los respectivos entes de control, sumado a establecer las medidas que dentro del marco del desarrollo del respectivo contrato lo permiten, se realizaron por parte de la entidad.

Es decir, no es necesario que existiera dentro de la matriz de riesgos el término señalado ni tampoco uno específico sobre la tardanza en legalización del anticipo pues esto no supeditó a que la Gobernación de Caldas desplegara mecanismos de defensa sobre lo acaecido.

Tal y como se manifestó el compromiso de velar por la protección de los recursos públicos tanto del Fideicomitente Gestor como de los Aportantes es prevalencia para nosotros. Por lo que respecta reiteramos que estamos ante un Tribunal de Arbitramento a quien se le manifestó entre otras que no se dio cumplimiento a lo establecido en la etapa precontractual y contractual por parte del Constructor Desarrollador

En línea con lo anterior, es importante señalar que en el contrato en mención y en las condiciones pactadas, se estableció de manera clara que la responsabilidad del desarrollo constructivo del proyecto, así como la gestión de los riesgos inherentes, recae exclusivamente en el Fideicomitente Constructor Desarrollador. Las acciones adoptadas hasta la fecha, tanto respecto a la matriz de riesgos como a la ejecución del proyecto, se encuentran alineadas con los principios contractuales y con el marco normativo colombiano.

Tal como se acordó al suscribir el contrato, el Constructor Desarrollador asumió el riesgo total y exclusivo de la ejecución del proyecto, lo que incluye la gestión de la inactividad de los frentes de obra, el cumplimiento de los plazos establecidos incluido la legalización oportuna del anticipo.

En este sentido el Comité Fiduciario deberá ceñirse para la intervención y actos de administración ante el administrador fiduciario y las demás partes en el contrato deben ceñirse a lo previamente pactado por las mismas, sin que puedan variarse *motu proprio* las condiciones fijadas en el proceso de selección y el contrato suscrito.

Lo anterior, se fundamenta en lo previamente disertado en la presente réplica y el artículo 1602 del Código Civil, en el cual se establece que *“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”*, manifestación que se traduce en el deber imperativo de atender las estipulaciones contractuales pactadas por las partes, entre esas, el plazo de duración del contrato, cuya finalización surtirá los efectos jurídicos contemplados en el mismo y en la Ley.

El artículo 1608 del Código Civil establece que, el deudor estará en mora cuando, entre otras *“(…) 1o.) Cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado; salvo que la ley, en casos especiales, exija que se requiera al deudor para constituirlo en mora (...)”*, situación que efectivamente se hizo y en todo caso se previno de la vulneración o modificación unilateralmente de las obligaciones del contrato.

En consecuencia, la observación relacionada con la desactualización de la matriz de riesgos no altera las responsabilidades contractuales ni las obligaciones legales asumidas por las partes, ni mucho menos tiene viabilidad jurídica en los términos expuestos de manera precedente. En particular, el hecho de que el riesgo haya sido catalogado como “alto” en su momento, en lugar de “extremo”, pues no modifica en ningún caso las obligaciones del contratista Constructor Desarrollador, las cuales quedaron claramente establecidas en el contrato de obra.

Por lo anteriormente manifestado se solicita de manera respetuosa levantar el alcance administrativo, de la presente observación

Por lo anteriormente manifestado se solicita de manera respetuosa levantar el alcance administrativo, de la presente observación

Se anexa Drive en donde se alberga la información que respalda y da sustento a la objeción de las observaciones establecidas por el H. ente de control, en donde cada carpeta alberga lo relacionado a los elementos de estudio para efectos de tenerse en cuenta por concepto de contradicción de la siguiente manera:

- 01 OBSERVACION 1
- 02 OBSERVACION 2
- 03 OBSERVACION 3

https://caldasgovco-my.sharepoint.com/:f/g/personal/vivienda_caldas_gov_co/Eihm0YUewPINqNSvNgLXloQBK5mJLY6FABz807c7M3SEQ?e=TjMZxd

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

Pronunciamiento de la contraloría:

El sujeto de control en su contradicción argumenta: <<Es importante indicar que la Secretaria de Vivienda y Territorio en su calidad de Fideicomitente Gestor realizó el respectivo proceso precontractual en donde como es de conocimiento del ente de control, los términos de referencia establecidos y con los que se realizó la propuesta, no pueden ser modificados a amaño de una de las partes y menos en un contrato de derecho privado, en donde existe la prevalencia de la voluntad de las partes y el deber de reciprocidad en los cambios>>; dicho argumento no desvirtúa la observación planteada, por cuanto que la información suministrada ANALISIS DE RIESGOS PATRIMONIO AUTONOMO DERIVADO PAD MIL VIVIENDAS GRUPOII, establece en el punto tratamiento de riesgos:

Evitar: Corresponde a un tratamiento para un riesgo de nivel alto en su incidencia en la ejecución del proyecto. El responsable asignado establecerá alternativas que eviten que los eventos descritos en el registro de riesgos se puedan presentar, revisando las actividades que generan estos riesgos e incorporando procesos, procedimientos, niveles de control que permitan evitar que dicha condición se presente en la ejecución del proyecto.

Inviabile: Corresponde a un tratamiento para un riesgo con un nivel de incidencia en la ejecución del proyecto tan alto, indicando que el riesgo excede un nivel razonable de tolerancia al riesgo del responsable asignado del riesgo y por lo tanto las condiciones en que se encuentra planteada la actividad que lleva a la inviabilidad debe reformularse. En este caso se deberán revisar las fuentes que generan el riesgo inviable y modificarlas para darle viabilidad al proyecto. En caso de no ser posible el proyecto será definitivamente inviable.

Frecuencia con que se realizará el monitoreo a los riesgos.

El responsable de la gestión de riesgos deberá aplicar la frecuencia de seguimiento a cada riesgo de conformidad con la urgencia de cada riesgo que es la relación entre el nivel de riesgo y la velocidad y capacidad de respuesta al riesgo, de tal forma que si el nivel de riesgo es muy alta pero la velocidad y capacidad de respuesta del responsable del riesgo es muy baja, el nivel de urgencia del riesgo es alto y la frecuencia de seguimiento deberá ser mayor. Por el contrario si la capacidad de respuesta del responsable del riesgo es muy alta y el nivel de riesgo es muy bajo la frecuencia de seguimiento podrá ser menor.

Por lo anterior expuesto, se confirma la observación planteada en un hallazgo administrativo.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

5. CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS

DEPARTAMENTO DE CALDAS – SECRETARIA DE VIVIENDA ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN - AEF VIGENCIA O VIGENCIAS AUDITADAS 2023- 2024

ADTIVO: Administrativo **DISC:** Disciplinario **FISCAL:** Fiscal **PENAL:** Penal
SANC: Sancionatorio

Nº	DESCRIPCIÓN	ADTVO	DISCP	FISCAL (Cuantía \$)	PENAL	SANC
1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO No 1. (Observación de Auditoría No.01) Falencias del Sistema de Control Interno en la implementación de mecanismos de control, evaluación seguimiento y monitoreo al Fideicomiso Grupo II – Secretaria de Vivienda y Territorio Departamento de Caldas.	X				
2	HALLAZGO ADMINISTRATIVO No 2. (Observación de Auditoría No.02). Deficiencias para la amortización del anticipo otorgado al Fideicomitente Constructor Desarrollador – PAD II, una vez vencido el plazo contractual del Fideicomiso y sin ejecutarse el total de actividades programadas en los diez frentes de obra. Con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$6.335.653.109.	X	X	X \$6.335.653.109		
3	HALLAZGO ADMINISTRATIVO No 3. (Observación de Auditoría No.03). Matriz de Riesgos del PATRIMONIO AUTONOMO DERIVADO GRUPO II se encuentra desactualizada.	X				
	TOTAL HALLAZGOS	3	1	1 \$6.335.653.109	0	0